



2023

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

---

**Sentencia****Rol 13.482-2022**[13 de junio de 2023]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 163,  
166, 167, 171, Y 174, DEL CÓDIGO SANITARIO.

PLICSA S.A.

EN EL PROCESO ROL C-3963-2019, SEGUIDO ANTE EL DUODÉCIMO  
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° 2271-2021 (CIVIL)

**VISTOS:**

Que, con fecha 19 de julio de 2022, PLICSA S.A., ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por PLICSA S.A., respecto de los artículos 163, 166, 167, 171, y 174, del Código Sanitario, en el proceso Rol C-3963-2019, seguido ante el Duodécimo 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° 2271-2021 (Civil).

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna:**

El texto de los preceptos impugnado dispone:

*“Artículos 163, 166, 167, 171 Y 174 del 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).- 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° (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.*

*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”.*



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

A fojas 1, PLICSA S.A., dedujo acción de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto a los artículos 163, 166, 167, 171 y 174 del Código Sanitario, pues, a su juicio, la aplicación de los preceptos impugnados devendría en la infracción del artículo 19 N° 3, incisos 6º, 7º, 8º y 9º de la Constitución Política de Chile.

El requirente sostiene que la acción de Inaplicabilidad por inconstitucionalidad incidirá en autos Rol C-3963-2019, seguido ante el 12º Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, sobre Juicio Sumario de reclamación de multa administrativa, la cual fue rechazada, en sentencia de 09 de octubre del 2020.

Según consta a foja 42, con fecha 15 de julio del 2022, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago certificó que, se tramita ante dicha Corte, la apelación de sentencia definitiva -ingreso Corte N° 2271-2021- la cual se encuentra en estado procesal *"pendiente, con decreto en relación, de fecha 24 de marzo del año recién pasado"*.

La requirente, explica que la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, con fecha 28 de enero del año 2019, la notificó de la Resolución Exenta N° 8593, del año 2018, respecto del Sumario Sanitario N° 2965-2018, mediante el cual le impone una multa por 180 UTM, pues la empresa no habría cumplido con la supervisión adecuada para suprimir los factores de peligro que afectaron la salud de un trabajador, causándole la pérdida del pulpejo del dedo índice de la mano izquierda, ello conforme al acta de Inspección de fecha 11 de julio del 2018, que se levanta producto del accidente laboral precisado.

A reglón seguido, la actora indica que, en el contexto del proceso administrativo, fue citada por la Secretaría Regional Ministerial, y formuló descargos en relación la con resolución referida, sin perjuicio de lo cual el Servicio resolvió que *"las alegaciones efectuadas y los elementos de convicción aportados, no exoneran su responsabilidad en los hechos constatados por el ministro de fe en el acta de inspección, considerando el valor probatorio que le otorga a ese documento el artículo 166 del Código Sanitario"*, por cuanto decidió aplicar la multa de 180 UTM. Siendo reiterado el mismo fundamento en la sentencia de la sede Civil, que rechaza la reclamación de multa deducida, como consta a foja 9.

En relación con el conflicto constitucional, la actora argumenta que, la aplicación de los preceptos legales impugnados infringen lo establecido en el numeral 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental, esto es, principalmente



por vulnerar: el derecho al debido proceso, al principio de legalidad y de tipicidad.

De tal modo, la aplicación del artículo 163, en relación con los artículos 166 y 167 del Código Sanitario, devienen en inconstitucional, toda vez que, a su juicio, cuando se inicia el sumario de oficio, se le está calificando al sumariado como infractor, es decir, con la sola constatación del fiscalizador, mediante el acta respectiva, se consolidaría la calidad de infractor que la propia ley predetermina.

A su turno, el artículo 166, al precisar que *“bastará para dar por establecida la existencia de una infracción el acta administrativa”*, otorga valor de plena prueba al acta que es levantada por un fiscalizador administrativo.

Por su parte, el artículo 167 del Código Sanitario, al prescribir que, establecida la infracción solo con el mérito de dicha acta se *“deberá dictar sentencia”* sin más trámite, consagra, a su entender, una situación imperativa, con una orden perentoria al sentenciador administrativo o judicial.

Argumenta que, del análisis conjunto de estas tres disposiciones legales, queda claro que el grado de participación y la responsabilidad infraccional está predeterminada y ya establecida por la ley, al calificar a priori al fiscalizado como *“infractor”* y, con el solo mérito de esa acta dictar sentencia inmediata, por cuanto, según indica, con la aplicación de dichos preceptos **se infringe el derecho a no presumir de derecho la responsabilidad infraccional**, conforme lo dispone el artículo 19 N° 3, inciso 7°, de la Constitución.

Por otra parte, el requirente sostiene que la aplicación de los artículos 166, 167 y 171 del Código Sanitario, también provocan la infracción a la racionalidad y justicia del procedimiento, pues al prescribir que **“bastará para dar por establecida la existencia de una infracción (...) el acta, que levante el funcionario del Servicio al Comprobarla”** (artículo 166) da valor de plena prueba al acta que levanta el funcionario del servicio, no importando si este erró en su apreciación, ni la prueba que se rinda en contra de aquella acta y los *“hechos constatados”*, así como tampoco importará si quienes libran tal acta son dependientes de la autoridad que sanciona, pues **solo bastará** que el funcionario constataste el hecho para dictar sentencia.

Agrega, que la vulneración al debido proceso también se verifica ante el hecho de no haber dualidad de partes en el proceso jurisdiccional administrativo, ya que el denunciante y quien genera la prueba es el mismo servicio, quien, además, dicta sentencia y resuelve los recursos que se puedan oponer en contra de aquello que él mismo resolvió, pues no procede recurso jerárquico, conforme al artículo 35 del Decreto Supremo 136 del año 2004, que fija Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud.



Situación que se reitera, a su entender, una vez que se acude ante el Tribunal Civil respectivo, en virtud de lo establecido en el artículo 171 del Código Sanitario, pues éste mandata al Juez a desechar la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentran comprobados en el sumario sanitario.

Finalmente, el actor sostiene que la aplicación del artículo 174 del Código Sanitario infringe el principio de proporcionalidad y legalidad en su faz de tipicidad y reserva legal, contemplados en los incisos 8º y 9º del artículo 19 N° 3, de la Constitución.

En relación con ello, señala que el artículo 174 del Código Sanitario impone un amplio rango de multas sin describir ningún hecho, omitiendo toda tipificación legal y reenviando indebidamente dicha labor a la mera actividad reglamentaria, en tanto corresponde a la ley establecer el núcleo esencial de las conductas que se sancionan.

Concluye, que no fue sancionada la infracción de una norma del Código Sanitario, como ordena el artículo 174, sino además por supuestas infracciones a las reglamentaciones del mismo servicio y otro Ministerio, por cuanto se infringe el principio de reserva legal.

#### **Tramitación y observaciones al requerimiento**

El requerimiento fue Admitido a Trámite el 11 de agosto del 2022, como consta a foja 136, y se ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

A foja 185, se declaró admisible. Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y las demás partes, fue evacuada presentación, a foja 195, por el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, instando por el rechazo de la acción deducida, en todas sus partes.

En su formulación de observaciones el Consejo de Defensa del Estado efectúa una relación detallada de los hechos y los cargos imputados en contra de la requirente, en el marco del proceso administrativo antes señalado, afirmando la competencia de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana para realizar labores de fiscalización en materias relacionadas con lugares de trabajo, y negando la existencia de contravenciones constitucionales, toda vez que el requirente dispuso de un procedimiento administrativo racional y justo, donde pudo efectuar descargos y presentar pruebas, y requerir la revisión jurisdiccional de la sanción impuesta.

A propósito de la aplicación del artículo 166 del Código Sanitario, argumenta que éste no establece una presunción de derecho, pues no posee la estructura normativa, ni el efecto jurídico propio de tales presunciones. Al



efecto, sostiene que la parte requirente no explica en su libelo tales elementos, el hecho base, el hecho presumido, ni la limitación legal que le impediría, en la gestión pendiente, producir pruebas para acreditar la no ocurrencia del hecho presumido, a pesar de haberse acreditado el hecho base.

Por otra parte, en relación con los artículos 166 y 171 inciso 2º, ambos del Código Sanitario, el Consejo de Defensa del Estado, destaca que la aplicación de los preceptos cuestionados no lesiona el derecho a probar en juicio o a la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, pues la parte sumariada tiene derecho a producir las pruebas que estime convenientes para acreditar los hechos constitutivos de sus descargos, como lo habría efectuado PLICSA S.A., tanto en sede administrativa como judicial. Para lo cual, puede valerse de cualquier medio probatorio, conforme con el artículo 35 de la Ley Nº 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado, que complementan las normas del Código Sanitario.

A reglón seguido, hace presente que no se han vulnerado las garantías de un procedimiento racional y justo, y que la sanción impuesta no vulnera la garantía del debido proceso administrativo al sancionar una conducta tipificada en normas reglamentarias. En tal orden, aduce que el legislador no establece restricción para la admisibilidad de medios de prueba que pueda producir el administrado -de acuerdo con los artículos 163 y 164 del Código Sanitario- así como tampoco en la etapa de reclamación judicial. Mas aún, destaca que, si algunos de los presupuestos procesales no se cumplen, sea porque los hechos no han resultado acreditados, o porque los mismos no constituyen infracción a la normativa sanitaria, o bien porque la sanción impuesta por la dicha autoridad no corresponde a la infracción cometida, entonces el juez de la gestión pendiente deberá acoger la reclamación. Por cuanto, la sanción contenida en la Resolución Exenta Nº 8593-2018, dictada por la SEREMI de Salud, satisface el estándar de un procedimiento racional y justo.

Agrega, que la conducta infraccional del requirente se encuentra establecida en el Decreto Supremo 594/99, Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, establecido con anterioridad a la ocurrencia de los hechos. Por lo tanto, no existe vulneración a la exigencia de tipicidad de la conducta sancionada.

En relación con la supuesta infracción del principio de legalidad, el Consejo de Defensa del Estado expone que la aplicación del artículo 174 inciso 1º del Código Sanitario, no afecta el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 19 Nº 3 inciso 6º de la Constitución, ya que el principio de legalidad administrativa en relación con la tipicidad, comporta una garantía material que impone una determinación normativa de los ilícitos administrativos con suficiente grado de certeza, de forma que se pueda tener una predicción razonable de la conducta ilícita y de las consecuencias jurídicas





aparejadas a la verificación del hecho reprochado, lo que conlleva a que la potestad sancionadora deba estar especialmente reglada.

Finalmente, sostiene que el referido artículo 174, inciso 1º, no afecta el principio de proporcionalidad, pues incorpora márgenes mínimos y máximos de pena dentro de los cuales el órgano de ejecución podrá juzgar y seleccionar la pertinente pena específica al caso concreto, precisando además de un criterio específico en caso de reincidentes.

A foja 227, con fecha 20 de octubre de 2022, se ordenó traer los autos en relación.

En Sesión de Pleno de 01 de diciembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado señor Darío Salamanca Rodríguez, por la parte requirente, y el abogado señor Rubén Saavedra Fernández, por el Consejo de Defensa del Estado. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator ad-hoc de la causa.

#### **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 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 entendiendo la potestad sancionadora como “(...) 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 *“Cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva. La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código”*. Su configuración es resultado del ejercicio de las facultades conferidas a la administración, al tratar al sumariado como infractor, como consecuencia de la suficiencia del acta administrativa para dar por establecida la existencia de la infracción (artículo 166 del Código Sanitario).

**OCTAVO.** En tal orden, entendiéndose 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 “*La autoridad Sanitaria, tendrá autoridad suficiente, para investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias*”. Lo cual es coherente con la facultad de la cual se encuentra investido como Ministro de fe, la que no ha sido controvertida en esta sede constitucional.

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

**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, supletoria del Código (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 en el expediente de causa Rol C-3963-2019, radicada en el 12 Juzgado Civil de Santiago, en folio 13, se encuentra dictada la interlocutoria de prueba de la gestión pendiente, fijándose como hechos litigiosos “1. La efectividad de haberse comprobado en el sumario sanitario los hechos que motivaron la sanción que es materia del reclamo; 2. En la afirmativa del punto anterior, si tales hechos constituyen infracción a las leyes y reglamentos sanitarios; 3. Si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida; 4. Fecha de notificación a la reclamante de la sentencia sancionatoria”. En este sentido es claro que, a partir de los puntos 1, 2 y 3, el requirente goza de todas las garantías del debido proceso para su defensa, pudiendo aportar pruebas en su favor, así como también ello le permite desvirtuar ante el juez de fondo las calificaciones de hecho y de derecho que motivaron la multa en el caso concreto. De tal modo, no se producen las infracciones constitucionales que se denuncian.

- **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° 8593-2018, 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 y proporcionalidad.

**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. 14°). 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. 15°).

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.

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 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.

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

**VIGÉSIMO QUINTO.** 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 SEXTO.** 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 SÉPTIMO.** 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 OCTAVO.** 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

**VIGÉSIMO NOVENO.** 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 12° 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.** Las vulneraciones invocadas por la requirente a los estándares del 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 DEDUCIDO. 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 José Ignacio Vásquez Márquez y Miguel Ángel Fernández González, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes razones:**

**1.-** Que la presente acción constitucional es interpuesta por PLICSA S.A. persona jurídica que expone que la Secretaria Regional Ministerial de Salud Región Metropolitana con fecha 28 de enero del año 2019, le notificó la resolución exenta 008593 de fecha 13 de diciembre de 2018 que afinaba el



sumario sanitario N° 2965-2018, resolviendo imponerle una multa por 180 UTM, por infringir las disposiciones de los artículos 184 del Código del Trabajo, artículos 161, 162, 166, 167 y 174 del Código Sanitario, y artículo 1°, 2° 3°, 36°, 37° y 131° del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud y artículo 21 del Decreto Supremo N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2.- Que conforme expone la requirente, los hechos que sustentan la imputación y consecuente respuesta punitiva serían los siguientes:

*“a. Que, la empresa no cumplió con la supervisión adecuada para suprimir los factores de peligro que afectó la salud del trabajador Rodrigo Fabián Melillán Díaz RUN N° 12.879.841-2, causándole la pérdida del pulpejo del dedo índice de la mano izquierda;*

*b. Que, con fecha 11 de julio de 2018, se constituye un funcionario de la Secretaria Regional Ministerial de Salud en dependencias en el sitio de la obra en construcción. Se levanta Acta de Inspección producto del accidente laboral indicado en el número anterior;*

*c. Se estimó que los hechos constatados en el Acta de Inspección fueron producidos por las supuestas infracciones cometidas por la empresa al momento del accidente;*

*d. Que, dicha Acta de Inspección, levantada por los fiscalizadores del servicio, concluyó: d.1. No se cuenta con un procedimiento de trabajo seguro para la tarea específica de apertura y cierre de tapas de la sala de máquinas de laguna. d.2. No se encontraba identificado el peligro, ni evaluado el riesgo en la matriz IPER de la tarea antes referida. d.3. Falta de análisis seguro del trabajo, de la tarea ejecutada por el trabajador accidentado. d.4. Deficiente comunicación entre las líneas de supervisión y el área de prevención de riesgos, lo cual no permitió evaluar los riesgos a los cuales el trabajador se expuso en la realización de la tarea, tomando como agravante las condiciones climáticas reinantes del día del accidente (lluvia). d.5. Falta de supervisión por parte de la empresa contratista y principal de la tarea efectuada por el trabajador dado que no advirtieron la manipulación manual las tapas de la sala de máquinas. d.6. No se encontraba señalizado el peligro de manipulación de las tapas de la sala de máquinas, de forma manual.”*

3.- Que la decisión de la autoridad administrativa fue objeto de una reclamación ante el 12° Juzgado Civil de Santiago. En este contexto judicial, la requirente sostiene que tal reclamación fue resuelta por el tribunal de la instancia, en similares términos a lo ya determinado en sede administrativa y lo más relevante para el caso que nos convoca, es que los fundamentos legales



de tal decisión también se identifican, al ser invocados los mismos preceptos que son objeto del presente requerimiento de inaplicabilidad. De este modo, al haberse resuelto la reclamación judicial con similares fundamentos a partir de las normas del Código Sanitario objetada en la especie, dicha resolución ha sido objeto de un recurso de apelación, siendo esta impugnación la gestión judicial pendiente en que incide el presente pronunciamiento.

4.- 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.

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

6.- Que efectuada la precisión 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.”*

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

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

9.- Que, por su parte al revisar el tenor del artículo 166 podemos advertir que dicha disposición establece -en lo que nos interesa- que *bastará* -para dar por establecida la infracción legal y reglamentaria- *el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla*. Sin duda que la posibilidad de que el acta 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).*

10.- Que para el caso particular, de los antecedentes que obran en el expediente constitucional resulta revelador apreciar la incidencia del precepto legal en comento, al advertir en la resolución sancionatoria de la Seremi de Salud de la Región Metropolitana se hace mención expresa al valor que el artículo 166 del Código Sanitario entrega al acta del funcionario fiscalizador y como dicho testimonio resulta determinante para desestimar los descargos y resolver la controversia. En efecto, en copia del mencionado acto administrativo que rola a fojas 43 y siguientes del expediente constitucional se aprecia la siguiente consideración *“Que, analizadas debidamente las alegaciones efectuadas y los elementos de convicción aportados, en relación a la normativa sanitaria vigente, esta Autoridad Sanitaria concluye que los descargos realizados no exoneran su responsabilidad en los hechos constatados por el ministro de fe en el acta de inspección que rola a fojas 1, 2, 3 y 4 de autos, **considerando el valor probatorio que le otorga a ese documento el artículo 166 del Código Sanitario**”.* (énfasis agregado)

11.- Que en efecto la aplicación de este precepto legal y un razonamiento como el descrito termina transformando al proceso sumarial en uno meramente aparente, porque no se advierte el sentido de pretender desarrollar un proceso tendiente -en teoría- a establecer las eventuales responsabilidades si ello ya queda configurado por el mérito del acta del funcionario correspondiente. Ello no es posible de armonizar de modo alguno con la garantía del artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Carta Fundamental. Lo anterior por cuanto en la esencia de la garantía antes indicada se encuentra la búsqueda de evitar toda forma de “indefensión”, entendiéndose por tal -según el Diccionario Español Jurídico- aquella *“situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en un procedimiento administrativo o judicial, anulando o restringiendo, total o parcialmente, sus*



*oportunidades de defensa*". Y es precisamente esta limitación la que se produce cuando se pone al imputado en una posición probatoria desmedrada frente al organismo sancionador que cuenta desde el inicio, con un antecedente que resulta suficiente por sí mismo para dar por establecida la infracción pretendida.

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

13.- Que 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.

14.- Que finalmente, la última de las disposiciones cuestionadas corresponde al inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario, precepto legal que, conforme plantea la requirente, pugnaría con el principio de



tipicidad e inmediatamente vinculado a este con el debido proceso, 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, configurando esto último un colisión con el principio de reserva legal. En la especie la aplicación de esta norma permitió sustentar la decisión de infraccionar a la requirente en los términos que consigna la Resolución Exenta N° 8593 de 13 de diciembre de 2018.

15.- 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).

16.- 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.

17.- 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).*

18.- Que considerando que los preceptos legales analizados constituyeron fundamento directo de la decisión de la autoridad administrativa, tal como se aprecia en la N° 8593 de la Seremi de Salud de la Región Metropolitana, de 13 de diciembre de 2018. cuya copia rola a fojas 43, 44, 45 y 46 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.

19.- 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:**

1º. El requirente, PLICSA 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 (SSTC 2.648 c. 9º y STC 2.922 c. 25º).

4º. La ausencia de criterios permite que, en el caso concreto, la Resolución Exenta transcrita a fojas 43 y siguientes aplique una multa ascendente a 180 UTM sin fundamentar el recorrido entre los extremos sancionatorios que señala el precepto contenido en el artículo 174 del Código Sanitario. A lo anterior ha de agregarse que, 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 y 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° 13.482-22-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.



**0AC52FE2-9A7C-4159-9B69-2F4340A89C60**

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.