



000171  
Ciento setenta y uno

Santiago, diez de abril de dos mil diecinueve.

**VISTOS:**

Con fecha 22 de junio de 2017, Sandro Tavonatti Polli, en representación convencional de Ingeniería y Construcción Sigdo Koppers S.A., requiere de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 166; 171, inciso final; y 174, inciso primero, todos del Código Sanitario, en los autos sobre reclamación de multa, caratulados "Ingeniería y Construcción SIGDO Koppers S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud", Rol C-4998-2015, del Primer Juzgado Civil de Antofagasta.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos legales impugnados dispone:

**"Código Sanitario**

(...)

**Artículo 166.** *"Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios el testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla.*

(...)

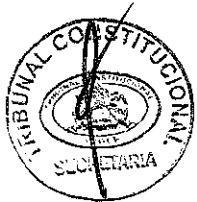
**Artículo 171.**

(...)

*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.** *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**

La parte requirente enuncia que la gestión pendiente en que basa su acción constitucional, guarda relación con el proceso judicial contencioso seguido ante el Primer Juzgado de Letras en lo Civil de Antofagasta, en que la actora accionó contra la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Antofagasta, respecto de la Res. Ex. N° 2581, de 28 de abril de 2018, que la condenó al pago de una multa de 800 UTM, buscando la absolución de los cargos o, en subsidio, rebaja de la sanción impuesta.

Comenta que dicho reclamo judicial se basó en el procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la administración, dado el accidente laboral del trabajador señor Patricio Lagos Solorza, quien falleció en agosto de 2014, en las faenas que la parte requirente prestaba para una empresa principal.

La sanción impuesta señaló que habría incurrido en contravención a lo dispuesto en los artículos 3 y 37 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas del Lugar de Trabajo, aprobado por D.S. N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, e infringido los artículos 21 y 22 del Reglamento de Prevención de Riesgos Profesionales, aprobado por D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Por ello, argumenta que las normas reprochadas, en que se ha basado la sanción, ostentan sólo carácter reglamentario, puesto que no ha sido acusada de infringir disposiciones con rango legal.

Unido a lo anterior, hace presente que junto al procedimiento sancionatorio en comento, la Dirección del Trabajo abrió un proceso de fiscalización que culminó con la aplicación de una multa por 120 UTM aplicada en septiembre de 2014, junto a una investigación penal llevada por la Fiscalía de Antofagasta, indagatoria, este última, que generó antecedentes que no se tuvieron en consideración por la Seremi de Antofagasta, dado que la indagatoria criminal determinó que el accidente sufrido por el trabajador se debió a un exceso de confianza de su parte, así como al hecho de que al momento de ocurrido el mismo, éste mantenía la cantidad 0,21 gramos/mil de alcohol en su sangre, por lo que el Ministerio Público solicitó el sobreseimiento definitivo de los antecedentes.

No obstante lo indicado, la autoridad fiscalizadora de Salud rechazó una reposición interpuesta, por extemporánea y estimando que la sanción sí se encontraba ajustada a derecho, parecer compartido por el Consejo de Defensa del Estado, evacuando traslado en la instancia judicial pertinente, ya en sede de reclamación de la sanción, argumentando, además, que los hechos se encontraban asentados, así como su pertinente calificación jurídica.

Expone que con la normativa impugnada en estos autos, el legislador posibilita que existan sanciones en base a reglamentos, cuestión que contraría la preceptiva constitucional.



000172  
ciento setenta y dos

### **Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Conforme reseña en su presentación, dada la aplicación de los preceptos reprochados en la gestión pendiente, se transgreden los principios de reserva legal o de legalidad, así como el de tipicidad que son garantizados en el artículo 19, numeral 3° de la Constitución. Expone que su presentación está dirigida a la parte en que el legislador sanitario permite la remisión del caso a la potestad reglamentaria para la especificación de la sanción.

Refiere que el artículo 19, numeral 3°, incisos octavo y noveno de la Carta Fundamental consagran los principios de reserva legal o legalidad. Bajo su mandato, sólo la ley puede ser fuente creadora de la infracción y de la sanción o pena y, luego, sólo la ley puede describir las conductas que se considerarán como infraccionales. Siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura, comenta que la legalidad es cumplida con que la previsión de delitos y penas esté en la ley, pero la tipicidad requiere también que la ley defina con precisión la conducta estimada como reprochable.

Agrega que detrás de estos principios se encuentra la certeza o seguridad jurídica, evitando que se entregue a la discrecionalidad o de un instrumento sin rango legal, la determinación del hecho punible y su sanción, estando permitido a la potestad reglamentaria sólo la debida complementación a detalles de carácter técnico.



Por lo anterior, expone que los reglamentos o instrumentos de inferior jerarquía que una ley no puede crear infracciones o sancionar, ni tampoco describir en esencia una conducta que pueda ser objeto de punición, puesto que, si así lo realiza, contraviene directamente la Constitución Política.

Unido a lo expuesto, el requirente denuncia vulneración al artículo 19, numerales 4° y 5° de la Constitución Política. Necesariamente concatenado con el razonamiento precedente, expone que ha sido acusada y sancionada sobre la base de conductas no creadas como infracciones a la ley ni descritas por ella, sino únicamente por un instrumento reglamentario. Con lo anterior, expone que el legislador incurre en un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que contraría las garantías del debido proceso, legalidad o reserva legal. A fojas 24, anota que las disposiciones constitucionales no autorizan la infracción a los reglamentos, la autoridad jamás podría haber acusado y sancionado a su parte en la forma en que efectivamente lo hizo.

Por estas consideraciones solicita sea acogida la acción deducida a fojas 1 de estos autos.



### **Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento**

El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 14 de julio de 2017, a fojas 93. Posteriormente, fue declarado admisible el día 7 de agosto del mismo año, resolución rolante a fojas 109.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las partes de la gestión pendiente, fue evacuada la presentación que a continuación se indica.

### **Observaciones del Consejo de Defensa del Estado**

A fojas 140, con fecha 1 de septiembre de 2017, el ente fiscal insta por el rechazo de la acción deducida. Comenta que la sanción impuesta a la parte requirente es fruto de un sumario sanitario instruido por la Seremi de Salud de Antofagasta dado el accidente que le costó la vida al trabajador señor Patricio Lagos Solorza, quien cayó, mientras trabajaba para la actora, desde una altura de 7,7 metros. Conforme la normativa vigente, que latamente explicita, al Ministerio de Salud le corresponde velar por el debido cumplimiento en materias de salud, disponiéndose, a su turno, que a la Secretaría Regional Ministerial respectiva le corresponde fiscalización sanitaria, levantado acta de rigor por funcionario competente, e imposición de sanciones frente a su infracción.

Revisando en detalle el procedimiento sancionatorio que consagra el Código Sanitario, refiere que la disposición constitucional contenida en el artículo 19, numeral 3º, inciso sexto constitucional, establece que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso en Chile, cuestión armónica con lo dispuesto en el artículo 63, numeral 3º de la Constitución Política, al referir la reserva legal en materias que sean objeto de codificación procesal, entre otras.

En dicho contexto, indica que esta Magistratura ha resuelto que la reserva legal del tipo, como garantía integrante del debido proceso en sede penal, sólo alcanza a las conductas sancionadas penalmente, quedando la administración habilitada para sancionar conductas establecidas en normas infralegales como reglamentos, dado que los principios que inspiran el Derecho Penal no son aplicables automáticamente al Derecho Administrativo Sancionador.

Así, indica que las disposiciones impugnadas no contravienen la Constitución Política, puesto que el requirente gozó de un procedimiento administrativo justo y racional, pudiendo presentar descargos y aportar prueba, para finalmente requerir la revisión en sede jurisdiccional de la sanción impuesta por la administración.

Comenta que es un error indicar que sólo la ley puede tipificar infracciones, ya que el Estado tiene el poder de regulación y fiscalización que, en muchas áreas se concreta a través de la administración. El principio de legalidad administrativa, en



000173  
ciento setenta y tres

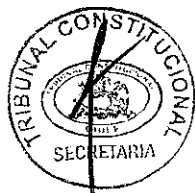
relación con el de tipicidad, comporta una garantía material que impone una previa determinación normativa de los ilícitos administrativos con suficiente grado de certeza, de manera que se pueda realizar una predicción razonable de la conducta ilícita y las consecuencias jurídicas aparejadas a su comisión. Por ello, expresa que la tipicidad es suficiente si consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación existente entre una y otra. Así se tiene que las garantías de *lex praevia* y *lex certa* conllevan a una potestad sancionatoria esencialmente reglada. En el caso de autos, las facultades de la Seremi de Salud para actuar, descansan en la ley y respetan, con ello, el principio de legalidad.

En concreto, comenta que el debate de las materias de aplicación de la sanción impuesta a la requirente es propio del recurso de reclamación ya presentado ante la justicia ordinaria, buscando, a través de éste, el análisis de legalidad de la actuación de la Seremi de Salud de Antofagasta al dictar la resolución de estilo.

Por lo anterior solicita el rechazo del requerimiento deducido a fojas 1, en todas sus partes.

#### Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 29 de marzo de 2018 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y concurriendo a alegar por la parte requirente, el abogado don Claudio Duque Escobar y, por el Consejo de Defensa del Estado, el abogado don Guillermo Campos Aravena. A su turno, en Sesión de Pleno de 5 de abril de 2018 se adoptó acuerdo de rigor.



#### CONSIDERANDO:

##### I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

**PRIMERO:** El requirente cuestiona tres artículos del Código Sanitario (166, 171, inciso final, y 174, inciso primero) en "aquella parte en que dichos artículos razonan sobre la base que se permite que puedan existir infracciones reglamentarias; todo ello, por producir efectos contrarios a la Carta Fundamental, especialmente, por ser contrarias al mandato del artículo 19, N° 3, incisos 8° y 9° de la Constitución Política de la República que asegura el deber de reserva legal o legalidad y el de tipicidad o taxatividad" (fs. 28 del expediente Rol 3601).

**SEGUNDO:** En efecto, se trata de un requerimiento que tiene por gestión pendiente un recurso de casación en la forma y una apelación en subsidio en contra de la sentencia del 1° Juzgado Civil de Antofagasta que desestimó la reclamación judicial que le permite el propio artículo 171 del Código Sanitario.



La causa Rol 4998-2015, caratulada "Ingeniería y Construcción Sigdo Koppers S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud de Antofagasta" está referida a la sanción administrativa impuesta por la Seremi de Salud mediante Resolución Exenta N° 2581, de 28 de abril de 2015, en donde condenó a una multa de 800 UTM a la requirente por el accidente laboral que devino en la muerte de un trabajador, bajo su dependencia y responsabilidad.

**TERCERO:** El reproche, en consecuencia, se sostiene en la inexistencia de mandatos legales que identifiquen la infracción sostenida por la Seremi de Salud de Antofagasta la que se funda en solo vulneraciones a reglamentos. Son éstos los que predeterminarían la obligación normativa originalmente infringida, cuestión impedida para la Administración, en el ejercicio del *ius puniendi* estatal en sede administrativa. A la empresa requirente se le imputa la infracción de obligaciones reglamentarias, contenidas en el Decreto Supremo N° 594 de 1999, sobre condiciones sanitarias y ambientales del lugar de trabajo, y del Decreto Supremo N° 40 sobre prevención de riesgos profesionales.

La vulneración constitucional importaría una infracción al principio de taxatividad de la sanción administrativa así como al principio de especificidad y determinación de la obligación impuesta, cuestiones reconocidas por la Constitución en los incisos octavo y noveno del numeral 3° del artículo 19 así como en la jurisprudencia constitucional que los desarrolla.

## II.- PRECEPTO LEGAL REPROCHADO QUE SE EXCLUYE DEL EXAMEN DE INAPLICABILIDAD

**CUARTO:** En la argumentación expuesta en el requerimiento no es posible comprender cómo esos efectos inconstitucionales se producirían por la aplicación del artículo 166 del Código Sanitario. En efecto dicho artículo dispone que:

*"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."*

La requirente centra su impugnación en "aquella parte que utiliza la expresión o frase: *Bastará para dar por establecida la existencia de una infracción a (...) reglamentos sanitarios ...*" (fs. 13 del expediente Rol 3601).

Esta disposición solo establece una regla de prueba tasada, muy común en el Código de Procedimiento Civil y otros cuerpos legales. Se trata de una norma que se basta a sí misma y que no necesita de ninguna remisión reglamentaria para imponer sus dictados. El régimen de prueba (acta o testigos) no está puesto en cuestión por el requirente sino que es la existencia de obligaciones sustantivas que se originen o resulten de la innovación impuesta por un reglamento.



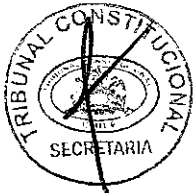
000174  
Ciento setenta y cuatro

La requirente cuando explica cómo esta regla afecta derechos constitucionales bajo la misma premisa de los otros artículos cuestionados, lo liga a la contravención de los principios de reserva legal y de tipicidad, enfatizando que "el requerimiento no cuestiona ni tiene por objeto atacar aquellas disposiciones en cuanto contemplan o permiten la existencia de infracciones a las leyes sanitarias, cuestión que además, en la especie, no ocurre" (fs. 13 del expediente Rol 3601).

Pues bien, aquí es la propia ley sanitaria la que determina el régimen de prueba y la referencia a infracciones o reglamentos sanitarios es adjetiva. Hacemos este distingo inicial porque el reproche planteado se contradice consigo mismo y le permite al Tribunal asumir el dilema directamente planteado por el requirente y, por tanto, no puede estimarse que el artículo 166 del Código Sanitario sea parte del conflicto constitucional planteado.

### III.- CUESTIONES PREVIAS SOBRE LAS QUE EL TRIBUNAL NO SE PRONUNCIARÁ

**QUINTO:** El Tribunal no debe conocer y resolver sobre cuestiones de hecho. En este caso, no tiene competencia para evaluar si los actos imputables a la requirente fueron o no causales para el fallecimiento del trabajador, ni si tales actos u omisiones constituyen o no infracciones reglamentarias. Es el juez del fondo quien resolverá si las sanciones impuestas por la SEREMI de Salud se ajustan a derecho. Además, la controversia que actualmente debe conocer la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta se refiere primero a una cuestión de forma, acerca de si la requirente interpuso o no dentro de plazo el reclamo prescrito en el artículo 171 del Código Sanitario. Respecto de este asunto los preceptos impugnados no son decisivos.



**SEXTO:** Asimismo, tampoco será objeto de nuestro examen la consecuencia de no tomar en cuenta el artículo 166 del Código Sanitario. La cuestión normativa debatida en este precepto legal dice relación con el hecho de si las facultades de la fiscalización entrañan la calificación jurídica de los hechos y su proceso de revisión posterior en sede ordinaria. El requirente no ha otorgado competencia a este Tribunal para examinar el valor probatorio de los hechos ni esta jurisdicción llamó a las partes a debatir sobre esta cuestión, de conformidad con el artículo 88 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Por ende, no será objeto de nuestra atención.

### IV.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE ESTA SENTENCIA

**SÉPTIMO:** Los criterios interpretativos de esta sentencia son los siguientes. Primero, que preservar la integridad física y la vida es el mecanismo de protección fundamental de los trabajadores. Segundo, que estos objetivos constitucionales fundan la seguridad laboral como derecho fundamental inespecífico de los trabajadores. Tercero, la seguridad laboral origina la función de prevención,



vigilancia e inspección administrativa. Cuarto, la institucionalidad de seguridad laboral incorpora a las Mutualidades de Empleadores en la función preventiva. Quinto lugar, reserva legal y colaboración reglamentaria en materia de seguridad laboral. Un sexto criterio es la especificación de la reserva legal en materia de accidentes del trabajo. Un séptimo criterio es verificar cómo se hacen presentes los matices de la sanción administrativa en el caso de un accidente laboral con resultado de muerte del trabajador. En octavo lugar, las actividades económicas que entrañan riesgos deben ser asumidos integralmente.

**a.- La integridad física y el derecho a la vida como protección fundamental de los trabajadores**

**OCTAVO:** La libertad de trabajo tiene un amplio reconocimiento en nuestra Constitución y el artículo 19, numeral 16° de la misma, la cautela de un modo tal que se oriente a "su protección".

Nuestra jurisprudencia ha entendido reiteradamente que lo protegido es el "trabajo" (STC 1852, c. 6°; STC 1971, c.9°; STC 2086, c. 8°; STC 2110, c. 8°; STC 2114, c. 8°; STC 2182, c. 8°; STC 21977, c. 8°; STC 2470, c. 8°; 2671; cc. 9° y 21°; 2722, c. 30° y 3016, Cap. VI.I.I). Asimismo, ha sostenido que esta dimensión abarca desde un punto finalista la protección del trabajador (STC 3016, c.8°).

Esta jurisprudencia parte de un supuesto lógico que es la "protección física y síquica" del trabajador. No es posible lo uno sin lo otro. O dicho de otra manera, el primer mandato de protección constitucional es la preservación física y síquica del trabajador.

**NOVENO:** Por lo mismo, hay un conjunto de presupuestos constitucionales sobre el trabajo que cabe recordar algunos de ellos basados en nuestra jurisprudencia.

"En primer lugar, porque la propia Constitución reconoce una titularidad general para el ejercicio de derechos constitucionales aplicables a todas las personas (epígrafe del artículo 19). Esta titularidad no excluye el reconocimiento de titularidades específicas para el ejercicio de derechos constitucionales. Es así como se reconoce tal titularidad a los trabajadores (artículo 19, N° 16, incisos quinto y sexto, de la Constitución) o a las organizaciones sindicales (artículo 19, numeral 19°, inciso segundo, de la Constitución).

En segundo lugar, porque reconoce todos los derechos fundamentales que se vinculan directamente en una relación laboral: desde la iniciativa económica (artículo 19, numeral 21°, de la Constitución); el estatuto jurídico de la contratación laboral en su vertiente individual (libertad de contratación, artículo 19, numeral 16, inciso segundo, de la Constitución) como asimismo en su dimensión colectiva (negociación colectiva o derecho de huelga en el artículo 19, numeral 16, incisos quinto y sexto, de la Constitución); el reconocimiento de la asimétrica relación empleador "trabajador que habilita a éste a la constitución de sindicatos (artículo





000175  
Ciento setenta y cinco

19, numeral 19°, de la Constitución), para concluir con el ejercicio de derechos de seguridad social que se presentan tanto ante contingencias ocurridas durante la relación laboral (accidentes del trabajo, permisos y licencias) como con ocasión de ella (jubilaciones, montepíos o desempleo) y cuya regulación la Constitución, en su artículo 19, numeral 18°, encarga al legislador.” (STC 2846, c. 6°)

**DÉCIMO:** Incluso, la propia Constitución autoriza excepcionalísimamente a declarar trabajos “prohibidos” en razón de la “seguridad” (inciso cuarto del numeral 16° del artículo 19). Con ello, sostiene la relevancia del valor de la seguridad de las personas de los trabajadores lo cual no impide que puedan realizarse todo tipo de labores, en la medida que se armonicen con la cautela de estos bienes jurídicos básicos. En tal sentido, es evidente que si el énfasis está puesto en la preservación de la integridad personal del trabajador, con mayor razón en su vida. Todo lo anterior, funda una necesaria orientación preventiva de esta dimensión.

**b.- La seguridad laboral como derecho fundamental inespecífico de los trabajadores**

**DÉCIMOPRIMERO:** El trabajo es una actividad que entraña riesgos físicos de todo tipo, incluso, aquellas labores que no se vislumbra cómo podrían tenerlos están expuestas a contingencias que exigen tomarlas en cuenta.

La doctrina laboralista ha puesto énfasis en este problema así como la propia Organización Internacional del Trabajo lo encuadra dentro de la necesidad del trabajo decente. Hugo Cifuentes indica que “es en el derecho a la vida y su protección, y el establecimiento de condiciones de trabajo en condiciones decentes, como indica la OIT donde se encuentra en fundamento de exigir la implantación de planes de prevención y sancionar el incumplimiento de los programas de política pública definidos al efecto.” (Cifuentes, Hugo. Los riesgos del trabajo y su prevención. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Vol. I. N° 2, 2010, pp. 33-60, p. 41).

Lanata afirma que la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo es uno de los presupuestos del trabajo decente propiciado por la OIT. En particular, señala que el derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo “no se agota en los meros resguardos frente a los daños profesionales (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), sino que se ve como una forma más evolucionada la prevención de la ocupación de los mismos, y cuyo objeto no es sólo como evitar los riesgos que existen, sin en reducir al mínimo posible todos aquellos que no se puedan evitar o eliminar.” (Lanata, Gabriela. El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo. Caamaño, Eduardo y Pereira, Rafael (directores). Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo VI. Santiago, Legal Publishing, 2012, pp. 137-184, pp. 137-138).

**DECIMOSEGUNDO:** En cuanto a su carácter de derecho fundamental, Gabriela Lanata señala que: “La Constitución de 1980 no se ha referido de manera





directa y expresa al derecho a la seguridad y salud en el trabajo ni ha garantizado específicamente el derecho a ser protegido de los riesgos laborales, aspectos que sí han sido recogidos como tales en la legislación. Sin embargo, la Constitución garantiza el derecho a la integridad física y psíquica y también el derecho a la salud, que se encuentran en íntima relación con el derecho a la seguridad en el trabajo (...). Se trata de un derecho humano esencial que vincula todos los poderes públicos y de acuerdo con la doctrina de la eficacia horizontal de todos los derechos fundamentales, ésta no se encuentra subordinada a su desarrollo legislativo, al derivar aquella directamente de la propia Constitución./ Se trata de un derecho constitucional fundamental, que el año 1992 fuera catalogado de *laboral inespecífico* por el profesor Palomeque López (...). Es evidente que no se trata de un derecho fundamental específicamente laboral, pues no tiene su origen o razón de ser de manera exclusiva en el ámbito del trabajo, pero está pensado en una protección a todos los ciudadanos, cualquiera sea el ámbito en que se desenvuelvan, carácter que no pierde el trabajador por desarrollar su actividad en una empresa (...)./ Lo señalado se traduce concretamente en que el trabajador goza del derecho constitucional a no sufrir daños en su persona a consecuencia del trabajo dependiente que realiza y a no ver expuesta su vida y su integridad física y psíquica a riesgos graves e inmediatos." (Lanata, Gabriela. Ob. cit., pp. 158-160).

**DECIMOTERCERO:** Por su parte, Héctor Babace sostiene que los objetivos de los instrumentos y de las acciones de seguridad y salud en el trabajo están inspirados en una doble motivación: "Por una parte, se propende a la *humanización del trabajo* persiguiendo la mejora de la calidad de vida. Es una expresión de la protección del trabajo como principio rector de la disciplina jurídica (...)./ Por otra parte, y desde el punto de vista empresarial, cumplen un objetivo que para algunos es complementario y para otros primordial, o al menos al mismo nivel que el protector, permitir un mejor desempeño laboral que redunde en una *mayor competitividad*." (Babace, Héctor. *Globalización de la economía y seguridad y salud en el trabajo*. Caamaño, Eduardo y Pereira, Rafael (directores). *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tomo VI. Santiago, Legal Publishing, 2012, pp. 461-481, pp. 465-466). (...)

En consecuencia, sirvan estos criterios doctrinarios para fundar que la seguridad laboral hace parte de un desafío más general de protección a la población (artículo 1º inciso 5º de la Constitución), pero que aplicada a la relación laboral se entiende como un derecho fundamental inespecífico pero esencial para el trabajador y la propia empresa.

**c.- La seguridad laboral fundamenta la función preventiva, fiscalizadora e inspectiva en materia del trabajo**

**DECIMOCUARTO:** La seguridad laboral sin una institucionalidad funcional puede terminar por desalentar los propósitos buscados. Por lo mismo, esta dimensión se inserta dentro de la función inspectiva más amplia de la



000176  
ciento setenta y seis

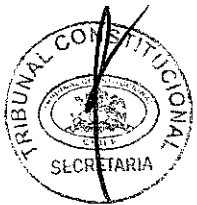
Administración del Estado. "En general, la inspección corresponde a una técnica de intervención administrativa que forma parte del género de las comprobaciones que realiza la autoridad para verificar y controlar el debido cumplimiento de prohibiciones, obligaciones, cargas u otras prescripciones contenidas en el ordenamiento jurídico y en diversos otros actos emanados de la autoridad" (Leal Vásquez, Brigitte. La Potestad de Inspección de la administración del Estado. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, pp. 53-56).

En cuanto técnica de intervención, forma parte esencial de la actividad policial o de ordenación de la administración, puesto que significa limitar o restringir -de acuerdo al ordenamiento jurídico- el ejercicio de derechos y obligaciones. La inspección es un tipo de control que realiza la administración sobre ciertas actividades ejecutadas por los privados, el cual está dirigido, principalmente, a velar por el cumplimiento de las normas (Rivero Ortega, Ricardo. El Estado Vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración. Madrid, Tecnos, 1999, p. 75).

**DECIMOQUINTO:** Sin embargo, la inspección administrativa no sólo verifica el cumplimiento de las normas jurídicas, sino que, además, los diversos actos administrativos que condicionan el desarrollo de determinadas actividades, relevantes para el desarrollo de la sociedad. Así, la inspección puede tener como parámetros de control a las leyes, reglamentos, autorizaciones de funcionamiento, permisos, etc. La doctrina indica que consiste en una actividad administrativa ordinaria de intervención, de carácter ejecutivo, cuya finalidad principal es comprobar la adecuación al ordenamiento jurídico de los derechos y las obligaciones de los particulares, mediante el uso de técnicas de recopilación de datos, vigilancia, investigación, entre otras (García Ureta, Agustín. La Potestad Inspectora de las Administraciones Públicas. Barcelona, Marcial Pons, 2006, p. 29).

En tal sentido, la inspección administrativa se caracteriza por dos elementos esenciales: primero, por ser una actividad material y altamente técnica de la administración y, segundo, por ser una actividad eminentemente instrumental (Leal Vásquez, Brigitte; Ob.cit. pp. 57-60).

En efecto, la inspección administrativa es una actividad material de la administración. Ella importa el despliegue de recursos materiales y personales para desenvolverse en los diversos sectores donde ella tiene aplicación. En la práctica, los órganos de la administración que poseen potestad para inspeccionar, deben contar con recursos económicos y humanos para realizar de manera periódica inspecciones en los lugares donde sus competencias deban recaer. Por lo demás, es una actividad altamente técnica, ya que muchas veces se debe hacer uso de maquinarias, procedimientos y métodos de investigación para analizar si el objeto inspeccionado cumple o no con las prescripciones que lo rigen. De la misma manera, el personal a cargo de la inspección -los inspectores o fiscalizadores- deben contar con una alta cualificación técnica.





En segundo lugar, la inspección administrativa es una actividad eminentemente instrumental. Es el medio más paradigmático por el cual la administración puede comprobar si los estándares normativos que deben cumplir ciertas actividades económicas o de relevancia social son o no observados. Mediante las inspecciones, la administración adquiere conocimiento respecto de si se cumplen o no las leyes, los reglamentos u otras prescripciones contenidos en diversos actos de la autoridad. Si bien hoy en día la administración cuenta con innumerables mecanismos para obtener este dato objetivo (entre los que cabe nombrar a deberes legales de información, los requerimientos particulares de información, las citaciones ante la autoridad, etc.), la inspección sigue constituyendo el mecanismo clásico y tradicional de control y fiscalización utilizado por la administración.

**DECIMOSEXTO:** La inspección cumple dos finalidades básicas. Por una parte, la inspección cumple una importante función preventiva. Como la administración puede inspeccionar y fiscalizar en los momentos que ella estime pertinente, recae en los particulares la necesidad de observar siempre y en cada momento las prescripciones que rigen el desarrollo de sus actividades. En este sentido, la inspección es útil por dos razones. Primero, porque otorga una herramienta –el conocimiento– a la administración para el diseño de mecanismos que eviten la producción de daños y peligros en el desarrollo de las actividades fiscalizadas. Segundo, porque produce un evidente efecto intimidatorio sobre los ciudadanos que no son sujetos directos de la inspección, pero que sí pueden llegar a serlo de manera potencial en el futuro. Así, la inspección se transforma en “una advertencia de control permanente del cumplimiento de obligaciones y deberes” (Bermejo Vera, José. *La Administración Inspectora*. En: *Revista de Administración Pública*, 147, p. 53, septiembre – diciembre, 1998).

Por otra parte, la inspección cumple una función correctiva. Ello es así ya que, en caso de constatare incumplimientos o indisciplinas normativas, surge la necesidad de corregir, de forma urgente, los riesgos y peligros que dichas situaciones signifiquen para la comunidad. A este respecto, cabe hacer una distinción en torno a la entidad de los daños aparejados a la situación de incumplimiento. Así, en casos menos graves, la autoridad administrativa otorga un plazo al particular para que ajuste su comportamiento y subsane las deficiencias detectadas tras la inspección. Sin embargo, en casos de gravedad, la autoridad debe intervenir de inmediato, corrigiendo de manera rápida y efectiva los daños derivados del incumplimiento. Esto último tiene lugar, típicamente, mediante la imposición de diversas medidas cautelares, tales como la clausura, las prohibiciones temporales de funcionamiento, la prohibición de comercializar ciertos productos, entre otras.

**d.- La institucionalidad de seguridad laboral incorpora a las Mutualidades de Empleadores en la función preventiva**

**DECIMOSÉPTIMO:** La doctrina reivindica el valor de la prevención al indicar que es "el elemento central que permite mantener la autonomía del seguro social respecto del sistema de salud" (Cifuentes, Hugo. Los riesgos del trabajo y su prevención. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Vol. I. Nº 2, 2010, pp. 33-60, p. 35). En efecto, explica que "debe considerarse que los riesgos profesionales son solo un subconjunto dentro de un riesgo social más amplio el cual es cubierto por los sistemas de salud y, en ese sentido, con frecuencia diversas voces han llamado a reintegrar el tratamiento normativo de los riesgos del trabajo al sistema general. No obstante, es su marcado énfasis en la prevención lo que da su carácter específico, y justifica la autonomía del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales" (Cifuentes, Hugo. Ob. cit., p. 35).

La prevención de los riesgos del trabajo produce impactos tanto en el bienestar del trabajador y su familia como en la eficiencia de las empresas y la productividad del país. El incumplimiento, por tanto, de las medidas de prevención genera costos humanos y materiales. A 2015, de acuerdo a estimaciones de la OIT, cada año, en el mundo, 2,3 millones de trabajadores mueren a causa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, alrededor de 313 millones de trabajadores son víctimas de accidentes del trabajo no fatales, lo cual significa que 6.400 trabajadores fallecen cada día por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y 860.000 trabajadores resultan lesionados en el trabajo. Respecto a los costos de no invertir en la prevención de los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la OIT estima que los costos por días no trabajados, subsidios, interrupción de la producción y gastos médicos representan cerca de un 4% del PIB mundial, equivalente aproximadamente a 2,8 trillones de dólares (ILO. World Day for Safety and Health at Work, 28.04.15, pp. 1-2. Disponible en: [https://www.ilo.org/legacy/english/osh/en/story\\_content/external\\_files/fs\\_st\\_1-ILO\\_5\\_en.pdf](https://www.ilo.org/legacy/english/osh/en/story_content/external_files/fs_st_1-ILO_5_en.pdf)).

**DECIMOCTAVO:** Esta dimensión se traduce en una activa incorporación de los empleadores en la función preventiva de la seguridad laboral de un modo tal que podemos decir es esencial en la construcción de la institucionalidad preventiva.

La prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo ha adquirido cada vez mayor preponderancia. Así, por ejemplo, en junio de 2006, la OIT adoptó el Convenio 187, sobre marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de la OIT, que realza la importancia de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud. La letra d) del artículo 1 de este convenio prescribe: "la expresión cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un



medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención". Este convenio fue promulgado en Chile el año 2011, mediante el DS. N° 72, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**DECIMONOVENO:** En ejecución del citado Convenio N° 187, Chile estableció la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, contenida en el Decreto Supremo N° 47, de 2016, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la que deberá ser revisada cada cuatro años.

La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo promueve el desarrollo de un enfoque preventivo en materia de seguridad y salud en el trabajo. En efecto, en el punto 1.2 de su artículo primero previene: "El enfoque de las acciones derivadas de la Política será la prevención de los riesgos laborales por sobre la protección de éstos, desde el diseño de los sistemas productivos y puestos de trabajo, priorizando la eliminación o el control de los riesgos en el origen o fuente". (...) En el ámbito de los responsables en la ejecución de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, se mencionan cuatro actores: Gobierno, empleadores, trabajadores y los organismos administradores del Seguro Social a que se refiere la Ley N° 16.744, entre los cuales están incluidas las mutualidades de empleadores. Respecto a los organismos administradores, la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establece, en la letra D) del punto IV del artículo primero, que a ellos les corresponderá: "3. Otorgar asistencia técnica permanente a las empresas en la gestión de los riesgos laborales, teniendo en cuenta su tamaño y el tipo de riesgo que enfrentan. La asistencia técnica debe otorgarse con un enfoque preventivo y proactivo, disponiendo de medidas para la verificación y seguimiento de su cumplimiento./ 4. La realización de actividades de vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores, de acuerdo a los riesgos existentes en las empresas y la normativa vigente./ 5. La realización de actividades de difusión y capacitación a trabajadores y empleadores orientadas a la prevención de riesgos laborales que puedan causar accidentes o daños a la salud, las que deberán basarse principalmente en la formación de competencias en los trabajadores, incluyendo la prevención de riesgos de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y accidentes de trayecto."

**VIGÉSIMO:** Con todo, cabe señalar que la prevención es un principio que ha informado desde un inicio las leyes de seguridad y salud en el trabajo en nuestro país. En efecto, la Ley N° 16.744, de 1968, apuntó a la prevención de diversas maneras:

En su artículo 12, letra c), previno que el Presidente de la República podrá autorizar la existencia de las mutualidades de empleadores, que no persigan fines de lucro, siempre que "realicen actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales", entre otras varias condiciones. El mensaje con el cual se inició la tramitación de la Ley N° 16.744 señala respecto de las mutualidades de empleadores que "son poderosísimas las



000178  
*dieciocho setenta y ocho*

razones que aconsejan no sólo la mantención, sino, también, el estímulo de este tipo de organismos. Basta sólo para ello tener presente la extraordinaria eficiencia que han demostrado no sólo en Chile, sino que también, en otros países del mundo (Alemania, Dinamarca, etc.). En efecto, en Chile, estos organismos han logrado rebajar en un 30% a un 40% los índices de frecuencia y de severidad de los accidentes con la consiguiente economía de costos, el beneficio para la economía nacional por la menor pérdida de horas de trabajo, y con el bien inapreciable, para los trabajadores, de no estar expuestos a estos accidentes que les pueden ser de tan funestas consecuencias" (BCN, Historia de la Ley N° 16.744, pp. 9-10).

**VIGÉSIMOPRIMERO:** El artículo 3° del Decreto Supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba reglamento sobre prevención de riesgos profesionales, establece que "Las Mutualidades de Empleadores están obligadas a realizar actividades permanentes de prevención de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Para este efecto deberán contar con una organización estable que permita realizar en forma permanente acciones sistematizadas de prevención en las empresas adheridas; a cuyo efecto dispondrán de registros por actividades acerca de la magnitud y naturaleza de los riesgos, acciones desarrolladas y resultados obtenidos."

**VIGESIMOSEGUNDO:** El artículo 16 de la Ley 16.744 estableció que las mutualidades de empleadores podrán determinar las exenciones, rebajas o recargos de la cotización adicional, respecto de sus empresas adherentes, en relación con la magnitud de los riesgos efectivos y las condiciones de seguridad existentes en las respectivas empresas. Procederá la rebaja, si la empresa ha implantado medidas de prevención que rebajen considerablemente los riesgos; la exención, si las medidas implantadas permiten alcanzar un nivel óptimo de seguridad; y el recargo, si la empresa no ofrece condiciones satisfactorias de seguridad y/o higiene o no implanta las medidas de seguridad que el organismo competente le ordene. El mensaje con el cual se inició la tramitación de la Ley N° 16.744 indica que se "contempla como estimulante de la prevención, rebajas o recargos de la cotización para aquellas empresas que implanten medidas especiales de prevención o para aquellas otras que ofrezcan condiciones insuficientes de prevención, higiene y seguridad. Estos recargos y rebajas sí que son verdaderos estímulos para la prevención, desde el momento en que tanto unos como otros implican, para la empresa de que se trata, una obligación distinta, perjudicada o mejorada en relación con las demás empresas de la misma actividad. Y significarán, en otros términos, una contribución a la prevención por parte de los organismos administradores cuando concedan una rebaja, o una sanción para las empresas que no adopten las medidas de prevención higiene y seguridad que le sean prescritas, cuando le apliquen un recargo" (BCN, Historia de la Ley N° 16.744, p. 8).

**VIGESIMOTERCERO:** En su artículo 66, establece la obligación para toda industria o faena con más de 25 trabajadores de constituir uno o más Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, que entre otras funciones, tendrá la de "[i]ndicar





la adopción de todas las medidas de higiene y seguridad, que sirvan para la prevención de riesgos profesionales". Además, las empresas mineras, industriales o comerciales con más de 100 trabajadores deberán constituir un Departamento de Prevención de Riesgos Profesionales. Junto con ello, el artículo 67 dispone que "[l]as empresas o entidades estarán obligadas a mantener al día los reglamentos internos de higiene y seguridad en el trabajo y los trabajadores a cumplir con las exigencias que dichos reglamentos les impongan."

En su artículo 68, prescribe que "[l]as Las empresas o entidades deberán implantar todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les prescriban directamente el Servicio Nacional de Salud o, en su caso, el respectivo organismo administrador a que se encuentren afectas, el que deberá indicarlás de acuerdo con las normas y reglamentaciones vigentes.", agregando que el incumplimiento de tales obligaciones "será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales, sin perjuicio de que el organismo administrador respectivo aplique, además, un recargo en la cotización adicional, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley."

**VIGESIMOCUARTO:** De acuerdo a lo expuesto, la función de las mutualidades de empleadores desde un inicio ha sido concebida no sólo en términos de protección luego de ocurrida la contingencia cubierta por el Seguro Social que administran, sino también de prevención. Lo cual queda evidenciado en el citado artículo 12 de la Ley N° 16.744 que exige como condición para constituirse como una mutualidad de empleadores la realización permanente de actividades de prevención.

#### **e.- Reserva legal y colaboración reglamentaria en materia legal**

**VIGESIMOQUINTO:** De acuerdo a nuestra jurisprudencia, en el ámbito de la colaboración reglamentaria a la ley hay que distinguir, según la materia.

En primer lugar, hay que recordar que toda ley puede (y quizás debe) ser concretada mediante reglamentos que la ejecuten, siendo facultad especial del Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes (artículo 32, numeral 6°, de la Constitución).

Como ya nos preguntamos en la Sentencia Rol 2846, "la potestad reglamentaria de ejecución de las leyes, ¿requiere siempre de una ley habilitante que la establezca? Pues, categóricamente, no. El mandato constitucional es claro, es potestad presidencial determinar la conveniencia de una reglamentación de detalle. Por ende, si existiese una sentencia que acogiese la parte que remite a los reglamentos, no haría desaparecer la potestad reglamentaria sino que declararía inaplicable esa habilitación específica. De lo anterior, podría cuestionarse que,





000179  
*cientos setenta y nueve*

teóricamente, cualquier habilitación legislativa nunca abrogaría la potestad reglamentaria. Por lo mismo, ¿tendrá sentido impugnar la norma habilitante? Por supuesto que lo tiene en la medida que se demuestre que se incurrió en una habilitación fuera del marco constitucional, que afecta derechos fundamentales en su esencia, que facilita la deslegalización de contenidos o que otorga un mandato de tal naturaleza arbitrario y discrecional que desvirtúe los derechos constitucionales impugnados imponiendo nuevos requisitos o tributos indeterminados, inespecíficos (sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 325, considerando 4º) y desproporcionados. Esto es, le corresponde al requirente probar de qué manera la habilitación legal deviene en una colaboración reglamentaria inconstitucional" (STC 2846, c. 14º)

**VIGESIMOSEXTO:** Sin embargo, "en el examen de los presupuestos constitucionales de orden laboral ya mencionamos la doble flexibilidad de la colaboración reglamentaria. No sólo existe la habilitación general a la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República (artículo 32, numeral 6º, de la Constitución), sino que la Constitución determina el ámbito de la ley, ampliando el espacio de la regulación reglamentaria, puesto que el artículo 63, numeral 4º, de ella, limita la reserva de ley sólo a aquellas materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social. Con ello, el constituyente dispone un ámbito coherente y continuo desde la exclusividad de la iniciativa de ley en materias laborales y de seguridad social en manos del Presidente de la República (artículo 65, numerales 4º, 5º y 6º, de la Constitución) hasta su determinación reglamentaria, sea autónoma o de ejecución. El objetivo es reducir el alcance del poder del Congreso Nacional en la innovación normativa en esa esfera. Sin embargo, hay una segunda razón para restringir las materias de ley sólo a la normativa básica (esto es a la esencial, suficiente y necesaria), que es la existencia de otras fuentes de derecho que emergen desde la propia relación laboral para efectos concretos. Se trata del espacio de las negociaciones entre el empleador y los trabajadores que dan curso a contratos colectivos de trabajo. Estos contratos son una fuente singular y *sui generis* en la relación normativa y tienen un valor que supera la mera condición contractual. En tal sentido, la legislación habilita estas formas en las cuales, desde la relación laboral negociada entre empleador y trabajadores, se adaptan, concretan y profundizan derechos y deberes de la misma." (STC 2846, c. 15º).

**VIGESIMOSÉPTIMO:** Conforme a esta pauta más amplia de colaboración reglamentaria en materia laboral, es necesaria precisar, ahora a efectos del caso concreto, cómo concurre la especificación de la relación ley – reglamento en materia de seguridad laboral y con ocasión de accidentes que deriven en la muerte del trabajador.





**f.- La reserva legal frente a accidentes del trabajo**

**VIGESIMOCTAVO:** Como ya lo habíamos visto, es preciso reafirmar que la potestad reglamentaria tiene fundamento constitucional (art. 32 N° 6 CPR), y su alcance abarca todas las materias que no son de dominio legal, y la ejecución de las leyes. Y en estas materias existe un mandato de colaboración reglamentario aún más amplio puesto que la reserva legal se limita a las "materias básicas" del régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social" (artículo 63, numeral 4° de la Constitución).

Como hemos sostenido, esta materia se vincula al ámbito laboral pero desde el punto de vista de una regulación autónoma del seguro de salud aplicable a los accidentes del trabajo.

**VIGESIMONOVENO:** Corresponde preguntarnos acerca de la existencia de fuentes legales que permitan la imposición de obligaciones y la infracción de normas reglamentarias propiamente tales. Lo anterior, exige identificar si los mandatos normativos estaban en fuente legal y de qué manera se produce la colaboración reglamentaria admitida por la Constitución.

**TRIGÉSIMO:** La fuente normativa legal que orienta los mandatos relativos a accidentes laborales que resguarden la vida e integridad física de los trabajadores está identificada en un conjunto variado de preceptos de rango legal.

A lo menos hay tres cuerpos legales que los especifican (Código Sanitario, Código del Trabajo, Ley N° 16.744 y Decreto Ley N° 2.763), según pasaremos a explicar. Primero, el propio Código Sanitario que se impugna en algunos artículos tiene otras normas que orientan lo que se estima ausente.

En este caso, el Código Sanitario opera bajo la tríada: norma, reglamento y medidas de ejecución y cumplimiento. En cuanto a las normas el artículo 1° del Código Sanitario prescribe que este Código "rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República". En este sentido, el Título III del Libro III de dicho Código regula expresamente "la higiene y seguridad en los lugares de trabajo".

El artículo 82 del mismo mandata a los reglamentos establecer normas que regulen a) las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los lugares de trabajo, los equipos, maquinarias e instalaciones, "con el fin de proteger eficazmente la vida, la salud y bienestar de los obreros y empleados y de la población en general"; b) las medidas de protección sanitaria y de seguridad que deben adoptarse para la extracción, elaboración y manipulación de sustancias producidas o utilizadas en los lugares en que se efectúe trabajo humano; c) las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los equipos de protección personal y la obligación de su uso.

Bajo estos mandatos generales, el artículo 2° dispone que "el Presidente de la República dictará, previo informe del Director General de Salud, los



000180  
ciento ochenta

reglamentos necesarios para la aplicación de las normas contenidas en el presente Código.” Y el artículo 82 lo especifica en las materias indicadas.

**TRIGESIMOPRIMERO:** El segundo cuerpo legal que se hace cargo de la materia es el propio Código del Trabajo el que en su artículo 184 regula lo siguiente: “El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales. Deberá asimismo prestar o garantizar los elementos necesarios para que los trabajadores en caso de accidente o emergencia puedan acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica. Los organismos administradores del seguro de la ley N° 16.744, deberán informar a sus empresas afiliadas sobre los riesgos asociados al uso de pesticidas, plaguicidas y, en general, de productos fitosanitarios. Corresponderá también a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen. La Dirección del Trabajo deberá poner en conocimiento del respectivo Organismo Administrador de la ley N° 16.744, todas aquellas infracciones o deficiencias en materia de higiene y seguridad, que se constaten en las fiscalizaciones que se practiquen a las empresas. Copia de esta comunicación deberá remitirse a la Superintendencia de Seguridad Social. El referido Organismo Administrador deberá, en el plazo de 30 días contado desde la notificación, informar a la Dirección del Trabajo y a la Superintendencia de Seguridad, acerca de las medidas de seguridad específicas que hubiere prescrito a la empresa infractora para corregir tales infracciones o deficiencias. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social velar por el cumplimiento de esta obligación por parte de los Organismos Administradores.”



**TRIGESIMOSEGUNDO:** El tercer cuerpo legal referido a la materia es la Ley N° 16.744 que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En su artículo 65 dispone que “corresponderá al Servicio Nacional de Salud la competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo, cualesquiera que sean las actividades que en ellos se realicen.

La competencia a que se refiere el inciso anterior la tendrá el Servicio Nacional de Salud incluso respecto de aquellas empresas del Estado que, por aplicación de sus leyes orgánicas que las rigen, se encuentren actualmente exentas de este control.

Corresponderá, también, al Servicio Nacional de Salud la fiscalización de las Instalaciones médicas de los demás organismos administradores, de la forma y condiciones cómo tales organismos otorguen las prestaciones médicas, y de la calidad de las actividades de prevención que realicen.”



A su turno, el artículo 68 establece que "las empresas o entidades deberán implantar todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les prescriban directamente el Servicio Nacional de Salud o, en su caso, el respectivo organismo administrador a que se encuentren afectas, el que deberá indicarlas de acuerdo con las normas y reglamentaciones vigentes.

El incumplimiento de tales obligaciones será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales, sin perjuicio de que el organismo administrador respectivo aplique, además, un recargo en la cotización adicional, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley.

Asimismo, las empresas deberán proporcionar a sus trabajadores, los equipos e implementos de protección necesarios, no pudiendo en caso alguno cobrarles su valor. Si no dieran cumplimiento a esta obligación serán sancionados en la forma que preceptúa el inciso anterior.

El Servicio Nacional de Salud queda facultado para clausurar las fábricas, talleres, minas o cualquier sitio de trabajo que signifique un riesgo inminente para la salud de los trabajadores o de la comunidad."

**TRIGESIMOTERCERO:** De la descripción anterior se revela una amplia cobertura legal que va desde la identificación de finalidades (*proteger eficazmente la vida, la salud y bienestar*), de sujetos obligados (*el empleador estará obligado a tomar todas las medidas ...*), con obligaciones prestacionales relativa a las exigencias de medios de seguridad (*las empresas deberán proporcionar a sus trabajadores, los equipos e implementos de protección necesarios*), con obligaciones de informar (*informando de los posibles riesgos*), con la identificación de condiciones de funcionamiento de la empresa y de los medios mismos (*las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los equipos de protección personal y la obligación de su uso*) y de todo el entramado de una institucionalidad de seguridad laboral (*las empresas o entidades deberán implantar todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les prescriban directamente el Servicio Nacional de Salud o, en su caso, el respectivo organismo administrador a que se encuentren afectas*).

**TRIGESIMOCUARTO:** Esos mandatos legales pueden contrastarse con las normas reglamentarias que se estimaron infringidas.

En la Resolución Exenta N° 2581, de 28 de febrero de 2015, la SEREMI de Salud de Antofagasta sanciona a la requirente por la infracción de los "a) artículos 3 y 37 del Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas del lugar de trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud. Y b) artículos 21 y 22 del Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales, aprobado por el Decreto Supremo N° 40 de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social" (fs. 49 del expediente 3601).

El artículo 3° del DS N° 594 mandata que:



000181  
dieciocho y uno

*"La empresa está obligada a mantener en los lugares de trabajo las condiciones sanitarias y ambientales necesarias para proteger la vida y la salud de los trabajadores que en ellos se desempeñan, sean éstos dependientes directos suyos o lo sean de terceros contratistas que realizan actividades para ella".*

El artículo 37° del DS N° 594 indica que:

*"Deberá suprimirse en los lugares de trabajo cualquier factor de peligro que pueda afectar la salud o integridad física de los trabajadores.*

*Todos los locales o los lugares de trabajo deberán contar con vías de evacuación horizontales y/o verticales que, además de cumplir con las exigencias de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, dispongan de salidas en número, capacidad y ubicación y con la identificación apropiada para permitir la segura, rápida y expedita salida de todos sus ocupantes hacia zonas de seguridad. Las puertas de salida no deberán abrirse en contra del sentido de evacuación y sus accesos deberán conservarse y sus accesos deberán conservarse señalizados y libres de obstrucciones. Estas salidas podrán mantenerse entornadas, pero no cerradas con llave, candado u otro medio que impida su fácil apertura.*

*Las dependencias de los establecimientos públicos o privados deberán contar con señalización visible y permanente en las zonas de peligro, indicando el agente y/o condición de riesgo, así como las vías de escape y zonas de seguridad ante emergencias.*

*Además, deberá indicarse claramente por medio de señalización visible y permanente la necesidad de uso de elementos de protección personal específicos cuando sea necesario.*

*Los símbolos y palabras que se utilicen en la señalización, deberán estar de acuerdo con la normativa nacional vigente, y a falta de ella con la que determinen las normas chilenas oficiales y aparecer en el idioma oficial del país y, en caso necesario cuando haya trabajadores de otro idioma, además en el de ellos."*

El artículo 21 del Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales indica que:

*"Los empleadores tienen la obligación de informar oportuna y convenientemente a todos sus trabajadores acerca de los riesgos que entrañan sus labores, de las medidas preventivas y de los métodos de trabajo correctos. Los riesgos son los inherentes a la actividad de cada empresa.*

*Especialmente deben informar a los trabajadores acerca de los elementos, productos y sustancias que deban utilizar en los procesos de producción o en su trabajo, sobre la identificación de los mismos (fórmula, sinónimos, aspecto y olor), sobre los límites de exposición permisibles de esos*





*productos, acerca de los peligros para la salud y sobre las medidas de control y de prevención que deben adoptar para evitar tales riesgos.”*

Finalmente, el artículo 22 del Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales indica que:

*“Los empleadores deberán mantener los equipos y dispositivos técnicamente necesarios para reducir a niveles mínimos los riesgos que puedan presentarse en los sitios de trabajo”.*

**TRIGESIMOQUINTO:** No es tarea del Tribunal Constitucional verificar de qué manera se complementa el mandato legal con la norma reglamentaria. Nuestra función es controlar los deslindes externos de dicha función interpretativa legal para hacerse cargo del reproche que consiste en el establecimiento de una sanción administrativa sin fuente legal.

En este caso, resulta claro que hay fuente legal que permite y sustenta un procedimiento sanitario y una sanción administrativa.

**g.- Los matices entre la sanción administrativa y la norma penal en un accidente mortal de un trabajador**

**TRIGESIMOSEXTO:** Previo a explicar los matices cabe considerar que cuando acontece un accidente laboral puede producirse la necesidad de realizar un sumario sanitario. Según lo sostenido por la doctrina, “la fiscalización sanitaria tiene por objeto comprobar el grado de cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que rige a las diversas actividades empresariales autorizadas (y, por tanto, lícitas) para proveer a la población bienes o servicios que no afecten o pongan en peligro a la salud pública.” [Leal Vásquez, Brigitte; Ob.cit., p. 231]. El Código Sanitario permite a los funcionarios competentes inspeccionar y registrar cualquier recinto (art. 155), y levantar un acta para dejar constancia de los hechos que constituyen infracción, actuando el funcionario como ministro de fe (art. 156). El sumario sanitario puede iniciarse de oficio o por denuncia de particulares (art. 161), y cuando se trate de sumarios iniciados de oficio debe citarse al infractor, quien debe concurrir con todos sus medios probatorios (art. 163), finalmente, establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite (art. 167). Esta sentencia es susceptible de reclamación judicial, en la cual se aplica el procedimiento sumario (art. 171).

**TRIGESIMOSÉPTIMO:** Desde sus inicios, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que a los procedimientos administrativos sancionatorios se les aplican los principios penales con matices (STC 2946, 2264, 1413, entre otras). Si bien el Tribunal no ha explicitado suficientemente estos “matices”, la doctrina afirma que los fundamentos punitivos del derecho penal y del



000182  
ciento ochenta y dos

derecho administrativo son ontológicamente distintos. "El derecho penal es retrospectivo –sin perjuicio de que por añadidura pueda cumplir funciones preventivas–, mientras que el derecho sancionatorio administrativo es prospectivo, es decir, se legitima con miras al buen funcionamiento de un sector, atiende a la evitación o control de fuentes de peligro y, por lo mismo, es particularmente receptivo respecto de consideraciones prevencionistas o de disuasión. Así se reconoce ampliamente desde la dogmática administrativa y ha quedado plasmado en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional. En el derecho penal, en cambio, mantienen amplia primacía los puntos de vista –deontológicos y consecuencialistas– que solo consideran como legítima la pena "merecida" por el injusto cometido, con relativa independencia, en el plano de la fundamentación general de la sanción, de consideraciones pragmáticas preventivas o disuasivas." [Van Weezel, Alex (2017): «Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo», *Política Criminal*, Vol. 12, N° 24, pp. 997-1043, pp. 1008-9].

**TRIGESIMOCTAVO:** Considerando estas diferencias, el principio de tipicidad es drásticamente debilitado: "las atribuciones sancionatorias en sede administrativa cubren un ámbito incomparablemente más amplio que el fragmentario y excepcional campo de los ilícitos penales. En efecto, si no hace falta precisar en una ley el presupuesto básico de aplicación de la sanción administrativa –la conducta que se sanciona–, entonces el ámbito de su potencial de aplicación se extiende a toda la regulación sectorial. Esto no implica necesariamente que la sanción sea siempre procedente o que pueda imponerse sin resguardos o garantías de ninguna clase. Pero ciertamente dentro de esos resguardos no se encuentra algo parecido a lo que en el derecho constitucional penal se conoce como principio de tipicidad." [Van Weezel, Ob. cit., p. 1013].

**TRIGESIMONOVENO:** Este debilitamiento de los principios penales es consustancial al derecho administrativo sancionatorio, por ello "sería un error pretender "redimir" al derecho sancionatorio administrativo de los supuestos déficits que le aquejarían si se le compara con el derecho penal, endosándole de un modo siempre matizado y relativo –y, por lo mismo, tendencialmente nominal– los principios penales. Este camino presenta todas las desventajas imaginables: priva al derecho sancionatorio administrativo de su eficacia, o al menos la daña severamente; produce la falsa apariencia de un derecho sancionatorio plenamente observante de las garantías penales; se fomenta una expansión descontrolada del derecho sancionatorio administrativo, bajo el pretexto –más pensado que expresado– de que es análogamente garantista y, por lo tanto, no constituye una amenaza para los derechos fundamentales, y se promueve, por las mismas razones, la imposición administrativa de sanciones cuasi-penales por su magnitud y naturaleza." [Van Weezel, Ob. cit., p. 1018]. "...en un derecho sancionatorio administrativo configurado realmente para conseguir sus fines de eficacia y buen funcionamiento de la regulación sectorial, basta con el régimen de garantías que emana del principio de necesidad de la sanción y de los principios fundamentales





del debido proceso –incluyendo la previsibilidad de las sanciones–, sin que sea necesario echar mano de las “garantías penales.” [Van Weezel, Ob. cit., p. 1029].

**CUADRAGÉSIMO:** Aplicado a una cuestión relativa a un accidente laboral con resultado de muerte de un trabajador, la configuración de un parámetro penal propiamente a la conducta sancionada administrativamente, implicaría desbaratar el sentido primario de prevención normativa de estos accidentes. Asimismo, acontecido el accidente, deja sin protección real a los trabajadores y a quienes dependen de él. Este modo de concebir garantías penales se traduciría no sólo en desmedro de derechos laborales sino que afectando bienes constitucionales que ya explicamos anteriormente. El incremento del estándar de una sanción que deriva en la protección de la vida de los trabajadores, implicaría que sólo habría responsabilidad por conductas delictivas o cuasidelictivas eliminando la perspectiva de riesgo inherente a determinadas actividades. Con ello, se debilita la protección de la vida e integridad física y síquica de los trabajadores.

Todas estas materias son de dominio reglamentario que estrechamente colabora con mandatos legales, y al tener el fin de regular conductas y procesos, es coherente que la infracción de dichos reglamentos tenga aparejada una sanción. En efecto, el artículo 174 del Código Sanitario prescribe que la infracción de disposiciones legales, reglamentarias y resoluciones de las autoridades sanitarias, sean castigadas con multas que van desde 0,1 a 1000 UTM.

#### **h.- Las actividades económicas que entrañan riesgos obliga a asumirlos integralmente**

**CUADRAGESIMOPRIMERO:** La instalación de obras de ingeniería que implican usos de anclajes a líneas de vida por parte de los trabajadores no es una actividad que, por antonomasia, pueda estimarse exenta de riesgos. La función preventiva de vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores es una exigencia general para todo tipo de empresas y máxime de aquellas que conviven con la administración de riesgos.

Sustraerse de la responsabilidad por riesgos es renunciar a la condición técnica de saber manejarlos. Si aquello que hace especial una actividad económica y que deriva en que otra empresa contrate sus servicios específicos por sus competencias para hacerse cargo de obras complejas y peligrosas, no puede ser, a la vez, el fundamento para negarlas. Es desconocer las reglas de precaución básica y alegar, en definitiva, ignorancia de las normas, las mismas que fundan tu propia habilitación técnica.

#### **V.- APLICACIÓN EN EL CASO CONCRETO**

**CUADRAGESIMOSEGUNDO:** De acuerdo a lo debatido y criterios que emanan de esta sentencia, no se infringe el principio de legalidad ni el principio de





000183  
ciento ochenta y tres

tipicidad, porque tanto el artículo 82, el artículo 174 del Código Sanitario, el artículo 184 del Código del Trabajo y los artículos 65 y 68 de la Ley N° 16.744 establecen las materias que pueden ser reguladas vía reglamento, y la sanción correspondiente en caso de infracción. En este caso, el acta de inspección dio cuenta de una serie de infracciones que resultaron en la muerte de un trabajador. Desde el punto de vista del derecho administrativo, se satisface el principio de legalidad porque se trata de una regulación sectorial (sanitaria) a la que está sometida la requirente.

La determinación del modo en que se cita en la Resolución exenta las fuentes legales que habilitan la colaboración reglamentaria es una cuestión propia de legalidad. No es una cuestión constitucional verificar la "trazabilidad del fundamento legal" sino que especificar su concurrencia, cuestión que esta sentencia explica latamente.

**CUADRAGESIMOTERCERO:** Tal como ha establecido el Tribunal, "desde el punto de vista constitucional, no puede cuestionarse que las normas que regulan una cierta actividad, deban ser conocidas por quienes la desarrollan. La Constitución exige que la actividad económica se someta a las "normas legales que la regulen. En este caso, la actividad de la construcción convoca a una heterogénea regulación [...] este tipo de actividad económica exige un sometimiento a un complejo normativo de distinto rango. Desde luego, la ley; pero ésta convoca otras normas, de ahí que dicho marco esté compuesto además por normas administrativas (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; planos reguladores, etc.) y normas técnicas, que definen los estándares de seguridad y calidad de las edificaciones." (artículo 19, N° 21°)." (STC 2154, c. 46° y 47°). En este caso, aún es más claro que en el precedente de la STC 2154, puesto que aquí no es posible renunciar a normas legales, reglamentarias y técnicas que fundan las habilidades que llevaron a contratar la empresa requirente. No hay ubicuidad para asumir el riesgo de un contrato y para renunciar a sus consecuencias.



**CUADRAGESIMOCUARTO:** La decisión penal no impide la sanción administrativa. Sin perjuicio de que es un asunto de competencia del juez del fondo, desde el punto de vista constitucional no es conflictivo que una conducta que ha sido sobreseído en sede penal, o incluso absuelta, pueda ser sancionada en sede administrativa. Los tipos penales tienen una configuración legal precisa, donde se aplican cabalmente los principios constitucionales invocados por la requirente, y además los procesos penales cuentan con el estándar de prueba más exigente del ordenamiento jurídico. La decisión del Ministerio Público y del juez de garantía no obsta a que la autoridad sanitaria pueda estimar que existieron infracciones reglamentarias a partir de constataciones de hechos manifiestos como un accidente fatal.

**CUADRAGESIMOQUINTO:** Finalmente, no es posible asumir que aquí existe una vulneración al principio del non bis in ídem, en su faceta adjetiva, porque el propio requirente lo descartó expresamente (fs. 8, nota 8 del expediente Rol 3601).



**CUADRAGESIMOSEXTO:** En consecuencia, cabe desestimar el presente requerimiento por no constatar infracciones a los principios de legalidad y tipicidad, que se derivan de la aplicación de los incisos 8º y 9º, del numeral 3º, del artículo 19 de la Constitución.

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

**SE RESUELVE:**

- I. **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 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**

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado (Presidente) y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, quienes estuvieron por **acoger parcialmente** el requerimiento deducido a fojas 1, con las particularidades que se explicitan en cada caso, por las siguientes razones:

**I. ANTECEDENTES DE LA CAUSA SEGUIDA ANTE LA JUSTICIA Y PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS**

**A. NORMAS LEGALES IMPUGNADAS**

**1º.** Tres son los preceptos del Código Sanitario objetados en el requerimiento de inaplicabilidad de autos:

**Artículo 166.** *"Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios el testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla."*



000184  
Ciento ochenta y cuatro

**Artículo 171, inciso segundo.** "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, inciso primero.** "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."

## B. CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO

2º. Con ocasión del accidente laboral de un trabajador de la empresa requirente – el que ocasionó su fallecimiento-, la SEREMI de Salud de Antofagasta levantó un Acta de Inspección donde constata ciertos hechos susceptibles de constituir infracciones. Luego del procedimiento administrativo correspondiente procede a sancionar al requirente de autos al pago de una multa de 800 UTM (Resolución Exenta N° 2581, de 28 de abril de 2015).

La sanción impuesta se fundamenta en la infracción de los artículos 3 y 37 del Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas del lugar de trabajo, y de los artículos 21 y 22 del Reglamento de Prevención de Riesgos Profesionales.

3º. Paralelamente al procedimiento administrativo se inicia un proceso penal donde el Juzgado de Garantía de Antofagasta, el que declaró el sobreseimiento definitivo de la causa al estimar que "el accidente sufrido por el trabajador, se debió a un exceso de confianza y del hecho que al momento del accidente tenía la cantidad de 0,21 gramos de alcohol en la sangre" (fojas. 7).

4º. Luego del sobreseimiento en el proceso penal, la empresa interpone una reposición administrativa a fin de dejar sin efecto la multa, aduciendo extemporaneidad y confirmando que la resolución recurrida se encontraba ajustada a derecho.

En contra de la sanción de multa, la empresa interpuso un reclamo de ilegalidad, dando inicio a un proceso judicial contencioso tramitado ante el 1º Juzgado Civil de Antofagasta, bajo el Rol N° 4998-2015, el que, finalmente, resuelve el rechazo de la reclamación por extemporánea (fojas 90).

Posteriormente, recurre de casación en la forma y apelación en subsidio Corte de Apelaciones de Antofagasta, etapa procesal que constituye la gestión judicial pendiente.





## II. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 174, INCISO PRIMERO, DEL CÓDIGO SANITARIO

5°. El reproche formulado a la norma del artículo 174, inciso primero, del Código Sanitario, dice relación con una supuesta vulneración al principio de legalidad garantizado en el artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política de la República. La requirente argumenta que el núcleo esencial del tipo infraccional no estaría establecido en la ley.

6°. No obstante, en estricto rigor, el requerimiento –en esta parte- no está adecuadamente formulado, ya que las normas que establecen las infracciones no se encuentran en el artículo objetado. Este último sólo dispone el tipo y rango de la sanción que corresponde en caso que no se contemplen sanciones específicas.

Es más, de acogerse la inaplicabilidad de este precepto se impediría, en la práctica, toda posibilidad de sanción por vulneración a las infracciones que, eventualmente, la Corte pueda estimar que corresponde imponer.

No parece que el problema de constitucionalidad, en este caso concreto, esté dado por la posibilidad de sancionar infracciones establecidas en normas reglamentarias, sino – como veremos – por la regulación de la actividad inspectiva del Estado. Por lo tanto, corresponde rechazar la inaplicabilidad respecto del artículo 174, inciso primero, del Código Sanitario.

## III. IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 166 Y 171, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO SANITARIO

### A. INTERROGANTE CONSTITUCIONAL RELEVANTE

7°. La pregunta que, desde un punto de vista constitucional, nos parece relevante de analizar en este caso concreto es la siguiente: ¿Basta la apreciación o inferencia que un inspector haga sobre la situación global de seguridad existente en el recinto en el marco de un accidente fatal, para dar por establecida (artículo 166) o comprobada (artículo 171) la infracción a un estándar meta o global (de menor precisión) y que, por lo mismo, reviste una mayor complejidad al momento de verificar su observancia o inobservancia?

### B. LOS PRECEDENTES Y LAS DIFERENCIAS CON EL CASO CONCRETO

8°. En este caso concreto podemos encontrar diferencias importantes respecto al precedente de los Roles N°s 2501-13 y 2495-13, en los cuales la acción de inaplicabilidad fue rechazada.

Los cargos administrativos y la correspondiente sanción se sustentaron en actas de inspección en virtud de las cuales hubo una constatación directa por parte del funcionario de problemas de higiene presentes en el local. Ante tal tipo de



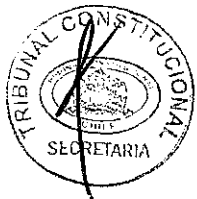
000185  
ciento ochenta y cinco

circunstancias parece razonable sostener que la oportunidad en la constatación de las irregularidades resulta esencial. De lo contrario, bastaría una limpieza luego de la comprobación *in situ* para que desaparezca la evidencia, con lo cual la labor inspectiva reduciría significativamente su utilidad.

En la gestión pendiente de autos, en cambio, se busca dirimir sobre la capacidad de un Acta de Inspección para determinar la suficiencia de las condiciones globales de seguridad del recinto en el marco del fallecimiento del trabajador. No se trata de una verificación simple sobre hechos precisos, que le consten directa y objetivamente al inspector, sino de una ponderación compleja de múltiples factores dirigido a valorar riesgos.

En efecto, es necesario tener presente que hay infracciones que pueden derivar del incumplimiento de estándares de seguridad precisos, y hay otras que dependen de una evaluación concreta de los riesgos involucrados, lo cual amerita un análisis más complejo y que involucra diferentes factores. De hecho, no se encuentra en discusión en el caso concreto si se cumplieron o no ciertas normas específicas y objetivas de seguridad.

### **C. EFECTO INCONSTITUCIONAL DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS EN EL CASO CONCRETO**



9°. Las Actas de Inspección o Fiscalización son instrumentos que, para que tengan un valor probatorio privilegiado, deben consignar los hechos observados de manera directa y objetiva por parte de los funcionarios competentes. Esto no ocurre cuando se trata de la verificación de estándares meta o globales. En nuestro concepto, esta situación no es la que ocurre en el caso de autos.

10°. En efecto, en la gestión pendiente, el Acta de Inspección no sólo describe los hechos a la vista del funcionario, sino que pretende dar por establecida la causa del accidente del trabajador, señalando en el punto 1.7 ya citado que el "(...) grating N° 27 (...) se desplaza junto con trabajador por que no se encontraban correctamente fijados los clip que sujetan el grating."

En el punto 1.9, además, el Acta de Inspección contiene un análisis respecto al riesgo eventual que significan las instalaciones fiscalizadas, como también la falta de supervisión o la no supresión de "*todos los factores de peligro en las labores que se estaban realizando al momento del accidente.*" Las constataciones señaladas en el Acta de Inspección pueden gozar de una presunción de *certeza o veracidad*, pero no respecto a situaciones complejas que exigen la intervención de organismos especializados, o su imputación bajo las normas de un racional y justo procedimiento.

11°. Por lo anterior, las constataciones del funcionario en el Acta de Inspección respecto a la verificación del cumplimiento de estándares de seguridad complejos no debieran estar revestidas del enorme valor probatorio que los artículos 166 y 171, inciso segundo (en conjunto), les confiere.



No es constitucionalmente admisible que las normas impugnadas del Código Sanitario consideren que *baste para dar por establecida la existencia de una infracción* (artículo 166), y que se encuentren *comprobados* (artículo 171) hechos complejos, que escapan de la apreciación directa y objetiva del inspector.

Dicha aplicación de las normas impugnadas, en el caso concreto, pone a las Actas de Inspección cerca de convertirse en una verdad absoluta, más que en un medio de prueba susceptible de contradicción, impidiendo, de esta manera, la debida apreciación de la prueba del cual depende el resultado del juicio.

De hecho, tan inadecuada es el Acta como elemento probatorio determinante de situaciones complejas de ser apreciadas que, luego del resultado del peritaje dispuesto en sede penal, se llega a un resultado distinto al que se arriba en sede administrativa. En el caso concreto, el Fiscal Adjunto de Antofagasta solicitó el sobreseimiento definitivo de la investigación por el fallecimiento del trabajador en la obra de la requirente, dado que “[d]e acuerdo a los antecedentes que obran en la carpeta investigativa, dicho accidente se produce por un exceso de confianza del trabajador, quien al momento del accidente no se encontraba enganchado a las cuerdas de vida ubicadas en el sector que desempeñaba sus labores a lo que se suma que al momento del accidente mantenía en su sangre la cantidad de 0.21 gramos por mil de alcohol en la sangre, según informe de alcoholemia N° 3652/2014”. (fojas 229 y 230 de los antecedentes remitidos a fojas 108). Esto resulta de especial relevancia para ilustrar los disímiles efectos que pueden producirse al dotar de un valor probatorio de tanta magnitud a un Acta de Inspección sin distinguir el tipo de estándar infraccional y las características de la situación fáctica a ser evaluada.

#### IV. CONCLUSIÓN

**12º.** En consideración a los fundamentos expuestos con anterioridad, es posible concluir que el efecto en el caso concreto de la aplicación conjunta de los **artículos 166 y 171, inciso segundo, del Código Sanitario**, vulneran la garantía de un *racional y justo procedimiento* establecida en el artículo 19, N° 3º, inciso sexto, de la Constitución Política de la República y procede, en consecuencia, **acoger el requerimiento en lo concerniente a los dos artículos recién citados.**

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino y la disidencia, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.




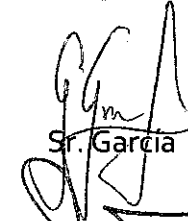
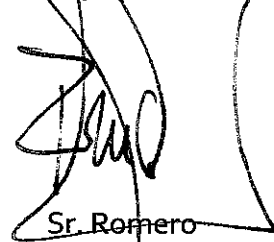
000186  
ciento ochenta y seis

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

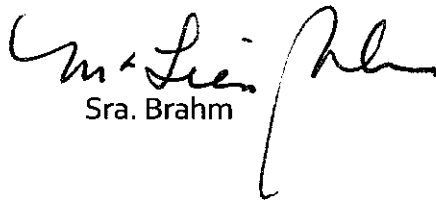
Rol N° 3601-17-INA.

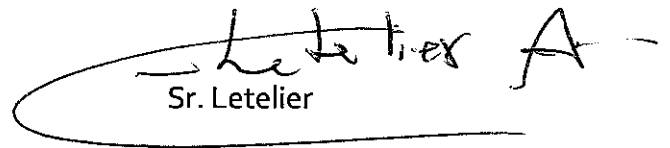
  
Sr. Aróstica

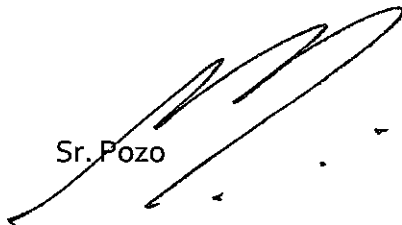
  
Sr. Hernández

  
Sr. García  
  
Sr. Romero



  
Sra. Brahm

  
Sr. Letelier

  
Sr. Pozo

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

Se certifica que la Ministra señora Marisol Peña Torres y el Ministro señor Carlos Carmona Santander concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por haber cesado en su cargo.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señor Mónica Sánchez Abarca (S).



