

0000466

CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS



2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.011-23 INA

[16 de enero de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 163,
166, 167 Y 174 DEL CÓDIGO SANITARIO

SOCIEDAD CONSTRUCCIONES MACACE SPA.

EN EL PROCESO ROL C-892-2022, SEGUIDO ANTE EL QUINTO JUZGADO CIVIL
DE VALPARAÍSO

VISTOS:

Que, Sociedad Construcciones Macace SpA. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 163, 166, 167 y 174, del Código Sanitario, en el proceso Rol C-892-2022, seguido ante el Quinto Juzgado Civil de Valparaíso.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código Sanitario,

(...)

Artículo 163.- Cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva. La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código.”.

(...)

Artículo 166.- Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios el testimonio de dos personas



contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla.”.

(...)

Artículo 167.- *Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite.*

(...)

Artículo 174.- *La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.”.*

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente refiere que mediante Resolución Exenta N° 2205227 de 2 de junio de 2022, la Seremi de Salud de Valparaíso resolvió sancionar a Sociedad Construcciones Macace SpA. con una multa por 500 UTM.

La sanción referida se funda, señala, en un accidente con resultado de muerte del trabajador Darío Antonio Parra Fuentealba, quien prestó servicios a la sociedad requirente, en una faena de mantención de techumbre del liceo Mannheim. En específico, la entidad imputó la infracción las disposiciones de los arts. 183-E y 184 del Código del Trabajo; 67, 68 y 66 bis de la Ley N° 16744; 3°, 36, 37, 53 y 54 del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud; y 21, 22 y 23 del Decreto Supremo N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Para lo anterior, destaca que la autoridad sanitaria otorgó valor de plena prueba al acta levantada por sus funcionarios, desestimando sus alegaciones, omitiendo ponderar debidamente la prueba de descargo. Por ello, en contra de tal resolución, presentó reclamación de la multa ante el Quinto Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, en causa Rol C-892-2022, en actual tramitación, en etapa probatoria.

Se arguye contrariedad a la Constitución desde su artículo 19 N° 3, incisos sexto, séptimo, octavo y noveno, en relación con el principio de tipicidad, presunción de inocencia y proporcionalidad.

La requirente arguye que de la simple lectura del artículo 163 del Código Sanitario puede concluirse que, tal disposición sostiene que, cuando se inicia el sumario de oficio, ex ante, ya está considerado el sumariado como infractor. Con ello, la ley ya lo califica como culpable de un hecho constatado por el fiscalizador del Servicio. En otras palabras, bastará esa acta, para establecer la infracción a las leyes y reglamentos sanitarios, para que luego con sólo esta única acta, se dicte sentencia sin más trámite. Leído tal precepto, en línea con lo dispuesto en los artículos 166 y 167 del Código referido, es posible verificar que antes de cualquier ejercicio de



jurisdicción se asume la responsabilidad del administrado, entregándole además valor de plena prueba al acta del fiscalizador.

Con lo anterior, el grado de participación y la responsabilidad infraccional está predeterminada y ya establecida por la ley como “infractor” (art. 163); luego es la misma ley la que da valor de plena prueba al acta de un único fiscalizador para establecer la infracción (art. 166 “basta”) y sólo con ese mérito se dicta sentencia inmediata (art. 167). Ello implica una real presunción de derecho sobre la responsabilidad infraccional.

Seguidamente, arguye que el artículo 166 del código sanitario vulnera la garantía del debido proceso en relación con la tutela judicial. No es admisible, en los términos de un debido proceso, que asume la igualdad de armas y bilateralidad de la audiencia, que una norma señale que “*basta*” para dar por establecida la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios, especialmente considerando que en autos ha negado la existencia de los hechos constatados por la autoridad administrativa. Ello imposibilita la existencia de un procedimiento racional y justo pues únicamente importa lo constatado por el ente fiscalizador, eliminando toda posibilidad de acceder a un pronunciamiento de un juez independiente e imparcial.

En igual sentido, refiere que no hay debido proceso, sin investigación racional y justa si, por la vía de reglamento si privan los efectos propios de la doble instancia establecido en el art. 15 de la ley 19.880. No es posible que el ente sancionador pueda ejercer la jurisdicción con “imparcialidad” y con “objetividad”, si es él mismo quien denuncia, por intermedio de sus agentes, investiga, por intermedio de sus trabajadores, sanciona, por los hechos constatados por sus fiscalizadores, y condena, por la declaración de uno solo de sus apatronados; y, al revisar las reclamaciones cuando estas son reclamadas, es él mismo, quien la mantiene y argumenta, y además, en base a su propio reglamento dictado por él mismo, niega la doble instancia, es decir, niega el recurso jerárquico para reclamar lo resuelto por el Seremi ante su superior jerárquico.

En suma, los art. 166 y 167 referidos privan de constitucionalidad al procedimiento contencioso administrativo sanitario, por cuanto éste no se ajusta al debido proceso, porque, no hay una investigación ni racional ni justa, porque, el órgano que ejerce jurisdicción carece de imparcialidad para resolver en contra de su propia denuncia, en contra de su propia prueba, a la cual la ley le asigna la calidad de plena.

A su vez, el artículo 174, inciso primero, del Código Sanitario vulnera el principio de tipicidad y de proporcionalidad, integrantes del debido proceso, de conformidad al artículo 19 N° 3, incisos sexto y noveno, de la Constitución.

La norma no describe el núcleo esencial de la conducta reprochada, careciendo de densidad normativa que permita su comprensión cabal, según la jurisprudencia constitucional ha reconocido. La ley no describe suficientemente la conducta objeto de la sanción administrativa y se limita a efectuar una simple remisión a las normas y actos administrativos que en ella se indican.

Asimismo, la norma resulta desproporcionada. Es el mismo órgano público el que se encarga de fiscalizar y de sancionar, como también de definir la cuantía de la sanción, que queda a total discreción del funcionario a quien llegue el expediente en la Seremi de Salud.



Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 8 de febrero de 2023, a fojas 106, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 16 de marzo de 2023, a fojas 430, se declaró admisible. Conferidos traslados fueron formuladas las siguientes observaciones:

El Consejo de Defensa del Estado, a fojas 440, evacúa traslado abogando por el rechazo del libelo por las siguientes consideraciones:

La interpretación propuesta por el requirente se aparta completamente de aquella fijada para tales preceptos legales por la Corte Suprema en cuanto Tribunal de Casación, entendiéndose que si bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 y al inciso primero del artículo 171, ambos del Código Sanitario, el acta levantada por el competente funcionario basta para dar por establecida la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios, aquello sólo constituye una presunción de carácter simplemente legal.

Destaca que la sanción se impuso conforme al sistema sancionatorio imperante y a los parámetros entregados a la autoridad sancionadora, motivada debidamente, con proporcionalidad, razonabilidad y fundamentación en la misma, por infracciones a conductas previamente determinadas en cuerpos reglamentarios, lo que en cualquier caso será objeto de análisis por el juez de instancia, todo ello bajo el estricto cumplimiento del contenido de forma y fondo del procedimiento respectivo, habiendo ejercido su derecho a defensa el requirente en tiempo y forma. Por ello, no resulta efectivo que se haya impedido controvertir los hechos objeto de imputación.

Además, la imposición de sanciones por parte del órgano fiscalizador en este caso no deriva del ejercicio de una función jurisdiccional, sino por el contrario de una potestad administrativa sancionadora validada por el legislador.

Respecto al artículo 174 del Código Sanitario niega la existencia de vulneraciones constitucionales. De su tenor literal se desprende que aquella sólo tiene por objeto atribuir a la autoridad sanitaria poder de sanción ante la constatación de las infracciones sanitarias en tanto que, las normas que recogen los deberes de conducta oponible al requirente se encuentran contenidas en cuerpos legales y reglamentarios no impugnados.

En la especie, la impugnación del requirente apunta a una cuestión de estricta legalidad directamente relacionada con el control de juridicidad que el juez del fondo debe ejercer respecto al correcto ejercicio por la autoridad sanitaria de la discrecionalidad conferida por el legislador para la determinación del monto de la multa administrativa.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 20 de septiembre de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la parte requirente, del abogado Hugo Leal González, y por la parte requerida, del abogado Carlos Dorn Garrido.

Se adoptó acuerdo en igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.



CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

1. Que, la gestión pendiente sobre la cual recae el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de autos tiene su origen en el sumario sanitario incoado por la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud de la Región de Valparaíso, en contra de la requirente, Sociedad Construcciones Macace SpA, que siguió una visita inspectiva a faena en contexto de un accidente con resultado de muerte de un trabajador que prestó servicios a la sociedad requirente, y que culminó con la dictación de la Resolución Exenta N° 2205227, de 2 de junio de 2022, mediante la cual dicho organismo estatal le aplicó como sanción una multa de 500 UTM por haber infringido las disposiciones de los arts. 183-E y 184 del Código del Trabajo; 67, 68 y 66 bis de la Ley N° 16744; 3°, 36, 37, 53 y 54 del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud; y 21, 22 y 23 del Decreto Supremo N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2. Que, con fecha 27 de junio de 2022 la requirente interpuso reclamo judicial ante el 5° Juzgado Civil de Valparaíso, en proceso Rol C-892-2022, en contra de la resolución ya individualizada solicitando que sea dejada sin efecto, o en subsidio, se rebaje proporcionalmente la multa.

Actualmente el proceso se encuentra en etapa probatoria, habiéndose dictado con fecha 18 de agosto de 2022 la resolución que recibe a la causa a prueba y que fija los siguientes hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos:

“1.- Efectividad que el 19 de marzo de 2022, aconteció un accidente que afectó a un trabajador de la reclamante. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.

2.- Efectividad que, con fecha 23 de marzo de 2022, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, efectuó una fiscalización, que motivó la instrucción del sumario sanitario en el cual se impuso la sanción de 500 Unidades Tributarias Mensuales a la reclamante. Hechos y circunstancias que si lo acreditan.

3.- Efectividad de haberse practicado la notificación del acto administrativo fuera del plazo legal.

4.- Efectividad que los hechos referidos en el sumario sanitario, constituyen una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.

5.- Efectividad que la sanción aplicada al actor, guarda correspondencia con la infracción cometida por aquel. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.

6.- Efectividad que la multa impuesta a la reclamante se aplicó con infracción al principio non bis in ídem. Hechos y circunstancias que lo acreditarían”.

3. Que, la requirente solicita la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 163, 166, 167 y 174 del Código Sanitario.

En cuanto a los artículos 163, 166 y 167 del Código Sanitario, sostiene que estos otorgarían el valor de plena prueba al acta de un único fiscalizador para dar por establecida la infracción y, con su mérito, dictar sin más la resolución sancionatoria. Esto, a juicio del requirente, se traduce en una presunción de derecho de



responsabilidad criminal y vulnera la presunción de inocencia, infringiendo con ello el artículo 19 N° 3 inciso sexto y séptimo de la Constitución. Agrega que estos preceptos no se ajustan al debido proceso, no habría una investigación ni racional ni justa, porque, el órgano que ejerce jurisdicción carece de la imparcialidad, objetividad e independencia necesaria para resolver en contra de su propia denuncia y prueba, a la cual la ley le asigna la calidad de plena, y los artículos citados obligarían en dichos términos por ser normas imperativas en su redacción.

Respecto del artículo 174 del Código Sanitario sostiene que el precepto vulnera los principios de reserva legal, legalidad y tipicidad, porque no hay una determinación de las conductas punibles, cuestión que es delegada a otras leyes, reglamentos y resoluciones de la autoridad administrativa. En el caso de autos, la requirente habría sido sancionada por infringir no una norma del Código Sanitario, sino además por reglamentos.

II. SOBRE LO QUE NO SE PRONUNCIARÁ ESTA SENTENCIA

4. Que, no obstante los esfuerzos del requirente de reconducir los vicios de inconstitucionalidad alegados a la forma en que habría tramitado la autoridad sanitaria el procedimiento administrativo e impuesto la sanción administrativa, esta sentencia no se va a pronunciar sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 2205227, pues es un asunto que claramente corresponde sea decidido por el juez del fondo. Como se ha sostenido reiteradamente, *“esta Magistratura carece de competencia y jurisdicción para resolver las cuestiones [...] de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo”* (STC 1182 c. 5°); y en el mismo sentido se ha dicho que *“la acción de inaplicabilidad no es la vía para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse”* (STC 1141 c. 5°); por lo que no puede prosperar *“una acción de inaplicabilidad en que, bajo la aparente imputación de inconstitucionalidad en la aplicación de determinado precepto legal en una gestión judicial pendiente, en realidad se pretende cuestionar la forma o modalidad en que determinadas autoridades han procedido en el cumplimiento de sus potestades privadas”* (STC 1244 c. 20°).

5. Que, en diversos pasajes del requerimiento, y especialmente a fs. 12 y siguientes, el requirente cuestiona el hecho de que a través del Decreto Supremo 136 del año 2004 “Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud” se haya dispuesto que *“Respecto de las resoluciones dictadas por el Secretario Regional Ministerial o sus delegados, que apliquen sanciones o medidas en sumarios sanitarios no procederá el recurso jerárquico”* concluyendo el requirente que *“No hay debido proceso si, por la vía de reglamento si (sic) privan los efectos propios de la doble instancia establecido en el art. 15 de la Ley 19.880”* (fs. 13). Estas alegaciones no se relacionan con ninguno de los preceptos impugnados, ni siquiera con el caso concreto al haberse ejercido ya una acción jurisdiccional, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento a su respecto.

III. SOBRE LA IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 163, 166 Y 167 DEL CÓDIGO SANITARIO

6. Que, como se dijo, la impugnación de estos artículos se sustenta, principalmente, en una infracción del artículo 19 N° 3 inciso séptimo de la



Constitución que establece que *“La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal”*.

Sin embargo, la infracción constitucional está lejos de configurarse en la especie, y para arribar a esta conclusión ni siquiera es necesario entrar en la discusión acerca de si este precepto constitucional -que se refiere a la responsabilidad penal- alcanza a la responsabilidad administrativa. Lo cierto es que los preceptos cuestionados no contienen una presunción de derecho, tampoco una presunción de responsabilidad, y hasta podría discutirse si estamos genuinamente ante una presunción legal o más bien ante reglas de valor probatorio y de suficiencia de prueba para tener por verdaderos hechos dentro del procedimiento administrativo, que desde luego pueden ser desvirtuados por el interesado.

7. Que, el acta administrativa es el resultado de una actuación administrativa efectuada por el funcionario respectivo, mediante la cual obtiene una percepción sensorial de la realidad, es decir, a través de sus sentidos, experiencia y competencias, siendo capaz de verificar el cumplimiento de los estándares previstos, con el objeto de prevenir o corregir, hechos o conductas ocurridos o que potencialmente produzcan los daños o riesgos que el legislador quiso proscribir.

En razón de lo anterior, la administración provee de los medios materiales y personales que permiten levantar la información necesaria para determinar si la actividad inspeccionada satisface la regulación establecida. De tal modo, el acta será un documento emitido por el órgano de la administración, mediante el cual se recoge el resultado de las actividades de comprobación o investigación, declarándose en él, ya sea la conformidad o disconformidad de la actividad inspeccionada a la normativa que le es aplicable (Ver en este sentido STC 13.073-22, c. 10^o).

8. Que, en relación con la inspección sanitaria, el artículo 156 del Código Sanitario establece la potestad de la autoridad, precisando, a su vez, los requisitos de validez de las actas respectivas. En tal sentido, el primero -de carácter subjetivo- se refiere al hecho de que las actuaciones de inspección deben ser realizadas por funcionarios; el segundo requisito, de naturaleza material, se configura al establecerse el deber de dejar *“constancia de los hechos materia de la infracción”*; y finalmente se precisa de un requisito formal, en atención a que el acta debe ser firmada por el funcionario que practique la diligencia, sin perjuicio de que el resto de los concurrentes a la inspección también puedan firmarla (artículo 158).

Por otra parte, el Código Sanitario establece que el acta de inspección cumple diversas funciones, toda vez que (a) deja constancia de los hechos (artículo 156); (b) puede dar lugar a un sumario administrativo iniciado de oficio (artículo 163); (c) puede llegar a tener valor probatorio, si comprueba la infracción (artículo 166). Y, finalmente, (d) permite al inspector adoptar medidas administrativas (prohibición de funcionamiento, paralización de faenas, destrucción y desnaturalización de productos) con el solo mérito del acta (artículo 178), como consecuencia del valor asignado al bien jurídico cautelado.

9. Que, respecto a la aplicación del artículo 163 del Código Sanitario, al establecer que *“Cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva. La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código”* su configuración es resultado del ejercicio de las facultades conferidas a la administración, al tratar al sumariado como infractor, como consecuencia de la



suficiencia del acta administrativa para dar por establecida la existencia de la infracción (artículo 166 del Código Sanitario).

Ahora bien, en lo referido a la presunta afectación al derecho a presumir la inocencia del sumariado, producto de la utilización de la voz “infractor”, cabe hacer presente que la autoridad Sanitaria, conducida por el principio de oficialidad, no está relevada de probar los hechos en que se funda la infracción, toda vez que ellos deben acreditarse por los medios establecidos por la ley. En relación con ello, el artículo 162 del Código Sanitario establece que *“La autoridad Sanitaria, tendrá autoridad suficiente, para investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias”*. Lo cual es coherente con la facultad de la cual se encuentra investido como Ministro de fe, la que no ha sido controvertida en esta sede constitucional.

En tal sentido, el acta es un testimonio de los hechos apreciados por el funcionario, diferentes a las valoraciones, opiniones o manifestaciones de otros testigos. Sin perjuicio de lo cual, el acta admitirá prueba en contrario, sin devenir, por tanto, en una presunción de derecho en contra del infractor. Así, ante la existencia de hechos que sean concluyentes, es decir, que existan actos u omisiones de una magnitud tal que con su sola ocurrencia evidencien una conducta constitutiva de infracción, el levantamiento del acta dará fe de dichos hechos, sin perjuicio de que en otras oportunidades procesales dicha calificación pueda ser desvirtuada.

10. Que, en efecto, en cuanto al valor probatorio del acta de inspección, no puede olvidarse que estamos en presencia de un acto administrativo y, en cuanto tal, goza de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios (artículo 3 de la Ley 19.880), de modo que los preceptos impugnados no innovan en este punto y, aún más, el valor probatorio asignado al acta es consistente con el carácter de ministro de fe del funcionario respectivo, de acuerdo con el artículo 156 del Código Sanitario, cuestión que no parece alejarse de las reglas generales en materia probatoria respecto de instrumentos públicos.

En este sentido, el artículo 166 del Código Sanitario, además de establecer legalmente el valor probatorio del acta, es una regla de suficiencia de prueba ante ausencia de otra, en el sentido de que, a falta de otra prueba que controvierta el acta, es posible tener por acreditada la infracción con su mérito.

El artículo no impide la aportación de pruebas por parte del presunto infractor. En tal caso la totalidad de la prueba rendida deberá ser valorada conforme a las reglas generales en materia administrativa, y luego de ello, se deberá determinar si se pueden tener por verdaderos los hechos constitutivos de la infracción.

11. Que, como se viene razonando, los hechos contenidos en el acta pueden ser desvirtuados. Ello es así, porque el mismo artículo 163 del Código Sanitario permite concurrir a la persona citada con todos sus medios probatorios, admitiéndose expresamente la prueba testimonial (cfr., artículos 161 y 164 del Código Sanitario), y todo lo anterior, sin perjuicio de las reglas de la Ley 19.880 que, en virtud de su artículo 1, se aplican de forma supletoria a este procedimiento, contemplándose allí diversas garantías para el administrado (vgr., imparcialidad, contradictoriedad, impugnabilidad). En este sentido, las personas tienen derecho a aducir alegaciones y aportar documento u otros elementos de juicio (artículo 17, letra g)). Asimismo, el instructor del procedimiento respectivo no puede rechazar las pruebas solicitadas por el interesado, salvo que sea manifiestamente improcedente o



innecesario rendirla, y mediante resolución fundada (artículo 35). El interesado puede aportar cualquier medio de prueba, la cual debe ser apreciada por la autoridad llamada a resolver. Así, ante la eventual ocurrencia de errores en la ponderación de la prueba, se justificará el recurso de revisión (artículo 60), así como los demás recursos administrativos y jurisdiccionales que procedan.

Luego, es posible cuestionar los aspectos fácticos, probatorios y jurídicos a través del ejercicio de acciones jurisdiccionales, lo que en este caso ha acontecido, pues la gestión pendiente es precisamente la reclamación del artículo 171 del Código Sanitario, y todo lo anterior queda en evidencia de la simple lectura de la resolución que recibe la causa a prueba transcrita en el considerando 2º de la presente sentencia, donde se consideran como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos objeto de prueba todos aquellos hechos esgrimidos por el requirente en sustento de sus pretensiones judiciales.

En este sentido, el requirente goza de todas las garantías del debido proceso para su defensa, pudiendo aportar pruebas en su favor, así como también ello le permite desvirtuar ante el juez de fondo las calificaciones de hecho y de derecho que motivaron la multa en el caso concreto. De tal modo, no se producen las infracciones constitucionales que se denuncian.

IV. SOBRE LA IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 174 DEL CÓDIGO SANITARIO

12. Que, el concepto de sanción administrativa se erige como un límite del derecho administrativo sancionador, diferente al ejercicio del ius puniendi estatal, pues mediante facultades conferidas a los órganos del Estado, en su faz de fiscalización y control, ejercen facultades de intervención mandatadas por el legislador -debido al interés público comprometido-. Así, en tanto la potestad punitiva del Estado se configura con una doble finalidad, es decir, por una parte, con un objetivo restaurativo, pues mediante la sanción persigue resguardar bienes jurídicos que fueron lesionados o amenazados, mediante la imputación, por acción u omisión, de un hecho reprochado, tipificado en el ordenamiento jurídico; y por otra, la finalidad resocializadora. A diferencia de la potestad sancionadora que *“está avocada a la protección más que a otros fines sociales generales, con efectos solo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto”* (García de Enterría, Eduardo *“El problema jurídico de las sanciones administrativas”* Revista española de Derecho Administrativo N° 10, 1976. P.400).

En tal sentido, el núcleo de la potestad sancionadora se caracteriza por la protección de bienes jurídicos que admiten el ejercicio de acciones de diversa naturaleza para el tutelaje de dimensiones específicas de su extensión normativa, por cuanto el origen de la potestad sancionadora no colisionará con el ius puniendi del Estado, sin perjuicio que la ciencia del derecho penal y procesal penal, por su desarrollo, puedan entregar determinadas herramientas interpretativas que, eventualmente, podrán servir de guía en procesos de naturaleza administrativa sancionatoria.

Ahora bien, es importante tener cautela en pretender trasladar sin más los estándares del derecho penal al derecho administrativo sancionador, pues obedecen a lógicas diversas en relación con las funciones y finalidades de las normas de



conducta y de sanción para cada uno de ellos. Tanto es así que incluso dentro del ámbito del derecho administrativo es posible encontrar procesos administrativos sancionadores de naturaleza muy diversa cuya unidad ontológica resultaría difícil de sostener a efectos de poder trasladar entre unos y otros instituciones jurídicas de disímil índole. Esto no quiere decir que el derecho administrativo sancionador no tenga estándares a los que deba someterse, sólo que estos no necesariamente han de buscarse en el derecho penal, toda vez que la teoría general del derecho administrativo ya entrega herramientas para resolver los problemas que aquí se presentan, pues, los principios de legalidad y de proporcionalidad también son informadores del derecho administrativo.

13. Que, dicho lo anterior, corresponde descartar este motivo de impugnación respecto del artículo 174 del Código Sanitario por infringir el principio de reserva legal y de tipicidad, pues, lo cierto es que esta norma, más que ser una norma de conducta es una norma de sanción. En efecto, sólo establece a modo general el tipo de sanción que será impuesta en caso de contravenirse otras normas legales o infralegales, las cuales no están siendo impugnadas en la especie.

Ahora bien, sobre la remisión a los reglamentos, cabe destacar que esta Magistratura ha sostenido que *“debe aclararse ahora que la vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias”* (STC 479 c. 14º). Por todo lo señalado, *“la colaboración reglamentaria, no se encuentra entonces excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones”* (STC 480 c. 15º).

Con todo, es relevante hacer la distinción del principio de legalidad con el de tipicidad, *“los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta”* (STC 244 c. 10º).

14. Que, de este modo, como ha reiterado esta Magistratura, es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos determinados en una ley (STC 325). La Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC 370). El que una actividad se regule por ley, no excluye la colaboración reglamentaria (STC 480). Ello, ha dicho, se funda en una interpretación armónica de los artículos 63 y 32 N° 6 de la Constitución, por la naturaleza general y abstracta de la ley y por la división de funciones que reconoce nuestro sistema. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades (STC 480).

15. Que, por tanto, es constitucionalmente admisible la colaboración ley-reglamento en la determinación de la conducta según lo expuesto, si la parte requirente no está de acuerdo con lo determinado por la autoridad sanitaria o con el monto de la multa, aquello corresponde rebatirlo en sede administrativa o judicial - como así ha sucedido- siendo materia de legalidad resolver si concurren o no los presupuestos de hecho para aplicar la sanción.



16. Que, aunque no es un aspecto que el requerimiento desarrolle en profundidad, igualmente cabe descartar que se afecte el principio de proporcionalidad, fundado en que la norma carece de parámetros que justifiquen la aplicación de una determinada sanción. El inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario establece una gama de sanciones en caso de infracciones a las disposiciones de ese Código, de sus reglamentos y de las resoluciones que dicte la autoridad sanitaria, cuando éstas no tengan aparejada una sanción especial. En consecuencia, el infractor puede ser sancionado con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales y, en caso de reincidencia, hasta con el doble de la multa original; con la clausura de los establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras o faenas; con la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate, y con el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda. Ni el referido precepto legal ningún otro precepto contenido en el Código Sanitario contemplan expresamente criterios de graduación de la sanción.

Lo anterior, sin embargo, no debe conducir a afirmar la inconstitucionalidad del precepto legal, bajo el argumento de que este confiere una facultad discrecional a la autoridad sanitaria en el ejercicio de su potestad sancionadora, vale decir, otorga a la administración un margen de apreciación para determinar el monto de la multa

La discrecionalidad no significa arbitrariedad y, precisamente, uno de los elementos que permite distinguir la primera de la segunda es la motivación de los actos administrativos. En efecto, la motivación opera como una herramienta para el control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, aunque esta no es su única función, toda vez que la motivación también hace posible el ejercicio del derecho de defensa de los administrados frente a la actuación administrativa, y hay autores que atribuyen una tercera función a la motivación, cual es servir como elemento de interpretación de la decisión administrativa (Retortillo, Sebastián (1957). El exceso de poder como vicio del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, (83): 83- 177, p. 127).

En su función de instrumento de control de la actividad discrecional de la Administración, la motivación “*debe ser plausible, congruente con los hechos de los que necesariamente ha de partirse, sostenible en la realidad de las cosas y (...) susceptible de ser comprendida por los ciudadanos, aunque no sea compartida por todos ellos*” (Fernández, T.R. (1994). De la arbitrariedad de la Administración. Madrid: Civitas, p. 82).

17. Que, la Contraloría General de la República ha señalado que “*los procedimientos administrativos especiales que establecen las leyes, deben regirse por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de la ley N° 19.880, en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas*” (Dictamen No 33.448-08, de 18.07.2008).

En tal sentido, la Ley N° 19.880 impone expresamente la obligación de motivación respecto de determinadas resoluciones: (1) las resoluciones que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio (art. 11 inciso segundo), (2) las resoluciones que resuelvan recursos administrativos (art. 11 inciso segundo), (3) las



resoluciones que resuelvan las cuestiones discutidas en el procedimiento administrativo (art. 41) y (4) las resoluciones que declaren el abandono del procedimiento o acepten el desistimiento o la renuncia al derecho en que se funda la solicitud (art. 40).

Por consiguiente existe el deber legal de motivar los actos administrativos de gravamen, entre los cuales se encuentran aquellos que aplican sanciones y, por tanto, el ejercicio de las facultades discrecionales que la aplicación del inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario conlleva, no implica un ejercicio arbitrario de poder en la medida que dicha motivación exista y sea razonable.

Sin embargo, es materia de legalidad y no de constitucionalidad, determinar si el acto administrativo sancionatorio cumplió con la obligación de motivación y si esta es adecuada y, por tanto, el examen de este reproche corresponde al juez de fondo, a través del control de la motivación que funda el acto administrativo reclamado.

18. Que, en este sentido, existe plena coherencia entre el inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario y el principio de proporcionalidad, que establece como una conducta infractora cualquier vulneración de las disposiciones del Código Sanitario o de sus reglamentos y de las resoluciones dictadas por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial.

A su turno, resulta concluyente que los preceptos impugnados determinan la posibilidad de la SEREMI de Salud de aplicar sanciones por infracciones a normas reglamentarias cuyo núcleo esencial está establecido en la ley; sanciones que se aplicaron como consecuencia de un Sumario Sanitario, por conductas que contrariaban normas previamente establecidas, y dentro de los rangos establecidos para esas infracciones por la Ley.

V. CONCLUSIONES

19. Que, no hay vulneración a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, la tutela efectiva, el derecho a un justo y racional procedimiento, y el principio de legalidad en la aplicación que la SEREMI de Salud hizo, y que actualmente se cuestiona ante la justicia ordinaria, pues el procedimiento se desarrolló satisfaciendo los parámetros que se otorgan a la autoridad sancionadora, motivada debidamente, con proporcionalidad, razonabilidad y fundamentación en la misma, por infracciones a conductas previamente determinadas en cuerpos legales y reglamentarios, lo que en todo caso – y como de hecho aconteció- es objeto de análisis por el juez de fondo, todo ello bajo el estricto cumplimiento del contenido de forma y fondo del procedimiento respectivo.

20. Que, las vulneraciones invocadas por la requirente a los estándares constitucionales de la tipicidad de la sanción, de la reserva legal y de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, no son tales en el caso del derecho administrativo sancionador, debido a que el análisis de legitimidad constitucional en el control concreto, no debe desprenderse del N° 3 del artículo 19, sino más bien del N°2 del mismo artículo, que protege la igualdad ante la ley y proscribela arbitrariedad, ya que la imposición de sanciones por parte del órgano fiscalizador en este caso, no deriva del ejercicio de una función jurisdiccional, sino



por el contrario de una potestad administrativa sancionadora, que cumple los estándares de debido proceso, previstos por el legislador.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIAS

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvieron por acoger el requerimiento de autos, por las siguientes razones:

1.- Que la presente acción constitucional es interpuesta en representación de Sociedad Construcciones Macace SpA., empresa que expone que la Secretaria Regional Ministerial de Salud Región de Valparaíso, con fecha 20 de junio del año 2022, le notificó la resolución exenta N° 2205227 de sumario sanitario N° 225EXP769, que resolvió imponerle una multa por 500 UTM, por infringir las disposiciones de los artículos 184 del Código del Trabajo, y artículo 3 y 37 del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud y artículo 21 del Decreto Supremo N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2.- Que conforme explica la requirente, los hechos que sustentan la imputación y consecuente respuesta punitiva serían los siguientes, conforme a la indicada resolución sancionatoria:

“Que en dicha visita, según consta en acta N°0035600 , levantada por funcionarios de SALUD OCUPACIONAL, de esta Secretaria Regional de Salud, se comprobó lo siguiente: Que, se realiza investigación de accidente fatal que afectó al trabajador don Darío Antonio Parra Fuentealba, RUT N° 12.523.506-9 de cargo Maestro, quien prestó servicios a Empresa Contratista Sociedad Construcciones Macace, RUT N° 76.697.650-6, para faena de mantención de techumbre del Liceo Mannheim. No se acredita contrato de trabajo. Visita se realiza en conjunto con Srta. Francesca Arenas, encargada de prevención de riesgos de Corporación Municipal de Quilpué donde se observa que Liceo no se encuentra en funcionamiento, además de contar con autosuspensión para faenas de trabajo en altura, donde se pudo constatar lo siguiente:



1. Las líneas de vida no cumplen con lo establecido en la normativa. 2. El arnés de seguridad del trabajador afectado cuenta con solo un (1) cabo de vida. 3. Casco de seguridad no cuenta con barbiquejo. Según relato de investigación de accidente, trabajador se encontraban realizando labores de mantención en techumbre de cancha multiuso; al momento de terminar sus labores, trabajador se quita sus elementos de protección personal (casco de seguridad, cabo de vida) en el mismo lugar donde realizaban los trabajos, en ese instante pierde el equilibrio da un paso hacia atrás pisando plancha de policarbonato, ésta se rompe provocando una caída de altura de quince (15) metros aproximadamente, ocasionando la muerte del trabajador de forma instantánea.”

A partir de la descripción de la fiscalización efectuada por la autoridad, el acto administrativo sancionatorio habría expresado:

“En consecuencia, ambos sumariados han incumplido lo establecido en el artículo 184 del Código del Trabajo, disposición que obliga a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, todo ello en relación a las obligaciones establecidas en los artículos 67°, 68° y 66° bis de la Ley N° 16.744. Lo anterior da cuenta de un inexistente procedimiento de evaluación y auditoría en el sistema de gestión de riesgos laborales y una notoria falta de coordinación entre ambas empresas.”

De este modo la autoridad arriba a la penalidad que impone a la requirente y que se expresa en los siguientes términos:

“Que estos hechos importan infracción a lo dispuesto en:

- Artículos 183-E y artículo 184 del Código del Trabajo.

- Artículos 67, 68 y 66 bis de la Ley N° 16.744. - Artículos 3, 36, 37, 53 y 54 del Decreto Supremo N° 594/1999 del Ministerio de Salud que aprueba el Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo

- Artículos 21, 22 y 23 del Decreto Supremo N° 40/1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que aprueba el Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales

APLÍCASE a CONSTRUCTORA MACACE EIRL, RUT 76697650-6, representado por MANUEL OMAR SÁEZ ZÚÑIGA, RUN 12955918-7 antes individualizado, una multa de 500 UTM. (QUINIENTAS UNIDADES TRIBUTARIAS MENSUALES)”

3.- Que en este contexto judicial, la requirente y sancionada sostiene que el principal fundamento argumentativo de la resolución sancionatoria se sustenta en los hechos consignados en el acta de fiscalización, siendo aquellos más el respaldo normativo de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, los que permitieron concretar la respuesta punitiva.

4.- Que sin perjuicio de la reseña de los hechos planteados por la requirente, resulta pertinente indicar -en primer término- que no corresponde a esta Magistratura analizar la efectividad de los hechos imputados por la autoridad. Al respecto, no cabe duda que estas cuestiones deben ser resueltas en las instancias judiciales pertinentes, sin que ello obste a la facultad que recae en este Tribunal para



analizar la constitucionalidad de la aplicación al caso concreto de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita. Del mismo modo, el carácter de análisis concreto de constitucionalidad que subyace a la acción constitucional de inaplicabilidad hace menester considerar las circunstancias del caso específico para analizar la cuestión de constitucionalidad planteada por la parte requirente.

5.- Que precisado lo anterior, cabe indicar que respecto a la presente problemática sometida a conocimiento de este Tribunal Constitucional, éste se ha pronunciado en diversas oportunidades (v.gr STC 8823, STC 9707, STC 10383, STC 12095, entre otras), con un desarrollo argumental que permite apreciar una línea jurisprudencial que bien vale ser considerada en el presente razonamiento. En tal sentido, y como aspecto a tener presente en el análisis de los preceptos legales cuestionados, resulta del caso considerar que tal como ha expresado la jurisprudencia de este Tribunal, las normas en comento se incorporan al ordenamiento jurídico nacional bajo la vigencia de la Constitución de 1925, texto que, por el evidente desarrollo evolutivo de la ciencia jurídica, no tenía una concepción acabada de la idea del debido proceso en la actuación de los órganos estatales, así como tampoco una extensión de los principios de tipicidad y proporcionalidad desde el ámbito penal al ámbito sancionatorio administrativo. Estas precisiones cronológicas permiten comprender que el contexto de garantías en las que surgen a la vida jurídica las normas reprochadas no resulta ser el más propicio para que dichas disposiciones tuvieran una apreciación plena de los estándares y garantías que actualmente son exigibles a toda norma sancionatoria.

6.- Que efectuada la precisión contextual precedente, corresponde considerar el tenor de las disposiciones reprochadas:

Artículo 163 Código Sanitario

*“Cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, **deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva.** La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código.”*

Artículo 166 Código Sanitario

*“**Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios el testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla.**”*

Artículo 167 Código Sanitario

“Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite.”

Artículo 174 Código Sanitario

*“**La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales.** Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.*



Las resoluciones que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Las infracciones antes señaladas podrán ser sancionadas, además, con la clausura de establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras o faenas; con la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate, y con el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda.

Lo anterior es sin perjuicio de hacer efectivas las responsabilidades que establezcan otros cuerpos legales respecto de los hechos.”

7.- Que en relación al primer precepto legal objeto de reproche, el artículo 163 del Código Sanitario cabe indicar que, tal como se advierte de su tenor literal, establece una calificación *a priori* de la persona objeto del cuestionamiento y en plena etapa sumarial la declara como infractor, evidenciando que, para el desarrollo del mencionado proceso, esa persona ya cuenta con una apreciación subjetiva de su responsabilidad, lo que no se condice con la exigencia de que tal carácter de infractor únicamente se pueda establecer luego de un proceso legalmente tramitado que observe todas las garantías del debido proceso.

8.- Que en este contexto y tal como ha señalado nuestra jurisprudencia, “[l]a garantía del debido proceso ha sido contemplada por el constituyente respecto de los órganos que ejercen jurisdicción, concepto que es más amplio que el de tribunales judiciales y comprende, por tanto, a órganos administrativos en la medida en que efectivamente actúen ejerciendo funciones jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional se ha manifestado positivamente al respecto, particularmente cuando dichos procedimientos importan ejercicio de jurisdicción o entrañan la materialización de la potestad sancionatoria de la Administración” (STC 513 c. 15). En esta lógica no resulta compatible la citación de un sumariado a enfrentar un proceso destinado a establecer su eventual responsabilidad, sustentado en una norma que atribuye al sumariado la calidad de infractor, en los términos que consigna el artículo 163 del Código Sanitario. De manera que estimamos que la aplicación de esta norma en la especie y su incidencia en la decisión del asunto controvertido evidencia una incompatibilidad con la garantía de un debido proceso, cuestión que no puede ser soslayada en este razonamiento.

9.- Que, por su parte al revisar el tenor del artículo 166 podemos advertir que dicha disposición establece -en lo que nos interesa- que *bastará* -para dar por establecida la infracción legal y reglamentaria- *el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla*. Sin duda que la posibilidad de que el acta elaborada por un funcionario fiscalizador pueda ser suficiente para que se tenga por acreditada la conducta imputada resulta abiertamente opuesta los presupuestos de un justo y racional juzgamiento. Como ha señalado esta Magistratura, “*dos cuestionamientos ocasiona el tratamiento que la ley le asigna al acta elaborada en terreno por el funcionario fiscalizador; a saber: a) que su objeto o contenido no se limite a dejar constancia de simples hechos percibidos por el inspector, sino que pueda ampliarse hasta tener por configurada una “infracción”, y b) que la sola emisión del acta de fiscalización, al inicio del procedimiento, ya permita considerar “establecida” su comisión. Lo uno, coarta el derecho a defensa que constitucionalmente le asiste al*



imputado, toda vez que en las condiciones anotadas ha de restringirse únicamente a discutir -si puede- la conclusión a que ha arribado la autoridad. Lo otro, priva de relevancia práctica a los descargos y a la prueba que, a posteriori, pueda presentar a su favor el encartado, desde que los hechos, su calificación jurídica y la conclusión inculpatoria ya quedaron fijos en el expediente con antelación” (STC 8823-20 c. noveno).

10.- Que para el caso particular, de los antecedentes que obran en el expediente constitucional resulta revelador apreciar la incidencia del precepto legal en comento, al advertir en la resolución sancionatoria de la Seremi de Salud de la Región Metropolitana se hace mención expresa al valor que el artículo 166 del Código Sanitario entrega al acta del funcionario fiscalizador y como dicho testimonio resulta determinante para desestimar los descargos y resolver la controversia. En efecto, en copia del mencionado acto administrativo que rola a fojas 78 y siguientes del expediente constitucional se aprecia la siguiente consideración *“ en virtud de lo establecido en el artículo 166 del Código Sanitario, en materia de sumario sanitario se invierte la carga de la prueba, cabiendo al sumariado el acreditar que no son efectivas las imputaciones que se le realizan mediante acta de inspección”*.

11.- Que en efecto la aplicación de este precepto legal y un razonamiento como el descrito termina transformando al proceso sumarial en uno meramente aparente, porque no se advierte el sentido de pretender desarrollar un proceso tendiente -en teoría- a establecer las eventuales responsabilidades si ello ya queda configurado por el mérito del acta del funcionario correspondiente, poniendo de cargo del sumariado la carga de controvertir lo que ha señalado el fiscalizador y que la autoridad da por efectivo. Ello no es posible de armonizar de modo alguno con la garantía del artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Carta Fundamental. Lo anterior por cuanto en la esencia de la garantía antes indicada se encuentra la búsqueda de evitar toda forma de “indefensión”, entendiéndose por tal -según el Diccionario Español Jurídico- aquella *“situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en un procedimiento administrativo o judicial, anulando o restringiendo, total o parcialmente, sus oportunidades de defensa”*. Y es precisamente esta limitación la que se produce cuando se pone al imputado en una posición probatoria desmedrada frente al organismo sancionador que cuenta desde el inicio, con un antecedente que resulta suficiente por sí mismo para dar por establecida la infracción pretendida.

12.- Que confirmando la vulneración constitucional concreta a la garantía de un debido proceso, aparece la norma del artículo 167 del Código Sanitario, la que se limita a indicar que *“Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite”*. Sin duda que la aplicación de las normas precedentes permite dar por establecida la infracción, pese a no respetar los estándares de un debido proceso, de modo que si sobre la base de dichas deficiencias la autoridad sanitaria procede a dictar sentencia sin más trámite, como consigna la norma, sin duda se verifica la aplicación de un conjunto de preceptos legales que transgrede cualquier estándar mínimo exigible en materia de determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones.

13.- Que finalmente, la última de las disposiciones cuestionadas corresponde al inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario, precepto legal que, conforme plantea la requirente, pugnaría con el principio de tipicidad e inmediatamente vinculado a este con la exigencia de proporcionalidad exigible en el ámbito sancionatorio de la Administración. Tal como indica el propio requirente, el precepto



legal en comento “establece una sanción por el incumplimiento no de una norma en específico, sino “cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos”, describiendo una banda indeterminada para multar entregada a un arbitrio de atipicidad, o de indiscriminación” (expresión a fojas 21 del expediente)

14.- Que sobre el particular y tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la precisión en las descripciones legales de infracciones y penas constituye una exigencia que no puede verse relajada cuando los principios de tipicidad y de proporcionalidad se trasladan desde el orden judicial al orden administrativo, comoquiera que su inobservancia redundaría necesariamente en mayores riesgos de arbitrariedad e inseguridad jurídica (STC 8823-20 c. decimosexto).

15.- Que en relación a esta norma del artículo 174 del Código Sanitario cabe tener presente que *[l]os principios de legalidad y de tipicidad no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta.* (STC 244 c. 10). Y es precisamente esta exigencia la que no se verifica en la especie, por cuanto es la descripción amplia y carente de precisión del artículo 174 del Código Sanitario la que en definitiva permite imputar una conducta infraccional como la atribuida en la especie.

16.- Que, además de la descripción típica deficiente a que hemos hecho referencia, la norma en cuestión carece de los criterios delimitadores que permitan visualizar la necesaria relación entre la conducta reprochada y la pena impuesta, cuestión que se traduce en una afectación al principio de proporcionalidad que debe estar presente como garantía de todo sancionado, pues tal como ha señalado esta Magistratura *[l]a regulación de la sanción administrativa exige cumplir, junto con los mandatos de reserva legal y tipicidad, el requisito de proporcionalidad. En virtud de la proporcionalidad, la regulación ha de establecer un conjunto diferenciado de obligaciones y de sanciones dimensionadas en directa relación con la entidad o cuantía del incumplimiento. La gravedad relativa de la infracción es determinante de la sanción que debe imponer la autoridad de conformidad con la regulación aplicable.* (STC 2666 c. 17).

17.- Que considerando que los preceptos legales analizados constituyeron fundamento directo de la decisión de la autoridad administrativa, tal como se aprecia en la resolución N°: 2205227, de la Seremi de Salud de la Región de Valparaíso, de 2 de junio de 2022, cuya copia rola a fojas 78 y siguientes del expediente constitucional, forzoso resulta entender que los efectos de dichas disposiciones aplicadas en la especie son aquellos que hemos reseñado en la presente disidencia.

18.- Que, de este modo y por los fundamentos expuestos es que la aplicación de tales preceptos legales al caso concreto resultan atentatorios a las garantías constitucionales de la parte requirente, esencialmente en lo referido a la exigencia de un debido proceso así como a los principios de tipicidad y proporcionalidad que subyacen al ámbito administrativo sancionatorio, en los términos desarrollados en el presente razonamiento, fundamentos que sustentaban para el caso particular, en opinión de estos disidentes, una decisión estimatoria del presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.



El Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE estuvo por acoger el requerimiento de autos, únicamente respecto de la impugnación del artículo 174, inciso primero, del Código Sanitario, por las siguientes razones:

1º. La requirente, Sociedad de Construcciones MACACE SpA, reprocha los efectos inconstitucionales de los preceptos legales contenidos en los artículos 163, 166, 167, 171 y 174 del Código Sanitario en el proceso Rol C-892-2022, seguido ante el Quinto Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso. Entre los preceptos legales reprochados pueden distinguirse dos tipos de reglas, unas de carácter procesal y otras de carácter sustantivo. Entre las primeras se cuentan los artículos 163, 166, 167 y 171 y de la segunda naturaleza es el artículo 174.

2º Por cuanto se refiere a las normas de naturaleza procedimental, ellas configuran un procedimiento que admite una interpretación conforme con la Constitución, particularmente teniendo en cuenta que ellas se complementan con las normas supletorias de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Esta Ley general, aplicable a la autoridad sanitaria, consagra entre otros el principio de contradictoriedad (artículo 10, que resguarda el derecho de defensa y también la asistencia letrada), el derecho a aportar pruebas (artículo 35 y siguientes, que junto con la contradictoriedad descarta la posibilidad de resolver el procedimiento sin oír al sumariado), el principio de imparcialidad (artículo 11, que junto con obligar la motivación del acto, debe inhibir cualquier aplicación torcida del artículo 166 del Código Sanitario, como sería la de entender que él configura una presunción de derecho), la exhaustividad de la resolución final (artículo 41) y, por último, el principio de impugnabilidad. Integrado así el marco legal, el precario diseño procedimental de los preceptos impugnados adquiere un cariz que permite sostener su conformidad constitucional y que deja al juez del contencioso la labor de determinar si en el caso concreto se ha dado cumplimiento a la normativa reseñada. Este último juicio es, por cierto, uno de legalidad que escapa a la competencia de este Tribunal.

Por las consideraciones antes expuestas no hay razón para sostener en este caso un efecto contrario a la Constitución de parte de los artículos 163, 166, 167 y 171 del Código Sanitario.

3º Con relación al artículo 174 del Código Sanitario es evidente la ausencia de criterios objetivos, establecidos en la propia norma, que permitan conocer, y por lo tanto predecir, las consecuencias de la infracción de parte de los sujetos regulados. En efecto, el artículo 174 pertenece a aquel orden de preceptos sancionadores que si bien establecen una sanción, lo hacen con un margen de discrecionalidad tan extenso como carente de criterios que delimiten, al menos, la gravedad de las infracciones, el *quantum* de la multa asociada o las circunstancias atenuantes o agravantes de la responsabilidad que no sean la reincidencia. Esta indeterminación hace que el precepto incumpla con el deber de correlacionar el ilícito con la sanción de modo de poder permitir al sujeto predecir, con la suficiente certeza el tipo y grado de la sanción (SSTC 2.648 c. 9º y STC 2.922 c. 25º).

4º. La ausencia de criterios permite que, en el caso concreto, la Resolución Exenta N° 2205227 de 2 de junio de 2022 (fojas 78) aplique una multa de 500 UTM sin fundamentar el recorrido entre los extremos sancionatorios que señala el precepto contenido en el artículo 174 del Código Sanitario. A lo anterior ha de



agregarse que la autoridad sanitaria ni siquiera ha intentado colmar el vacío legal, por la vía administrativa con alguna resolución o circular ministerial, de manera de poder asegurar a los sujetos fiscalizados que la reacción punitiva será la misma frente a circunstancias similares. De esta forma, la norma no solo habilita a la autoridad para ejercer una atribución de contornos arbitrarios sino que también traslada al sancionado una carga desproporcionada como es, para impugnar judicialmente la aplicación desigualitaria del precepto legal, conocer todas las sanciones que en casos similares ha aplicado la autoridad sanitaria. La definición de los grados es, precisamente, una garantía para cumplir con la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Por estas consideraciones, el precepto legal contenido en el artículo 174, vulnera el mandato de interdicción de la arbitrariedad y el deber de proporcionalidad, contenidos en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, razones que son suficientes para declararlo inaplicable.

Redactó la sentencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta) y la disidencia, el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y el Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.011-23 INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



11E68754-7A4D-4BED-B888-041D092F6C2C

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.