

Santiago, veinticinco de abril de dos mil doce.

Vistos:

En estos autos rol N° 2968-2010, juicio sumario, seguido por Eccol Limitada en contra del Fisco de Chile, se dictó sentencia de primera instancia por el juez titular del Segundo Juzgado Civil de Concepción que rechazó la reclamación deducida contra la Resolución Exenta N° 2.C3/2358 emanada de la Secretaría Regional Ministerial de Salud del Bío Bío de 11 de abril de 2008 que le aplicó una multa de cien unidades tributarias mensuales.

En contra de dicha sentencia la demandante interpuso recurso de apelación. La Corte de Apelaciones de Concepción revocó la sentencia y declaró que se acogía la reclamación y, en consecuencia, dejó sin efecto la multa impuesta en la referida Resolución.

En contra de esta última decisión la parte demandada interpuso recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, en primer lugar, el recurso denuncia la infracción del artículo 171 inciso segundo del Código Sanitario, toda vez que la sentencia objetada se pronunció sobre aspectos cuyo juzgamiento no se encuentran previstos en dicha disposición, como la vulneración de los principios de tipicidad y de legalidad.

Segundo: Que, a continuación, el recurrente sostiene que se vulneró el artículo 82 a) del Código Sanitario, el que ordenó la dictación del D.S. N° 594 que reglamenta las condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo y que en sus artículos 3, 37, 42, 53 y 54 describe las conductas que deben ser desplegadas por los administrados, sin que se indique la sanción específica a su incumplimiento, porque ésta se encuentra contenida en el artículo 174 del Código del ramo. De lo expresado, asegura el impugnante, no es cierto que la resolución sancionatoria incurra en ausencia de tipicidad ya que ocurre que en derecho administrativo -a diferencia del derecho penal- no se exige que se describa en una misma norma la conducta antijurídica y su sanción correlativa, sino que se describen deberes y prohibiciones de los administrados y sanciones posibles mediante el sistema de remisión normativa a otras leyes o reglamentos.

Tercero: Que enseguida el arbitrio denuncia la vulneración de lo dispuesto en el artículo 166 del Código Sanitario, puesto que en el sumario sanitario respectivo quedaron acreditadas las infracciones a las leyes y reglamentos sanitarios mediante el cumplimiento de lo previsto en dicho precepto, esto es, con el testimonio de dos personas contestes en el hecho y circunstancias esenciales o el acta levantada por el funcionario del servicio.

Cuarto: Que, en cuarto lugar, el recurso de nulidad sustancial acusa la falta de aplicación al caso del artículo 184 del Código del Trabajo, que establece que es obligación del empleador tomar las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, deberes que no fueron observados al haberse comprobado que un trabajador falleció porque no estaba usando dichos elementos de seguridad.

Quinto: Que luego el recurrente invoca la falta de aplicación del artículo 68 de la Ley N° 16.744, incisos primero y segundo, que en síntesis establecen la obligación de someterse la reclamante a las normas y reglamentos establecidos por la autoridad de salud, teniendo ésta la potestad de aplicar sanciones por la infracción de dichas normas.

Sexto: Que finalmente el arbitrio de nulidad esgrime que se ignoró la aplicación de los artículo 19 y 22 del Código Civil ya que los preceptos legales antes citados debieron interpretarse de acuerdo a su tenor literal y en forma armoniosa.

Séptimo: Que es necesario tener en cuenta que la autoridad sanitaria para resolver como lo hizo respecto del sumario sanitario por "accidente laboral fatal ocurrido el 11 de agosto de 2007 del trabajador de la empresa subcontratista Jaime Humberto Henríquez Concha, D. Patricio

Godoy Zuloaga", señaló que la multa se aplicó en razón de las siguientes deficiencias: a) Falta de supervisión por parte de la empresa en las maniobras de reemplazo de caballetes en techumbre de bodega de almacenamiento de harina; y b) Falta de supervisión en el uso adecuado de los elementos de protección necesarios para realizar trabajo en altura. Dicho acto administrativo se basó en la preceptiva contenida en los artículos 3, 5, 9 a), 67, 82 a), 166, 167 y 174 del Código Sanitario; artículos 1°, 2°, 3°, 36, 37, 53, 54 y 131 del D.S. de Salud N° 594/99; 65 y 68 de la Ley N° 16.744; 30 y siguientes del D.S. N° 136/04 y Decreto Supremo de Salud N° 72/07.

Octavo: Que la reclamación de autos la dedujo Eccol Limitada en contra de la referida resolución, basada en las siguientes alegaciones: 1°) No se cumplió con el principio de tipicidad, ya que la resolución no explicitó cual fue la norma legal transgredida y la conducta específica que configura la infracción; 2°) Ninguna de las normas citadas por el acto sancionatorio impone los deberes de supervisión que estima incumplidos; y 3°) Demostró que cumplió con las medidas de seguridad establecidas por las normas legales y reglamentarias.

Noveno: Que la sentencia de primera instancia, según se dijo, fue revocada por el fallo de segundo grado; empero es necesario consignar los fundamentos que tuvo en cuenta el juez de la causa para rechazar la reclamación:

1°) No es efectivo que exista falta de tipicidad por cuanto en la especie basta la descripción abstracta que la preceptiva efectúa de la acción u omisión sancionada. Precisa que el incumplimiento de las disposiciones del D.S. N° 594, Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, es motivo de sanción de acuerdo a lo prescrito por el artículo 131 del mismo cuerpo reglamentario. Enfatiza que no puede exigirse una descripción detallada de cada omisión para que ésta constituya una infracción a cada una de las normas imperativas, pues ello implicaría una descripción al extremo específica, impropia de una norma general obligatoria bastando una tipicidad abierta. Concluye que la descripción efectuada por el artículo 131 del Reglamento referido en concordancia con la finalidad general del mismo indicada en los artículos 1, 2 y 3 satisface los principios de legalidad y tipicidad necesarios para configurar una infracción administrativa y su correlativa sanción.

2°) El fallo además indica que se encuentra acreditada la existencia de los hechos que motivaron el sumario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 166 del Código Sanitario y que una reclamación de una sanción impuesta por la autoridad sanitaria sólo puede fundamentarse en alguna de las causales expresamente señaladas por el artículo 171 inciso segundo del mismo cuerpo legal, de lo que se sigue

que las alegaciones planteadas por el reclamo no inciden en ellas.

Décimo: Que, en tanto, la sentencia de segunda instancia dio por establecido que el trabajador accidentado se encontraba realizando el reemplazo de unos caballetes en la techumbre de una bodega, labor que correspondía a una modificación solicitada por el mandante durante el período de garantía de la obra mayor. Asimismo sienta que la víctima recibió instrucción previa de trabajo en altura y que se le entregaron los elementos de seguridad, pero que el trabajador se los sacó y no los usaba al momento de sufrir la caída.

Luego de establecer dichos supuestos fácticos, el fallo argumentó que no existe norma expresa que obligue a la empresa a tener supervisión permanente de los trabajadores que desarrollen la faena en altura en una labor en cumplimiento de una garantía de trabajo, asegurando además que a quien le correspondía la supervisión directa era al subcontratista. Agrega que la resolución reclamada, en lo que se refiere a la sanción, adolece de falta de tipicidad, puesto que en ella no se explicita cuál es la norma legal transgredida y cual sería específicamente la conducta que configuraría la infracción, por lo cual se vulnera la garantía constitucional del debido proceso legal. Añade finalmente que la multa se impuso sobre la base de normas sancionatorias que sólo

establecen criterios de punibilidad genéricos, por lo cual el ente fiscalizador resulta ser quien decide qué actuaciones quedan comprendidas dentro de esas pautas, situación que de aceptarse vulneraría el principio de la legalidad.

Undécimo: Que las razones aducidas para fundamentar el recurso evidencian que las cuestiones jurídicas esenciales planteadas en él son dos. La primera, estriba en dilucidar si la resolución sancionatoria contiene los hechos constitutivos de la infracción que le atribuye la autoridad sanitaria, esto es, si el acto administrativo se encuentra jurídicamente fundamentado. Y en segundo término, si tales hechos se encuentran descritos y sancionados en la preceptiva del ramo. Resueltos tales puntos podrá determinarse si existen las infracciones normativas que reprocha el recurso.

Duodécimo: Que para verificar si la resolución sancionatoria se encuentra jurídicamente fundamentada es necesario acudir a la legislación que regula los actos de la Administración. La Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Organos de la Administración del Estado de 2003, y que en cumplimiento de criterios constitucionales se ha encargado de desarrollar los principios destinados a asegurar un procedimiento racional y justo al decidir y al ejecutar las actuaciones de los órganos de la

Administración, puntualizando en el artículo 1° que sus preceptos se aplicarán con carácter supletorio en aquellos casos donde la ley establezca procedimientos administrativos especiales. En este sentido, el ordenamiento sanitario referente a la aplicación de sanciones no contempla reglas especiales acerca del contenido de las resoluciones dictadas por la autoridad del ramo, razón por la que, respecto de tal materia, cabe aplicar las disposiciones contempladas en la Ley N° 19.880.

Décimo tercero: Que, entre los principios previstos en esa ley se encuentran aquéllos sobre transparencia y publicidad consagrados en el artículo 16, en el cual se dispone que el procedimiento administrativo debe realizarse con transparencia de manera que permita y promueva el conocimiento, contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

A su turno se consigna en dicho cuerpo legal la obligación contenida en el artículo 11 inciso segundo, consistente en motivar o fundamentar explícitamente en el mismo acto administrativo la decisión, los hechos y los fundamentos de derecho que afecten los derechos de las personas.

Por último, es útil destacar que el artículo 41 inciso cuarto, primera parte del aludido texto legal ordena: "Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada".

De lo expresado, sólo cabe colegir que es un requisito de validez del acto administrativo -y por lo mismo sustancial- la expresión del motivo o fundamento.

Décimo cuarto: Que en este contexto jurídico, es manifiesto que la autoridad reclamada sí cumplió con la exigencia de explicitar las razones o motivos de hecho que fundamentaron la aplicación de la sanción, pues como se ha visto, se expresaron los específicos incumplimientos de deberes de supervisión en que incurrió el reclamante en su calidad de contratista de la obra en una determinada labor respecto de un trabajador del subcontratista y se pormenorizaron las normas que con dicha conducta habían sido contravenidas.

Décimo quinto: Que el segundo aspecto que debe analizarse, esto es la supuesta falta de tipicidad, incide en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, rama del Derecho que regula la potestad que el ordenamiento reconoce a ciertos órganos administrativos para sancionar conductas que atentan contra las funciones de la Administración o contra otros bienes jurídicos que la afectan de manera directa.

Décimo sexto: Que la potestad sancionadora de la Administración admite un origen común con el derecho penal en el ius puniendi del Estado, por lo que le resultan aplicables los mismos principios, límites y garantías que en la Carta Fundamental se prescriben para el derecho

punitivo, aunque ese traspaso haya de producirse con ciertos matices en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas.

Décimo séptimo: Que como expresión de la actividad administrativa estatal, la potestad sancionatoria debe primordialmente sujetarse al principio de legalidad, que obliga a todos los órganos del Estado a actuar con arreglo a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas. En el campo particular del derecho sancionatorio, el principio de la legalidad requiere que tanto las conductas reprochables como las sanciones con que se las castiga estén previamente determinadas en la ley. Este criterio rector encuentra su expresión más específica en otro principio que le sirve de complemento: el de la tipicidad, de acuerdo con el cual no resulta suficiente que la infracción se halle establecida en la ley, sino que a ello debe agregarse la exigencia que ésta describa expresamente la conducta que la configura, con lo que se resguarda la garantía de la seguridad jurídica, desde que la descripción del comportamiento indebido pone anticipadamente en conocimiento del destinatario cuál es el deber a que debe ceñirse en su actuar.

Décimo octavo: Que, sin embargo, la naturaleza de las contravenciones administrativas, en las que confluyen componentes técnicos, dinámicos y sujetos a variabilidad en el tiempo, hace imposible su síntesis descriptiva en un

precepto general como lo es una Ley, de modo que el principio de tipicidad al traspasarse al ámbito sancionatorio de la Administración admite ciertos grados de atenuación.

Como señala, refiriéndose a este punto, el tratadista Enrique Cury, no obstante que las sanciones punitivas tienen un origen común en el ius puniendi del Estado, habida consideración a que éstas últimas importan un injusto de significación ético-social reducida, la imposición de las sanciones que les correspondan no requiere de garantías tan severas como las que rodean a la sanción penal (Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. 1992. Página 76).

Décimo noveno: Que en armonía con lo que se viene diciendo, debe entenderse que la predeterminación de los comportamientos que configuran infracciones administrativas se satisface con la exigencia que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas censurables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, como es el Ejecutivo, por vía de decretos y reglamentos, en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución que le compete.

Vigésimo: Que expresadas las anteriores consideraciones, al abordar el recurso en examen, cabe tener presente que el artículo 174 del Código Sanitario

menciona las penas que pueden aplicarse a quienes incurran en conductas transgresoras a sus preceptos y a los reglamentos sanitarios.

Esta disposición debe relacionarse con lo establecido en el artículo 82 del mismo texto legal, en que prescribe que el respectivo reglamento debe comprender normas que se refieran con: a) las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los lugares de trabajo, los equipos, las maquinarias, instalaciones, materiales y cualquier otro elemento, con el fin de proteger especialmente la vida, salud y bienestar de los obreros y empleados y de la población en general.

Vigésimo primero: Que, por otra parte, el artículo 68 de la Ley N° 16.744 -citado en la resolución sancionatoria en cuestión- establece en sus incisos primero y segundo, que las empresas o entidades deberán adoptar todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les ordenen directamente las autoridades correspondientes.

A su turno, el Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud, en congruencia con el antes aludido artículo 84 del Código Sanitario, dispone que "la empresa está obligada a mantener en los lugares de trabajo las condiciones sanitarias y ambientales necesarias para proteger la vida y 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" (artículo 3°); y agrega que "deberá suprimirse en los lugares de trabajo cualquier factor de peligro que pueda afectar la salud o integridad física de los trabajadores" (artículo 37).

Vigésimo segundo: Que armonizando lo estatuido en las disposiciones de dicho decreto supremo con lo establecido en el artículo 82 del Código Sanitario, es dable advertir que el núcleo esencial de la conducta sancionada aparece descrito en el precepto legal, y complementado luego por la normativa reglamentaria. Ello lleva a estimar suficientemente cumplido en la especie el requisito de tipicidad de las infracciones administrativas por las que se sancionó a la empresa reclamante, la cual, entonces, no podía sino tener conocimiento anticipado de las normas que le imponían medidas de seguridad orientadas a evitar accidentes que importaran riesgo para la vida de los trabajadores y de terceros en general, según lo contemplado en las previsiones de orden legal y reglamentario que se han reseñado.

Vigésimo tercero: Que de acuerdo con estos razonamientos, al decidir los jueces de segundo grado que los hechos fundantes de la resolución sancionatoria no configuraban una infracción por no quedar comprendidas en las normas que se invocaban, o sea, por falta de tipificación legal, no han prestado acatamiento a lo dispuesto en el artículo 82 del Código Sanitario, cuya

transgresión se denunció en el recurso de casación, lo que ha tenido una influencia sustancial en lo dispositivo de la sentencia cuestionada, puesto que si no se hubiera incurrido en ella se habría confirmado el fallo del tribunal a quo que desestimó la reclamación de la empresa sancionada.

Vigésimo cuarto: Que por lo anteriormente expuesto y habiendo incurrido el fallo cuestionado en el error de derecho anotado, el presente recurso de casación en el fondo deberá ser acogido.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 767, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se declara que **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 65, contra la sentencia de veintisiete de enero del año dos mil diez, escrita a fojas 62, la que por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Regístrese.

Redacción a cargo de la Ministro señora Araneda.

Rol N° 2968-2010.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Sonia Araneda B., Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Ministro Suplente Sr. Alfredo Pfeiffer R. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al

acuerdo de la causa, el Ministro señor Muñoz por estar en comisión de servicios y el Ministro Suplente señor Pfeiffer por estar ausente. Santiago, 25 de abril de 2012.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veinticinco de abril de dos mil doce, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.