

0000545

QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.384-2022**

[13 de junio de 2023]

---

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 163,  
166, 167, 171, INCISO SEGUNDO; Y 174, INCISO PRIMERO, DEL  
CÓDIGO SANITARIO**

**KDM S.A.**

**EN EL PROCESO ROL N° C-14076-2018, SEGUIDO ANTE EL  
DECIMOCUARTO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE  
SANTIAGO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE  
APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE APELACIÓN,  
BAJO EL ROL N° 14700-2020 (CIVIL).**

**VISTOS:**

Con fecha 17 de junio de 2022, KDM S.A, representada por Paola Fritz Torrealba, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 163, 166, 167, 171, inciso segundo; y 174, inciso primero, del Código Sanitario, para que ello incida en el proceso Rol N° C-14076-2018, seguido ante el Decimocuarto Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 14700-2020 (Civil).



### **Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

#### ***“Código Sanitario***

(...)

**Artículo 163° (154).** - *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° (157).**- *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° (158).**- *Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite.*

(...)

#### **Artículo 171° (162).**-

(...)

*El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida.*

(...)

**Artículo 174° (165).**- *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**

Explica la requirente que la gestión pendiente tiene su origen en los sumarios sanitarios N°3330 y N°3812, ambos del año 2017, seguidos por la SEREMI de Salud Región Metropolitana en su contra, a raíz de las visitas inspectivas efectuadas por funcionarios de dicho servicio a las dependencias de la Estación de Transferencia ubicada en la comuna de Quilicura (en adelante, "ETQ").

Señala, que la primera visita inspectiva se produjo luego de que, con fecha 21 de agosto de 2017, se descarrilara un tren que transportaba residuos domiciliarios desde la ETQ, hasta el Relleno Sanitario Lomas Los Colorados (en adelante, "RSLLC"), ubicado en la comuna de Til Til. Como consecuencia de ello, 10 carros se descarrilaron y uno de los silos de KDM callo a unos metros del sector. Esto habría provocado que, durante los días 21 y 22 de agosto de 2017, la vía férrea quedara inutilizada, imposibilitando el despacho de residuos hacia el RSLLC, y permaneciendo dichos residuos temporalmente al interior de la ETQ, mientras se realizaba su transporte vía carretera. En este contexto, con fecha 23 de agosto del mismo año, concurrieron funcionarios de la SEREMI de Salud Región Metropolitana a las dependencias de la ETQ. Producto de la visita inspectiva se dio inicio al Sumario Sanitario N°3330/2017, levantándose Acta de Fiscalización N°155372, en la cual se constataron una serie de hechos imputando a KDM S.A., en calidad de infracción sanitaria, consistentes en la disposición de residuos domiciliarios en lugares no autorizados, en un volumen de 8.150 ton.

Por su parte, expone que la segunda visita inspectiva se generó en el contexto de la aplicación, con fecha 26 de septiembre de 2017, del Plan de Contingencia Operacionales, luego de que ETQ se viera afectado por dos situaciones independientes entre sí, a saber: negociaciones colectivas con dos de los sindicatos de la empresa, que provocaron una disminución de la fuerza de trabajo en el RSLLC y en la ETQ; y el aumento del ingreso de residuos provenientes de planes de limpieza de vertederos ilegales aplicados por las comunas de Renca y Pudahuel, durante la última semana de septiembre de ese año. Atendido lo anterior, con fecha 27 de septiembre de 2017, concurrieron hasta las dependencias de la ETQ, funcionarios de la SEREMI de Salud Región Metropolitana. En dicha visita fue levantada Acta de Inspección N°155486,



mediante la cual se imputó a KDM la disposición de residuos domiciliarios en lugares no autorizados, esta vez por un volumen de 7.300 ton.

En cada uno de los sumarios sanitarios, KDM presentó sus descargos en tiempo y forma, acompañando diversos medios probatorios, los cuales fueron resueltos de forma conjunta por la SEREMI de Salud Región Metropolitana mediante la Res. Ex. N°7492, de fecha 29 de noviembre de 2017, sancionado a la requirente con una multa equivalente a 1.000 UTM. Esto, por considerar que los hechos antes descritos importarían una infracción a lo dispuesto en la Res. Ex. N°9980/1996, del Servicio de Salud del Ambiente, Región Metropolitana, que autorizó el proyecto de ingeniería de la ETQ, así como de las sentencias N°1217 del 21 de febrero de 2013, N°5945 del 12 de julio de 2013 y N°10612 del 25 de septiembre de 2014.

Agrega, que con fecha 27 de diciembre del año 2017, el requirente interpuso recurso administrativo de reposición en contra de la Res. Ex. N°7492, solicitando la reconsideración de la imposición de la multa o la rebaja al mínimo establecido en la ley, presentando diversos argumentos y medios probatorios que -a su juicio- desvirtuaban las infracciones sanitarias que se le imputan. Esta presentación fue resuelta mediante la Res. Ex. N°2666 de la SEREMI de Salud Región Metropolitana, de fecha 23 de abril de 2018, no dando lugar a la petición efectuada por KDM y manteniendo de este modo la sanción impuesta previamente.

En este contexto, con fecha 10 de mayo de 2018, la requirente dedujo reclamo judicial del artículo 171 del Código Sanitario, en contra de la Res. Ex. N°7492, antes referida, solicitando que sea dejada sin efecto la multa aplicada en su contra, de manera total o parcial, por considerar que la resolución reclamada había sido dictada transgrediendo las normas y principios básicos que rigen el derecho administrativo sancionador, al no ponderar la prueba aportada, ni indicar la normativa específica infringida; y, en subsidio, que se rebaje la multa impuesta al mínimo legal, por ser desproporcionada y haber adoptado todas las medidas necesarias para enfrentar las contingencias a las que se vio expuesta. Dicha reclamación se radicó en el 14° Juzgado Civil de Santiago, bajo Rol C-14076-2018.

Señala, que con fecha 19 de febrero de 2020, el 14° Juzgado Civil de Santiago dictó sentencia rechazando la reclamación antes referida, condenándola en costas,



fundando su decisión en que en la causa se habrían configurado los presupuestos señalados en el artículo 171 del Código Sanitario.

En contra de dicha sentencia definitiva de primera instancia, con fecha 4 de agosto de 2020, la requirente dedujo recurso de apelación ante el 14° Juzgado Civil de Santiago, para ser conocido por la Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, dando lugar a la causa Rol N°14.700-2020 del libro Civil. En cuanto a las alegaciones en que basa su recurso, en primer lugar, la requirente señala que la autoridad sanitaria no habría cumplido con su deber de examinar y analizar adecuadamente cada uno de los argumentos y medios probatorios acompañados, lo que deviene en que la resolución sancionatoria carezca de la debida fundamentación. En segundo lugar, sostiene que no es efectivo que no se encuentre autorizada para almacenar residuos al interior de la ETQ, siempre que dicho almacenamiento sea esencialmente transitorio. En tercer lugar, alega que, con la prueba rendida tanto en sede administrativa como judicial, se pudo constatar que los hechos que dieron origen a los sumarios administrativos dan cumplimiento a los tres elementos que exige el caso fortuito y fuerza mayor, esto es, imprevisibilidad, irresistibilidad e inimputabilidad, para ser considerado como un eximente de responsabilidad. Finalmente, sostiene que la multa que se le impuso resulta excesiva teniendo en consideración que la disposición transitoria de residuos al interior de la ETQ fue el resultado de la aplicación de un plan de contingencias y su actuar diligente para dar respuesta oportuna a las contingencias a las que se vio expuesto.

El recurso de apelación se tuvo por interpuesto por el tribunal *a quo*, y fue declarados admisibles por la Corte de Apelaciones de Santiago, encontrándose pendiente de resolución, constituyendo esta la gestión pendiente en el caso de autos.

En relación con el conflicto constitucional, la requirente señala que se vulneran diversas garantías constitucionales con motivo de la aplicación de los preceptos legales impugnados en autos, en particular, el derecho a un debido proceso, así como los principios de tipicidad y proporcionalidad, garantizados en el artículo 19 N°2 y N°3, incisos 6° y 9°, de la Carta Fundamental.

En lo que dice relación con los artículos 163, 166, 167 y 171, inc. 2°, del Código Sanitario, sostiene el requirente que, en su aplicación al caso concretos, estos vulneran



la garantía constitucional del derecho al debido proceso, consagrada en el artículo 19 N°3, inc. 6°, de la Constitución Política, tanto en la instancia administrativa y, por prolongación de esta, en la instancia judicial.

En particular, señala que los artículos 163, 166, 167 del Código Sanitario, que forman parte de las normas procedimentales que regulan el sumario sanitario, vulneran el derecho al debido proceso, por cuanto el legislador ha infringido en dichos preceptos el principio de presunción de inocencia y el derecho a defensa, garantías que son esenciales en todo procedimiento e investigación racionales y justos.

Sobre el artículo 163 del Código Sanitario, señala que de la simple lectura de dicho precepto se constata que la norma, *a priori*, califica al sumariado como “infractor”, sin que haya todavía presentado sus descargos y pruebas, fundando tal calificación solo en base a los hechos constatados por el funcionario de la SEREMI de Salud en el acta correspondiente, lo que atentaría contra el principio de inocencia, presupuesto del debido proceso.

Respecto del artículo 166, sostiene la requirente que vulneraría la garantía constitucional de un procedimiento y una investigación racionales y justos, por cuanto, de aquel se desprende que el legislador le dio valor de plena prueba al acta levantada por el fiscalizador, volviendo irrelevante los descargos y la prueba que rinda el sumariado, coartando con esto su derecho a defensa. Cita para estos efectos la STC 8823-20-INA.

Por su parte, sostiene que el artículo 167 del Código Sanitario, al ordenarle a la autoridad sanitaria dictar sentencia sin más trámite en cuanto constate que la infracción se encuentra establecida, impide que la SEREMI de Salud, ejerciendo sus facultades jurisdiccionales, pueda conocer y juzgar los descargos y prueba aportada por el sumariado, coartando su derecho a defensa. Esto, ya que su responsabilidad ha sido determinada *a priori*, según lo dispone el artículo 163 antes referido, por el sólo hecho de iniciarse un sumario sanitario en su contra, teniendo como ciertos los hechos constatados en el Acta de Fiscalización, según lo señala el artículo 166.

Señala la requirente que, en atención a lo dispuesto en el artículo 171, inc. 2°, los artículos 163, 166 y 167 del Código Sanitario están llamados a producir efectos en sede jurisdiccional, teniendo en cuenta que el tribunal se encuentra sujeto a los hechos



que la SEREMI de Salud haya dado como comprobados en sede administrativa y que, en virtud de los preceptos impugnados, basta para dar por establecida una infracción el Acta de Fiscalización, debiendo la Autoridad dictar en seguida sentencia. Sostiene que esto fue lo que sucedió en el contexto de los sumarios administrativos seguidos en su contra, así como en la sustanciación del reclamo judicial que interpuso en contra de la Res. Ex. N°7492, toda vez que el tribunal *a quo* habría rechazado los argumentos esgrimidos por KDM en su reclamación judicial, por considerar que la infracción imputada se encontraba establecida en las actas de fiscalización, coartando con ello el derecho a defensa del requirente, ya que se privó a los descargos y a la prueba aportada de todo valor.

Agrega respecto al artículo 171, inc. 2°, del Código Sanitario, que este establece un regla que restringe la eficacia del derecho a reclamar ante los tribunales civiles de las sanciones impuestas en el marco de los sumarios sanitarios, vulnerando con ello la garantía constitucional del derecho a un debido proceso. Esto, por cuanto, a su juicio, se le impediría al juez la revisión de los motivos de hecho en los cuales se basó la sanción impuesta, y se le obligaría a rechazar la reclamación, con el consiguiente efecto de cosa juzgada, teniendo como base solo lo comprobado en sede administrativa, lo cual a su vez, ha sido el resultado de una investigación y procedimiento carentes de justicia y racionalidad que contaminan la instancia judicial.

Finalmente, alega que el artículo 174, inc. 1°, del Código Sanitario vulneraría el principio de tipicidad y proporcionalidad, consagrados en el artículo 19 N°2 y N° 3, incisos 9°, de la Carta Fundamental. Sobre el principio de tipicidad, señala que el precepto impugnado deviene en inconstitucional en el caso concreto, toda vez que la norma la norma esgrimida como infringida por la sentencia del Tribunal *a quo* -la Res. Ex. N°9980/96-, que a su vez se remitiría a los artículos 79 y 80 del Código Sanitario, no describen la infracción con suficiente densidad y precisión.

En cuanto al principio de proporcionalidad, alega el requirente que el inc. 1° del artículo 174, regula de forma totalmente indeterminada cualquier infracción a la normativa sanitaria, sin definir ningún parámetro de gravedad o criterio objetivos que permitan regular su aplicación, y, además, con un único rango de multa que oscila entre 1/10 hasta las 1.000 UTM, quedando en la práctica la determinación en concreto





de la multa entregada a la apreciación subjetiva de la Autoridad llamada a resolver el procedimiento sancionatorio.

### **Tramitación**

El requerimiento fue admitido a trámite por la Segunda Sala, a fojas 184, con fecha 22 de junio de 2022 y declarado admisible por la misma sala, a fojas 482, con fecha 18 de julio de 2022.

**A fojas 491, en presentación de 10 de agosto de 2022, el Consejo de Defensa del Estado evacuó traslado de fondo y solicitó el rechazo del requerimiento.**

En tal presentación, efectúa una revisión detallada de los hechos y los cargos imputados a la requirente en el marco de los sumarios sanitarios seguidos en su contra, así como del proceso de reclamación judicial iniciado en contra de la Res. Ex. N°7492, afirmando la competencia de la SEREMI de Salud para realizar labores de fiscalización y sanción de las normas sanitarias, y negando la existencia de contravenciones constitucionales. Señala al efecto, que la sanción se impuso conforme al sistema sancionatorio imperante y los parámetros que este otorga a la autoridad sanitaria, debidamente motivada, con proporcionalidad y razonabilidad, por infracciones a conductas previamente determinadas en cuerpos reglamentarios, lo que en todo caso es objeto de análisis por el juez de instancia, todo ello bajo el estricto cumplimiento del contenido de forma y fondo del procedimiento respectivo.

Señala, adicionalmente, que la imposición de sanciones por parte del órgano fiscalizador en este caso, no deriva del ejercicio de una función jurisdiccional, sino que, por el contrario, de una potestad administrativa sancionadora validada por el legislador, pudiendo el sancionado -como efectivamente lo hizo- requerir que un juez controle si la sanción en cuestión se encuentra suficientemente fundada y si ha sido aplicada en relación a una infracción reglamentariamente tipificada.

Destaca, que esta misma Magistratura constitucional ha concluido que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso, como queda demostrado en el inciso 6° del numeral 3° del artículo 19, en relación con el artículo 63 N°3 de la Constitución Política de la República, que establece una reserva legal en materias que sean objeto de codificación procesal.





En relación con el artículo 163 del Código Sanitario, señala que la utilización que hace dicho precepto del vocablo “infractor” no produce el efecto de transformar dicha norma en una presunción de responsabilidad, ya que no permite dar por establecida la responsabilidad de una persona en un sumario sanitario, sin investigación previa. Por el contrario, el mismo precepto contempla un procedimiento por el cual se cita a la persona objeto de un sumario para efectuar sus descargos y proporcionar sus medios de pruebas, cuestión que el requirente de autos hizo en el procedimiento administrativo, todo lo cual permite a la autoridad administrativa analizar y ponderar los antecedentes, para luego dirimir si existe o no infracción.

Sobre los cuestionamientos efectuados al artículo 166 del Código Sanitario, señala que este pone de cargo del sumariado la aportación de prueba para explicar su acción frente a las conductas consignadas en el acta de fiscalización. De esta forma, dicho precepto no implica una presunción de responsabilidad, sino que es simplemente una regla de *statu quo* que coloca incentivos en el sumariado para romper la solución, por defecto, determinada por la ley. Agrega, que el acta levantada con ocasión de la fiscalización realizada por el funcionario de la SEREMI de Salud, tiene la naturaleza de un instrumento público, al cual el legislador le asigna valor de plena prueba al hecho de haberse prestado las declaraciones que en él se consignan y la fecha de su otorgamiento, de acuerdo con el artículo 1700 del Código Civil. De esta forma, si no existiera el precepto legal impugnado, y el sumariado no aportase prueba, el resultado de la fiscalización sería el mismo, resolviéndose el procedimiento sólo con el acta de fiscalización, por cuanto dicha acta es una forma de hacer constatar los hechos.

Sobre el artículo 167, sostiene que no existe vulneración del derecho al debido proceso, derivada de la exigencia que el legislador hace de que el órgano administrativo resuelva el asunto una vez establecida la infracción. Por el contrario, señala que es una forma de darle curso al procedimiento, que busca materializar el principio de celeridad consagrado en la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos (artículo 7°).

En cuanto a los cuestionamientos de constitucionalidad respecto al artículo 171, inc. 2°, del Código Sanitario, expone que la requirente no explica de forma clara la manera en que la aplicación de los preceptos legales cuestionados en estos autos



podrían vedarle o impedirle producir los medios probatorios admisibles en pos de acreditar los hechos que ha afirmado en su reclamo sanitario. Esto, considerando que ninguno de los preceptos legales cuestionados ha limitado o proscrito la producción de algún medio probatorio para acreditar la veracidad de sus dichos. Agrega que el artículo 171, inc. 2°, del referido código, no le imponen un deber u obligación al juez que conoce de un reclamo de resolver el asunto controvertido en algún sentido, sino que, por el contrario, al amparo de aquel es posible que el juez sustanciador del reclamo resuelva que los hechos imputados no se encuentran acreditados o que no constituyen infracciones normativas, por lo que no existe la infracción constitucional alegadas en el libelo.

Respecto al artículo 174, inc. 1°, del Código Sanitario, niega la existencia de vulneraciones al principio de tipicidad y proporcionalidad. Señala que la Constitución tolera aquellas normativas que contengan remisiones expresas de la ley a normas reglamentarias, aun cuando dicha norma de complemento no sea originada en el proceso legislativo, y siempre que sea la norma de rango legal la que describa el núcleo central de la conducta punible. No visualiza entonces una infracción al principio de tipicidad, ya que las conductas por las cual se le sanciona al requirente de autos –vía sumarios sanitarios– se encuentran plenamente descritas, satisfaciendo las reglas de reserva legal y el principio de tipicidad.

Asimismo, niega la vulneración al principio de proporcionalidad. Señala que la norma en cuestión establece la conducta infractora y las penas correlativas, incorporando márgenes mínimos y máximos de pena, dentro de los cuales el órgano administrativo podrá juzgar y seleccionar la parte específica para efectos de disponer la pena pertinente al caso concreto, acorde a criterios de graduación indicados en la ley, como la condición de reincidente.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 01 de diciembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de la abogada Paola Fritz Torrealba, por la requirente, y del abogado Rubén Saavedra Fernández, por el Consejo de Defensa del Estado, adoptándose acuerdo con igual fecha según certificación del relator ad hoc.



**Y CONSIDERANDO:**

**I. LA LABOR DEL JUEZ DEL FONDO Y LA DELIMITACIÓN DE LAS POTESTADES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, EN TORNO A LA ACCIÓN DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDA EN EL CASO DE MARRAS.**

**PRIMERO.** El requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es la acción que el ordenamiento supremo franquea para evitar que la aplicación de uno o más preceptos legales, invocados en una gestión judicial pendiente, produzca efectos, formal o sustantivamente, contrarios al Código Político. Tratase, por ende, de un control concreto de la constitucionalidad de la ley, centrado en el caso *sub lite* y cuya resolución se limita a que disposiciones legales determinadas, en sí mismas, resulten, en su sentido y alcance intrínseco, inconciliables con el texto y espíritu de la Carta Fundamental (STC 1390 c. 10) (En el mismo sentido, STC 2740 c. 5, STC 5442 c. 4, STC 3731 c. 15, STC 6222 c. 7).

**SEGUNDO.** Que, mediante la acción de inaplicabilidad deducida, el Tribunal Constitucional está llamado a determinar si la aplicación de un precepto legal en una gestión específica resulta contrario a la Constitución. Lo que el Tribunal debe practicar es un examen concreto de si el precepto legal, invocado en una gestión judicial pendiente y correctamente interpretado, producirá efectos o resultados contrarios a la Constitución. Por ende, le impide realizar un juicio en abstracto de constitucionalidad contrastando el texto de la norma impugnada con el de la Carta Fundamental, dado que está dirigida a verificar si el precepto legal impugnado produce un resultado inconstitucional en la gestión pendiente de que se trata (STC 479 c. 3) (En el mismo sentido, STC 478 c. 15, STC 480 c. 27, STC 523 c. 4, STC 552 c. 7, STC 558 c. 5, STC 596 c. 12, STC 616 c. 49, STC 626 c. 1, STC 654 c. 7, STC 718 c. 44, STC 811 c. 2, STC 944 c. 18, STC 1011 c. 2, STC 1029 c. 7, STC 1061 c. 3, STC 1065 c. 18, STC 1145 c. 7, STC 1204 c. 1, STC 1253 c. 3, STC 1254 c. 11, STC 1279 c. 4, STC 1288 c. 42, STC 1309 c. 1, STC 1314 c. 34, STC 1345 c. 4, STC 1361 c. 12, STC 1416 c. 7, STC 1514 c. 8, STC 1535 cc. 2 y 3, STC 1564 c. 7, STC 1669 c. 4, STC 1710 c. 35, STC 1872 c. 12, STC



1881 c. 8, STC 1951 c. 29, STC 1986 c. 5, STC 1992 c. 5, STC 1993 c. 5, STC 2069 c. 5, STC 2237 c. 11, STC 2301 c. 3, STC 2354 c. 10, STC 2536 c. 24, STC 2537 c. 29, STC 2674 c. 5, STC 2702 c. 3, STC 2865 c. 3, STC 2866 c. 3, STC 2703 c. 4, STC 2955 c. 1, STC 2922 c. 3, STC 3110 c. 18, STC 6339 cc. 20 y 22, STC 6370 c. 20 y 22, STC 7330 c. 30, STC 7443 c. 18 y 21, STC 5599 c. 17, STC 3146 c. 21, STC 3874 c. 21, STC 4973 c. 23, STC 5025 c. 21, STC 5232 c. 21, STC 5654 c. 11, STC 7015 c. 14, STC 3731 c. 16).

## II. DE LAS SUPUESTAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES ADUCIDAS POR EL REQUIRENTE.

- **Impugnación del artículo 163, 166 y 167 del Código Sanitario.**

**TERCERO.** Si bien, para el legislador la discrecionalidad constituye una atribución necesaria para el ejercicio de la actividad punitiva, con el objeto de permitir el ejercicio de sus funciones, ello, a pesar de que la densidad regulatoria -en ocasiones atenuada- no puede implicar un medio de elusión del contenido mínimo de garantías inherentes al proceso.

**CUARTO.** Que, a partir de lo anterior, es posible señalar que la potestad sancionadora corresponde a la "(...) *la facultad que tiene la administración para imponer sanciones, mediante la instrucción de un procedimiento administrativo, el cual da un abanico de potestades que se extienden desde el periodo pre-procedimental hasta el momento de la decisión final, incluyendo el cumplimiento de la medida (...)*" (Gómez González, Rosa F., (2021) "*Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Límites y mecanismos de control*", Tirant Lo Blanch, p. 190.). A reglón seguido, la misma autora señala que no todo ilícito será perseguido, aún cuando se haya cometido la infracción; que no toda conducta dará lugar a una sanción, ni que toda sanción será efectivamente ejecutada; toda vez que la administración podrá determinar si, atendidas las circunstancias, la potestad sancionadora es la herramienta más idónea para cumplir sus fines o si resulta más acorde a ellos el uso de otros instrumentos de gestión administrativa.

**QUINTO.** De este modo, 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*).

**SEXTO.** 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 herramientas interpretativas y estándares oponibles en procesos de naturaleza administrativa sancionatoria.

**SÉPTIMO.** Que, en este sentido, respecto a la aplicación del artículo 163 del Código Sanitario, al establecer que *“[c]uando 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).

**OCTAVO.** En tal orden, entendiendo 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, es 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 el es aplicable (Ver en este sentido STC Rol 13.073-22, c. 10º).

**NOVENO.** 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.

**DÉCIMO.** Que, en este sentido corresponderá a esta Magistratura ponderar si, por la aplicación de los artículos 163 y 166 del Código Sanitario, como consecuencia de la constatación del fiscalizador mediante el acta respectiva, se califica anticipadamente al sumariado como infractor, infringiendo de tal modo el derecho a presumir su inocencia. Y, por otra parte, si la aplicación del artículo 166 del Código referido, otorga valor de plena prueba al acta de inspección.

**UNDÉCIMO.** En relación con el primer punto, 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 “[l]a 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.

**DUODÉCIMO.** Por otra parte, en relación con la segunda afirmación, referida al valor probatorio del acta de inspección (artículo 166 y 167 del Código Sanitario), es preciso hacer presente que, iniciado el sumario, el infractor es citado a una audiencia ante la autoridad con todos sus medios probatorios (artículo 163). Luego, conforme con la Ley N° 19.880, de aplicación supletoria al procedimiento administrativo regulado en el Código Sanitario (artículo 1), 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 previstos (artículo 15 y 59).

En segundo lugar, los preceptos impugnados no descartan prueba adicional. El acta no es plena prueba. La infracción puede darse por establecida con el acta que levante el funcionario solo si ésta es suficiente para comprobar la infracción. En





consecuencia, los hechos deben ser probados en el sumario sanitario, por cuanto el acta podrá ser desvirtuada por otras pruebas.

De tal modo, será pertinente distinguir entre el valor del acta, que puede llegar a probar hechos concluyentes, como se viera en consideraciones precedentes y, por otra parte, que el acta quede asentada por falta de pruebas que la controvierta.

**DECIMOTERCERO.** Que, en el mismo sentido, en el caso concreto, como consta a foja 266, se encuentra dictada la interlocutoria de prueba de la gestión pendiente, fijándose como hechos litigiosos “1. La efectividad de tener participación y/o responsabilidad la reclamante de las irregularidades o infracciones que se le imputaban; 2. Efectividad de encontrarse comprobados en el sumario administrativo los hechos que se le imputaban al reclamante”. En este sentido, es dable hacer presente que si bien se dedujo recurso de apelación respecto a la interlocutoria de prueba referida precedentemente, como consta en ingreso de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago Rol 9329-2019, este fue desistido. De tal modo, es claro que, a partir de los puntos de prueba precisados, el requirente goza de todas las garantías del debido proceso para su defensa, pudiendo aportar pruebas en su favor, pues 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.

- **La impugnación del artículo 171, inciso segundo del Código Sanitario.**

**DECIMOCUARTO.** Que, a juicio de esta Magistratura Constitucional, la parte del precepto impugnada que dispone que “el Tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código”, parte de la base que se comprobaron los hechos que constituyen la infracción, lo cual implicará que, por las pruebas aportadas, el tribunal del fondo verifique el cumplimiento de los parámetros previstos, lo cual exigirá la ponderación de la prueba, en relación con los hechos relevantes, fijados durante el proceso.

**DECIMOQUINTO.** En coherencia con lo anterior, si algunos de los presupuestos procesales no son satisfechos, dado que los hechos no han sido acreditados, porque ellos no constituyen infracción normativa sanitaria, o bien,



porque la sanción impuesta por la autoridad sanitaria no corresponde a la infracción cometida, el juez, incluso en aplicación del precepto impugnado, tendrá la facultad de acoger la reclamación, si fuera el caso.

**DECIMOSEXTO.** De este modo, no es posible vislumbrar cómo se infringe el artículo 19 N° 3 de la Constitución, pues la sanción contenida en la Resolución Exenta N° 7.492-2020, es el resultado de un procedimiento racional y justo, pues la empresa requirente tuvo la posibilidad de formular descargos y aportar pruebas, cumpliendo con los presupuestos procesales del debido proceso en sede administrativa.

- **De la supuesta infracción del artículo 174, inciso primero del Código Sanitario.**

**DECIMOSÉPTIMO.** Finalmente, el requirente señala que el artículo 174 del Código Sanitario infringe los principios de tipicidad (fs. 27) y proporcionalidad (fs. 32).

**DECIMOCTAVO.** Que, como ha tenido oportunidad de establecer esta Magistratura, 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 encontrarse, 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. Sin embargo, *“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).

Ahora bien, 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” (Rol 244, c. 10°).*

**DECIMONOVENO.** 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 ROL 325-01). 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).

**VIGÉSIMO.** No se advierte cómo puede afectarse el principio de tipicidad si las normas transcritas previamente establecen las facultades de la autoridad sanitaria y definen cuál es la conducta reprochable, de modo que era previsible para el administrado tener conocimiento anticipado del comportamiento sancionado.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** 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.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Por último, el requirente también estima que el artículo 174 del Código Sanitario afecta el principio de proporcionalidad, fundado en que la norma carece de parámetros que justifiquen la aplicación de una determinada sanción, pudiendo la autoridad aplicar el quantum de las multas (fs. 36).

Pues bien, 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 estas 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, ni ningún otro precepto contenido en el Código Sanitario contemplan expresamente criterios de graduación de la sanción.

**VIGÉSIMO TERCERO.** 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.

**VIGÉSIMO CUARTO.** 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).

**VIGÉSIMO QUINTO.** 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 N°33.448-08, de 18.07.2008).



**VIGÉSIMO SEXTO.** Que, en tal sentido, la Ley N°19.880, si bien no establece un deber de motivación general de los actos administrativos, sí impone esta obligación 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).

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** 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.

**VIGÉSIMO OCTAVO.** 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 que, dictadas por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, es decir, deja claramente establecido el marco de la acción infractora.

**VIGÉSIMO NOVENO.** Que, 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.



### III. CONCLUSIONES

**TRIGÉSIMO.** 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 posteriormente confirmó el 14° Juzgado Civil de Santiago, 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 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.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Las vulneraciones invocadas por la requirente a los estándares de la garantía constitucional 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 DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. 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.

### DISIDENCIA

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes razones:

1.- Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de KDM S.A., en el marco de un proceso judicial de reclamación de multa administrativa que le fuera impuesta la por la Seremi de Salud de la Región Metropolitana. Indica la requirente que la mencionada reclamación en contra de la sanción pecuniaria fue tramitada ante el 14º Juzgado Civil de Santiago, tribunal que ratificó la Resolución Exenta N° 7492, de fecha 29 de noviembre de 2017, mediante la cual la indicada Seremi de Salud le aplicó una multa equivalente a 1.000 Unidades Tributarias Mensuales. En este orden de circunstancias, la requirente impugnó la mencionada sentencia, por medio de un recurso de apelación, el que constituye la gestión judicial en que incide el presente requerimiento de inaplicabilidad.

2.- Que conforme expone la requirente, la cuestión debatida en sede judicial tiene su origen en los Sumarios Sanitarios N° 3330/2017 y N° 3812/2017 incoados por la antes mencionada Seremi de Salud en contra de KDM, a raíz de las visitas de





inspección efectuadas por funcionarios de dicho servicio, con fechas 23 de agosto y 26 de septiembre ambas de 2017, a las dependencias de la ETQ.

3.- Que los hechos reprochados en los sumarios ordenados por la autoridad importarían, en concepto de la misma autoridad administrativa, infracción a lo dispuesto en la Resolución Exenta N°9980, de fecha 26 de junio de 1996, del Servicio de Salud del Ambiente, Región Metropolitana, que autorizó el proyecto de ingeniería de la ETQ, y a las sentencias N° 1217, del 21 de febrero de 2013 y N°5945 del 12 de julio de 2013 y N°10612 del 25 de septiembre de 2014, motivo por el cual se sancionó a la requirente con la multa de 1.000 UTM ya reseñada.

4.- Que la Resolución Exenta N° 7492, por cuyo medio se impuso la sanción pecuniaria descrita, fue objeto de reposición en sede administrativa, impugnación que fue rechazada. Posteriormente, se ejerció acción de reclamación judicial de conformidad al artículo 171 del Código Sanitario, siendo desestimada por el tribunal de la instancia, escenario ante el cual esta última resolución judicial, objeto del recurso de apelación a que hemos hecho referencia y en el cual incide el presente pronunciamiento. En el contexto descrito corresponde analizar la constitucionalidad -al caso concreto- derivada de la aplicación de los preceptos legales objetos del presente reproche.

5.- Que expuesto lo anterior, resulta pertinente indicar -en primer término- que no corresponde a esta Magistratura analizar la efectividad de los hechos imputados a la requirente. 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.

6.- 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.

7.- Que efectuada la precisión anterior, 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 171 Código Sanitario**



*“De las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud podrá reclamarse ante la justicia ordinaria civil, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, reclamo que tramitará en forma breve y sumaria.*

*El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida.”*

#### **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.”*

8.- 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.

9.- 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.

10.- 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 levantada 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).*

11.- Que en el caso particular, de los antecedentes que obran en el expediente constitucional es posible advertir que existe una serie de cuestionamientos en lo referente a la decisión de la Seremi de Salud y lo que en contrapartida sostiene la requirente que estima que no se ponderaron sus medios de prueba y descargos basándose la decisión esencialmente en el tenor de lo denunciado por el fiscalizador del mismo Servicio. Así, se aprecia como parte de los descargos de la empresa infraccionada la existencia de una imposibilidad de llevar a cabo el traslado de residuos hasta el relleno sanitario por defectos en la vía férrea que permitía el transporte de tales residuos, cuestión de la cual se habría informado a la Seremi de Salud y a la Seremi del Medio Ambiente, además de haber adoptado un plan de contingencia, que también habría sido puesto en conocimiento de las autoridades (argumentaciones contenidas a fojas 42 y siguientes del expediente constitucional). Y si bien, como ya expresamos todas estas cuestiones corresponde que sean dilucidadas en las instancias judiciales correspondientes, lo cierto es que entregar, en este contexto, una fuerza probatoria de estas características al acta del funcionario público parece incompatible con el estándar de un debido proceso exigible para una situación como la de la especie.

12.- Que en efecto la aplicación de este precepto legal 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. 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.

13.- 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 sentencias 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.

14.- Que como complemento de la infracción al debido proceso a que hemos hecho alusión, aparece la norma del artículo 171 inciso segundo del Código Sanitario, la que en su parte objetada establece que *“El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”*. Vale decir, el precepto legal en comento entrega un valor determinante en la resolución y respuesta punitiva del asunto controvertido al sumario y su determinación final, la que ya vimos que encuentra en el acta del funcionario fiscalizador, un elemento decisivo de lo resuelto en dicha instancia administrativa. Si además consideramos que al resultado del sumario se añade la necesidad de que se haya determinado una infracción legal o reglamentaria junto a la imposición de una sanción, como elementos decisivos para que sin más el tribunal rechace cualquier reclamación, entonces estamos en presencia de una actividad jurisdiccional que no se ajusta al estándar de un justo y racional juzgamiento, en los términos y condiciones que ha determinado esta Magistratura para la observancia de la garantía del artículo 19 N° 3 de la Constitución.

15.- 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, en la medida que el precepto legal presentaría una débil descripción típica al limitarse a consignar como fundamento de la respuesta punitiva, la infracción de cualquier disposición del Código Sanitario, sus reglamentos o las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile. En la especie la aplicación de esta norma permitió sustentar la decisión de infraccionar a la requirente por vulnerar la Resolución Exenta N° 9980 del 26 de junio de 1996, del Servicio de Salud del Ambiente, cuestionando la autorización para depositar residuos en la estación de transferencia.

16.- 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).

17.- 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, con una descripción general a la Resolución Exenta antes reseñada.

18.- 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).*

19.- Que considerando que los preceptos legales analizados constituyeron fundamento directo de la decisión de la autoridad administrativa, tal como se aprecia en la Resolución Exenta N° 7492 de la Seremi de Salud de la Región Metropolitana, 29 de noviembre de 2017, cuya copia rola a fojas 67, 68 y 69 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.

20.- 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 expuestos 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.

### **PREVENCIÓN**

**El Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE previene que está por acoger parcialmente el requerimiento únicamente respecto del artículo 174 inciso primero, del Código Sanitario, por las siguientes consideraciones:**

1°. El requirente, KDM S.A., reprocha los efectos inconstitucionales de los preceptos legales contenidos en los artículos 163, 166, 167, 171 y 174 del



Código Sanitario. 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 administrativo 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.

3º Con relación al artículo 174 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 (en el caso concreto, tanto da infringir una resolución administrativa como incumplir un mandato legal), 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 (STC 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°7.492 (transcrita a fojas 361 y siguientes) aplique el máximo de la multa 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, en el caso concreto, la autoridad sanitaria ni siquiera ha intentado colmar el vacío legal, por la vía administrativa de alguna resolución o circular, 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.



Redactó la sentencia el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y la prevención el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.384-22-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, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



**1D908104-27E4-4760-BCCA-F211AA9E5B6D**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.