

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.419-2024

[22 de mayo de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 121, N° 11,
DEL D.F.L. N° 1, DEL MINISTERIO DE SALUD, DE 2005, QUE FIJA EL
TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL
DECRETO LEY N° 2.763, DE 1979 Y DE LAS LEYES N° 18.933 Y N°
18.469

INSTITUTO DE DIAGNÓSTICO S.A., CLÍNICA INDISA
EN EL PROCESO ROL N° 503-2023 - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 2 de mayo de 2024, Instituto de Diagnóstico S.A., Clínica INDISA, requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 121, N° 11, del D.F.L. N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469, para que ello incida en el proceso Rol N° 503-2023 - Contencioso Administrativo, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente:

“D.F.L. N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979, y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469

(...)

***Artículo 121.-** Le corresponderán a la Superintendencia, para la fiscalización de todos los prestadores de salud, públicos y privados, las siguientes funciones y atribuciones, las que ejercerá a través de la Intendencia de Prestadores de Salud: (...)*

***11.** Fiscalizar a los prestadores de salud en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 134 bis ; 141, incisos penúltimo y final ; 141 bis ; 173, incisos séptimo y octavo , y 173 bis , y sancionar su infracción.*

La infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales.

Tratándose de prestadores institucionales, además de la multa se les eliminará, si procediera, del registro a que se refiere el numeral 5 precedente , por un plazo de hasta dos años.

Tratándose de prestadores individuales, además de la multa serán sancionados, si correspondiera, con suspensión de hasta ciento ochenta días para otorgar las Garantías Explícitas en Salud, sea por intermedio del Fondo Nacional de Salud o de una Institución de Salud Previsional, así como para otorgar prestaciones en la modalidad de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud.

En caso de reincidencia dentro del período de doce meses contado desde la comisión de la primera infracción, se aplicará una multa desde dos hasta cuatro veces el monto de la multa aplicada por dicha infracción.

Para la aplicación de estas sanciones la Superintendencia se sujetará a lo establecido en los artículos 112 y 113 de esta ley .

Para efectos de dar cumplimiento a lo señalado en este numeral, la Superintendencia deberá implementar un sistema de atención continuo y expedito para recibir y resolver los reclamos que sobre esta materia se formulen.

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

Indica la parte requirente que la gestión pendiente corresponde a un recurso de reclamación interpuesto en contra de la Resolución Exenta IP/N° 3073, de 2023, de la Intendencia de Prestadores de Salud, que rechazó un recurso de reposición presentado en contra de la Resolución Exenta IP/N° 2025, de 2023, que, a su vez, había sancionado a Clínica INDISA con una multa de 700 UTM.

Expone que el recurso de reclamación se tramita ante la Corte de Apelaciones de y se fundamenta, entre otras razones, en que la multa impuesta es desproporcionada e injusta. Refiere que con fecha 17 de julio de 2018 fue recibido por

la Superintendencia de Salud un reclamo presentado en contra de la requirente por don Guillermo Giugliano Jaramillo en representación de doña Berta Álvarez Villafañá, quien alegó que con fecha 27 de febrero de 2013 se habría condicionado la atención que le fue brindada al paciente don Jorge Hurtado Bay (Q.E.P.D.), al exigírsele la suscripción de un pagaré.

Señala la requirente que dicho reclamo fue puesto en su conocimiento mediante ORD. IP/N° 50, de 2020, procediendo a evacuar su informe con fecha 7 de septiembre de 2020. Posteriormente, mediante Resolución Exenta de 30 de diciembre de 2020, la Intendencia de Prestadores de Salud formuló cargo en contra de la Clínica por “infracción al artículo 173, inciso 7°, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, de Salud”.

Luego, indica que la Intendencia de Prestadores de Salud, por medio de Resolución Exenta de 3 de mayo de 2023, resolvió sancionar a la requirente con una multa a beneficio fiscal de 700 Unidades Tributarias Mensuales, por infracción al artículo 173 inciso séptimo del D.F.L. N° 1, de 2005, de Salud. Precisa que en contra de esa resolución interpuso recurso de reposición y, en subsidio, recurso jerárquico, con fecha 11 de mayo de 2023. Mediante Resolución Exenta de 11 de julio de 2023, la Intendencia de Prestadores de Salud rechazó el recurso de reposición y dispuso que el expediente administrativo se elevara ante el Superintendente de Salud para que conociera el recurso jerárquico presentado en subsidio. Posteriormente, por medio de Resolución Exenta de 24 de julio de 2023, la Superintendencia de Salud rechazó el recurso jerárquico y confirmó la aplicación de la multa.

Añade que con fecha 7 de agosto de 2023, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 113 del D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, presentó reclamación de multa ante la Corte de Apelaciones de Santiago, solicitando que se dejara sin efecto la sanción por ser desproporcionada e injusta, entre otras razones. Dicha reclamación fue acogida a tramitación por resolución de 2 de enero de 2024, encontrándose con decreto que ordena traerla en relación tras haberse evacuado el informe de la parte reclamada.

Argumenta que es un hecho público y notorio que, a otros prestadores institucionales, por la misma infracción, la Intendenta de Prestadores les ha impuesto multas por una cuantía muy inferior a la cuantía de la multa que le impuso. Además, expone que, a la propia requirente, en un caso reciente y similar, la Administración le impuso una multa de 300 UTM mediante Resolución Exenta IP/N° 2484, de 2024, en un caso en que el paciente era un adulto mayor, de 63 años de edad.

Sostiene que al imponer la sanción, la Intendencia de Prestadores de Salud y la Superintendencia de Salud obviaron que los Tribunales Ordinarios de Justicia ya habían resuelto, por sentencia firme de la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol N° 13374-2018, de 10 de enero de 2022, que la clínica sí se encontraba habilitada legalmente para recibir el pagaré y que no condicionó la atención del paciente. Dicha sentencia fue confirmada al declararse inadmisibile el recurso de casación por la

Excma. Corte Suprema en causa rol N° 5797-2022, mediante sentencia de 2 de mayo de 2022.

Al fundar el conflicto constitucional, argumenta que la aplicación del artículo 121, N° 11, del D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, en el caso concreto, vulnera el principio de igualdad ante la ley y el derecho a un procedimiento racional y justo, consagrados en el artículo 19 N° 2 y N°3 de la Constitución, así como la garantía del contenido esencial de los derechos prevista en su artículo 19 N° 26.

Acota que el precepto legal impugnado otorga a la Administración la facultad de imponer multa en un rango entre 10 y 1.000 UTM sin establecer criterios objetivos de gradación de la pena, lo que posibilita arbitrariedad al imponer sanciones desproporcionadas y discriminando arbitrariamente a los administrados.

Cita jurisprudencia del Tribunal, particularmente STC Rol N° 8823, que revisó la facultad que el artículo 174 del Código Sanitario otorga a la Administración para imponer multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales, sin establecer criterios objetivos de gradación. En dicha sentencia, se habría establecido que no es razonable ni proporcional una norma que establece que una infracción debe ser sancionada en un único rango de multa, sin contemplar parámetros de graduación que deban ser considerados por la Administración.

También cita la sentencia la STC Rol N° 3575, en que se habría establecido que le está vedado al legislador, a riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de la delimitación de la potestad sancionadora, prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar. Explica que, a la requirente, la Administración le impuso una multa por el equivalente al 7.000% del mínimo que podía legalmente imponerle, desproporción que, añade, vulnera sus derechos constitucionales.

Finalmente, argumenta que no es razonable ni ajustado a criterios de proporcionalidad si la limitación es intolerable para su titular, deviniendo el derecho afectado en indisponible. Sostiene que goza del derecho a la seguridad jurídica y a que no se vea obligada a soportar la carga de una multa que ha sido impuesta de manera arbitraria.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de la Primera Sala de 10 de mayo de 2024, a fojas 220, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Posteriormente, fue declarado admisible por resolución de fojas 1609, de 29 de mayo de 2024, confiriéndose traslados de fondo a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados.

A fojas 1620, en presentación de 19 de junio de 2024, la **Superintendencia de Salud** formula **observaciones** al requerimiento y solicita su **rechazo**.

La parte requerida sostiene que el requerimiento carece de precisión al no exponer con claridad la parte exacta del precepto legal que tendría el efecto inconstitucional alegado. Argumenta que, en algunas ocasiones, el requirente alude expresamente a todo el numeral, mientras que en otras directamente a una parte de éste.

Señala que el numeral 11 cuestionado forma parte del conjunto de funciones y atribuciones que contiene el artículo 121 del D.F.L. N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, respecto de la Superintendencia de Salud, para la fiscalización de todos los prestadores, públicos y privados. Una de estas funciones es la de fiscalizar y sancionar por medio de las normas que prohíben el condicionamiento de la atención en salud por parte de los prestadores, ya sea que el paciente se encuentre ingresando al prestador tanto en condición de urgencia vital y/o secuela funcional grave como en ausencia de esta condición.

Describe la estructura del numeral 11 impugnado, señalando que contiene una mención precisa sobre las competencias de la Intendencia sobre fiscalización del cumplimiento de las conductas, deberes u obligaciones de los prestadores en la materia (inciso primero). Luego, establece las sanciones por su incumplimiento (incisos segundo a quinto). Finalmente, regula el procedimiento sancionatorio y la procedencia de la reclamación o recurso de legalidad en sede judicial (inciso sexto) y el procedimiento de reclamo respectivo (inciso séptimo).

Expone que, de acogerse el requerimiento y declarar inaplicable la totalidad del numeral, ambos procedimientos administrativos, de reclamo y sancionatorio, y el proceso judicial que se encuentra pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dejarían de tener sustento jurídico. El reclamo administrativo dio origen a un proceso bilateral entre los familiares del paciente fallecido y la Clínica, el que concluyó con una resolución firme. Además, argumenta que el numeral no solo alude a la imposición de la multa, sino a otras sanciones que no fueron aplicadas ni consideradas en este caso concreto.

En cuanto a la aplicación de solo la frase contenida en el inciso segundo del numeral 11 (“con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales”), la Superintendencia de Salud argumenta que el rango legal no explica la relación con el efecto supuestamente inconstitucional que señala para el caso concreto. Sostiene que si lo que cuestiona la Clínica es el uso de las facultades legales que hace la Intendencia, esto no dice relación con el rango legal de la multa.

Respecto a los criterios para la determinación de la multa, sostiene que éstos se encuentran establecidos en la ley y corresponden a la gravedad, la reincidencia, y el tipo de prestador, descritos en el numeral 11. Señala que el requerimiento no

solicita, en específico, la inaplicabilidad de la mención sobre la gravedad del incumplimiento.

Argumenta que, en el fondo, los cuestionamientos de la Clínica se refieren a la utilización de los criterios de determinación de la multa dentro del rango legal, cuestión eminentemente de legalidad y, por tanto, de competencia del juez de fondo. Sostiene que lo que alega no es un vicio del precepto legal, sino de la actuación del órgano administrativo que, se afirma, estaría actuando supuestamente sin criterio ni margen alguno.

En cuanto al bien jurídico protegido, argumenta que corresponde al acceso sin condicionamientos de garantías comerciales a las prestaciones de salud, como una de las manifestaciones del derecho social a la protección de la salud. Destaca la importancia de las atribuciones de la Intendencia para el sistema de salud en su conjunto.

Finalmente, cita jurisprudencia del Tribunal, particularmente en relación al artículo 174 del Código Sanitario y al artículo 506 del Código del Trabajo, en decisiones que han establecido que la legislación que faculta a la Administración para imponer sanciones dentro de un rango amplio no vulnera por sí misma los derechos constitucionales, siempre que existan criterios para la determinación de la sanción y mecanismos de control judicial.

A fojas 1656, la parte de la Superintendencia de Salud acompaña informe en derecho de los profesores señores Francisco Zúñiga Urbina y Leonardo Cofré Pérez.

A fojas 1678, por decreto de 24 de junio de 2024, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 11 de marzo de 2025 se oyó la relación pública y los alegatos de los abogados Carlos Neira Flores, por la parte requirente, y Gabriel Muñoz Cordal, por la parte de la Superintendencia de Salud, quedando adoptado acuerdo con igual fecha, el que fue certificado por el Relator a fojas 1689.

Y CONSIDERANDO:

I. Conflicto constitucional

PRIMERO: Conforme al mandato contenido en el artículo 93 N°6 de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional resolver la inaplicabilidad de

un precepto legal, cuya aplicación en una gestión judicial pendiente seguida ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

El requerimiento materia de autos solicita a esta Magistratura pronunciarse sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 121, número 11), del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°2763, de 1979 y de las leyes N°18933 y N°18469, cuyo texto dispone:

Artículo 121.- *Le corresponderán a la Superintendencia, para la fiscalización de todos los prestadores de salud, públicos y privados, las siguientes funciones y atribuciones, las que ejercerá a través de la Intendencia de Prestadores de Salud: [...]*

11. *Fiscalizar a los prestadores de salud en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 134 bis; 141, incisos penúltimo y final; 141 bis; 173, incisos séptimo y octavo, y 173 bis, y sancionar su infracción.*

La infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo a su gravedad, con multa de diez hasta mil unidades tributarias mensuales.

Tratándose de prestadores institucionales, además de la multa se les eliminará, si procediera, del registro a que se refiere el numeral 5 precedente, por un plazo de hasta dos años.

Tratándose de prestadores individuales, además de la multa serán sancionados, si correspondiera, con suspensión de hasta ciento ochenta días para otorgar las Garantías Explícitas en Salud, sea por intermedio del Fondo Nacional de Salud o de una Institución de Salud Previsional, así como para otorgar prestaciones en la modalidad de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud.

En caso de reincidencia dentro del período de doce meses contado desde la comisión de la primera infracción, se aplicará una multa desde dos hasta cuatro veces el monto de la multa aplicada por dicha infracción.

Para la aplicación de estas sanciones la Superintendencia se sujetará a lo establecido en los artículos 112 y 113 de esta ley.

Para efectos de dar cumplimiento a lo señalado en este numeral, la Superintendencia deberá implementar un sistema de atención continuo y expedito para recibir y resolver los reclamos que sobre esta materia se formulen. [...]

SEGUNDO: La gestión judicial pendiente corresponde al proceso Rol N°503-2023 (Contencioso Administrativo), autos caratulados “Instituto de Diagnóstico con Intendencia de Prestadores”, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, sobre recurso de reclamación contra la multa ascendente a 700 Unidades de Fomento, impetrada contra la parte requirente por infracción al artículo 173, inciso séptimo, del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, en tanto, a juicio de la autoridad, condicionó la atención de salud del paciente Jorge Hurtado Bay a la suscripción de un pagaré para garantizar el pago de las prestaciones. La sanción fue impuesta mediante

Resolución Exenta IP/n°2025, de 2023; ratificada por la Intendencia de Prestadores de Salud mediante Resolución Exenta IP/n°3073, de 2023; y, luego, confirmada por la Superintendencia de Salud mediante Resolución Exenta SS/N°712, de 2023.

TERCERO: Como asunto preliminar, cabe señalar que este Tribunal Constitucional no se encuentra facultado para conocer de todo conflicto que se suscite entre partes, sino sólo aquellos conflictos constitucionales que determina el artículo 93 de la Constitución Política de un modo taxativo. En sede de inaplicabilidad, le compete a esta Magistratura pronunciarse sobre la compatibilidad del precepto legal impugnado con la Constitución en razón del efecto que pudiere generar su aplicación en la gestión judicial pendiente.

En ese sentido, las alegaciones referidas a las circunstancias fácticas que determinaron la calificación de urgencia de la situación del paciente; la pertinencia de la suscripción del pagaré derivado de dicha calificación; el monto de la multa aplicada y; la comparación del *quantum* en relación con resoluciones aplicadas a otros prestadores de salud, desarrolladas por la actora constitucional a fojas 4, 9, 17, 19 y 20 del expediente, son asuntos de mérito que se encuentran en revisión ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en el ámbito privativo de su competencia.

El criterio anterior que ha sido reiterada por esta Magistratura, al señalar que es el juez, a la luz de los hechos que rodean el caso concreto, quien debe determinar la existencia de los sustentos fácticos de la multa y si ésta se ajusta a la ley (STC Rol N°8797, c. 26°). Por lo que este Tribunal, conforme al ejercicio de su competencia específica, no se encuentra investido, ni por la Constitución ni por la ley, para emitir pronunciamiento al respecto, pues, tal como se ha sostenido, “esta Magistratura carece de competencia y jurisdicción para resolver las cuestiones [...] de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo” (STC Rol N°1182 c. 5°); y en el mismo sentido 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 Rol N°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 privativas” (STC Rol N°1244, c. 20°). En el mismo sentido, STC Rol N°14.001, c. 4°.

CUARTO: Teniendo en consideración las aclaraciones previamente señaladas, el conflicto constitucional sometido al conocimiento de este Tribunal se circunscribe exclusivamente a la afectación al principio de igualdad y no discriminación arbitraria, así como también las garantías de un justo y racional procedimiento, en su esencia, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 19 N°2, N°3 y N°26 de la Constitución. En tanto la aplicación del precepto legal impugnado, a juicio de la parte requirente, “otorga la facultad a la Administración de imponer multa

de 10 hasta 1.000 UTM, sin establecer criterios objetivos de gradación de la pena”, la cual resulta “desproporcionada y carente de razonabilidad” (a fojas 11 y 21, respectivamente).

II. Prohibición de condicionar la atención de salud al otorgamiento de garantías en caso de atenciones de emergencia

QUINTO: Antes de adentrarnos al análisis de constitucionalidad exigido en esta sede, es preciso señalar que el caso de marras corresponde a la aplicación de una sanción administrativa por infracción a la prohibición establecida en el artículo 173 del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, que en lo que interesa prevé:

[E]n los casos de atenciones de emergencia debidamente certificadas por un médico cirujano, las instituciones deberán pagar directamente a los Servicios de Salud el valor por las prestaciones que hayan otorgado a sus afiliados, hasta que el paciente se encuentre estabilizado de modo que esté en condiciones de ser derivado a otro establecimiento asistencial (...).

Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará también respecto de atenciones de emergencia, debidamente certificadas por un médico cirujano, otorgadas por establecimientos asistenciales del sector privado (...).

(...)

“Asimismo, en las situaciones indicadas en los incisos cuarto y quinto de este artículo, se prohíbe a los prestadores exigir a los beneficiarios de esta ley, dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma dicha atención” (lo destacado es nuestro).

Esta norma corresponde a uno de los instrumentos con que se dota a la administración para el cumplimiento del deber del Estado de velar por la salud de la población, en especial, en los casos en que una persona que requiere atención de emergencia. La normativa transcrita vela por el derecho a recibir atención médica cuando las condiciones críticas en que se encuentra la vida de un paciente requieren atención, con independencia de si el centro asistencial es de carácter público o privado o si es de aquellos que cubren los planes de salud de quien lo requiere. La ley ha determinado que en tales situaciones las condiciones económicas del paciente no pueden ser un obstáculo para que las personas ejerzan el derecho a la protección de su salud. Ello es concordante con el artículo 19 N°s 1 y 9 y a la dignidad humana a que refiere el artículo 1° de la Constitución Política.

El artículo 121 N°11 del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, impugnado en autos, en primer lugar, faculta a la Superintendencia de Salud a fiscalizar a los prestadores de salud en el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 134 bis; 141, incisos penúltimo y final; 141 bis; 173, incisos séptimo y octavo, y 173 bis,

y sancionar su infracción. Para ello, señala expresamente que la infracción de dichas normas será sancionada, de acuerdo con su gravedad, con multa de 10 hasta 1.000 unidades tributarias mensuales. Además, en caso de reincidencia dentro del período de 12 meses contado desde la comisión de la primera infracción, permite la aplicación de una multa desde 2 hasta 4 veces el monto de la multa aplicada por dicha infracción.

Además, establece sanciones adicionales, para ello distingue entre prestadores de salud institucionales e individuales, procediendo para los primeros, la eliminación del registro de prestadores institucionales acreditados y de las entidades acreditadoras, por un plazo de hasta dos años; y, respecto a los segundos, la suspensión de hasta 180 días para otorgar las Garantías Explícitas en Salud y prestaciones en la modalidad de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud.

Por último, realiza una remisión normativa a las reglas del procedimiento aplicables, establecidas en los artículos 112 y 113 del mismo cuerpo normativo, cuyo texto establece: i) la exigencia de fundamentación de las resoluciones que impongan las sanciones previstas en el artículo en análisis; ii) el procedimiento para impugnar dichas resoluciones, a través del recurso de reposición ante la Superintendencia; iii) la apelación en contra de la resolución que deniegue la reposición ante la Corte de Apelaciones respectiva y la apelación posterior ante la Corte Suprema. La norma exige, que la Superintendencia cuente con un sistema de atención continuo y expedito para recibir y resolver los reclamos que sobre esta materia se formulen.

SEXTO: En la historia legislativa del artículo 173 del DFL N°1, de 2005, del Ministerio de Salud, se evidencia que su finalidad fue “dotar de una solución a los problemas que se presentan para la atención de emergencia de los beneficiarios a través de los establecimientos privados, específicamente asociados a garantías previas exigidas y al costo con que los beneficiarios deben concurrir a su financiamiento” (BCN, Historia de la Ley N°19.650, Mensaje N° 175-336, en Sesión 31. Legislatura 336 de la Cámara de Diputados, p. 7). Cuestión que fue reiterada durante la tramitación legislativa al afirmar que “[e]l objetivo de esta disposición es buscar que no se condicione la atención al pago cuando se trata de la modalidad de libre elección y mejorar la integración entre la red privada y la red pública de urgencias, por lo que se contemplan algunos mecanismos de referencia de pacientes. Se agregó que los aspectos más globales de la atención de urgencia están cautelados con la facultad que tiene el Fonasa de comprar servicios a prestadores privados, privilegiando este aspecto” (BCN, Historia de la Ley N°19.650, Primer Informe de Comisión de Salud, p. 39).

De este modo, se trata de una potestad sancionatoria que responde a una necesidad calificada como tal por el legislador y constitucionalmente legítima. No debe olvidarse que la facultad sancionadora, “tiene un doble carácter. Por un lado, se ordena como una garantía en contra del poder estatal, en el sentido que es la norma legal, y no la autoridad administrativa discrecional o arbitrariamente, la que dispone las sanciones que se aplicarán en caso de transgresión o infracción de la norma

regulatoria. Esto es expresión de la vigencia del Estado de Derecho, y en particular del principio de legalidad, que se instituye como elemento nuclear de éste. Por otro lado, la potestad sancionadora del Estado tiene un fin de resguardo de los intereses generales del Estado” (Diccionario Constitucional chileno, p. 732). Ambos aspectos son relevantes desde el punto de vista constitucional.

II. Análisis concreto de constitucionalidad del artículo 121 N°11 del DFL N°1 del Ministerio de Salud

SÉPTIMO: Respecto a la alegación sobre violación del principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19 N°2 de la Constitución, la requirente fundamenta su presentación en asuntos exclusivamente de mérito, así es como señala que casos comparables han recibido sanciones significativamente menores. La Intendencia de Prestadores ha impuesto multas de 200, 300 y 350 UTM por la misma infracción; que incluso en otro caso reciente, a la misma clínica se le impuso una multa de 300 UTM, lo que evidenciaría la inconsistencia en los criterios sancionatorios. De este modo la norma permite una diferenciación arbitraria, lo que constituye una violación del principio de igualdad ante la ley.

Como se expresó en la STC Rol N°14.705, esta Magistratura ha entendido que “la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición” (STC Rol N°1.254-08, c. 46°). En el mismo sentido Roles N°28, 53 y 219. De forma tal que “cualquiera invocación relativa a la infracción al principio de igualdad importa el ejercicio formal de un juicio de igualdad referencial. El primer elemento a identificar es la concurrencia de un parámetro en términos de comparación (...) en forma subsecuente, es deber del requirente construir un término de comparación que demuestre la exigencia de igualdad, que construya con precisión la situación jurídica de quien se considera discriminado y que se verifique los términos de dicha comparación” (STC 2702-14 c. 7° y 9°, respectivamente). En el mismo sentido, STC Rol N°2921-15, c. 14°, STC Rol N°3028-16, c. 14°.

Sin embargo, como puede verse el argumento discurre en cuestiones de hecho que no son propios de resolverse por esta Magistratura. Si la autoridad sancionó adecuadamente o no a las otras entidades a las que le impuso una sanción menor, si siendo así, se la sancionó comparativamente de un modo incorrecto, son cuestiones que debe resolver el juez de fondo. En este sentido el Tribunal ha señalado que la cuestión de legalidad es “un conflicto que no se encuentra dentro del marco de atribuciones de este órgano de jurisdicción constitucional.” (Rol 2465 c. 9). Además, en: Rol 2121 Rol 1740, Rol 1832 Rol 2566, Rol 1772 Rol 1839, Rol 2178 Rol 2193, Rol

2471 Rol 1601, Rol 1716 Rol 1724, Rol 1794 Rol 1853, Rol 1860 Rol 1925, Rol 2072 Rol 2080, Rol 2083 Rol 2084, Rol 2100 Rol 2107, Rol 2184 Rol 2210, Rol 2214 Rol 2220, Rol 2261 Rol 1942, Rol 2318 Rol 2400, Rol 2450 Rol 2459, Rol 2521 Rol 2527, Rol 2553 Rol 2661, Rol 2353 Rol 2444, Rol 2549 Rol 2524, Rol 2124 Rol 2248, Rol 1830 Rol 2418, Rol 2617 Rol 2326, Rol 1516 Rol 1700, Rol 1781 Rol 1864, Rol 1874 Rol 1965, Rol 1981 Rol 2256, Rol 2359 Rol 2360, Rol 2376 Rol 2393, Rol 2415 Rol 2453, Rol 2490 Rol 2555, Rol 2675 Rol 2717, Rol 2741 Rol 2808, Rol 2473 Rol 2774, Rol 2775 Rol 2842, Rol 2892 Rol 2894, Rol 2914 Rol 2920, Rol 2925 Rol 2979, Rol 2970 Rol 3019, Rol 3055 Rol 3059, Rol 3104 Rol 3087, Rol 3102 Rol 3129, Rol 3128 Rol 3200, Rol 3217 Rol 3269, Rol 3238 Rol 3237, Rol 3286 Rol 3284, Rol 3291 Rol 3369.

De las alegaciones del requirente resulta claro que el estándar de comparación que reiteradamente invoca es errado, en tanto, en sede de inaplicabilidad, lo que corresponde cotejar es si la norma es acorde a la Constitución Política en relación al caso concreto, no si las actuaciones de la administración son coherentes, dado que en otros casos las multas, según sus dichos, son menores.

En relación a una posible diferencia arbitraria, la propia ley se encarga del asunto al señalar en el artículo 121 que: “Para la aplicación de estas sanciones la Superintendencia se sujetará a lo establecido en los artículos 112 y 113 de esta ley”. Por su parte, el artículo 112 prevé:

“Las sanciones que aplique la Superintendencia deberán constar en resolución fundada, que será notificada por carta certificada por un ministro de fe, que podrá ser funcionario de la Superintendencia. En este caso, tales ministros de fe serán designados con anterioridad por el Superintendente” (lo destacado es nuestro).

De este modo, el propio DFL N°1/2005 del Ministerio de Salud se encarga de hacer presente la obligación de motivación del acto administrativo sancionatorio, lo que evita que la discrecionalidad administrativa devenga en arbitrariedad.

Tal como lo ha señalado esta Magistratura en la Sentencia Rol N°14011, considerando 16: “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)”.

“[D]octrinariamente, se ha precisado que existen dos conceptos íntimamente ligados: el de *motivo* y el de *motivación* de los actos administrativos. El *motivo* es el

antecedente que provoca el acto, es decir, una situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actuación administrativa. La *motivación* es el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al ligarlo con la disposición de la ley aplicable, es decir, es la expresión de las razones que fundan y justifican el acto de autoridad" (Fraga Magaña, G., "La Motivación de los Actos Administrativos". Facultad de Derecho de la UNAM, p. 321, citado en Lledó, C. y Pardo, J. (2023) El Vicio de la desviación de Poder en los Actos Administrativos, Thomson Reuters, nota al pie 328).

No sólo el artículo 112 del DFL N°1/2005 obliga a la Administración a dictar resoluciones motivadas, sino también la regulación general que atañe a los órganos administrativos, entre éstos la Superintendencia de Salud. En efecto, la Ley N°18.575 "Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado", en el inciso segundo del artículo 13 prevé: "la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ella". En sentido similar, la Ley N°19.880 que "Establece bases de procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado", en el inciso primero del artículo 116 señala que "El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él"

En definitiva, no se advierte que la norma impugnada permita la arbitrariedad alegada, pues un análisis sistémico del DFL N°1/2005 de MINSAL prohíbe expresamente tal arbitrariedad; aunque de un modo reiterativo pues ese deber, ya se encontraba plasmado en las Leyes N°18.575 y N°19.880.

OCTAVO: En relación con la violación del derecho a un procedimiento justo y racional que contempla la garantía del artículo 19 N°3. Por una parte, la requirente argumenta que al carecer de parámetros normativos, la multa impuesta a la Clínica INDISA se fijó de manera discrecional, sin que la clínica pudiera prever con certeza el monto de la sanción. Lo anterior, afectaría el derecho a la defensa y a un proceso justo, ya que, a su juicio, la administración puede actuar sin transparencia ni criterios verificables.

Es una cuestión asentada que el derecho administrativo sancionador se rige bajo el principio de legalidad. Ello en virtud de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y vinculado al artículo 63, N°18 del mismo ordenamiento jurídico, el cual exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública. A su vez, esta Magistratura también ha interpretado que "tanto el principio de tipicidad como de legalidad establecidos en los dos últimos incisos del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución, rigen, por mandato constitucional, la actividad sancionadora de la administración. De forma tal que, "sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N°3 de la Constitución tiene que ser

entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo, porque sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exige la serie de principios fundamentales. [De forma tal que,] la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las consecuencias de este principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretaciones exegeticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente” (STC N°437, c. 16°).

Del principio de legalidad se desprenden dos elementos normativos: la reserva legal y la tipicidad. Como se dijo en la Sentencia Rol N°15.093-24, ambos principios no son idénticos, “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 Rol N°244, c. 10°). En el mismo sentido STC Roles N°s 766-07, 1183-08, 1518-09 y 2381-12.

La Ley N°20.394 que “prohíbe condicionar la atención de salud al otorgamiento de cheque de garantía o dinero en efectivo”, cumple con el principio de tipicidad. En primer lugar, el tipo infraccional está claramente definido: La prohibición de condicionar la atención médica a la firma de un pagaré, en situaciones de urgencia vital, es una regla explícita y precisa. En segundo lugar, el quantum de la multa está delimitado dentro de un rango legal. En tercer lugar, la determinación del monto de la sanción, debe considerar: i) gravedad; ii) reincidencia; iii) el tipo de prestador. En cuarto lugar, la resolución sancionatoria debe ser fundada.

Por otra parte, la requirente indica que la multa impuesta representa un 7.000% de la multa mínima establecida por la norma (pág. 20 Letra C.3). Acto seguido hace presente que “Este Excmo. Tribunal Constitucional ha señalado el parámetro fundamental para calificar la constitucionalidad de una limitación de un derecho fundamental, es decir, para declarar su inaplicabilidad, es la razonabilidad y proporcionalidad de ésta” (pág. 20 Letra C.2). Sin embargo, no desarrolla dentro de su argumentación ninguno de los criterios esgrimidos y el modo cómo la norma los vulneraría.

Conforme a lo sostenido de manera reiterada por esta Magistratura, “el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (STC Rol N°437, considerando 14°), como es – entre otras dimensiones – garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada” (STC Rol N°1518-09, c. 28°).

En concreto, el principio de proporcionalidad “[s]upone (...) una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, con el fin de impedir que la ley autorice y que la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas. Este principio impone criterios de graduación de las sanciones, basados en diversos criterios, incluso derivados de otros principios, como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción, pero en períodos de tiempo acotados” (Vergara Blanco, A. (2004) “Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, año 11, N°2, p. 144).

A juicio de esta mayoría, el precepto impugnado no deja en la indeterminación la conducta sancionada, sino que permite a la Administración evaluar su gravedad para imponer una multa dentro del marco legal establecido y además limitado a “atenciones de emergencia”. Establecer un nivel más detallado, por ejemplo un parámetro basado en la edad, como señala el requirente, puede resultar arbitrario si se consideran situaciones particulares de salud del paciente. Es por ello que corresponde a un examen que razonablemente el legislador dejó en el ámbito de la *lex artis*, solicitando como requisito adicional la fundamentación.

En el mismo sentido, este Tribunal ha afirmado que “la ponderación de la gravedad de la infracción va de suyo con la imposición de cualquier sanción. La circunstancia de que dicho factor haya sido expresado en esta ley – según se dijo – obedece al propósito de que el sentenciador lo considere obligatoriamente, de donde se sigue que es también responsabilidad de su jurisprudencia ir connotando las propiedades que delimitan tal concepto y precisan su campo de aplicación, así como de acotar el grado de influencia o gravitación que el mismo posee en relación a los demás elementos de modulación” (STC Rol N°2658-14, c. 13). En el caso *sub lite* a fojas 300 consta que la infracción fue calificada por la Superintendencia de Salud como grave, teniendo a la vista la condición de riesgo vital del paciente, la vulnerabilidad del paciente por su edad avanzada y la ponderación de los procedimientos administrativos vinculados. En específico, la resolución señala: “*Que, por consiguiente, atendida la gravedad del hecho de haber condicionado, mediante la exigencia de suscripción de un pagaré, la atención de salud requerida de un paciente adulto mayor, ingresado en claras condiciones de riesgo vital y/o riesgo de secuela funcional grave, atendida la naturaleza de sus diagnósticos – Pancreatitis Baltazhar C y Hepatitis reagudizada severa – y las repercusiones hemodinámicas, que obligaron a someterlo a medidas de soporte extraordinario, y que, además cursaba con una falla renal aguda (el que finalmente falleció); y ponderando las demás circunstancias particulares del caso y la de los procedimientos administrativos vinculados, esta Autoridad estima adecuada y proporcional, a fin de cumplir con sus fines propios, la imposición de una sanción de multa por la cantidad de 700 Unidades Tributarias Mensuales*” (Resolución Exenta IP/N°20205, 3 de mayo de 2023, considerando 17°).

Además, tal como se señaló anteriormente, tanto la procedencia de la sanción como el monto de la multa pueda ser objeto de control por la justicia ordinaria. En

efecto, el artículo 113 en su inciso tercero establece la posibilidad de reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, fallo que es apelable ante la Corte Suprema, según el inciso 6° del mismo artículo.

NOVENO: En relación con las alegaciones referidas al artículo 19 N°26 de la Constitución, es menester tener presente que un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera que deja de ser reconocible. Y se impide su libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más de lo razonable o lo priven de tutela jurídica. (STC 43, c. 21). En el mismo sentido STC 200, c. 4, STC 226, c. 38, STC 280, cc. 13 y 29, STC 541, c. 14, STC 1046, c. 23, STC 1345, c. 10, STC 2381, c. 39, STC 2475, c. 20, STC 2643, c. 18, STC 2644, c. 18.

En este caso concreto, no habiéndose verificado la afectación alegada a los derechos consagrados en los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución, no procede pronunciarse sobre la garantía constitucional consagrada en el numeral 26 del mismo artículo.

DÉCIMO: Por último, téngase presente que la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a la protección de la salud, en su artículo 19 N°9, en base a la dignidad humana (artículo 1°), del cual se deriva el deber del Estado de proteger “el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo” (art. 19, N°9, inc. 2°). Así, en virtud de este precepto, el Estado tiene la obligación de proteger el libre e igualitario acceso a “acciones de recuperación de la salud, siendo razonable entender que estas constituyen la regla general, ámbito en el cual caben todas las prestaciones médicas obtenidas en hospitales, policlínicos o domicilios” (Cea Egaña, J. (2012) *Derecho constitucional chileno*. Tomo II. Santiago, Ediciones UC, segunda edición, p. 333).

Por tanto, atendidas las circunstancias particulares de la gestión pendiente, y lo dispuesto por la Constitución en el artículo 19 N°9, que en este caso concreto, la aplicación del precepto impugnado es razonable, y no genera efectos contrarios a la Carta Fundamental. De modo tal que la norma legal es conforme a la Constitución, también en virtud de los bienes jurídicos que protege, y que en definitiva se concretiza en las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia, que permiten hacer efectivo el ejercicio legítimo del derecho a la protección de la salud; y sancionar, cuando corresponde, a las personas que hayan infringido dichas normas, como ocurre en el caso concreto.

En el mismo sentido, la multa se funda en el precepto impugnado que tienen su sustento fáctico en la sanción de conductas contrarias al derecho a la protección de la salud y al libre e igualitario acceso de las acciones de recuperación de la salud de un paciente que se encontraba con riesgo vital, como lo es condicionar su hospitalización y atención a la suscripción de un pagaré, en este caso concreto, generaría efectos contrarios al artículo 19 N°9 de la Constitución.

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 A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento en la impugnación al artículo 121, numeral 11), párrafo segundo, del D.F.L. N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469, atendiendo a las siguientes razones:

1°. Que corresponde al Tribunal Constitucional resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

2°. Que las características y circunstancias del caso concreto de que se trate han adquirido actualmente una trascendencia mayor que la que tenían cuando la declaración de inaplicabilidad estaba en manos de la Corte Suprema. Esta judicatura, al ejercer el control de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados, ha de apreciar los efectos, de conformidad o contrariedad con la Constitución, que resulten al aplicarse aquellos en una determinada gestión judicial. De esta manera, la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal en un caso particular no significa, necesariamente, que en otros casos su aplicación resultará también contraria a la Carta Fundamental, ni que exista asimismo una contradicción abstracta y universal del mismo con las normas constitucionales. (STC 473 c. 9) (En el mismo sentido, STC 517 c. 10, STC 535 c. 10, STC 588 c. 11, STC 596 c. 8, STC 608 c. 11, STC 616 c. 51, STC 707

c. 8, STC 718 c. 44, STC 741 c. 10, STC 790 c. 12, STC 808 c. 6, STC 810 c. 8, STC 811 c. 4, STC 946 c. 5, STC 991 c. 7, STC 1038 c. 3, STC 1065 c. 22, STC 1228 c. 6, STC 1295 c. 17, STC 1314 c. 33, STC 1361 c. 12, STC 1394 c. 32, STC 1411 c. 9, STC 1951 c. 31, STC 2026 c. 30, STC 2683 c. 17, STC 2805 c. 32).

Cabe examinar entonces si la aplicación de un precepto legal determinado, en su aplicación concreta, resulta o puede resultar contraria a la Constitución.

3°. Que no cabe duda a estos disidentes, que la finalidad legítima perseguida por el legislador debe satisfacerse empleando medios que no resulten contrarios a la Carta Fundamental.

4°. Que, si la Constitución prohíbe al legislador y a toda autoridad establecer diferencias arbitrarias, cabe tener presente con particular énfasis en este ámbito la proporcionalidad de las sanciones asociadas a una conducta determinada por el legislador. Esta judicatura ha entendido que *“la proporcionalidad en el ámbito constitucional, admite dos distinciones. La primera, dice relación con el principio de proporcionalidad como herramienta metodológica para evaluar la tolerabilidad de la afectación legal a un derecho constitucional. La segunda, hace referencia al principio de proporcionalidad como prohibición de desproporción manifiesta en la determinación de las sanciones, la cual se mide en consideración a la gravedad del delito”*. (STC 3177 c. 4) (En el mismo sentido, STC 3053 c. 4, STC 2995 c. 4, STC 3187 c. 4, STC 3185 c. 4, STC 3174 c. 4, STC 3173 c. 4, STC 3172 c. 4, STC 3127 c. 4, STC 3305, STC 14).

5°. Que la necesidad de dotar a la Administración de atribuciones y poderes suficientes para actuar de modo que le permita cumplir sus funciones, que ceden en beneficio de la comunidad toda, no es una consideración que resulte bastante por sí misma para permitir al legislador la adopción de sanciones, medidas o reacciones que excedan el sentido de racionalidad y proporción. Ya ha dicho esta judicatura, en STC 541-2006, c. 15 y STC 2922, 17, que *“la regulación legal debe ser razonable, no arbitraria, sirviendo como referencia del juicio de razonabilidad la concurrencia del principio de proporcionalidad, determinado por la relación coherente entre los medios utilizados y los fines legítimos perseguidos”*.

En la segunda de las sentencias del párrafo precedente, STC 2922, c. 22, este Tribunal entiende que *“..., así, el de proporcionalidad, también conocido como “máxima de principio razonabilidad” o “principio de prohibición de exceso”, es uno de los estándares normativos empleados por la jurisdicción constitucional para determinar la validez de una interferencia en el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, en virtud del cual se examina la idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta de la medida que interfiere con el derecho. Tradicionalmente, se ha entendido que el principio de proporcionalidad contiene tres sub principios o sub juicios diferentes: el de idoneidad (o adecuación), el de necesidad (indispensabilidad o intervención mínima) y el de proporcionalidad en sentido estricto (o mandato de ponderación), (Diccionario Constitucional Chileno, García Pino y Contreras Vásquez, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 55, año 2014, p. 752). Y agrega la doctrina que el principio de proporcionalidad exige que una medida limitativa de derecho se*

ajuste a un fin previamente determinado. La medida debe ser idónea para la consecución del fin pretendido (juicio de idoneidad). El segundo aspecto del principio de proporcionalidad exige la adopción de la medida menos gravosa para los derechos que se encuentran en juego. En otros términos, que la medida restrictiva sea indispensable para lograr el fin deseado y sea la menos gravosa para el derecho o libertad comprometidos, frente a otras alternativas existentes (juicio de necesidad). Por último, la proporcionalidad en sentido estricto como un mandato de ponderación cuando existen principios en pugna, en cuanto exige que se ponderen los intereses en juego”.

6°. Que, en nuestro medio, Nicolás Enteiche ha caracterizado la proporcionalidad legislativa en los siguientes términos: “... las leyes especiales deben respetar la proporcionalidad legislativa en la ley sancionadora administrativa, (a) lo que comprende i) el imperativo de describir las infracciones y su sanción en las normas especiales; y ii) la necesidad de sancionar, con mayor rigor, aquellas contravenciones que transgreden de mayor forma al bien perseguido por la ley específica. Además la ley sancionadora administrativa tendrá que someterse b) a la proporcionalidad legislativa para la aplicación de la ley sancionadora administrativa, consistente en que el órgano sancionador y el juez, i) deben estar sometidos a un margen previamente establecido, dentro del cual se les obligue a fijar la cuantía definitiva de la multa; y ii) en que han de poder atender a las condiciones particulares del caso de que se está conociendo, al contar con parámetros objetivos, secuela de lo cual podrán fijar el específico castigo que le corresponderá al infractor” (Nicolás ENTEICHE ROSALES, “Las Sanciones Administrativas. El Problema de la Proporcionalidad”, pp. 82 y 83. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017).

7°. Que a lo anterior cabe añadir las reflexiones de Rosa Fernanda Gómez, en el siguiente sentido: “... la discrecionalidad de que dispone el legislador ... no es absoluta u debe respetar ciertos límites, como: i) la previsión de un procedimiento; la proscripción de penas privativas de libertad; iii) la observancia del principio de proporcionalidad; iv) la proscripción de funciones que pueden afectar las garantías del infractor; y v) el sometimiento del acto sancionatorio a un control judicial sin restricciones de acceso” (Rosa Fernanda GÓMEZ GONZÁLEZ, “Infracciones y Sanciones Administrativas”, p. 75. Ediciones DER, Santiago, 2021).

No es cuestión, por lo tanto, de sostener que la tarea de establecer el contenido y los márgenes del debido proceso se encuentra entregada al legislador sin límite alguno. Pereira Menaut nos recuerda que “(la) figura de la revisión, control, fiscalización o examen de la constitucionalidad de las leyes se debe a la idea de que la soberanía reside en la constitución (y no en el parlamento). Si el soberano es el parlamento -bien en teoría, sólo en Inglaterra, bien en la práctica, como en la III República francesa -, sus leyes no podrán verse sometidas a control judicial alguno. Si, al contrario, la soberanía está en la Constitución, será lógico que todas las leyes inferiores a ella se le ajusten” (Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT, “Teoría Constitucional”, pp. 295 y 296. Editorial Jurídica Conosur Ltda., Santiago, 1998).

8°. Que, como consecuencia de lo que se viene sosteniendo, y atendido el claro significado de las prescripciones contenidas en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, cabe exigir siempre al legislador las garantías de un procedimiento y una investigación racionales, proporcionales y justos. Y a partir de este enunciado, corresponde examinar si el precepto legal que se viene impugnando se ajusta a esos preceptos, o si los contradice.

Como ya dijo esta judicatura constitucional en la STC 3236-2016, c. 20, “(el) *desacuerdo fundamental dice relación con lo que este Tribunal entiende como la ausencia de debida consideración por la racionalidad y justicia procedimental que le es asegurada a todas las personas en virtud de lo dispuesto en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución. Esto significa, como ya se ha expresado en forma repetida, reconocer el rol limitador derivado de la función retributiva de toda sanción, lo cual está vinculado, a su vez, con el valor de la justicia, proporcionalidad o prohibición del exceso punitivo, así como con un presupuesto básico para el logro de lo anterior: que la estructura de la sanción y los parámetros procedimentales para su determinación al caso individual no carezcan de mecanismos y pautas legales específicas y determinadas. Sin perjuicio de reconocer que en el caso de sanciones no penales existe un mayor espacio, en cuanto a su racionalidad y justificación, para objetivos disuasivos, el precepto legal bajo análisis es de tal precariedad en cuanto a su densidad normativa, que no supera el estándar constitucional mínimo exigible*”.

9°. Que, para nosotros, en el marco de la cuestión sometida a decisión de esta judicatura constitucional, la escueta enunciación de criterios formulada en el artículo 121 número 11 del D.F.L. N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979, y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469, no proporciona criterios razonables mínimos y básicos en materia de determinación precisa de sanciones. Desde luego, la muy genérica referencia a la gravedad de la conducta prohibida no constituye de modo alguno un criterio fijo de graduación. La carencia en el precepto legal cuestionado de elementos o criterios de atribución que permitan a la autoridad adoptar una decisión dotada de razones escrutables constituye un elemento que mueve a estos disidentes a constatar que existe un vicio de constitucionalidad sólo posible de enfrentar declarando inaplicable el inciso segundo del numeral 11 del artículo 121 del Decreto con Fuerza de Ley nro. 1/2005 del Ministerio de Salud, ya mencionado.

10°. Que, por las consideraciones que se consignan en lo precedente, estuvimos por acoger el requerimiento de fojas 1, declarando inaplicable el artículo el artículo 121 número 11 del D.F.L. N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005, sólo en la parte que se ha señalado en el considerando 9° de este voto de minoría.

PREVENCIÓN

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido el artículo 19 N° 3 de la Constitución debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de las garantías constitucionales invocadas, en el sentido que a continuación se explica:

1° Que, la parte requirente alega la infracción de las garantías establecidas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución como límites al *ius puniendi* del Estado, en tanto considera que asimismo resultan aplicables a la potestad administrativa sancionadora. En particular, se alega la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad.

Así, aunque sin mencionarlo expresamente, la alegación de la requirente debe entenderse vinculada con dos incisos del artículo 19 N° 3 del texto constitucional, a saber, (i) el inciso octavo, que establece que “[n]ingún *delito* se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”; (ii) y el inciso noveno, que dispone “[n]inguna ley podrá establecer *penas* sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

2° Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto -o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental- utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que la misma contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos ‘delito’ y ‘pena’ a que hacen referencia los incisos recién citados dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, en la medida que refieren al ámbito del Derecho Penal, y, en este sentido, deslindan el contenido de los estándares de legalidad y tipicidad propio de los ilícitos y sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a una infracción sancionada con multa por parte de la Intendencia de Prestadores de Salud, mediante la Resolución Exenta IP/n° 3073, de 2023 –la que fue confirmada por la Superintendencia de Salud, a través de la Resolución Exenta SS/n° 712, de 2023– enmarcándose, entonces, dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador.

3° Que, la razón que se esgrime para justificar la extensión del ámbito normativo de tales garantías hacia el derecho administrativo sancionador es la existencia de un único *ius puniendi*, que abarcaría tanto las sanciones impuestas en el ámbito penal, como a las propias del ámbito administrativo.

Sin embargo, si bien el recurso al *ius puniendi* en los términos descritos puede resultar pertinente para efectos de hacer visible la unidad del monopolio de la fuerza que corresponde al Estado en tanto centro de imputación jurídica, no permite fundar un deber o necesidad de que sus diversas manifestaciones se sometan a las mismas reglas.

En efecto, la concepción unitaria del *ius puniendi* se construye desde una categoría metajurídica que supone una identidad ontológica entre delitos e infracciones administrativas. Sin embargo, aun reconociendo la existencia de dicha identidad, de ello no se sigue que necesariamente deban someterse a un mismo tratamiento jurídico (véase NIETO, Alejandro. 2005. Derecho administrativo sancionador. Madrid, 4ª edición, Tecnos.). Dicho de otro modo, *“nada obsta para que el Derecho, frente a dos realidades ontológicamente iguales, opte por normativas jurídicas distintas.”* (ROMÁN, Cristián. 2008. Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema”. En *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, p. 124).

Por cierto, sus respectivas regulaciones jurídico-positivas obedecen a objetivos y lógicas distintas, ya sea por el órgano aplicador de la sanción, la gravedad de ésta, el valor ético-social de la conducta reprochada, etc. De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciban como manifestaciones de un mismo poder estatal, desde un punto de vista normativo, pueden existir diferencias. Como señala Eduardo Cordero, *“la potestad punitiva del Estado encuentra en el Derecho penal su máxima expresión, sometiéndose su aplicación a una serie de garantías, muchas de las cuales se encuentran atenuadas o derechamente no existen en el ámbito de la Administración del Estado.”* (CORDERO, Eduardo. 2012. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. En *Revista de Derecho*, Valdivia, Volumen XXV - N° 2, p. 132).

4° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 N° 3 del texto constitucional se aplican de manera matizada al derecho administrativo sancionador. En este sentido, se ha planteado que *“aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, ‘con matices’, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos”* (STC Rol N° 479-06, considerando 8°; en el mismo sentido, véanse, a vía ejemplar: STC Roles N° 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20).

5° Que, a juicio de esta Ministra, aunque tal doctrina jurisprudencial intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución requiere la aplicación de las garantías penales a las infracciones y sanciones administrativas, hacen implausible la matización de la misma conclusión.

Ello es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional que nos rige. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en sede administrativa importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías -por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran-; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, que además de no tener ningún asidero en el texto de la Constitución, queda entregada por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarla, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo.

6° Que, en este sentido, la discusión sobre si las similitudes entre las sanciones penales y administrativas justifican la aplicación en sede administrativa de garantías que desde el punto de vista de la Constitución se deslindan como aplicables sólo a las primeras -sea que se estime que éstas deben regir íntegramente o matizadas- corresponde a una discusión sobre la conveniencia de hacerlo, y no sobre el imperativo constitucional de hacerlo.

Por consiguiente, no compete a esta Magistratura sino al Congreso Nacional - sea por la vía de la reforma legal o constitucional- decidir si procede la aplicación en sede administrativa de tales garantías.

7° Que, a mayor abundamiento, en cuanto al estándar de legalidad, lo cierto es que rige respecto de la potestad sancionatoria la Administración no en su configuración como garantía penal, sino como principio constitucional de general aplicación respecto de todos los órganos del Estado (artículos 6° y 7° de la Constitución) y como principio legal que rige la actuación de la Administración en particular (artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Además, en aquellos casos en que la potestad sancionatoria se ejerza pudiendo afectar alguno de los derechos consagrados por la Constitución, corresponderá observar los estándares específicos de legalidad que la misma haya establecido para tales efectos.

8° Que, la prevención del Ministro Correa Sutil en la sentencia Rol N° 479-06, citada en el considerando 4° precedente, resulta ilustrativa para estos efectos, en tanto el Ministro explica que, si bien resulta aplicable el principio de legalidad respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta "*ni pertinente ni necesario*" recurrir al artículo 19 N° 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro Correa desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el numeral 3 del artículo 19 de la Carta consagra ciertos derechos cuyo ámbito normativo no se acota expresamente al ámbito penal, como sucede con el derecho de defensa jurídica o el derecho a un proceso justo y racional; en ambos casos se trata de garantías que rigen respecto de todo proceso jurisdiccional, sin que pueda limitarse su protección

únicamente a los juicios penales. Sin embargo, cuando no se trata de garantías “expresadas en términos generales” y, por tanto, cuando el texto constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal, su extensión a otros ámbitos resulta -*contrario sensu*- cuestionable (considerandos 2° y 3°). De esta forma, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad consagradas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución puede sustentarse no sólo en el tenor de tales disposiciones, sino en una lectura sistemática de las garantías señaladas en dicho numeral.

Por otro lado, acertadamente plantea que “*la doctrina nacional que propugna esta asimilación [del principio de legalidad del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador] ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de legalidad (artículo 21.1 del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima*” (considerando 11°)

9° Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en los incisos octavo y noveno del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución no puede extenderse razonablemente al ámbito del derecho administrativo sancionador, lo que torna improcedente la alegación planteada a este respecto en el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS. La disidencia fue escrita por el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO.

La prevención fue redactada por la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.419-24-INA

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 23/05/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 23/05/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 23/05/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 23/05/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 26/05/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 23/05/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 23/05/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 22/05/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 26/05/2025



50476A5D-C37F-449B-9FEE-A333BFB93650

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.