



2020

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

---

**Sentencia**

**Rol 8823-20-INA**

[21 de diciembre de 2020]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS  
ARTÍCULOS 163, 166, 167 Y 174 DEL CÓDIGO SANITARIO

BLUE SHELL S.A.

EN EL PROCESO SOBRE JUICIO SUMARIO DE RECLAMACIÓN DE MULTA  
CARATULADO “BLUE SHELL CON SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE  
SALUD DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS”, ROL C-1093-2019, SUSTANCIADO  
ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE PUERTO MONTT

**VISTOS:**

**Introducción**

A fojas 1, con fecha 11 de junio de 2020, BLUE SHELL S.A. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 163, 166, 167 y 174 del Código Sanitario, para que surta efectos en el proceso sobre juicio sumario de reclamación de multa caratulado “BLUE SHELL CON SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS”, Rol C-1093-2019, sustanciado ante el Primer Juzgado de Letras en lo Civil de Puerto Montt.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

Los preceptos legales impugnados disponen:

*Artículo 163. Cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva. La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código.*



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

**Artículo 167.** *Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite.*

**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 resoluciones que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.*

*Las infracciones antes señaladas podrán ser sancionadas, además, con la clausura de establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras o faenas; con la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate, y con el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda.*

*Lo anterior es sin perjuicio de hacer efectivas las responsabilidades que establezcan otros cuerpos legales respecto de los hechos.*

### **Síntesis de la gestión pendiente**

Expone la sociedad requirente que la Seremi de Salud de Los Lagos, por resolución exenta N° 1910164, de 22 de febrero de 2019, le impuso una multa de 1.000 unidades tributarias mensuales (UTM), monto máximo autorizado por el artículo 174 del Código Sanitario, por infringir los artículos 184 del Código del Trabajo; los artículos 3° y 37 del Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo y el artículo 21 del Decreto Supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales.

Da cuenta de que la resolución sancionatoria consigna que la empresa no cumplió con supervisar adecuadamente los factores de riesgo, frente a un accidente que causó la muerte de un trabajador, y que el mismo día del accidente se encontraban fiscalizadores de la Unidad de Salud Ocupacional realizando una visita inspectiva en las dependencias de la empresa, quienes levantaron el acta respectiva.



Frente a ello, la sociedad requirente dedujo recurso de reclamación en juicio sumario conforme al artículo 171 del Código, ante el Primer Juzgado Civil de Puerto Montt.

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

En cuanto al conflicto constitucional esgrimido, consigna la sociedad requirente que la aplicación al caso sublite de los artículos 163, 166, 167 y 174 del Código Sanitario infringe el artículo 19 N° 3 de la Constitución, en sus incisos 6°, 7°, 8° y 9°, toda vez que el procedimiento en el sumario sanitario, y la resolución emanada del mismo, en que la autoridad sanitaria dicta sentencia ejerciendo facultades jurisdiccionales, vulneran el derecho al debido proceso, el principio de inocencia, los principios de legalidad y tipicidad, y el principio de proporcionalidad, todos aplicables al derecho administrativo sancionador, en tanto manifestación del *ius puniendi* del Estado.

Así, el artículo 163, al disponer que cuando se trate de sumarios iniciados de oficio deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva; el artículo 166, al señalar que bastará para dar por establecida la infracción de leyes o reglamentos, el acta que levante el funcionario del Servicio, y el artículo 167 al preceptuar que establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite, vulnerarían el derecho a una investigación y procedimiento racionales y justos.

Lo anterior, toda vez que, iniciado el sumario de oficio, la ley ya a priori califica al sumariado como infractor, con la única base de lo constatado por el mismo fiscalizador del Servicio; y luego, con el sólo mérito de dicha acta, la autoridad dictará la sentencia. Así, se constituye una presunción de derecho de responsabilidad, y se da valor de plena prueba al acta del mismo fiscalizador, debiendo el juez imperativamente fallar sólo con el mérito de aquella, y sin posibilidad del administrado de desvirtuar los hechos y rendir prueba en contrario, todo lo cual vulnera el artículo 19 N° 3 constitucional. Se afecta así principio de inocencia, y el derecho a la tutela judicial efectiva, en la investigación y en el procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, el artículo 174, al disponer que la infracción de cualquiera de las disposiciones del Código o de sus reglamentos, o las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales; afecta el principio de legalidad y tipicidad, al reenviarse la conducta sancionatoria a Reglamentos o resoluciones y no estar dispuesta en la ley a lo menos en su núcleo esencial; y el principio de proporcionalidad de las sanciones, desde que la ley tampoco dispone criterios de graduación de la multa según la gravedad de la infracción, la culpabilidad u otros criterios, dejando al mero arbitrio de la autoridad la imposición de una multa que puede ir desde aproximadamente \$5.000 a \$50.000.000, en un marco de discrecionalidad administrativa excesiva que contraría el referido principio de proporcionalidad recogido en la Carta Fundamental.



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

La causa fue admitida a trámite y declarada admisible por la Primera Sala de esta Magistratura Constitucional, y conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes, fueron formuladas oportunamente observaciones al requerimiento por el Consejo de Defensa del Estado, solicitando el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes.

En su presentación de fojas 236 y siguientes, el Consejo de Defensa, en primer término, consigna que en el marco del sumario sanitario la requirente BLUE SHELL fue debidamente citada, formuló sus descargos y adjuntó documentación a título de prueba, por lo que no existe en esa etapa afectación al debido proceso.

Luego, en la reclamación judicial pendiente, la requirente impugna la resolución sancionatoria por haberse dado mayor preponderancia al acta de inspección y al informe técnico que a los documentos y antecedentes aportados por ella, junto con alegar la desproporción de la multa. Por cierto, la reclamación judicial actualmente se encuentra precisamente el estado de prueba, por lo que también está garantizado el derecho a defensa y al debido proceso de la actora, sin que se vislumbre así en el caso concreto infracción alguna al invocado artículo 19 N° 3 constitucional.

A continuación, explica las competencias y facultades fiscalizadoras de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, y la finalidad perseguida por el sumario sanitario; en orden al cumplimiento debido de las medidas sanitarias dispuestas en el Código del ramo y en las demás leyes, reglamentos y normas que los complementan, todo en orden a la protección eficaz de la vida y salud de los trabajadores, en vinculación con los derechos garantizados en el artículo 19 N°s 1° y 9° de la Constitución; recordando que en este caso el trabajador falleció a consecuencia del accidente; y agrega que en definitiva la sanción administrativa se verifica sólo en la medida que la autoridad constate que los hechos son atribuibles al administrado, que los hechos constituyen infracción de ley o reglamentos, y fijando igualmente la ley, en su caso, el quantum de la multa, para luego permitir la reclamación en sede judicial contra la multa aplicada, como aconteció en la especie, por lo que no se aprecia cómo los preceptos legales impugnados vulnerarían el debido proceso.

Agrega que, en ningún caso los artículos 163, 166 y 167 vulneran las garantías de la requirente, toda vez que, además de plantearse en el libelo de inaplicabilidad alegaciones en abstracto que no se condicen con el caso concreto, lo cierto es que dichos preceptos en nada afectan el principio de inocencia ni el debido proceso. Tampoco se disponen presunciones de derecho, siendo el acta de inspección uno de los medios de prueba que debe valorarse legalmente como instrumento público, pero que en nada impide la defensa y el derecho a rendir prueba del administrado, garantizándose siempre su derecho a la tutela judicial efectiva.

Y, en cuanto al artículo 174, sostiene el Consejo de Defensa del Estado que dicho precepto no vulnera la reserva legal ni la tipicidad, estando el núcleo esencial de la conducta debidamente descrito en la ley, tanto en el Código Sanitario como en el Código del Trabajo, y además estando constitucionalmente autorizada la potestad reglamentaria de ejecución, para complementar dichas conductas a través de reglamentos. En fin, la norma es razonable y coherente con el principio de



proporcionalidad, por todo lo cual se solicita el rechazo del requerimiento de inaplicabilidad impetrado en todas sus partes.

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

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 20 de agosto de 2020, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD**

**PRIMERO:** Que, en la especie, se trata de un conjunto de cuatro disposiciones del Código Sanitario vinculadas entre sí, cuya aplicación en sede administrativa y judicial no puede sino menoscabar el derecho a un procedimiento justo y racional, así como las garantías de tipicidad y de proporcionalidad, asegurados todos por el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental.

En efecto, según se explicitará, las normas legales impugnadas generan en este caso dos formas de actuar que la Constitución proscribe.

La primera consiste en que un acta de inspección levantada *in situ* sea suficiente y baste por sí sola para dar por establecida una infracción, haciendo ilusorio el derecho a defensa que le asiste al imputado en el procedimiento administrativo que sigue a continuación, así como en el ulterior proceso judicial de reclamación.

La segunda radica en la potestad inmoderada que le confieren a la autoridad, tanto para dar por establecido el incumplimiento de indeterminadas leyes y reglamentos, cuanto para fijar la cuantía de la multa dentro de una amplia gama que no contiene parámetros de modulación;

#### **ANTECEDENTES GENERALES**

**SEGUNDO:** Que, por de pronto, conviene tener presente que las normas del Código Sanitario, bajo examen, fueron adoptadas -primero en 1931 y luego en 1968- estando vigente la Constitución de 1925. Es decir, no existiendo todavía aquel imperativo constitucional en orden a que los órganos del Estado deben actuar previo un procedimiento justo y racional, establecido recién en 1976 por el Acta Constitucional N° 3 (artículo 1°, N° 3, inciso quinto) y ahora por la Constitución vigente (como artículo 19, N° 3, inciso sexto). El Tribunal Constitucional se refirió en extenso a esta evolución, en la normativa y la jurisprudencia chilenas, en su STC Rol N° 2682-14 (considerandos 5° al 10°), en términos tales que se dan por reproducidos íntegramente en esta oportunidad.



A la sazón, tampoco se entendía que los principios de tipicidad y proporcionalidad debían extenderse, desde el orden punitivo judicial al orden punitivo administrativo, atendida la identidad esencial que media entre las sanciones penales y las sanciones administrativas, por constituir facetas de una misma y única potestad estatal. Lo dijo así por primera vez la Corte Suprema en sentencia de inaplicabilidad pronunciada el 27 de diciembre de 1965, y lo viene ratificando igualmente esta Magistratura desde su STC Rol N° 244-96 (considerandos 9° y 10°);

**TERCERO:** Que, desde una óptica superior, cabe tener además en cuenta que la Constitución vigente innovó radicalmente con respecto a la pasada Carta de 1925, al otorgarle primacía a la persona humana por sobre el Estado, de manera expresa en su Capítulo I “Bases de la Institucionalidad” (STC Roles N°s. 5572-18 y 5650-18).

Lo anterior encuentra su génesis inmediata en los principios que sustentaron la aprobación de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, desde que en el borrador de la Convención Constitucional en Herrenchiemsee se dejara constancia explícita de que “El Estado existe por el bien del hombre, no el hombre por el bien del Estado” (Christian Bumke y Andreas Voßkuhle, *German Constitutional Law*, Oxford University Press, pág. 3). En tanto que su génesis mediata se encuentra en las instituciones de ancestro hispano que inspiraron los orígenes de la legislación nacional (Gabriel Bocksang, 2015, *El nacimiento del derecho administrativo patrio de Chile (1810-1860)*, Santiago de Chile, Thomson Reuters, págs. 2-3);

**CUARTO:** Que el artículo 1°, inciso cuarto, constitucional recoge explícitamente tal principio, expresando que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”, añadiendo enseguida que esto no puede sino lograrlo “con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. De donde se sigue, a contrario, que el bien común no puede hallar obstáculo allí donde no hay más que abuso de un derecho o cuando un derecho amerita ser restringido o limitado, por razones cualificadas y sin afectar su contenido esencial.

En este entendido, el Código del ramo describe la necesidad pública específica que, dentro de la prosecución del bien común general, incumbe a las autoridades sanitarias, al señalar en su artículo 1° que éste “rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes”.

A resultas de lo cual enseguida se verá que las normas impugnadas no se justifican, ni en la necesidad de enfrentar el ejercicio ilegítimo de un derecho, ni en un mandato racional que -por esos conceptos- haga imperativo limitar los derechos reseñados en el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental;



## PROCEDIMIENTO JUSTO Y RACIONAL, EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

**QUINTO:** Que, ahora bien, respecto al actuar de los órganos del Estado, el artículo 7° de la Constitución formula una clara distinción, entre el deber que tienen de hacerlo dentro de su “competencia” y -además- de proceder “en la forma que prescriba la ley” (inciso primero).

En la especie, no está controvertida la competencia que posee el SEREMI de Salud de Los Lagos de fiscalizar el estricto cumplimiento de las leyes sanitarias, con miras a cuidar la salud pública y el bienestar higiénico en el territorio de su competencia.

En cambio, la presente cuestión sí guarda relación con aquella “forma prescrita por la ley”, esto es, con el procedimiento que la autoridad competente debe observar antes de consumar una sanción administrativa;

**SEXTO:** Que, sobre este particular, cabe observar que al Acta N° 19663, de 22 de noviembre de 2018, levantada por funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, las normas impugnadas del Código Sanitario le asignan pleno valor de haberse cometido en este caso una infracción.

Asumido lo cual, resultaron estériles los descargos presentados con posterioridad por el afectado, el 29 de noviembre de 2018, tal como puede constatarse de la lectura de la Resolución N° 1910164, que el 22 de febrero de 2019 terminó sancionándolo (fs. 69-72).

De lo anterior deriva, a su vez, que el reclamo judicial deducido en contra de esta última resolución, el 27 de febrero de 2019, resultaría inconducente y carente de toda eficacia real, dado que el artículo 171 del mismo Código prevé que esta acción procesal ha de ser necesariamente rechazada si la infracción se halla establecida en el acta de inspección y el monto de la multa se encuentra dentro de los márgenes legales;

**SEPTIMO:** Que, precisamente, en el Acta referida, junto con estampar la ocurrencia de un accidente fatal, los fiscalizadores dan cuenta de faltas o apreciaciones varias relativas al quehacer en que se desarrollaba la faena laboral, en tanto que un Informe posterior se circunscribe a ratificar dichos asertos.

A su turno, la aludida Resolución condena al requirente, acogiendo íntegramente la versión precedente. No aparece en esta resolución algún razonamiento propio que justifique desconsiderar los descargos del particular, revelándose así que éstos no fueron considerados y carecieron de todo efecto útil. Es decir, el Acta y las apreciaciones que en ella se declaran, hicieron plena fe desde un comienzo, con independencia de las defensas esgrimidas con posterioridad;

**OCTAVO:** Que, al proceder de esta forma, las autoridades administrativas han actuado ejecutando los artículos 163, 166 y 167 del Código Sanitario, merced a los



cuales en los sumarios sanitarios “basta” el acta que confeccione el funcionario del Servicio “para dar por establecido la existencia de una infracción”; emitiéndose enseguida “sentencia sin más trámite” que el de extender una citación al infractor para que éste concurra con sus elementos probatorios, después de levantada dicha acta.

Conformando, pues, estas normas un entramado que no se adecúa a los dictados que conforman al derecho a un procedimiento justo y racional, que asegura el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Constitución;

**NOVENO:** Que, en efecto, dos cuestionamientos ocasiona el tratamiento que la ley le asigna al acta elaborada en terreno por el funcionario fiscalizador; a saber: a) que su objeto o contenido no se limite a dejar constancia de simples hechos percibidos por el inspector, sino que pueda ampliarse hasta tener por configurada una “infracción”, y b) que la sola emisión del acta de fiscalización, al inicio del procedimiento, ya permita considerar “establecida” su comisión.

Lo uno, coarta el derecho a defensa que constitucionalmente le asiste al imputado, toda vez que en las condiciones anotadas ha de restringirse únicamente a discutir -si puede- la conclusión a que ha arribado la autoridad.

Lo otro, priva de relevancia práctica a los descargos y a la prueba que, a posteriori, pueda presentar a su favor el encartado, desde que los hechos, su calificación jurídica y la conclusión inculpatória ya quedaron fijos en el expediente con antelación;

**DECIMO:** Que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado negativamente respecto a los actos de conocimiento emitidos por autoridades administrativas cuando, lejos de circunscribirse a certificar un hecho, presuponen la comisión de una infracción y predeterminan el curso del proceso que debe seguirse a continuación (STC Roles N°s. 6437-19 y 8696-20).

No pudiendo menos que reiterar, en esta oportunidad, que una tal declaración anticipada de culpabilidad desvirtúa completamente el principio de contradictoriedad, que ha de presidir todo procedimiento administrativo, coarta el derecho de la defensa a tener que discurrir únicamente en torno a esa hipótesis en particular, amén de incentivar -por otro lado- el sesgo confirmatorio del primer atestado efectuado por la autoridad;

**DECIMOPRIMERO:** Que, lo anterior, asimismo altera el orden consecutivo lógico que debe seguir un proceso cabal, el cual exige una formulación de cargos con caracteres de acto interlocutorio, como verdad provisoria, antes de sancionar.

Mas, si al comienzo de un expediente sumarial rola ya un acta autosuficiente de responsabilidad, todas las defensas y actuaciones que tengan lugar a posteriori corren la desventura de tornarse superfluas e inoficiosas, lo que tampoco se compeadece con la idea de un procedimiento justo y racional;



**DECIMOSEGUNDO:** Que el Código Sanitario, en síntesis, en vez de contemplar un procedimiento con dichas características, distorsiona completa y gratuitamente la referida exigencia constitucional; sin que ello pueda subsanarse invocando solamente el aludido “principio de contradictoriedad”, consagrado de manera meramente nominal en artículo 10 de la Ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos en general.

Habida cuenta, lo anterior, de que la Ley N° 19.880 carece de un contenido operativo que posibilite materialmente un debido proceso adversarial, tal como es posible hallarlo en su congénere española a la cual se debe. Por lo que esta Magistratura se hace un deber -una vez más- expresar la necesidad de legislar al respecto, normando un específico procedimiento administrativo sancionador, cumplidor de las garantías de un procedimiento justo y racional (STC Rol N° 2682-14);

**DECIMOTERCERO:** Que los reparos planteados -atinentes al procedimiento administrativo- se propagan al ámbito judicial, dado que un expediente afinado en tales condiciones le impide al juez del caso, ulteriormente, ejercer en plenitud sus funciones de conocer y juzgar, conforme se lo manda el artículo 76 constitucional.

Conclusión que avala el artículo 171 del Código Sanitario, con arreglo al cual “El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la infracción 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”: *alea iacta est* contra el reclamante, si pretende levantar una versión alternativa de los hechos, si busca invocar causales exculpatorias o atenuantes, o si quiere discutir la moderación de la sanción aplicada. Su acción procesal está legalmente limitada de entrada, reduciéndose -en la práctica- a poder demostrar un error de hecho o de derecho incurridos en el acta;

**DECIMOCUARTO:** Que, sin perjuicio de lo dicho, conviene subrayar que la limitación al derecho señalada, no encuentra tampoco justificación en alguna razón de bien común que se vincule a las necesidades públicas que debe satisfacer la autoridad sanitaria, acorde con lo prescrito en los artículos 1°, inciso cuarto, 65, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución, y en el artículo 3°, inciso primero, de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado.

A este respecto, no se divisa cómo las restricciones de que se trata puedan contribuir al fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, a que hace mención el artículo 1° del Código Sanitario. De forma que, por esta disociación lógica, las normas impugnadas resultan asimismo inconstitucionales (STC Rol N° 2935-15, considerandos 36° y ss., sobre “Examen de Racionalidad” de la ley);



## TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD

**DECIMOQUINTO:** Que, a continuación, corresponde observar que el artículo 174 del Código Sanitario regula exigentemente el régimen aplicable al caso en que un particular contrarie las disposiciones sanitarias, facultando a la SEREMI de Salud respectiva para castigar dichas transgresiones con la pena de multa, de hasta dos mil unidades tributarias mensuales.

Dice la norma: “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. La reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original” (inciso primero).

Indiscriminadamente, cualquiera infracción, con independencia de su gravedad o de la entidad de las necesidades públicas en juego, sin consideración al contenido de la norma legal o administrativa infringida, trae aparejada una sanción que puede oscilar, sin parámetros objetivos, desde una multa ínfima hasta otra varias veces millonaria;

**DECIMOSEXTO:** Que la precisión en las descripciones legales de infracciones y penas, constituye una exigencia que no puede verse relajada cuando los principios de tipicidad y de proporcionalidad se trasladan desde el orden judicial al orden administrativo, comoquiera que su inobservancia redundaría necesariamente en mayores riesgos de arbitrariedad e inseguridad jurídica.

Incluso con mayor intensidad deben aplicarse en este último campo. No únicamente porque aquí es la propia Administración quien norma, fiscaliza y sanciona (STC Rol N° 4012-17, considerando 43°), sino que asimismo por otras tres razones:

a) por la indefensión que se produce frente a los Reglamentos, ya que el Código Sanitario no prevé una acción procesal para recurrir en su contra, al paso que un reglamento tampoco pueden ser impugnado directa e inmediatamente ante los tribunales vía protección, sino que solo el acto administrativo concreto dictado para darle aplicación, según puntualizara la Corte Suprema en SCS Rol N° 23.725-2016, de 3 de agosto de 2016 (considerando 2°);

b) porque, a pesar de su contenido y naturaleza penal, tales sanciones administrativas solo se pueden reclamar ante tribunales civiles, y no ante los tribunales penales, que serían los jueces naturales propiamente hablando, circunstancia que amerita que esta traslación de principios y garantías se produzca sin distorsiones que conduzcan a su ineffectividad, y



c) porque al juez de lo contencioso solo le es dado controlar una decisión ya adoptada en un ulterior reclamo de ilegalidad, situación que no permite a los afectados cuestionar su arbitrariedad ni solicitar a los tribunales que calibren la multa, según ha apuntado la Corte Suprema en SCS Rol N° 36.953-2019 (considerando 15°) y, en materia sanitaria, en SCS Rol N° 31.895-2019 (considerando 9°);

**DECIMOSEPTIMO:** Que, tocante ahora al principio de tipicidad en específico, es útil reproducir el texto del impugnado artículo 174 del Código Sanitario: “La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones [...]”.

Correspondiendo observar, de inmediato, que la norma transcrita no consagra una fórmula residual, aplicable en defecto de otras reglas que especifiquen infracciones graves al Código Sanitario en materia de seguridad laboral, pues un análisis sistemático de este cuerpo legal faculta aseverar que en realidad configura la regla general.

En este sentido, el Libro III, Título III, del Código, titulado “De la higiene y seguridad de los lugares de trabajo” (artículos 82 al 88), menos que establecer infracciones en particular, remite a un reglamento aprobar las “normas que deben reunir los lugares de trabajo, los equipos, maquinarias, instalaciones, materiales y cualquier otro elemento, con el fin de proteger eficazmente la vida, la salud y el bienestar de los obreros y empleados y de la población en general” (artículo 82 letra a);

**DECIMOCTAVO:** Que, el alcance amplio de dicho texto, ha permitido dar por infringido el artículo 184, inciso primero, del Código del Trabajo, cuyo tenor no es menos vasto e indeterminado: “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”.

Naturalmente, el legislador puede desarrollar los derechos constitucionales de la manera más holgada posible, en beneficio de las personas y conforme al antes citado artículo 1°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental. Pero las obligaciones correlativas al ejercicio efectivo de tales derechos, no pueden ser tan indeterminadas, ni de su eventual incumplimiento puede derivarse inmediatamente una sanción;

**DECIMONOVENO:** Que, en atención a la vastedad de la obligación que pesaría sobre los empleadores, ha menester una fiscalización preventiva y correctiva que permita concretar cada deber mediante instrucciones administrativas específicas. Tal como se desprende de la Ley N° 16.744, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuyo artículo 16 dispone que: “Las empresas o entidades que implanten o hayan implantado medidas de prevención que rebajen apreciablemente los riesgos



de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales, podrán solicitar que se les reduzca la tasa de cotización adicional o que se les exima de ella si alcanzan un nivel óptimo de seguridad” (inciso 1°), agregando que “Las empresas o entidades que no ofrezcan condiciones satisfactorias de seguridad y/o de higiene, o que no implanten las medidas de seguridad que el organismo competente les ordene, deberán cancelar la cotización adicional con recargo de hasta el 100%, sin perjuicio de las demás sanciones que les correspondan” (inciso 2°).

Esta misma Ley N° 16.744, en su artículo 68, repite 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” (inciso 1°). De suerte que es “El incumplimiento de tales obligaciones [el que] 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...” (inciso 2°).

Coincidentemente con lo apuntado, el DL N° 2.763, de 1979, en su artículo 12, comete a las Secretarías Regionales del Ministerio de Salud, en lo que ahora importa, la potestad para “Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia”, añadiendo que “Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados”;

**VIGESIMO:** Que, por otra parte, la remisión que el artículo 174 del Código Sanitario hace a los “reglamentos”, ha permitido a la autoridad sanitaria dar por transgredidos en este caso el DS N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, y el DS N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Siendo indudable que un reglamento no puede crear ni delitos ni infracciones (STC Rol N° 5304-18, considerando 19°), la objeción a este respecto solo podría levantarse si la ley a que accede dicho reglamento describe la infracción con suficiente densidad y precisión. En cambio, si la ley que el reglamento ejecuta no tipifica infracción alguna, la ley remitora -en este caso el artículo 174 del Código Sanitario- deviene inconstitucional;

**VIGESIMOPRIMERO:** Que el DS N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, regula en lo medular el Libro Tercero, Título III, y especialmente el artículo 82 del Código Sanitario, mismo que -como se dijera- no establece infracción alguna, sino que deriva a un reglamento la fijación de las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los lugares de trabajo y los equipos de protección personal, con el fin de proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores.

A su turno, el artículo 3° del DS N° 594 -que se dice infringido- no prevé condiciones precisas de seguridad, sino que se limita a repetir espaciosamente que “La



empresa estará 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”.

El artículo 37, inciso primero, del DS N° 594, asimismo dado como incumplido, utiliza términos todavía más genéricos: “Deberá suprimirse en los lugares de trabajo cualquier factor de peligro que pueda afectar la salud o integridad física de los trabajadores”;

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que, a su turno, el artículo 21 del DS N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social -que también se dice infringido- dispone en términos latos 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” (inciso 1°).

En la Ley N° 16.744, reglamentada por este DS N° 40, no se encuentra una norma que pueda considerarse como la definición de alguna conducta constitutiva de infracción. Y aun admitiendo, hipotéticamente, que el reglamento pueda hacerlo en su lugar, la sola lectura del artículo 21 pre copiado ofrece posibilidades de aplicación tan abiertas a la interpretación extensiva, que no puede estimarse como satisfaciendo la mencionada garantía de tipicidad;

**VIGESIMOTERCERO:** Que, como se puede observar, la normativa examinada viene promoviendo el derecho a la vida e integridad física y psíquica de los trabajadores de manera amplia y sin restricciones, como no puede ser menos, al tenor del mandato consagrado en los artículos 5°, inciso segundo, y 19, N° 1, inciso primero, de la Constitución.

Lo que, obviamente, conlleva obligaciones correlativas, para el Estado y los empleadores. Sobre los órganos del Estado competentes, como se ha visto, pesa la obligación primaria de adoptar los estándares administrativos e instrucciones que son necesarios para connotar y precisar los deberes que asisten concretamente a los empleadores, amén de tipificar en la ley cuáles de éstos son susceptibles de sanción en caso de incumplimiento.

No otra obligación se desprende para el Estado del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1969, de la Organización de Naciones Unidas, al reconocer que el derecho al trabajo comprende “la seguridad e higiene en el trabajo” (artículo 7° letra b), conjuntamente con estatuir el deber de aprobar “las medidas legislativas” a fin de imprimir “plena efectividad a los derechos aquí reconocidos” (artículo 2° 1);

**VIGESIMOCUARTO:** Que, sin embargo, ha quedado en evidencia que el artículo 174 del Código Sanitario no describe alguna conducta ilícita específica; como tampoco lo hacen las leyes remitidas que, en la especie, se dicen infringidas. Los reglamentos



supuestamente vulnerados, tampoco acceden a leyes que efectúen dicha tipificación, al menos explicitando los elementos esenciales que puedan entenderse constitutivos de una infracción.

Se hace allí alusión a situaciones amplísimas, pero no se individualizan por sus características propias cuáles son en sí mismos los hechos concretos que se valoran por sus repercusiones negativas como infracciones.

Ello, en circunstancias que la conducta que se sanciona deba estar descrita previa y sustancialmente en la ley, como garantía lógica y jurídica fundamental, tendiente a impedir el exceso o abuso por parte del órgano aplicador. En tanto que -de lo contrario- casi cualquier hecho, o incluso accidente, caso fortuito o fuerza mayor, podría subsumirse o hacerse calzar, a posteriori, dentro de una tal premisa normativa abierta y sin límite marginal;

**VIGESIMOQUINTO:** Que, en cuanto al principio de proporcionalidad, este Tribunal Constitucional se ha manifestado en numerosas oportunidades en su favor, entendiéndolo como la debida relación de equivalencia entre ilícitos y penas. De acuerdo a lo expresado por la uniforme jurisprudencia de esta Magistratura, la exigencia de un equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, se extiende -como garantía- desde el campo penal a todo el orden punitivo estatal (STC Rol N° 5018-2018, 6250-2019).

Haciendo notar, además, que las garantías, como la proporcionalidad, vienen a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos del encartado en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3). De allí que este Tribunal haya valorado que una ley clasifique las infracciones a su normativa en gravísimas, graves y leves, con un correlativo margen de castigos, además de establecer aquellos criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida (STC Rol N° 2264-2012, considerandos 18° y 19°, y Rol N° 2658-2014, considerandos 7° a 12°);

**VIGESIMOSEXTO:** Que, al tenor de esta jurisprudencia constitucional, el principio de proporcionalidad es materia primeramente de la ley, para luego ser objeto del consiguiente acto singular que aplica la respectiva sanción. Así lo hace el legislador, al establecer la acción infractora y las penas correlativas, y asimismo cuando considera la relevancia del bien jurídico protegido e incorpora determinados cuadros con márgenes mínimos y máximos de punición, dentro de los cuales el órgano de ejecución podrá juzgar y seleccionar la pertinente pena individual, acorde con ciertos criterios de graduación indicados en la ley.

Tales marcos y criterios están llamados a operar como límites a la discrecionalidad del órgano de aplicación, aunque sin eliminar la flexibilidad que amerita la adopción de una decisión esencialmente particular. Por último, es



pertinente, además, vincular los principios de legalidad y de tipicidad con el de proporcionalidad, dado que los dos primeros establecen que la infracción debe describirse en la ley con un grado de completitud tal, que la sanción con que se amenaza la realización de la conducta descrita, sea una consecuencia equivalente a la infracción que se busca prohibir;

**VIGESIMOSEPTIMO:** Que, el artículo 174, inciso primero, del Código Sanitario, expresa que, cualquier contravención normativa “será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales”, pudiendo sancionarse la reincidencia con hasta dos mil unidades tributarias mensuales. Debido a la descripción recién efectuada, la contrariedad con cualquier norma legal, reglamentaria o de administrativa que aluda genéricamente a una situación ideal u óptima, podrá ser sancionada en un único rango de multa, sin que se contemple algún parámetro de graduación que deba ser considerado por la Administración del Estado.

Cuestión que se materializó en el caso concreto de autos, al aplicarse la sanción de multa en su extremo más gravoso, sin que se observe alguna razón más que la sumaria alusión a “la gravedad de la infracción, la reincidencia constatada según expediente 1810EXP131 (sumario sanitario que dice relación con otro accidente laboral ocurrido en la empresa) y el número de trabajadores” (fs. 69-72). Puntos que no fueron desarrollados en el acto de sanción, por lo que malamente ayudan a vislumbrar el motivo por el cual la multa se alzó hasta el quantum máximo legalmente permitido.

Finalmente, en cuanto al argumento del Consejo de Defensa del Estado relativo a que “[...] la ponderación de la gravedad de la infracción se efectúa aplicando un criterio técnico-sanitario en el que no están ajenos aspectos tales como características de la actividad fiscalizada, capacidad económica, acceso a tecnologías y personal técnicamente idóneo para evitar el riesgo o daño sanitario ocasionado, así como la disposición y facilidades que preste la entidad fiscalizada al proceso de fiscalización, entre otros [...]” (fs. 66), al no poder ser connotados cada uno de estos conceptos -de alguna manera objetiva y contrastable- en la decisión sancionadora, no es posible que sean considerados por esta Magistratura.

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



**SE RESUELVE:**

**QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 163, 166, 167 Y 174 DEL CÓDIGO SANITARIO, EN EL PROCESO SOBRE JUICIO SUMARIO DE RECLAMACIÓN DE MULTA CARATULADO “BLUE SHELL CON SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS”, ROL C-1093-2019, SUSTANCIADO ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE PUERTO MONTT.**

**DISIDENCIA**

**Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señor GONZALO GARCÍA PINO y señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, conforme a las siguientes argumentaciones:**

**I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

1º La gestión pendiente a la que accede el presente requerimiento tiene su origen en un accidente laboral que devino en la muerte de un trabajador, ocurrido el día 22 de noviembre de 2018, en las instalaciones de la requirente, ubicadas en Dalcahue. Con motivo del accidente laboral, funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos se constituyeron en visita inspectiva en las instalaciones de la requirente. El procedimiento de fiscalización culminó mediante resolución N° 1910164, de 22 de septiembre de 2019, en virtud de la cual la entidad fiscalizadora impuso a la requirente una sanción de 1.000 UTM, por infracción a lo dispuesto en los artículos 184 del Código del Trabajo, 3 y 37, inciso primero, del Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud y 21 del Decreto Supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Para la aplicación de la sanción, la autoridad sanitaria consideró como criterios de graduación la gravedad de la infracción, la reincidencia constatada según expediente 1810EXP131 (sumario sanitario que dice relación con otro accidente laboral ocurrido en la empresa requirente) y el número de trabajadores (fs. 71).

Contra la sanción administrativa, la requirente dedujo reclamo de ilegalidad.

2º El requirente cuestiona cuatro artículos del Código Sanitario (163, 166, 167 y 174). Así, señala que el artículo 163 “determina sin más, el grado de participación como consumado”. A su turno, el artículo 166 establece una presunción de derecho de la existencia de la infracción. Por su parte, el artículo 167 dispone la dictación de la sentencia sin un debido proceso. Por último, el artículo 174 impone



un rango amplio para la aplicación de la sanción de multa, asociada a distintas infracciones de ley, disposiciones reglamentarias y de resoluciones dictadas por la autoridad sanitaria.

Enseguida, el requerimiento agrupa los preceptos impugnados en dos, según el reproche constitucional que denuncia. En tal sentido, sostiene que la aplicación de los artículos 163, 166 y 167 del Código Sanitario es contraria a los incisos sexto, séptimo y octavo (en esta parte transcribe el inciso sexto y no el octavo, fs. 7) del artículo 19 N° 3 de la Constitución, por cuanto “a la autoridad Sanitaria se le confiere estatutariamente una facultad supra que no tienen ni los jueces de la república ni el Ministerio Público, y que por lo demás es contraria a la Constitución, no obstante, y dado que, la autoridad sanitaria ejerce una facultad jurisdiccional al tenor del acto decisorio que ella misma pronuncia, es decir, al dictar sentencia del sumario sanitario” (fs. 7). Ello se manifiesta en que el grado de participación y la responsabilidad infraccional está predeterminada, estableciéndose una verdadera presunción de derecho sobre la responsabilidad en la infracción, todo ello sin un debido proceso. Así, plantea que la autoridad sanitaria carece de imparcialidad, objetividad e independencia para resolver la denuncia.

Por su parte, la aplicación del artículo 174 del Código Sanitario infringe el artículo 19 N° 3, inciso noveno, de la Constitución, toda vez que la conducta sancionada no está descrita, ya que la sanción contemplada en él no está asociada “al incumplimiento de una norma en específico, sino “cualquiera de las disposiciones de este Código Sanitario o de sus reglamentos”, describiendo una banda indeterminada para multar entregada a un arbitrio de atipicidad, o de indiscriminación en su aplicación que va desde “un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales” (...) sin distinguir la gravedad de la falta” (fs. 32).

En definitiva, el requerimiento alega que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera los incisos sexto, séptimo, octavo y noveno, del numeral 3º, del artículo 19 de la Carta Fundamental, por infringir el derecho al debido proceso, al principio de legalidad y de tipicidad.

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

3º 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.



### III.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE ESTA DISIDENCIA

4º Los criterios interpretativos de esta disidencia 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 los empleadores en la función preventiva. Quinto, 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. Por último, existe un deber legal de motivación de los actos administrativos de gravamen.

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

5º La libertad de trabajo tiene un amplio reconocimiento en nuestra Constitución y el artículo 19, numeral 16º 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. 6º; STC 1971, c.9º; STC 2086, c. 8º; STC 2110, c. 8º; STC 2114, c. 8º; STC 2182, c. 8º; STC 21977, c. 8º; STC 2470, c. 8º; 2671; cc. 9º y 21º; 2722, c. 30º y 3016, Cap. VI.I.I). Asimismo, ha sostenido que esta dimensión abarca desde un punto finalista la protección del trabajador (STC 3016, c.8º).

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.

6º 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 19º, 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 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°).

7° Asimismo, la STC 3601-17 destacó la orientación preventiva que comprende la “protección física y síquica” del trabajador: “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” (c. 10°).

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

8° 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).

Gabriela 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).

9º 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).

10º 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 1° inciso 5° 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**

11° 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 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).

12° 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.

13º 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 los empleadores en la función preventiva**

14º 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. N° 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)).

15º 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.

16º 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 I.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. Respecto a los empleadores, la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establece, en la letra B) del punto IV del artículo primero, que a ellos les corresponderá, entre otras actividades: “1. La mantención de condiciones y ambientes de trabajo seguro y saludable, eliminando o controlando todos aquellos riesgos que puedan afectar la vida, salud y dignidad de sus trabajadores y trabajadoras de conformidad a los principios y objetivos de esta Política./ 2. El cumplimiento de la normativa de seguridad y salud respecto de todos los trabajadores y trabajadoras, debiendo implementar en los lugares de trabajo un apolítica y un programa de gestión de



riesgos, el que considerará el principio de la mejora continua y el cumplimiento eficiente y efectivo de las medidas adoptadas./ 3. La realización de acciones permanentes de difusión y promoción de la seguridad y salud en los lugares de trabajo, en el marco de una gestión preventiva permanente de los riesgos laborales que incluya los accidentes de trayecto./ 4. La formación y capacitación de todos sus trabajadores y trabajadoras en materias de seguridad y salud en el trabajo, considerando los riesgos presentes en el lugar de trabajo y su impacto en la salud./ 5. La adopción de medidas para fortalecer la labor y funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad y delegados de prevención en aquellas empresas que no estén obligadas a constituir tales comités (...)

17º 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.

Así, por ejemplo, su artículo 16º promueve la implementación de medidas de prevención por partes de los empleadores, premiando a aquellas empresas que hayan implementado medidas de prevención que rebajen apreciablemente los riesgos de accidentes del trabajo o las enfermedades profesionales, facultándolas para solicitar que se les reduzca la tasa de cotización adicional e, incluso, a que les exima de ella si alcanzan un nivel óptimo de seguridad. Como contrapartida, aquellas empresas que no ofrezcan condiciones satisfactorias de seguridad y/o higiene, o que no implanten las medidas de seguridad que el organismo competente les ordene, deberán cancelar la cotización adicional con recargo de hasta el 100%.

Al respecto, 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).

También la exigencia de constitución de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, prevista en el artículo 66, es manifestación de esta orientación preventiva. En efecto, dicha disposición 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, tiene 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.”

A su turno, el artículo 68 prescribe que “[l]as 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”, 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.”.

**18º** Por su parte, el Decreto Supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba reglamento sobre prevención de riesgos profesionales, aborda expresamente la materia a la que se refiere su título. En este orden de ideas, impone a las empresas que ocupen más de 100 trabajadores la obligación de contar con un Departamento de Prevención de Riesgos Profesionales (art. 8º), así también exige a todas las empresas establecer y mantener al día un reglamento interno de seguridad e higiene en el trabajo (art. 14) y a informar, en forma oportuna y conveniente, a todos sus trabajadores acerca de los riesgos que entrañan sus actividades, de las medidas preventivas y de los métodos de trabajo correctos (art. 21).

**19º** Por su parte, el Libro II del Código del Trabajo dispone sobre la protección a los trabajadores y, en particular, el artículo 184 de este cuerpo legal impone expresamente al empleador un deber de seguridad hacia los trabajadores, el cual comprende también una dimensión preventiva, en cuanto la referida disposición legal señala que “[e]l 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”.

**20º** De acuerdo a lo expuesto, el deber de seguridad del empleador desde un inicio ha sido concebida no solo en términos de protección luego de ocurrido el accidente laboral, sino también de prevención.



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

**21º** 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 6º, 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, 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 40º) 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)

**22º** 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. 15°).

23° 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**

24° 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.

25° 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.

26° 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 y Ley N° 16.744), 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 relacionas



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

27° 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."



28º 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 indicarlo 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.”

29º 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).

30° Esos mandatos legales pueden contrastarse con las normas reglamentarias que se estimaron infringidas.

Mediante resolución N° 1910164, de 22 de febrero de 2019, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos sancionó a la requirente por “infracciones relacionadas con los Art. 184 del Código del Trabajo y artículo 3 y 37 inciso primero del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud. Asimismo, se concluye que la empresa incurrió en infracción al artículo 21 del Decreto Supremo N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”.

El artículo 184 del Código del Trabajo establece que:

*“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.*

(...)”

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

*“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."*

Finalmente, el artículo 21 del Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales prescribe 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."*

31º 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**

32º 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).

33º 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 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].

34º 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].

35º 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].

36º Adicionalmente, en el ámbito laboral y, en particular, en lo que dice relación con el deber de seguridad del empleador, el debilitamiento de los principios penales, en particular, en lo que respecta a la exigencia de tipicidad, cobra particular relevancia si se atiende al carácter dinámico de ese deber de seguridad.

María Cristina Gajardo señala que este carácter dinámico “lo hace permeable a los cambios en la forma de hacer el trabajo, a los avances tecnológicos, al marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad del empleador, en fin, a diversas circunstancias del entorno laboral que van determinando un modo especial de trabajo que puede influir en la manera de prevenir los riesgos que ello genera y, como consecuencia, en la forma de dar cumplimiento al deber de protección./ Entonces, el empleador debe estar constantemente adaptándose a los requerimientos de seguridad que emanan de su propia actividad, y en este sentido la existencia de conceptos jurídicamente indeterminados a los efectos del deber de seguridad que consagra el artículo 184 del Código del Trabajo favorece esa adaptación, pues habrá que estar a la situación concreta de riesgo, para saber cuáles medidas son las más eficaces para prevenirla, permitiendo crear condiciones adecuadas de trabajo, y con qué elementos de protección podrá impedirse que tal riesgo afecte la vida o la salud de los trabajadores” (Gajardo, María Cristina. (2015). *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*. Santiago: Legal Publishing – Thomson Reuters, p. 26).

37º 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**

38º Las actividades pesqueras y de acuicultura conllevan una serie de riesgos particulares para los trabajadores empleados en esas actividades, tales como resbalones en operaciones de limpieza, sobreesfuerzos, caídas al mismo o distinto nivel, exposición a sustancias peligrosas, entre otros. En este sentido, no son actividades que, por antonomasia, puedan estimarse exentas 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.

#### **i.- Existe un deber legal de motivación de los actos administrativos de gravamen.**

39º El artículo 174 del Código Sanitario establece una gama de sanciones en caso de infracciones a las disposiciones de ese código, de sus reglamentos y de las resoluciones que dicte la autoridad sanitaria, cuando estas no tengan aparejada una sanción especial. En consecuencia, el infractor puede ser sancionado con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales y, en caso de reincidencia, hasta con el doble de la multa original; con la clausura de los establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de



funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras o faenas; con la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate, y con el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda.

Ahora bien, ni el referido precepto legal ni ningún otro precepto contenido en el Código Sanitario contemplan expresamente criterios de graduación de la sanción.

40º Lo anterior, sin embargo, no debe conducir a afirmar la inconstitucionalidad del precepto legal, porque dicho precepto, simplemente, confiere una facultad discrecional a la autoridad sanitaria en el ejercicio de su potestad sancionatoria, vale decir, otorga a la Administración un margen de apreciación para determinar el monto de la multa.

La discrecionalidad no significa arbitrariedad y, precisamente, uno de los elementos que permite distinguir la primera de la segunda es la motivación de los actos administrativos. En efecto, la motivación opera como una herramienta para el control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, aunque esta no es su única función, toda vez que la motivación también hace posible el ejercicio del derecho de defensa de los administrados frente a la actuación administrativa, y hay autores que atribuyen una tercera función a la motivación, cual es servir como elemento de interpretación de la decisión administrativa (Retortillo, Sebastián (1957). El exceso de poder como vicio del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, (83): 83-177, p. 127).

En su función de instrumento de control de la actividad discrecional de la Administración, la motivación “debe ser plausible, congruente con los hechos de los que necesariamente ha de partirse, sostenible en la realidad de las cosas y... susceptible de ser comprendida por los ciudadanos, aunque no sea compartida por todos ellos” (Fernández, T.R. (1994). De la arbitrariedad de la Administración. Madrid: Civitas, p. 82).

41º Por otro lado, las Secretarías Regionales Ministeriales, en tanto órganos desconcentrados de los ministerios, integran la Administración del Estado y, en consecuencia, les es aplicable la Ley N° 19.880. El artículo 1º de esta preceptiva dispone que, en caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la Ley N° 19.880 se aplicará con carácter de supletoria. En este sentido, la Contraloría General de la República ha señalado que “los procedimientos administrativos especiales que establecen las leyes, deben regirse por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de la ley N° 19.880, en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas” (Dictamen N° 33.448-08, de 18.07.2008).

42º Enseguida, la Ley N° 19.880, si bien no establece un deber de motivación general de los actos administrativos, sí impone esta obligación respecto de



determinadas resoluciones: (1) las resoluciones que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio (art. 11 inciso segundo), (2) las resoluciones que resuelvan recursos administrativos (art. 11 inciso segundo), (3) las resoluciones que resuelvan las cuestiones discutidas en el procedimiento administrativo (art. 41) y (iv) las resoluciones que declaren el abandono del procedimiento o acepten el desistimiento o la renuncia al derecho en que se funda la solicitud (art. 40).

43º Por consiguiente, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tienen el deber legal de motivar los actos administrativos de gravamen, entre los cuales se encuentran aquellos que aplican sanciones y, por tanto, el ejercicio de las facultades discrecionales que la aplicación del artículo 174 del Código Sanitario conlleva no implica un ejercicio arbitrario de poder en la medida que dicha motivación exista y sea razonable. Sin embargo, es materia de legalidad y no de constitucionalidad, examinar si el acto administrativo sancionatorio cumplió con la obligación de motivación y si esta es adecuada.

#### IV.- APLICACIÓN EN EL CASO CONCRETO

44º De acuerdo a lo debatido y criterios que emanan de esta disidencia, no se infringe el principio de legalidad ni el principio de 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 disidencia explica latamente.

45º 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. 46º y 47º). Como se afirmó en la STC 3601, en



este caso “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” (c. 43º).

46º En cuanto a la supuesta falta de adecuación de la sanción en relación con la infracción constatada y el amplio margen de apreciación con que cuenta la autoridad sanitaria para determinar el monto de la multa, cabe señalar que el examen de este reproche corresponde al juez de fondo, a través del control de la motivación que funda el acto administrativo reclamado.

47º En consecuencia, cabe desestimar el presente requerimiento por no constatarse infracciones a los principios de debido proceso, legalidad y tipicidad, que se derivan de la aplicación de los incisos sexto, séptimo, octavo y noveno, del numeral 3º, del artículo 19 de la Constitución.

## PREVENCIONES

El **Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN previene** que estuvo por acoger el requerimiento, sólo respecto de la impugnación del artículo 166 del Código Sanitario, conforme a las siguientes argumentaciones:

1. 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 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?**

### **I. LOS PRECEDENTES Y LAS DIFERENCIAS CON EL CASO CONCRETO**

2. En este caso concreto podemos encontrar diferencias importantes respecto al precedente de los Roles N°s 2501-13, 2495-13 y 3601-17, 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 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.

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

3. 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.

4. 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 la *“utilización de grúa horquilla para izaje de personas obviando instrucciones de fabricante.”*

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.

5. 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 el artículo 166 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), siendo 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.

### III. CONCLUSIÓN

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

**El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES previene** que concurre a la sentencia, rechazando el requerimiento deducido, salvo respecto de la impugnación planteada respecto del artículo 166 del Código Sanitario, que es acogida en base a las siguientes consideraciones:

- 1°. En lo pertinente, el precepto aludido dispone que “*Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción... el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla*”, permitiendo asentar como hecho una conducta, la antijuridicidad de la misma y además el juicio de derecho acerca de su ilicitud, solamente en base al levantamiento del acta de funcionario fiscalizador.
- 2°. Que, de tal forma, se supera con creces el estándar común de presunción de legalidad del acto administrativo, contenida en el artículo 3° de la Ley N° 19.880, sobre bases generales del procedimiento administrativo, que viene a establecer como efecto inmediato de los actos administrativos su presunción de legalidad, al disponer que “Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”.
- 3°. En este orden, la presunción de legalidad determina, a lo menos, que se presume que el acto ha sido emitido en los casos y formas establecidos por la ley. Debe tenerse presente además que la presunción de legalidad es uno de los efectos inmediatos del acto administrativo (en este sentido ver a Bermúdez Soto, Jorge. (2010). ESTADO ACTUAL DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: ¿QUÉ QUEDA DE LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO?. Revista de derecho (Valdivia), 23(1), 103-123. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000100005>), cuestión que ya era



enseñada por la doctrina administrativista desde hace décadas, a pesar de no haber tenido un reconocimiento general en el sistema de fuentes en el derecho chileno (Por ejemplo, ver Hugo Caldera Delgado, *El acto administrativo, legalidad, efectos e impugnación*, Editorial Jurídica de Chile, 1981). Sin embargo, en el caso del artículo 166 se observa que dicho estándar es superado por varios motivos.

- 4°. En primer lugar no se establece una presunción, sino que una forma de “dar por establecida la existencia de una infracción”, lo que es determinante a la hora de admitir prueba y darle eficacia al determinar una verdad procesal respecto del cumplimiento o incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo para el caso concreto. Así, el dar por establecida la infracción en sede administrativa con la sola acta del fiscalizador hace estéril el fondo del reclamo de ilegalidad, pues la determinación del hecho y de la infracción en sede administrativa se hace, en los hechos, incontrovertible en sede judicial.
- 5°. Que, a diferencia de lo resuelto en la disidencia de la causa Rol 8696-20, de esta Magistratura -mediante el cual se impugnaba el inciso final del artículo 125 de la ley N° 18.892, a propósito de la denuncia de los funcionarios del servicio y personal de la armada y carabineros, que servirá como presunción de haberse cometido la infracción-, en el caso de marras el acto administrativo no sirve como una mera presunción de haber cometido una infracción, sino más bien se erige como un hecho indiscutible y probado a partir de requisitos mínimos, en afectación de los derechos del requirente.
- 6°. En segundo lugar, se determina que el derecho a defensa en sede jurisdiccional se ve mermado, pues en su dimensión material, es decir, de contenido y eficacia, pues a pesar de lo que se alegue y de la prueba que se rinda en contrario, la sola acta “Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción”, que tiene elementos de hecho y derecho, todos los cuales se dan por inamovibles.
- 7°. En este sentido, el derecho a defensa incluye la posibilidad de plantear una teoría del caso con elementos de hecho y derecho diferentes de los de la contraparte y a aportar prueba en tal sentido y en contra de la que sea proveída por la contraparte. En coherencia con lo precedentemente expuesto, si el hecho y la calificación jurídica del mismo se dan por acreditados antes del proceso, tales elementos del derecho a defensa se ven mermados, volviéndose estériles e ineficaces, deviniendo la reclamación en un simple examen formal de elementos de competencia, investidura regular y casos y formas establecidos por la ley para actuar.
- 8°. En tercer lugar, quien ha ejercido la profesión en el litigio y la gestión de procesos sabe que las actas de fiscalización el sumario sanitario y el resultado de su reclamación constituyen algunas de las pruebas más relevantes en un posterior juicio de indemnización por accidentes del trabajo en sede de judicatura laboral especializada al amparo de la norma de competencia del artículo 420 del Código del Trabajo y de la Ley N° 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, proceso en el que la prueba será apreciada conforme a la sana crítica y en el que una de las defensas posibles



se construye al amparo del artículo 184 del Código del Trabajo, alegando que se tomaron todas las medidas necesarias, defensa que debe ser ponderada caso a caso por el juez del fondo en función de hechos y pruebas de cada caso, cuestión que de ordinario se ve del todo frustrada por los efectos del “establecimiento de la infracción” por el solo mérito del acta del artículo 166, que además constituye una norma imperativa, frente a la cual toda prueba en contrario se vuelve estéril.

9°. Que por esa vía la atribución jurisdiccional de “conocer” por el tribunal del fondo se ve mermada, ya que la infracción fue establecida, con sus elementos de hecho y derecho, siendo el reclamo un simple examen de forma, sin que el juez pueda conocer los elementos de hecho del objeto de la fiscalización, pues ya fueron establecidos al igual que la calificación de infracción, cuestión esta que además limita la facultad de “juzgar” por el tribunal del fondo, limitando además la eficacia de la reclamación ante tribunales.

10°. Que la inaplicabilidad del artículo 166 no supone automática ni mecánicamente un desmentido de lo fiscalizado, sino que simplemente reconduce la fiscalización al estatuto común de presunción de legalidad y además devuelve al juez que conoce de la reclamación la plenitud de las potestades constitucionales de “conocer” y “juzgar” que establece el artículo 76 de la Constitución Política, respecto del conflicto sometido a su conocimiento: si hubo o no infracción sanitaria en materia de seguridad e higiene laboral, con el pleno ejercicio de jurisdicción, conociendo y juzgando todos los elementos de hecho y derecho involucrados en un caso complejo y delicado que involucra la vida de un trabajador.

Redactó la sentencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO; la disidencia, el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO, y las prevenciones, los Ministros señores JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 8823-20-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.



Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

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