
JURISPRUDENCIA

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Carolina Vásquez Rojas¹

“ESVAL S.A. contra GOBERNACIÓN MARÍTIMA DE VALPARAÍSO”

Corte Suprema, Recurso de Protección, Sentencia de fecha 29 de diciembre de 2016, Rol Ingreso Corte N° 45.916-2016.

En la sentencia en comento, recurre de protección ESVAL S.A. en contra del Capitán de Navío L.T. Cristián Gálvez Vergara y 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 por la suma de \$100.000 oro, por la responsabilidad que le cupo en una descarga mediana de aguas servidas al mar, en el sector barco Rojo de Papudo, el 11 de febrero de 2014.

Al respecto, la sentencia resulta de interés, atendido que su análisis contiene aspectos relevantes tanto en cuanto dice relación con la forma y oportunidad de los actos administrativos, como con el cumplimiento del debido proceso en el ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración del Estado, además del contenido sustantivo de la responsabilidad infraccional.

En cuanto a la primera materia, el recurrente denuncia infracciones a las reglas y principios de la Ley N° 19.880, de las cuales la sentencia de primera instancia no se habría hecho cargo; en particular en cuanto a la aplicación del artículo 54 de dicha norma legal.

1 **CAROLINA VÁSQUEZ ROJAS.** Abogada de la Procuraduría Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado.

A fin de comprender el contenido de las supuestas vulneraciones respecto de la aplicación del artículo 54 de la Ley N°19.880, resulta necesario considerar una breve cronología de los hechos materia del recurso.

Al respecto debemos dejar constancia que:

- a. La resolución sancionatoria habría sido dictada el 23 de octubre de 2014, interponiéndose en su contra recurso de reposición y en subsidio, jerárquico, desestimándose la reposición el 14 de noviembre de 2014, elevándose el expediente en la misma fecha en recurso jerárquico ante el Director general del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.
- b. Con fecha 28 de noviembre de 2014, se interpuso recurso de protección.
- c. Con fecha 28 de enero de 2015, el recurrente dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, suspendiéndose la tramitación del recurso de protección a contar del 26 de febrero de 2015.
- d. Con fecha 26 de noviembre de 2015 la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante rechazó el recurso jerárquico.
- e. Con fecha 12 de mayo de 2016 el Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.
- f. Con fecha 13 de julio de 2016 se dictó la sentencia de primera instancia que rechazó el recurso de protección.

La sentencia en comento, analizando en primer lugar la procedencia de la deducción del recurso de protección, encontrándose pendiente el conocimiento y fallo del recurso jerárquico; asienta una doctrina que ya se encontraba relativamente afinada, a propósito de que por la naturaleza del recurso de protección (acción constitucional), no es aplicable en caso de su interposición contra una resolución administrativa, la norma del inciso primero del artículo 54 de la Ley N°19.880, que inhibiría la deducción de pretensiones ante los Tribunales de Justicia cuando se encuentra pendiente una reclamación ante la Administración.

De esta forma se entiende 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, siendo ésta una compatibilidad de carácter constitucional que prevalece respecto de cualquier intento legislativo que pretenda coartar el ejercicio de esta acción, posición que ha de ser tenida en cuenta dentro del contenido de cualquier informe en recursos de protección, que pretenda enervar dicha acción invocando el contenido de la LBGPA.

Seguidamente, se ocupa la Excelentísima Corte de revocar la sentencia en alzada en cuanto a una segunda fuente de ilegalidad denunciada por la demandante, que dice relación con la improcedencia de que, encontrándose pendiente el conocimiento y fallo del recurso de protección, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante procediera a rechazar el recurso jerárquico deducido por ESVAL S.A.

Al respecto, el fallo en comento, aun cuando de todas maneras confirma el rechazo del recurso de protección por materias de fondo, invalida la Resolución N° 12.050/42 que resolvió el recurso jerárquico interpuesto por ESVAL S.A. contra la Resolución N° 12.050/10/115, haciendo aplicación del inciso tercero del artículo 54 de la Ley N° 19.880, que dispone que *“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”*, otorgando para este caso al recurso de protección la calidad de “acción jurisdiccional”, lo que es del todo relevante tratándose de procedimientos sancionatorios en los cuales procede el cobro de multas, por cuanto la invalidación pronunciada involucra que en casos como el que nos ocupa, durante la tramitación de la totalidad del procedimiento jurisdiccional se encontrará pendiente la resolución del recurso jerárquico, el que debería ser resuelto una vez ejecutoriada la sentencia del recurso de protección.

Cabe preguntarse entonces, si en este caso, la sentencia del recurso de protección ha de ser vinculante para el resultado del recurso jerárquico, siendo entonces la *“inhibición”* contemplada por la ley, casi una supresión de las facultades de la Administración del Estado, o si, de manera contraria, éste puede ser contrapuesto, lo que podría naturalmente estimarse como

un nuevo acto ilegal o arbitrario o incluso un desacato del contenido del fallo en caso de haberse acogido la acción constitucional.

Seguidamente el fallo se ocupa de las impugnaciones del demandante en relación con la supuesta falta de debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de DIRECTEMAR, mediante las cuales se alegó que las normas reglamentarias que las conceden, ofrecerían menos garantías al administrado que aquellas que contiene la Ley N° 19.880, en especial en cuanto dice relación con la etapa probatoria.

Al respecto, si bien la Corte Suprema hace eco de esa reclamación -citando incluso el contenido del fallo del Tribunal Constitucional pronunciado en el requerimiento sustanciado por el recurrente, en los autos Rol N° 2784-INA- hace presente que el estándar que ha definido dicha magistratura, para los efectos de rechazar los requerimientos de inaplicabilidad relativos a procedimientos para el ejercicio de potestades sancionatorias, existentes con anterioridad a la dictación de la Constitución de 1980 y la Ley N° 19.880, es que en ellos se cumpla con las exigencias básicas del debido proceso, tales como la formulación de cargos, notificación al inculpado, oportunidad para el ejercicio del derecho a defensa, incluyendo la posibilidad de allegar y producir pruebas, así como la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional; todo lo cual se habría cumplido en el caso de la multa impugnada en el recurso de protección en comento.

De esta manera, aun cuando en el caso *sublite* el recurso de protección es de todos modos rechazado, la Excelentísima Corte adopta y hace suyo la posición del Tribunal Constitucional en relación con el contenido del derecho al debido proceso, aún en el ejercicio de potestades sancionatorias conferidas por normativa anterior a la Constitución de 1980 o a la dictación de la Ley N° 19.880, aspecto de la mayor relevancia respecto de otros múltiples tipos de procedimientos administrativos sancionatorios no reglados.

Más adelante, atendiendo a las alegaciones del recurrente en torno a la falta de prueba –por parte de la DIRECTEMAR– del contenido de las infracciones sancionadas, y la existencia de una suerte de responsabilidad objetiva en el ejercicio de la actividad de las empresas sanitarias; el análisis de la Excelentísima Corte se centra en el alcance de la responsabilidad

infracional y en particular en el nivel de culpa que aquella contiene, estableciendo la idea de que, tratándose de actividades fiscalizadas por la administración del Estado, el objeto de análisis es la denominada “culpa infracional” y no la responsabilidad objetiva, toda vez que por tratarse la actividad ejercida por ESVAL S.A. de un servicio público entregado por el Estado a un concesionario, se imponen a éste las obligaciones de calidad y continuidad del servicio, invirtiéndose la carga de la prueba en caso de incumplimiento puesto que la culpa por las deficiencias se presume, siendo sólo posible al concesionario desvirtuar dicha presunción, por medio de la acreditación de un caso de fuerza mayor, tal como lo establecen los artículos 34 y 35 de la Ley General de Servicios Sanitarios, no habiendo existido en el caso discutido la acreditación de la existencia de una fuerza mayor.

De esta manera, el fallo en comento descarta la idea de responsabilidad objetiva, sobre la base de que la norma aplicable contiene una salida a ella, en caso de acreditarse fuerza mayor, sin perjuicio de lo cual, completando el análisis que ha venido realizando a propósito de la constitucionalidad de las facultades sancionatorias de la DIRECTEMAR, establece que aún si se tratare de un caso de responsabilidad objetiva, ello no viola el principio constitucional de la presunción de inocencia, desde que si bien se ha prohibido por la Carta Fundamental presumir la responsabilidad penal, ello no alcanza a la responsabilidad civil; lo que a mi juicio se condice plenamente con las tendencias modernas del derecho de daños, en particular tratándose de casos en que se ejercen, vía concesiones, actividades de enorme envergadura social, en las cuales debe primar la protección del usuario, víctima del daño.

