

Análisis de Coyuntura Regulatoria – Septiembre 2020

La exigencia constitucional del debido proceso en la fiscalización administrativa

Hace unos días se publicó la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N°8.696-2020, que declaró inaplicable la presunción establecida en el artículo 125-A de Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA). Esta sentencia se suma a dos anteriores sobre la misma materia: la sentencia Rol N°4.448-2018 que descartó la inaplicabilidad de la presunción del artículo 125-A y la sentencia Rol N°6.437-2017 que acogió por primera vez la inaplicabilidad de tal artículo.

En síntesis, la LGPA establece que cuando determinados funcionarios públicos sorprendan infracciones a las normas de dicha ley o de sus reglamentos, los funcionarios deben denunciar la infracción y citar al inculcado ante los juzgados civiles. La LGPA agrega, en su artículo 125-A, que la denuncia que presenta el funcionario público constituye una presunción de haber cometido la infracción.

Una presunción equivale a suponer algo por los indicios que se tiene de ello. Nuestra legislación regula la posibilidad de aplicar presunciones en sede judicial o administrativa, a efectos de que se pueda tener por acreditado un hecho no porque éste haya sido probado, sino porque de la confirmación de otro anterior se sigue la certeza del hecho presumido. En el derecho administrativo y regulatorio existen varias fuentes legales que contienen presunciones similares a la del artículo 125-A de la LGPA, en las que una infracción se presume a partir del contenido de un acta de fiscalización. Así, por ejemplo en el Código Sanitario, que establece que basta el acta del funcionario para dar por establecida la infracción. De ahí la importancia de la sentencia del Tribunal Constitucional para el derecho regulatorio en general.

El Tribunal Constitucional, en las sentencia indicadas al comienzo, ha ido delineando cierto estándar constitucional que debe cumplir el hecho base para que legítimamente pueda entenderse acreditado el hecho presumido. De las sentencias del Tribunal Constitucional puede deducirse que para que una denuncia o acta de fiscalización pueda servir como antecedente para presumir una infracción, los actos de control y fiscalización deben respetar el debido proceso, en particular el inciso 6º del artículo 19 N°3, sobre un procedimiento e investigación racionales y justos.

Dicho de otro modo, una presunción sólo podrá ser invocada por el juez o la Administración en el evento que la denuncia o el acta de fiscalización contenga todas las garantías procesales que prueben la infracción. De lo contrario, la Administración gozaría de una situación de privilegio procesal injustificada, por medio de una presunción que no tuvo la densidad suficiente para acreditar la vulneración de las normas regulatorias.

Conforme a lo anterior, si no se realiza una investigación racional y justa por parte de los funcionarios públicos, la denuncia toma el carácter de un simple reparo; debiendo ser objeto de impugnación y prueba completa la instancia correspondiente (STC Rol N°6437-2019 c. j. 11º). Por contraste, para que una denuncia sea capaz de legitimar una presunción, la primera debe ser suficiente para probar la infracción, como cuando *“describe exhaustivamente los hechos constatados y acredita la existencia de la misma”* (STC Rol N°6437-2019 c. j. 14º).

En resumen, las sentencias anteriores nos permiten afirmar: (i) las presunciones tienen un hecho basal (hecho conocido) y un hecho presumido. El hecho basal se sostiene en la apreciación directa de los hechos; (ii) la presunción puede acelerar las consecuencias jurídicas aplicables a los particulares a quienes les afecte la norma, por lo que la

Administración debe actuar con un nivel óptimo de certeza jurídica; (iii) una presunción debe construirse sobre elementos que permitan afirmar el hecho que se asume; y, (iv) por lo anterior, cuando una infracción se presume de una denuncia o acta administrativa, es necesario que la labor de inspección y verificación de la Administración cumpla con el estándar de un procedimiento e investigación racional y justo, dando a los denunciados – durante el acto de control y fiscalización- la posibilidad de descartar la eventual comisión infraccional.

Eduardo Álvarez Reyes
Tomás Jordán Díaz
Sebastián Pavlovic Jeldres
Manuel Pérez Saavedra

Septiembre 2020

Nota: Documento elaborado a partir del examen jurídico y de escenarios legislativos, políticos y sociales que inciden en los principales asuntos regulatorios. Se apoya en consultas a expertos en los temas mencionados, pero lo dicho es responsabilidad de los socios de AJP Abogados.

Nota: Nuestro equipo de abogados, dirigidos por nuestro socio Tomás Jordán D., fueron quienes lograron las dos causas de inaplicabilidad acogidas por el Tribunal Constitucional (Roles N° 8696-2020 y 6437-2019).