

Santiago, diecisiete de junio de dos mil ocho.

VISTOS:

Con fecha 28 de enero de 2008, el abogado Mauricio Eduardo Zúñiga Barrientos, en representación de Constructora de Pavimentos Asfálticos BITUMIX S.A., ha formulado una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 174 del Código Sanitario, en la causa **Ro1 N° 2344-2007**, sustanciada por impugnación de la multa que le fue impuesta a su representada en sumario sanitario.

La norma impugnada dispone:

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

Las infracciones antes señaladas podrán ser sancionadas, además, con la clausura de establecimientos, edificios, casas, locales, 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; con el comiso, destrucción y desnaturalización de productos, cuando proceda."

De acuerdo a los antecedentes acompañados por el requirente, los hechos que dieron origen a tal sumario

sanitario se refieren a la muerte de Christian Pizarro Aguilera, obrero de una faena, quien cumpliendo una orden de trabajo impartida por el capataz de la obra, fue atropellado por un rodillo neumático de gran tonelaje, causándole la muerte en forma instantánea. En la resolución con que culminó el respectivo sumario sanitario, la Secretaria Regional Ministerial de Salud de la IV Región consideró que dicha instrucción había revestido una condición de peligro sancionable según las normas de seguridad pertinentes, aplicándose una multa administrativa fundada en el artículo 174 del Código Sanitario, por la suma de 300 unidades tributarias mensuales. En la demanda de impugnación deducida por la empresa contra tal resolución se señala que ella no cumple con los requisitos necesarios en cuanto al análisis y ponderación de la prueba recabada en el sumario y, por consiguiente, le impone una sanción injusta.

Indica, en tal sentido, el requirente que su requerimiento no se funda en que el SEREMI de Salud tenga o no la facultad de aplicar una multa como producto del sumario sanitario, sino que su reproche va dirigido expresamente a la facultad de aplicar una multa en un rango que va de 0,1 a 1000 UTM, sin que existan patrones claros o descriptores de sanciones o infracciones a las que se les pueda asignar tal o cual multa, según la gravedad de las mismas. Así, esta facultad sancionatoria del Estado depende del arbitrio de la persona que detente el cargo de SEREMI, quien subjetivamente determinará si la infracción cometida es leve, grave o gravísima. A su juicio, la sanción aplicada constituye una pena, lo que

se confirma por el artículo 169 del mismo Código, conforme al cual si transcurrido el plazo de cinco días hábiles desde su notificación que el infractor tiene para pagar la multa, no lo hiciere, sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual que comprenda la multa. Sin embargo, la aplicación de la multa en una escala de entre 0,1 y 1000 UTM constituye una infracción a la Constitución ya que no cumple con la regla de que las penas deben corresponder a conductas expresamente descritas, por lo que el artículo impugnado vulnera lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental.

Con fecha 30 de enero de 2008, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró admisible el requerimiento, pasando los antecedentes al Pleno para su sustanciación.

Con fecha 20 de marzo de 2008, el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Cuarta Región, formuló sus observaciones al requerimiento, indicando que el ámbito de aplicación del Código Sanitario está referido al fomento, protección y recuperación de la salud de las personas, resguardando los bienes jurídicos de la vida y la salud de ellas, consagrados constitucionalmente en los artículos 1°, incisos tercero y cuarto, y 19 N°s. 1° y 9°, incluyendo el reenvío que hace el artículo 5° de la misma Carta Fundamental a los tratados internacionales que versen sobre la protección y promoción de los derechos fundamentales.

De tal forma, de acuerdo al artículo 67 del Código Sanitario, corresponde al Ministerio de Salud o a sus Secretarías Regionales Ministeriales velar por que se

eliminen o controlen los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes, de acuerdo a las normas establecidas en el mismo Código y en sus reglamentos.

A su vez, respecto a la protección de los trabajadores, el artículo 82 del Código citado reenvía al reglamento la regulación específica de las normas sobre condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los lugares de trabajo, equipos, maquinarias, instalaciones, materiales y cualquier otro elemento, con el fin de proteger eficazmente la vida, salud y bienestar de los trabajadores. Este reglamento es el recogido en el Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, denominado "Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo", que trata de las normas mínimas que deben ser respetadas, con el fin de resguardar los bienes jurídicos indicados.

De esta forma, señala el Consejo de Defensa del Estado, por las normas del Código Sanitario y del respectivo reglamento, las condiciones sanitarias básicas de los lugares de trabajo corresponden a una situación regulada por disposiciones de orden público, con indicación de que la autoridad sanitaria efectuará la fiscalización oportuna del cumplimiento de esta normativa.

Expresa además dicho organismo que, sobre la base de los hechos que motivaron la muerte de un trabajador, se inició un sumario sanitario con el propósito de determinar las responsabilidades generadas por aquel accidente laboral, determinándose que la sumariada BITUMIX S.A. no cumplió debidamente con la

obligación reglamentaria de suprimir en los lugares de trabajo los factores de peligro que pudieran afectar la integridad física de los trabajadores, infringiendo así el inciso primero del artículo 37 del citado Decreto Supremo N° 594, de 1999, por lo que la SEREMI de Salud correspondiente dispuso la aplicación de una sanción de 100 UTM, y no de 300 UTM como alega el requirente. Indica asimismo que se determinó que la causa del accidente fatal se debió a una orden del capataz que entrañó una situación de riesgo que contraviene la obligación establecida en la norma infringida de suprimir los factores de peligro.

Por otra parte, el Consejo de Defensa del Estado señala que el requerimiento en realidad no impugna la constitucionalidad de un precepto legal, sino que ataca el mérito de un acto administrativo, el que requiere ponderar en cada caso las implicancias y consecuencias de la infracción sanitaria que se está enfrentando, por lo cual resultaría contraproducente establecer en la normativa criterios rígidos al respecto. Lo que hace el requerimiento, en concreto, es impugnar el mérito de la decisión administrativa que asigna a una infracción por contravenir normas de seguridad con resultado de muerte, una multa determinada; sin embargo, la materia discutida en la gestión pendiente no la constituye el monto de la multa propiamente tal, sino que la existencia misma de la infracción. El objeto de la reclamación no es obtener una rebaja de la multa, sino que se declare la ausencia de responsabilidad en un hecho determinado y con ello la improcedencia de la sanción aplicada. De esta forma, lo que se alega es que los

hechos que motivan la sanción no se encuentran comprobados en el sumario de acuerdo a las normas del Código Sanitario, por lo que la determinación del monto de la multa no constituye el objeto de la gestión judicial pendiente. Así, si se declarara inaplicable la disposición impugnada, la infracción administrativa, pese a ser declarada y reconocida, quedaría sin sanción alguna. Las normas que sí influyeron en la resolución del asunto son aquellas que establecieron la responsabilidad del requirente, esto es, el inciso primero del artículo 37 del Decreto Supremo N° 594, de 1999, cuya inaplicabilidad no ha sido requerida.

El Consejo señala además que no está claramente identificada la norma constitucional infringida o la manera específica en que se estaría violando la Constitución, puesto que al indicarse el artículo 19 N° 3, en relación a la excesiva discrecionalidad que establecería la norma impugnada, no existe relación entre esa reclamación y la norma constitucional invocada, ya que se trata en ésta de la tipicidad de la conducta y no de la determinación específica de la pena. El requerimiento se funda en la falta de determinación de la pena debido a su amplio rango, y no en la falta de descripción suficiente de una conducta determinada.

En cuanto a que las penas deben corresponder a conductas expresamente descritas, el Consejo observa que no basta con impugnar una norma de inconstitucional sino que debe fundarse en la configuración de vicios de inconstitucionalidad material, formal o competencial. Sin embargo, el requirente no explica en qué forma el precepto objetado contraría a la Constitución.

En cuanto al fondo del requerimiento, el Consejo señala que la facultad de la administración de aplicar una pena dentro de un determinado rango establecido por la norma jurídica constituye una potestad absolutamente reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, en tanto que respecto a los principios de legalidad y de tipicidad, indica que si se estima que las multas de carácter administrativo aplicadas a los administrados no se reputan penas, se extraen del ámbito de aplicación del artículo 19 N° 3 de la Constitución, y por tanto no cabría reclamo alguno de vulneración de dicha garantía. Además señala que la historia de la norma constitucional invocada indica que se pretendió que la conducta que se sanciona debe estar claramente descrita en la ley, pero no es necesario que lo sea de un modo acabado, perfecto, por lo que si ni siquiera en materia penal se contempla el requisito de que la conducta delictual esté descrita totalmente en el texto legal, mal podría establecerse dicha exigencia en materia de orden administrativo, como se pretende. De esta forma se cumple claramente con la exigencia constitucional, ya que frente a una infracción se aplica una sanción que es una multa y además se señala cuál será su cuantía, esto es, entre 0,1 y 1000 UTM, fijando un rango que da la mínima amplitud para que, en consideración a las circunstancias concurrentes en el hecho, permita el mejor modo de aplicar la sanción que se considere más justa. De esta manera, la norma impugnada cumple con los requisitos, satisfaciendo plena y cabalmente las exigencias del Constituyente, pues se encuentra tipificada la sanción por la ley.

En relación al principio de proporcionalidad, el Consejo indica que la norma impugnada, dados los márgenes de aplicación que contempla, no hace más que garantizar plenamente un cabal cumplimiento de tal principio.

Finaliza el Consejo exponiendo que las sanciones administrativas deben someterse a la Constitución y al orden jerárquico que ella establece, desde el momento que el ejercicio de una potestad pública puede afectar la esfera de la libertad de las personas y sus derechos. Sin embargo, indica que esto no constituye un asunto que pueda ser resuelto en esta sede constitucional.

Con fecha 7 de abril de 2008, la Ministra de Salud formuló también observaciones al requerimiento, indicando previamente que su comparecencia se sustenta en el impacto que la resolución de este asunto puede tener en la labor de la autoridad sanitaria. Al efecto señala que el requerimiento pretende que la ley deje de ser una norma que establezca las bases esenciales de un ordenamiento jurídico y regule con precisión cada uno de los tipos infraccionales asociándolos a una sanción específica, lo que dejaría en la práctica sin sentido la potestad reglamentaria entregada por el Constituyente al Presidente de la República.

Además indica la Ministra que tal argumentación implica conferir un carácter rígido y pétreo a la reglamentación de las infracciones sanitarias y sus sanciones, transformando con ello la ley en un catálogo interminable, en el que se precisarían detalladamente las infracciones y cada una de las sanciones aplicables, lo

que no sucede siquiera en materia penal. No obstante ello, en la aplicación de la sanción administrativa se deben seguir los principios mínimos que garanticen el debido proceso, con una acuciosa investigación que sustente la sanción y apego al principio de legalidad, lo que ha ocurrido efectivamente en la especie, como por lo demás se ha explicitado en la impugnación judicial de la procedencia de la sanción que ha efectuado el requirente. La existencia de un debido control jurisdiccional de sus decisiones es garantía suficiente para que la actuación de la autoridad sanitaria se ajuste a los principios constitucionales comentados.

Añade que el amplio rango de sanciones que se alegan permite a la autoridad sanitaria una adecuada ponderación de los hechos y circunstancias que rodean la infracción, para que la multa sea proporcional a la infracción cometida, lo que además queda resguardado por los recursos de reposición y jerárquico que establece la legislación sobre bases de los procedimientos administrativos, además de la reclamación contemplada en el artículo 171 del Código Sanitario.

En cuanto a que el artículo 174 del Código Sanitario vulneraría el artículo 19 N° 3 de la Constitución, la Ministra manifiesta que la historia de la norma constitucional respectiva indica que la conducta que se sanciona debe estar claramente descrita en la ley, pero no es necesario que sea de un modo exacto, preciso y detallado. Si no se exige en materia penal tal descripción en detalle en la ley, ello no puede extenderse a normas administrativas. Además, no le corresponde a este Tribunal examinar si las normas de

fondo cumplen o no con el principio de tipicidad, pues ello no ha sido requerido.

Respecto a la vulneración del principio de legalidad consagrado por el artículo 19 N° 3 de la Constitución, por la discrecionalidad que abre la norma impugnada al establecer un amplio rango de sanciones sin que estén asociadas a infracciones determinadas, del texto del artículo objetado se desprende que las sanciones están expresamente descritas en una norma de rango legal, resguardándose plenamente el principio de tipicidad. Si bien la discrecionalidad de quien está facultado a fijar la sanción es efectivamente amplia, comparada con las sanciones penales, ello es así por el tipo de materias que se deben fiscalizar en este ámbito, que presentan particularidades que deben ser ponderadas debidamente por la autoridad, aquilatándose el riesgo, peligro o daño efectivo de la conducta sancionada respecto de los bienes jurídicos cautelados.

Finaliza señalando que analizar las razones por las que se impone una multa determinada, dentro del rango habilitado por la ley, desnaturaliza la competencia del Tribunal Constitucional, al juzgar el mérito de la norma sancionatoria, lo que corresponde resolver al tribunal que conoce de la reclamación sanitaria.

Se ordenó traer los autos en relación y con fecha 5 de junio de 2008 se escucharon los alegatos de los abogados de las partes.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que el artículo 93 N° 6° de la Constitución Política de la República dispone que es atribución de este Tribunal Constitucional “resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”;

SEGUNDO. Que la misma norma constitucional expresa, en su inciso undécimo, que, en este caso, “la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto” y agrega que “corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;

TERCERO. Que en el caso de autos la gestión judicial pendiente la constituye el reclamo que BITUMIX S.A. ha interpuesto ante el Tercer Juzgado de Letras de La Serena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario, en contra de la multa de 100 unidades tributarias mensuales que le fue impuesta por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la IV Región, por infringir las normas de seguridad en una faena dirigida por dicha empresa, con resultado de muerte de un trabajador;

CUARTO. Que la requirente hace consistir el conflicto de constitucionalidad que denuncia en la pretendida vulneración en que incurriría la norma del artículo 174 del Código Sanitario respecto del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, al establecer un rango muy amplio e indeterminado de sanciones de multa para la transgresión de las normas del Código Sanitario y de sus reglamentos, lo que en la práctica dejaría entregada a la discreción y eventual arbitrariedad de la autoridad administrativa la determinación de la sanción aplicable al caso concreto;

QUINTO. Que de la norma constitucional citada en el considerando segundo que antecede, fluye con claridad que uno de los requisitos indispensables para admitir a tramitación y en definitiva acoger una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es que la norma legal impugnada pueda tener aplicación decisiva en la resolución del asunto que constituye la gestión pendiente, lo que no sucede en el caso que motiva el presente pronunciamiento;

SEXTO. Que, en efecto, lo que la actora pretende reprochar en su libelo es la excesiva apertura del rango de multas que contempla el artículo 174 del Código Sanitario, supuestamente inconciliable con lo que ella entiende exige el principio de legalidad y de tipicidad de las normas sancionatorias que consagra el inciso final del numeral 3° del artículo 19 constitucional, en tanto que en la gestión judicial pendiente que sirve de sustento al requerimiento no ha impugnado el monto de la multa impuesta por la autoridad sanitaria, sino la procedencia misma de la infracción que se le reprocha, lo que trae por resultado que la norma legal impugnada no es

la que el juez del fondo tendrá que aplicar para resolver la cuestión que se le ha planteado;

SEPTIMO. Que careciendo el recurso ventilado en estos autos de un requisito esencial de admisibilidad como es el examinado en el razonamiento que antecede, no podrá prosperar la acción deducida por el requirente, sin que sea menester entrar a examinar el mérito de sus alegaciones de fondo, conforme a lo que constituye un criterio universalmente aceptado en materia jurisdiccional.

Y VISTO lo prescrito en el artículo 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1.

El **Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto** previene que concurre a lo resuelto teniendo, además, presente que la eventual aplicación del artículo 174 del Código Sanitario en la gestión judicial en que la recurrente reclama de la multa impuesta por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la IV Región, no produciría efectos contrarios a la Constitución.

En efecto, aunque la norma impugnada contempla un amplio rango de sanciones por la infracción sanitaria de que se trata, que va desde una multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias, su aplicación no queda entregada al mero capricho o arbitrio de la autoridad competente para determinar la sanción, la que ha de atenerse, conforme a lo dispuesto

en el precepto legal impugnado, a las circunstancias del caso. No existe, por consiguiente, una discrecionalidad sin límites para fijar la multa, la que dependerá en su cuantía de las circunstancias concurrentes en el hecho que motiva la sanción, por lo que no se produce una infracción a la garantía constitucional de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Redactó la sentencia el Ministro señor Francisco Fernández Fredes y la prevención su autor.

Notifíquese, regístrese y archívese.

ROL N° 1033-08 INA.

Se certifica que los Ministros señores Hernán Vodanovic Schnake y don Marcelo Venegas Palacios, concurrieron a la vista y al acuerdo del fallo, pero no firman por encontrarse ausente en comisión de servicio en el extranjero el primero y haciendo uso de su feriado legal el segundo.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don Juan Colombo Campbell y los Ministros señores, José Luis Cea Egaña, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz

