

Santiago, nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Visto:

En autos Rol C-4.501-2018, seguidos ante el Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, por sentencia de ocho de octubre de dos mil diecinueve, se acogió la denuncia en conformidad a la Ley General de Pesca y Acuicultura, condenándose a don Marcelo Enrique Sagredo Barrios y a don Nelson Antonio Vega Novoa, en sus calidades de armador y patrón, respectivamente, de la embarcación artesanal Don Claudio, por infracción a la normativa pesquera vigente consistente en capturar especies hidrobiológicas en contravención a la fijación de cuotas anuales por especie en un área determinada.

Respecto de esa decisión, la parte denunciada dedujo recurso de apelación, y una sala de la Corte de Apelaciones de Concepción, por resolución de veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, la confirmó.

En contra de dicho pronunciamiento, la misma parte interpuso recursos de casación en la forma y en el fondo, invocando la infracción de las normas legales que indica, a fin de que se lo invalide y dicte uno de reemplazo, en los términos que señala.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que la parte recurrente funda su arbitrio en la causal de nulidad consagrada en el artículo 768 N° 1 del Código de Procedimiento Civil, porque la magistratura al confirmar la sentencia del grado ha vulnerado las normas de competencia absoluta aplicables al caso de autos, esto es, los artículos 55 Ñ y 55 O de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Agrega, además, que se vulnera la correcta aplicación del artículo 124 de la Ley de Pesca, pues se le otorga un alcance que hace inoperante los artículos 55 Ñ y 55 O, dejando sin efecto la necesaria aplicación del principio de la especialidad, como norma de interpretación y aplicación de la ley.



Refiere, adicionalmente, que se conculcan las disposiciones contenidas en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, toda vez que los tribunales civiles han conocido del asunto fuera de su competencia y en una forma diversa a la señalada en la ley, arrogándose una facultad que, en base a las normas citadas, le corresponde conocer y sustanciar al Servicio denunciante, a través de su respectivo Director Regional. Contrariando estas disposiciones constitucionales, los tribunales de justicia han interpretado los artículos 124, 55, Ñ y 55 O de la Ley de Pesca y Acuicultura estimando que procede aplicar la normativa general contenida en el citado artículo 124, no obstante que la infracción denunciada está sujeta a un estatuto especial.

Por último, expresa que la sentencia recurrida transgrede la prohibición contenida en el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales, que refiere en términos expresos que es "*Prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes*". Explica que, en la especie, no existe discusión en orden a que la falta imputada a los denunciados consiste en sobrepasar la cuota que les correspondía extraer de la fracción artesanal de los productos hidrobiológicos a que tenían derecho, por lo que, tratándose de pescadores inscritos en el Régimen Artesanal de Extracción (RAE), la conducta a sancionar debe ser conocida por el Director Regional del Servicio Nacional de Pesca, como prescribe el artículo 55 O de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Solicita que se acoja el recurso de casación en la forma y se dicte sentencia de reemplazo que haga lugar a la excepción de incompetencia absoluta.

Segundo: Que, para una adecuada comprensión del asunto planteado, deben considerarse los siguientes antecedentes que constan en el proceso:



a).- La denuncia fue presentada el 30 de diciembre de 2018 por don Cristian Saldivia Sanhueza, inspector del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), ante el Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, teniendo como fundamento que don Marcelo Enrique Sagredo Barrios y don Nelson Antonio Vega Novoa, armador y patrón, respectivamente, de la embarcación Don Claudio, del Sindicato de Trabajadores Industriales Pescadores y Armadores y Ramos Afines de la Pesca Artesanal, capturaron el recurso sardina común y anchoveta con infracción a la cuota anual del año 2018 por especie en un área determinada, en los términos establecidos en los artículos 3 letra c), 107, 110 letra f) y 112 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Ello, no obstante que el Servicio Nacional de Pesca comunicó mediante Ord/VIII/N° 49.582, de 6 de noviembre de 2018, a la mencionada organización, que debía suspender las actividades extractivas sobre los recursos anchoveta y sardina común por haberse completado la cuota asignada para el año 2018.

b).- Los denunciados, que niegan haber incurrido en la transgresión, opusieron, entre otras alegaciones, la excepción de incompetencia absoluta de los tribunales civiles para conocer de las infracciones derivadas de hechos que supongan capturar en exceso de la asignación de cuota, puesto que la Ley General de Pesca y Acuicultura prevé que tales contravenciones deben ser objeto de eventual sanción por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, en razón del procedimiento administrativo referido para los pescadores artesanales en el artículo 55 letras Ñ y O.

c).- Apelada la sentencia, fue confirmada por una de las salas de la Corte de Apelaciones de Concepción.

Tercero: Que, entonces, las normas medulares en aparente conflicto son los artículos 3, letra c), 55, letras Ñ, O, Q y R en sus incisos cuarto y quinto, 110, letra f), 112 y 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura:

El artículo 3 señala: *"En cada área de pesca, independientemente del régimen de acceso a que se encuentre*



sometida, el Ministerio, mediante decreto supremo fundado, con informe técnico de la Subsecretaría y comunicación previa al Comité Científico Técnico, correspondiente y demás informes que se requieran de acuerdo a las disposiciones de la presente ley, para cada uno de los casos señalados en este inciso, podrá establecer una o más de las siguientes prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos:" Y su letra c) inciso primero: "un área determinada o cuotas globales de captura. Estas cuotas globales de captura se podrán determinar por períodos de hasta tres años, debiendo siempre establecerse la magnitud anual. En el evento que no se capture la totalidad en un determinado año no se podrá traspasar al año siguiente".

El artículo 55, letra Ñ, indica: "Al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea la forma de ésta, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario, se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva. Con todo, la sanción de descuento siempre se hará efectiva en la cuota asignada, aun cuando el infractor titular, arrendatario o mero tenedor, la haya enajenado durante la secuela del procedimiento sancionatorio o de reclamación judicial, salvo que la sanción o la existencia del procedimiento sancionatorio se hayan inscrito al margen de la inscripción en el registro a que se



refiere el artículo 30 con posterioridad a la enajenación, arrendamiento o cambio de tenedor. Los pescadores que sean titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea ésta, serán solidariamente responsables de la infracción a que se refiere el inciso anterior (...)"

El artículo 55, letra O, precisa: "Las sanciones administrativas a que se refieren los artículos anteriores, serán aplicadas de conformidad con el procedimiento previsto en el presente artículo, por resolución del Director Regional del Servicio que tenga competencia en el lugar donde tuvieren principio de ejecución los hechos que configuran la infracción. En los casos que, a juicio del Servicio, se configure algún hecho constitutivo de infracción, notificará esta circunstancia al presunto infractor, remitiéndole el informe de infracción y de todos los antecedentes en que ésta se funda. El procedimiento previsto en el presente artículo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada (...)"

El artículo 55, letra Q, indica "Los sancionados dispondrán de un plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de la resolución sancionatoria, para reclamar de ella ante la Corte de Apelaciones que corresponda, la que deberá pronunciarse en cuenta sobre la admisibilidad del reclamo y si éste se ha interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por 15 días hábiles al Servicio. Evacuado el traslado, la Corte ordenará traer los autos en relación, agregándose la causa en forma extraordinaria a la tabla del día siguiente, previo sorteo de la sala cuando corresponda. La Corte dictará sentencia dentro del término de 15 días. La resolución que expida la Corte de Apelaciones será apelable en el plazo de diez días, recurso del que conocerá en cuenta la Corte Suprema, sin esperar la comparecencia de las partes, salvo que estime conveniente traer los autos en relación. En contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no procederá el recurso de casación. El Servicio tendrá siempre la



facultad de hacerse parte en estos procesos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123."

El artículo 55, letra R, en sus incisos cuarto y quinto, regla: "El sancionado, titular, arrendatario o mero tenedor de una licencia transable de pesca o permiso extraordinario de pesca o el armador de una asignación individual artesanal o los armadores artesanales titulares de una asignación colectiva, que no hubiere enterado la multa en tesorería dentro del término legal, como medida de apremio podrá imponérsele la suspensión de sus derechos de pesca y consecuentemente, la prohibición de zarpe de su embarcación, en tanto no haga pago íntegro de la multa impuesta. Asimismo, si el sancionado careciere de tales instrumentos o le fueren caducados, el pago de la multa será ejecutado por la Tesorería General de la República. El apremiado que incumpliere la medida impuesta de conformidad con el inciso anterior, será sancionado con la suspensión de la licencia, permiso o asignación individual o colectiva por un año. En caso de reincidencia dentro de los tres años desde el término de la suspensión se caducará la licencia, permiso o asignación individual o colectiva".

El artículo 110 determina: "Serán sancionados con multa de una a cuatro veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la denuncia, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, reducida a toneladas de peso físico, y con el comiso de las especies hidrobiológicas y de las artes y aparejos de pesca, o equipo y traje de buceo, según corresponda, con que se hubiere cometido la infracción, los siguientes hechos:". Letra f) "Capturar especies hidrobiológicas en contravención a lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 3º y en la letra c) del artículo 48".

El artículo 112, inciso primero, consigna: "En los casos de los artículos 110, 110 bis y 110 ter, el capitán o patrón de la nave pesquera industrial con que se hubiere cometido la infracción será sancionado personalmente con multa de 30 a



300 unidades tributarias mensuales, y el patrón de la embarcación artesanal, con multa de 15 a 150 unidades tributarias mensuales".

A su vez, el artículo 124 dispone: "El conocimiento de los procesos por infracciones de la presente ley corresponderá a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde ellas se hubieren cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución. Si la infracción se cometiere o tuviere principio de ejecución en aguas interiores marinas, el mar territorial, en la zona económica exclusiva, o en el mar presencial o en la alta mar en el caso de letra h) del artículo 110, será competente el juez civil de las ciudades de Arica, Iquique, Tocopilla, Antofagasta, Chañaral, Caldera, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Pichilemu, Constitución, Talcahuano, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Castro, Puerto Aysén, Punta Arenas o el de Isla de Pascua. Cuando se trate de infracciones cometidas dentro de la Zona Económica Exclusiva por naves que enarboleen pabellón extranjero, será competente el Juez Civil de las ciudades de Arica, Iquique, Valparaíso, Talcahuano, Puerto Montt, Puerto Aysén o Punta Arenas. Corresponderá el conocimiento de estas causas al tribunal más próximo al lugar en que se cometió la infracción. En los lugares en que exista más de un tribunal con la misma jurisdicción, corresponderá el conocimiento al que se encuentre de turno a la fecha en que se sorprenda la infracción según la regla establecida en el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales".

Cuarto: Que, para dilucidar cuáles disposiciones regulan la denuncia formulada por Sernapesca, ha de recordarse, como ha quedado dicho, que los hechos consisten en que don Marcelo Enrique Sagredo Barrios y a don Nelson Antonio Vega Novoa, armador y patrón, respectivamente, de la embarcación Don Claudio, del Sindicato de Trabajadores Industriales Pescadores y Armadores y Ramos Afines de la Pesca Artesanal, recolectaron el recurso sardina común y anchoveta con infracción a la cuota anual de captura por



especie en un área determinada. Ello, no obstante que el Servicio Nacional de Pesca comunicó mediante Ord/VIII/N° 49.582, de 6 de noviembre de 2018, a la mencionada organización, que debía suspender las actividades extractivas sobre los recursos anchoveta y sardina común por haberse completado la cuota asignada para el año 2018.

Quinto: Que, como primera cuestión, se debe consignar que la infracción denunciada se circunscribe a las unidades de flota diferenciadas del compendio extractivo de pesca denominado "Registro Pesquero Artesanal", sujetas al "Régimen Artesanal de Extracción", y a una cuota global de captura en una determinada región, sea por área, tamaño de las embarcaciones, caleta, organizaciones o el tamaño de las embarcaciones, fijada por resolución de la Subsecretaría de Pesca. Régimen que, con motivo de la modificación de la Ley 20.657, publicada el 9 de febrero de 2013, se reguló mediante la incorporación al Título IV en un párrafo 4° designado precisamente "Del Régimen Artesanal de Extracción" que anexó las letras I a la T en el artículo 55, y sustituyó el antiguo artículo 48 A de la misma ley.

Sexto: Que, también debe recalcar que en el Mensaje del Ejecutivo que propuso el texto de la Ley 20.657, según su historia fidedigna, se dejó constancia que *"se innova en el presente proyecto al establecer un procedimiento administrativo sancionador, el cual ya no será substanciado a nivel central sino que por el Director Regional del Servicio Nacional de Pesca que tenga competencia en el lugar donde tuvieren el principio de ejecución los hechos que configuran la infracción. Lo anterior implica que detectada la comisión de la infracción se tramita un procedimiento administrativo que garantiza un debido proceso y el cual culmina con una resolución de absolución o condena del Director Regional del Servicio"* (Historia de la Ley N° 20.657, pp. 16 y 17).

A su vez, la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados informó que *"El presente proyecto establece un procedimiento administrativo*



sancionador, el cual ya no será substanciado a nivel central, sino por el Director Regional del Servicio Nacional de Pesca respectivo. Este procedimiento busca garantizar un debido proceso y culmina con una resolución o condena del Director Regional del Servicio, la que podrá ser reclamada ante la Corte de Apelaciones que corresponda, cuya sentencia solo podrá ser apelada ante la Corte Suprema" (Historia de la Ley N° 20.657, pp. 163 y 164; 168).

En el informe de Comisión de Hacienda del Senado, se otorgan recursos financieros para tal objetivo, y se afirma: "Se agregan sanciones administrativas a aplicar por el Servicio para incumplimientos asociados con el Régimen Artesanal de Extracción (RAE), que es una forma de administración mediante propiedad colectiva sobre los recursos pesqueros. De esta forma el Servicio contará con herramientas más disuasivas que las sanciones a través de tribunales que se aplican años después de cometida la infracción. Dichas sanciones serán aplicadas por los Directores Regionales respectivos, con el objeto de una mayor oportunidad en la aplicación de sanciones y de descentralización. La instrucción y sustanciación del procedimiento estará a cargo de un funcionario que designe el Director Nacional del Servicio".

Séptimo: Que, en definitiva, efectivamente el legislador en el caso de la actividad extractiva artesanal, diseñó a partir de la letra "I" del artículo 55, en el párrafo 4° del Título IV de la Ley de Pesca y Acuicultura, un "Régimen Artesanal de Extracción" (RAE) que considera la asignación de la fracción artesanal de la cuota global de captura en un determinado período y región geográfica, incorporándose, según corresponda, a los pescadores artesanales debidamente inscritos en el "Registro Pesquero Artesanal", como al "titular, arrendatario o mero tenedor de una licencia transable de pesca o permiso extraordinario de pesca o el armador de una asignación individual artesanal o los



armadores artesanales titulares de una asignación colectiva", según el inciso cuarto de su artículo 55 R.

Luego, específicamente, en el artículo 55, letra Ñ, se tipifica y sanciona administrativamente -según la descripción dada- al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario.

Consecuencialmente, de las letras O a la R del artículo 55, se describe el procedimiento administrativo correspondiente y las reglas atinentes de punición.

Octavo: Que, conforme a lo enunciado, no cabe duda que las normas que regulan el procedimiento sancionatorio administrativo son especiales y se refieren a la pesca artesanal extractiva y sus asignatarios, aplicándose particularmente respecto de las infracciones contempladas en el Título IV de la Ley General de Pesca y Acuicultura, entre ellas, la relativa al exceso de captura de la cuota global permitida, de manera que por el principio de especialidad y en atención a la naturaleza de la infracción, el procedimiento sancionatorio es administrativo y no sujeto a la jurisdicción de los tribunales civiles, según las normas atinentes, que deben aplicarse de forma preferente a las generales contempladas en esa ley.

Por consiguiente, establecidos los preceptos que regulan la cuota global de pesca artesanal extractiva en una zona determinada, y la sanción a quienes la realizan en contravención a sus particulares disposiciones, en un procedimiento de orden administrativo sujeto al Director Regional de Sernapesca, reglado en el párrafo 4° del Título IV de la Ley de Pesca y Acuicultura (artículo 55 letras Ñ y O), a ello debe estarse, y no a las prescripciones generales de los artículos 124 y 125 del Título IX de la citada ley, que establecen un procedimiento de orden civil de competencia de los juzgados de letras correspondientes para otros casos y destinatarios. Conclusión que es concordante con la



historia fidedigna de la ley, su espíritu y finalidad que pretende, pues, como se ha dicho precedentemente, se persigue un efecto más disuasivo, descentralizado y preponderantemente oportuno, habida consideración que se propugnó que la acción del servicio a cargo de la instrucción y sanción, en ciertos eventos como el de la especie, ha de ser eficaz y eficiente, pues se entregó al órgano de la administración mayores recursos financieros y tecnológicos.

Noveno: Que la protección de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente en general, principalmente desde la década de 1980, ha significado un arduo desafío para un país como Chile con una larga zona marítima costera. Exigencias que evidentemente trascienden el espacio administrativo y jurisdiccional, en el empleo de estrategias efectivas para contener, regular y sancionar un fenómeno que pone en riesgo la existencia del ecosistema y su debida integración y armonía. En el informe sobre "La Legislación Pesquera y las modificaciones producto de la Ley N° 20.657", de la Biblioteca del Congreso Nacional, realizado por Leonardo Arancibia Jeraldo en el año 2014, se dejó constancia que: *"A partir de la década de los ochenta comienzan a presentarse las primeras medidas de restricción de acceso y asignación de cuotas de captura, asociadas a los desembarques que llegaron a máximos históricos y generaran temas de sobreinversión pesquera que desembocaron en problemas con los recursos y la necesidad de reorganizar el sector"*. El diseño, en los últimos años, consideró crear y potenciar la administración del Estado por medio de *"atribuciones consultivas o resolutivas dependiendo de la materia tratada, la categorización de los pescadores en industriales y artesanales, el establecimiento de un área de reserva de 5 millas para la pesca artesanal, el manejo de pesquerías por cuotas de captura, la regionalización de las operaciones de los pescadores artesanales y el establecimiento de áreas de manejo para la pesca artesanal (...), sentar las bases para la acuicultura y el*



establecimiento de zonas protegidas (áreas marinas y reservas)".

Fue en esa dirección que se instauraron distintos procedimientos de instrucción y sanción para las contravenciones a las normas reguladoras, según fuere la necesidad de actuar oportunamente en la protección del ambiente marino y sus especies.

Décimo: Que diseñado, entonces, un procedimiento administrativo especial en el artículo 55, letras Ñ y O, del párrafo 4° del Título IV de la Ley de Pesca y Acuicultura, el mismo compendio, desde los artículos 124 y 125, se adscribe al Título IX un apartado denominado "Infracciones, Sanciones y Procedimientos", normativa que es de carácter genérica, según se manifiesta expresamente en el inciso final del artículo 108 referido a las "sanciones", cuando expresa: "*Lo señalado en el presente artículo es sin perjuicio de otras sanciones que para casos especiales establezca esta ley*".

A su vez, el artículo 110, del Título IX se inicia con la misma mención retributiva con sujetos pasivos indeterminados "*Serán sancionados con multa (...) los siguientes hechos:*". Y se enumeran enseguida distintas contravenciones, entre las que se encuentra la letra f), relativa a "*capturar especies hidrobiológicas en contravención a lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 3° (...)*". Similar redacción que se emplea en el artículo 112 cuando enuncia la extensión de la punición para los casos de los artículos 110, 110 bis y 110 ter, tanto al "*capitán o patrón de la nave pesquera industrial*", como al "*patrón de la embarcación artesanal*".

Undécimo: Que, siendo los elementos que determinan la competencia de los tribunales de justicia la materia, el fuero, la cuantía y el territorio, claro está, por las razones expresadas en las motivaciones anteriores, que el primer elemento fija el conocimiento de este procedimiento en sede administrativa, de manera tal que corresponde acoger el



recurso de casación en la forma impetrado por la parte denunciada.

De conformidad a lo expuesto, y lo señalado en los artículos 768, 786 y 808 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en la forma deducido por el abogado don Pablo Manríquez Díaz, por los denunciados, en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, reemplazándola por la que se dictará a continuación, sin nueva vista de la causa.

Téngase por no interpuesto el recurso de casación en el fondo deducido.

Regístrese.

Rol N° 2.569-2022



Pronunciado por la Cuarta Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Gloria Chevesich R., Andrea Maria Muñoz S., Maria Gajardo H., Diego Gonzalo Simpertigue L. y Ministro Suplente Juan Manuel Muñoz P. Santiago, nueve de septiembre de dos mil veintidós.

En Santiago, a nueve de septiembre de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

