
JURISPRUDENCIA

DERECHO ADMINISTRATIVO

Corte Suprema

**ESVAL S.A. contra GOBERNACIÓN MARÍTIMA DE
VALPARAÍSO**

29 de diciembre de 2016

Recurso de protección

Santiago, veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

Vistos:

De la sentencia en alzada se reproduce su parte expositiva y los considerandos 1° a 4°, 7° y 8°, a excepción de sus motivos 5°, 6° y 9° a 10° que se eliminan.

Y se tiene además presente:

Primero: Que en estos autos Esval S.A. recurre de protección en contra del Capitán de Navío L.T. Cristian Gálvez Vergara y en contra de la Gobernación Marítima de Valparaíso, solicitando se deje sin efecto la Resolución G.M. (V) N° 12.050/10/115 de 23 de octubre de 2014, que le impuso una multa de \$100.000 oro por la responsabilidad que le cabe en la descarga mediana de aguas servidas al mar, en el sector Barco Rojo de Papudo, el 11 de febrero de 2014.

Hace consistir la ilegalidad de la Resolución sancionatoria en que se infringieron las reglas y principios de la Ley N° 19.880 en especial las que dicen relación con el debido proceso y en que la Autoridad Marítima

no se sometió a lo resuelto por la Contraloría General de la República en cuanto a la aplicación de la antedicha ley y de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Señala que la Resolución también es arbitraria, puesto que vulnera el deber de fundamentación.

Ello ocurre porque la Autoridad marítima sin hacerse cargo del hecho constitutivo de la infracción, ni especificar el grado de diligencia exigido, concluye aplicando una elevada multa por estimar configurado un derrame.

Tampoco pondera los descargos de Esval S.A., no justifica debidamente la calificación de derrame mediano, le fija una multa desproporcionada y no justifica la variación del criterio de resolución para casos similares.

Segundo: Que la sentencia apelada rechazó con costas el recurso interpuesto, considerando que a la fecha de interposición de éste, la recurrente carecía de un derecho indubitado, por encontrarse pendientes los recursos administrativos en contra de la Resolución sancionatoria, desechando asimismo los fundamentos de la ilegalidad y arbitrariedad que la recurrente atribuye a la Resolución sancionatoria.

Tercero: Que en el recurso de apelación Esval S.A. fundamenta el agravio, principalmente, en los argumentos en que funda la concurrencia de la ilegalidad y de la arbitrariedad que denuncia, agregando la falta de pronunciamiento sobre su aseveración relativa a que la Autoridad Marítima impuso la multa en base a responsabilidad objetiva, sin que se hayan acreditado los elementos mínimos de la responsabilidad infraccional.

Por último, y en lo referido a la aplicación del artículo 54 de la Ley N° 19.880, señala entre otras argumentaciones que la Autoridad Marítima al conocer del presente recurso planteado en autos, debió inhibirse de resolver los recursos administrativos durante la sustanciación de esta acción, lo que supone un actuar contrario a derecho.

Cuarto: Que para claridad de lo que se resolverá es pertinente dejar constancia que:

- a. La Resolución sancionatoria fue dictada el 23 de octubre de 2014; interponiéndose en su contra recurso de reposición y en subsidio jerárquico, desestimándose el primero el 14 de noviembre de 2014, elevándose con la misma fecha el expediente al Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante para la resolución del recurso jerárquico, dictándose con fecha 26 de noviembre de 2015 la Resolución que no hace lugar a éste.
- b. El recurso de protección fue interpuesto el 28 de noviembre de 2014 y la sentencia apelada se dictó el 13 de julio de 2016.
- c. El 28 de enero de 2015 la recurrente dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, respecto de los artículos 3°, letras i) y l), del Decreto con Fuerza de Ley N° 292, de 1952, Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante; y de los artículos 87, 95, 96, 97, 142, incisos tercero y cuarto, 149, inciso primero, 150, incisos primero y cuarto, y 151 del Decreto Ley N° 2.222, de 1978, Ley de Navegación, para que surta efecto en esta causa, suspendiéndose el procedimiento seguido en el recurso de protección el día 26 de febrero 2015.

Con fecha 12 de mayo de 2016 el tribunal rechazó el requerimiento.

Quinto: Que una primera cuestión a resolver dice relación con la aplicación del artículo 54 de la Ley N° 19.880, en orden a establecer si la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DGTMMM, debía inhibirse en el conocimiento del recurso jerárquico interpuesto por Esval S.A. en contra de la Resolución sancionatoria a que se refieren estos autos.

El artículo 54 de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos dispone:

“Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.

Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo.

Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión”.

Interesa en primer lugar definir si la regla del inciso primero de la norma transcrita resulta aplicable en el caso de la interposición de un recurso de protección.

La jurisprudencia de la Corte sobre esta materia ha resuelto que “el recurso de protección resulta totalmente compatible con el ejercicio de cualquiera otra acción, jurisdiccional o administrativa, dirigida a enervar los efectos nocivos de un acto ilegal o arbitrario, compatibilidad que por su establecimiento de carácter constitucional prevalece respecto de cualquier intento legislativo que pretenda coartar el ejercicio de esta acción. En consecuencia, en caso alguno puede considerarse que la interposición de la acción jurisdiccional de que habla el artículo 54 de la Ley N° 19.880 esté referida al recurso de protección, porque precisamente el artículo 20 de la Carta Fundamental se anticipó a declarar que esta acción es sin perjuicio de otros derechos, e implícitamente prohibió a la ley poner límites al pleno ejercicio de este arbitrio. En estas condiciones, el aludido artículo 54 no impide que el afectado por la decisión impugnada pueda impetrar la protección constitucional”. (Corte Suprema, Rol N° 8567 2012).

Por su parte la doctrina, en consonancia con lo establecido por la jurisprudencia, ha sostenido que el inciso 1° de artículo 54 citado no resulta aplicable “cuando la acción que se interpone es el recurso de protección. Ello se da, en primer lugar, porque el artículo 20 CPR no establece limitación alguna respecto de la interposición de dicha acción de amparo, de modo que, si la Constitución no lo hace, mal podría una norma de rango inferior impedir que se utilice esta garantía frente a un recurso administrativo. Además, el propio artículo 20 de la Constitución señala que el recurso es procedente sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante

la autoridad o los tribunales correspondientes” (Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General, Legal Publishing/Thomson Reuters, tercera edición, Santiago, 2014, página 228 y siguientes).

El segundo análisis a efectuar dice relación con la inhibición por parte de la Administración, en este caso, del conocimiento y resolución del recurso jerárquico pendiente ante el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante a la fecha de interposición del recurso de protección.

Como se consignó en el considerando cuarto de esta sentencia, el recurso jerárquico fue elevado al conocimiento del Director antes aludido el 14 de noviembre de 2014 y el recurso de protección fue interpuesto el 28 de ese mismo mes y año.

Sexto: Que el inciso final del artículo 54 antes transcrito establece una prelación para el conocimiento de las impugnaciones de los actos administrativos, imponiendo al efecto un deber legal a la Administración de inhibirse si el interesado deduce una acción jurisdiccional relativa a la misma pretensión.

Como se explicitó por esta Corte el artículo 20 del Código Civil contiene una regla de interpretación en cuya virtud las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras. En tal perspectiva cabe subrayar que el verbo inhibir empleado por el legislador en el artículo 54 significa, en conformidad a la definición contenida en el Diccionario de la Lengua Española, impedir o reprimir el ejercicio de facultades o hábitos... la inhibición consagrada en el artículo 54, supone un impedimento, la imposibilidad de realizar algo, en la especie, de conocer de la reclamación intentada en sede administrativa (Corte Suprema, Rol N° 19.302 2016).

Séptimo: Que el recurso jerárquico “aquella reclamación dirigida a impugnar un acto dictado por un órgano administrativo subordinado a otro, que se plantea ante su superior jerárquico, a efecto de que se modifique o revoque aquel acto, conforme a las pretensiones aducidas por el recurrente”, y su nombre deriva de que “es resuelto, ya no por el órgano que dictó el

acto que se estima contrario a derecho, sino por el superior jerárquico de esa autoridad, es decir, por aquel con el cual se encuentra en una relación de dependencia y jerarquía”. (Cordero Vega, Luis. “Lecciones de Derecho Administrativo. Editorial Thomson Reuters, año 2015. Pág. 416).

Octavo: Que al tenor de lo establecido en el artículo 54 de la Ley en análisis, se impone a la Administración el deber de inhibirse, razón por la cual, la circunstancia de haberse interpuesto el recurso de protección en contra del Gobernador Marítimo subordinado del Director del Territorio Marítimo y de Marina Mercante no libera a este último del deber de inhibición, toda vez que como autoridad marítima superior de la Dirección forma parte de la Administración.

No corresponde en esta sentencia abordar el análisis si el Gobernador Marítimo, cuando es notificado para informar el recurso de protección puso o no en conocimiento del Director mencionado, a quien había elevado el expediente, la circunstancia de haberse interpuesto la acción constitucional de autos.

Noveno: Que lo razonado lleva a concluir que el Director de la DGTMM con motivo de la interposición del recurso de protección de autos quedó inhibido para conocer del recurso jerárquico y, también, lógicamente para resolverlo.

La ilegalidad constatada, invocada como un agravio por el apelante, conduce a la anulación de la Resolución N° 12.050/42, que deniega el recurso jerárquico interpuesto por Esval S.A.

Décimo: Que en lo atinente a las ilegalidades y arbitrariedades que la recurrente plantea en el recurso de protección como en el de apelación, para efectos de análisis, se dividirán en los siguientes acápite:

- a. Procedimiento administrativo.
- b. Fundamentación del acto sancionatorio.

Undécimo: Que el apelante aduce la alegación que la recurrida ejerce facultades sancionatorias con fundamento en normas reglamentarias que ofrecen menos garantías al administrado que las que contiene la Ley N° 19.880.

Añade que la cobertura de la Ley de Navegación no alcanza toda la secuencia procedimental, puesto que omite la etapa probatoria.

Luego agrega que se le sanciona en base a responsabilidad objetiva, que el investigador es quien debe acreditar la responsabilidad del administrado, conforme al principio de inocencia, y al no hacerlo la autoridad marítima vulnera los principios de contradictoriedad e imparcialidad contemplados en los artículos 10 y 11 de la Ley N° 19.880.

Indica que la Resolución sancionatoria no pondera los descargos ni lleva a cabo las diligencias probatorias necesarias.

Duodécimo: Que en la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2784 15 INA que falló el requerimiento de inaplicabilidad presentado por el recurrente de autos, en su considerando duodécimo se establece que “acorde con el criterio adoptado en STC Rol N° 2682 (considerando 12°), respecto a las leyes anteriores a la adopción de este estándar por parte del Tribunal Constitucional, en cuanto ellas confieren potestades sancionadoras a órganos de la Administración pero sin contemplar formalmente un procedimiento especial, tal omisión se salvaría si al ejercer dichas competencias la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la formulación de cargos, su notificación al inculpado, seguida de una oportunidad efectiva para que éste pueda ejercer el derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas, así como la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional (antes, STC Rol N° 481).

Por ende, en casos como el DFL N° 292 y el DL N° 2.222, que otorgan competencia a la DIRECTEMAR para aplicar aquellas sanciones que estos cuerpos legales señalan, pero sin consultar en él una tramitación previa específica, se ha entendido que aun así dicha autoridad se encuentra en el

imperativo de sustanciar un procedimiento justo y racional que satisfaga la garantía del artículo 19, N° 3°, constitucional.

Exigencias que en el caso que aqueja a ESVAL se habrían cumplido plenamente, según el itinerario procedimental que ella misma describe en su requerimiento (fs. 8-10), lo que lleva a desestimarlos también por este reproche”.

Décimo Tercero: En cuanto a la impugnación que se realiza respecto a la apertura de un término probatorio, sin perjuicio de lo ya establecido por el Tribunal Constitucional, lo que cabe establecer es si a la recurrente se le respetó en el procedimiento administrativo el derecho al debido proceso, y en el caso particular a rendir pruebas.

Quien recurre hace un análisis de las pruebas rendidas en el procedimiento administrativo, documental y testimonial, encaminados a probar que pese a la ocurrencia del hecho, que no controvierte, obró diligentemente en la mantención de sus redes y en la adopción de medidas preventivas.

En otros términos, la ocurrencia del derrame no es un hecho controvertido, lo discutido por la recurrente es si a ella le cabe responsabilidad en el hecho.

Décimo cuarto: Que la actividad de la recurrente se encuentra regulada en la Ley General de Servicios Sanitarios, cuyos artículos 34 y 35 la obligan a controlar permanentemente y a su cargo la calidad del servicio suministrado, debiendo garantizar su continuidad y calidad, los que sólo podrán ser afectados por causa de fuerza mayor.

Décimo quinto: “Que como lo sostiene la doctrina: ‘el concepto de culpa hace referencia a un estándar genérico y flexible de la persona prudente y diligente’, correspondiendo al juez determinar la regla de conducta, pudiendo recurrir, entre otros, a la ley para determinar los deberes de cuidado. (Barros Bourie, Enrique, “Tratado de Responsabilidad Extracontractual”. Editorial Jurídica, 2007, pág. 97).

Agrega el autor citado que “la culpa infraccional supone una contravención de los deberes de cuidado establecidos por el legislador u

otra autoridad con potestad normativa (en una ley, reglamento, ordenanza, resolución u otra regulación semejante) (Ibíd. pág. 9798).

‘Basta acreditar la infracción a la norma para dar por establecida la culpa’ (Ibíd. pág. 91).

“Que la noción de culpa infraccional también ha sido recogida por la doctrina de Derecho Administrativo, que en base a la doctrina anteriormente expuesta y a lo sostenido en jurisprudencia de esta Corte, ha señalado: Al analizar la legislación regulatoria, se puede constatar que gran parte de estas normas, cuyo incumplimiento es la causa que motiva la puesta en acción de las facultades sancionadoras de los órganos administrativos sectoriales, están configuradas de manera que imponen a los administrados regulados una serie de obligaciones dentro del marco de las actividades que desarrollan (...) Estas exigencias típicas y objetivas de cuidado que se establecen, a fin de cautelar la gestión de intereses generales en materias especialmente reguladas, colocan a los entes objeto de fiscalización en una especial posición de obediencia respecto a determinados estándares de diligencia, cuya inobservancia puede dar lugar a la aplicación de las sanciones respectivas (...) Al ser el legislador, o bien la autoridad pública, según el caso, quien viene en establecer el deber de cuidado debido en el desempeño de las actividades tipificadas, cabe asimilar el principio de culpabilidad del Derecho Administrativo Sancionador al de la noción de la culpa infraccional, en la cual basta acreditar la infracción o mera inobservancia de la norma para dar por establecida la culpa; lo cual se ve agravado en los casos que se trate de sujetos que cuenten con una especialidad o experticia determinada, donde el grado de exigencia a su respecto deberá ser más rigurosamente calificado’. (Cordero Vega, Luis, “Lecciones de Derecho Administrativo”. Editorial Legal Publishing Chile, 2015. Pág. 503 504).

Por su parte, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que: la circunstancia de que un régimen de responsabilidad no se cimiente en la culpa del autor, no lo transforma en inconciliable con nuestro ordenamiento, desde que un sistema objetivo o estricto no viola el principio constitucional de la presunción de inocencia. En efecto, la Constitución Política de la República prohíbe presumir de derecho la responsabilidad penal, mas

no la civil, de manera que la construida sobre la base de la protección al usuario cual la de la especie con prescindencia del castigo a la idea de falta, inspiradora de los Códigos Civiles clásicos, no hace sino reflejar modernas tendencias del Derecho de Daños contemporáneo, centrado en la víctima más que en el castigo del autor`. (C.S., Rol N°3.468 2008)”. (Corte Suprema, Roles N° 24.233 2014, N°24.262 2014 y N° 23.652 2014).

Décimo sexto: Que, conforme a lo antes expuesto, los términos de las disposiciones legales antes citadas, configuran la denominada “culpa infraccional” en que a diferencia de lo que sostiene el recurrente, no se trata de una responsabilidad objetiva, sino que subjetiva, pero en la que ocurre un traslado de la carga de la prueba por tratarse de un servicio público entregado por el Estado a un concesionario, motivo por el cual se imponen a éste, las obligaciones de calidad y continuidad del servicio.

Si ello no se cumple total o parcialmente, se presume su culpa, pudiendo éste desvirtuarla probando la ocurrencia de la fuerza mayor.

Ahora bien en este caso, del análisis de los antecedentes y de las alegaciones de la recurrente, queda claro que el hecho ocurrió en el mes de febrero en un balneario, con alta afluencia de veraneantes y que éste sería atribuible a terceros que introdujeron en la cámara elementos sólidos, extraños y distintos a los permitidos.

La prueba rendida por Esval S.A. en el procedimiento administrativo, no acreditó la ocurrencia de alguna circunstancia o hecho que pudiera configurar la fuerza mayor, en términos de no ser responsable de la calidad y continuidad del servicio.

Atendido lo anterior es que la resolución sancionatoria considera responsable a la recurrente, puesto que siendo previsible lo que ocurrió, ésta no tomó las medidas idóneas para evitarlo, sin que, como ya se dijo, se considerara que la intervención de terceros pudiera ser calificada jurídicamente como fuerza mayor.

Décimo séptimo: Que califica de arbitraria a la resolución sancionatoria por adolecer de la justificación debida de la sanción al afirmar que se multa

por responsabilidad objetiva a la recurrente, porque no se ponderaron los descargos, ni se instruyeron las diligencias necesarias para confirmar la suposición del investigador o descartar sus alegaciones y, por último, porque no se fundamentó la calificación de derrame mediano.

Décimo octavo: Que la primera impugnación fue ya analizada en los considerandos precedentes.

La segunda, sobre la falta de ponderación de los descargos, ello se contiene en la Resolución, la circunstancia que los deseché, no constituye falta de ponderación de los mismos.

La tercera, también se responde con lo sostenido respecto de la culpa infraccional y, por último, en cuanto a la calificación de derrame mediano, aun cuando la recurrente no los comparta, la Resolución sancionatoria contiene fundamentos. En efecto, en el acápite 6° de ésta, se refiere al hecho de haber permanecido los efectos nocivos o peligrosos por más de 12 horas después de ocurrido el incidente.

En base a ello, aplica lo dispuesto en el artículo 162 letra b) del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, conforme al cual corresponde aplicar la calificación que se atribuye.

Décimo noveno: Que finalmente, el recurrente invoca como motivo de ilegalidad la inobservancia por parte de la recurrida de lo resuelto por la Contraloría General de la República, que la obliga a aplicar las disposiciones de las leyes orgánicas N° 19.880 y 18.575, citando al efecto el Dictamen N° 38.348 07 del organismo contralor.

Basta para constatar la no ocurrencia de la ilegalidad denunciada, lo establecido por el Tribunal Constitucional en relación al procedimiento sancionador, transcrito, en lo pertinente, en el considerando duodécimo de esta sentencia.

Vigésimo: Que de lo razonado anteriormente se puede concluir que la Resolución sancionatoria en contra de la cual se recurre, no incurre en las ilegalidades o arbitrariedades que se indican en el recurso de

apelación, y por lo tanto no infringe las garantías constitucionales que se denuncian como amagadas.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, se revoca el fallo apelado de 13 de julio pasado y en su lugar se resuelve que se invalida la Resolución N° 12.050/42 que resolvió el recurso jerárquico interpuesto por Esval en contra de la Resolución N° 12.050/10/115.

Se confirma en lo demás apelado el expresado fallo.

Acordada la decisión con el voto en contra de la Ministro señora Egnem y del Abogado Integrante señor Prado quienes fueron del parecer de revocar la condena en costas que contiene el fallo apelado y no imponer esa carga a la recurrente, y de confirmar en lo demás la sentencia en referencia pero teniendo únicamente en consideración que, atendida las particularidades del conflicto planteado en estos antecedentes que no dan cuenta de un derecho indubitado, y por ende la presente vía cautelar de urgencia no es la sede adecuada para su sustanciación, debiendo ocurrirse en el procedimiento que proporcione a los litigantes las instancias procesales necesarias para decidir acerca de las declaraciones jurisdiccionales que se persiguen y aportar todas las pruebas que estimaren conducentes para acreditar sus pretensiones.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra Sra. Sandoval y la disidencia de sus autores.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sr. Manuel Valderrama R., y el Abogado Integrante Sr. Arturo Prado P.