Voces: - RECURSO DE PROTECCIÓN - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - SANCIONES ADMINISTRATIVAS - PRESCRIPCIÓN - RECURSO ACOGIDO -

Partes: Salmonoil S.A. c/ Secretaria Regional Ministerial | Recurso de protección - Igualdad ante la ley

Tribunal: Corte de Apelaciones de Puerto Montt

Fecha: 11-jun-2012

El artículo 27 de la Ley 19.880, aplicable por supletoriedad al sumario sanitario, ha sido infraccionado por la recurrida de momento que dicha norma establece que los procedimientos administrativos no pueden exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, lo que claramente la autoridad sanitaria ha vulnerado al demorarse 5 años el procedimiento sancionatorio.

Doctrina:

1.- Corresponde acoger el recurso de protección interpuesto en contra de la Secretaría Regional Subrogante del Ministerio de Salud que inició un sumario sanitario e interpuso una multa, por cuanto el procedimiento sancionatorio se ha extendido en el tiempo, más allá de lo racional para un proceso sancionatorio administrativo, al ser notificada la resolución que denegó el recurso de reposición administrativo cinco años después de su inicio, generándose un vicio de tal entidad, que solo puede ser castigado con la nulidad del mismo.

2.- El artículo 27 de la Ley 19.880, aplicable por supletoriedad al sumario sanitario, establece que los procedimientos administrativos no pueden exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, lo que claramente la autoridad sanitaria ha vulnerado, contraviniendo el principio de celeridad que debe regir el actuar de los órganos de la administración del Estado, consagrado en el artículo 7 del mismo cuerpo legal, pues la administración del Estado debe propender a que se tramiten de manera expedita los asuntos.

3.- El incumplimiento de los plazos por parte de la administración, amenaza en especial la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución Política de la República , al imponérsele al recurrente una multa en un procedimiento viciado, en razón del incumplimiento de los plazos legales, así como también porque la administración intenta sustraerse de la aplicación de la Ley Nº 19.880, que debe informar los procedimientos administrativos, concluir lo contrario, sería dejar a los particulares al arbitrio de la administración en cuanto a la duración de los procedimientos administrativos.

Puerto Montt, 11 de Junio de 2012.

VISTOS:

A fojas 20, con fecha 18 de mayo de 2012, comparece don Javier Niklitschek Roa, abogado, en representación de Salmonoil S.A., ambos domiciliados en calle Antonio Varas N° 216, oficina 703, Puerto Montt, quien interpone recurso de protección en contra de la Secretaria Subrogante Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, representada por doña Giovanna Bellocchio Ibacache, ambos domiciliados en Avenida Décima Región Nº 480, 3° piso, Puerto Montt, toda vez que ésta ha incurrido en un acto y/o omisión arbitrario e ilegal, que han significado privación, perturbación y amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, en especial las previstas en los numerales 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, a fin de que se adopten todas aquellas medidas que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de la afectada.

En cuanto a los hechos, menciona que por medio de acta de inspección efectuada a la yoma o sistema mecánico de descarga de pescados desde lanchas artesanales hacia los camiones, de propiedad de la recurrente ubicada en el sector de Punta Yahuecha, comuna de Calbuco, de fecha 11 de abril de 2007, suscrita por el funcionario don Orlando Miranda, la recurrida inició un sumario sanitario N° 90-2007, fundado en el hecho de haber constatado una serie de deficiencias sanitarias, a saber, sistema de loza impermeable que permita recoger restos orgánicos o aguas sanguinolentas que dan al suelo y se infiltran en él produciendo fuertes olores, inexistencia de agua potable para aseo personal de los trabajadores, manchas de aceite y petróleo sobre el mar en el sector de costanera, inexistencia de cierre perimetral que indique o demarque el área de las instalaciones y por último, se le exige a la empresa presentar antecedentes a la autoridad sanitaria respecto del sistema utilizado para eliminar aguas residuales y/o de recirculación y la forma enque se eliminan los hidrocarburos.

Indica que con fecha 19 de abril de 2007, la recurrente formuló por escrito sus descargos, y de acuerdo a artículos 161 y siguientes del Código Sanitario, solicitó a la autoridad administrativa la exonerara de tales cargos, y en subsidio fuese solo sancionada con amonestación, tratándose de la primera infracción en que incurre la actora en la materia.

Señala que por Resolución Nº 422 de fecha 21 de abril de 2010, la recurrida dictó sentencia en el referido sumario, aplicando a la recurrente una multa de 20 UTM, ante lo cual la recurrente con fecha 16 de agosto de 2010, interpuso recurso administrativo de reposición en contra de la Resolución mencionada, recurso que fue desestimado por Resolución N° 1131, de 22 de octubre de 2010, manteniendo firme la Resolución sancionatoria N° 422 de 21 de abril de 2010, notificándose de dicha resolución denegatoria de la reposición recién el día 05 de abril de 2012.

Por esto, expone que con fecha 09 de abril de 2012, solicitó a la recurrida, se dejara sin efecto la sanción pecuniaria de 20 UTM impuesta a la empresa, por cuanto la tramitación de este expediente administrativo había excedido con creces el plazo de seis meses establecido en el artículo 27 de la ley Nº 19.880, que establece que el plazo del procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses, de tal forma que la sanción impuesta en un procedimiento administrativo viciado constituiría un acto arbitrario e ilegal.Lo que fue rechazado por la

recurrida, por Resolución N° 681, de 30 de abril de 2012, bajo el argumento de que solamente existía una diligencia pendiente cual era la del pronunciamiento sobre el recurso de reposición, no existiendo un plazo fatal para que expiren estos procesos.

Expresa que la Resolución N° 681 de la recurrida, constituye un acto arbitrario e ilegal, pues desestima su alegación de que la sanción aplicada está viciada, por cuanto se ha dictado en un procedimiento administrativo claramente irregular en cuanto a su vigencia, pues se inició el día 11 de abril de 2007 y ha concluido exactamente 5 años después, lo que escapa a todo criterio de lógica y de eficiencia administrativa, por cuanto al iniciarse el sumario sanitario, ya se encontraba vigente la Ley N° 19.880 , que entró en vigencia el 29 de mayo de 2003, contraviniendo el principio de la celeridad establecido en el artículo 7 de la referida ley, pues administración del Estado debe actuar de propia iniciativa, haciendo expeditos los trámites, y en este caso existió de parte del recurrido, extrema lentitud principalmente en la dictación de la sentencia, así como en la notificación de la resolución que deniega la reposición.Además indica el actor que dicho acto es ilegal, por cuanto la tramitación del sumario sanitario queda sujeto a la Ley N° 19.880, como norma supletoria a las del Código Sanitario, por lo que a falta de norma expresa, se aplica artículo 27 de la citada Ley N° 19.880, que dispone que el procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses, por lo que Resolución N° 681, desconoce dicha norma al disponer que no hay un plazo fatal determinado para que expiren estos procesos.

Agrega que dicha resolución, adolece también de ilegalidad por cuanto convalida y ratifica una sanción pecuniaria impuesta en procedimiento administrativo viciado en razón de haber excedido con creces su plazo legal de tramitación, apartándose del mandato constitucional del artículo 7, al actuar fuera de lo que prescribe artículo 27 Ley N° 19.880, por lo que incluso podría estimarse que tal resolución es nula de nulidad de derecho público.

Refiere que las garantías vulneradas con el actuar ilegal y arbitrario de la recurrida son la del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, esto es, su derecho de propiedad, pues implica una perturbación a su patrimonio, al imponérsele una sanción pecuniaria, en una proceso administrativo viciado y también se vulnera garantía constitucional del artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, de igualdad ante la ley, al pretender el órgano recurrido sustraer del ámbito de aplicación de la Ley N° 19.880 la tramitación de los sumarios administrativos, en circunstancia que no hay cuerpo legal que lo exceptué.

En conclusión, atendido el mérito de lo expuesto y normas legales citadas, solicita a ésta I.Corte de Apelaciones, se acoja esta acción de protección y se declare que la Resolución N° 681, de fecha 30 de abril de 2012, es arbitraria e ilegal, estableciendo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 el sumario sanitario 90-2007 ha excedido largamente su plazo de tramitación legal y que en consecuencia debe dejarse sin efecto dicho proceso sancionatorio y la multa de 20 UTM impuesta al recurrente, o bien se adopten las medidas que se estimen convenientes para restablecer el imperio del derecho, con costas.

A fojas 1, la recurrente acompaña a su presentación, los siguientes documentos:

1.- Copia de Resolución Nº 422 de fecha 21 de abril de 2010, de recurrida que resuelve el sumario sanitario y aplica a la recurrente multa de 20 UTM, equivalentes $ 737.240;

2.- Copia de notificación de Resolución Nº 422, con fecha 10 de agosto de 2010;

3.- Copia de Resolución Exenta Nº 1131, de 22 de octubre de 2010, de la recurrida que rechaza el recurso de reposición presentado por la recurrente, y en consecuencia se mantiene firme la Resolución Exenta Nº 422;

4.- Copia del recurso de reposición interpuesto por la recurrente en contra de la Resolución recaída en Sumario Sanitario Nº 90/2007, con fecha 16 de agosto de 2010;

5.- Copia de presentación realizada por el recurrente ante la recurrida, con fecha 09 de abril de 2012, haciendo presente la ilegalidad y arbitrariedad en la aplicación de la sanción impuesta;

6.- Copia de Resolución Nº 681, de 30 de abril de 2012, que rechaza solicitud de la recurrente respecto de declarar la ilegalidad y arbitrariedad de la Resolución que incide en el sumario sanitario.

A fojas 16, se declara admisible el recurso, y se solicitó informe a la recurrida.

A fojas 17 y siguientes, don Luis Alberto Mansilla Miranda, abogado, en representación de la recurrida, evacua el informe requerido, haciendo presente que el recurso debe ser rechazado, pues no ha existido en la especie vulneraciónde ninguna de las dos garantías constitucionales invocadas por el recurrente.

En segundo lugar, la perturbación en su patrimonio señalada por la recurrente, no ha existido por cuanto ésta no ha pagado la multa a pesar de la notificación, desde hace más de 21 meses desde la fecha de la notificación el 10 de agosto de 2010, por lo que su patrimonio no se ha visto afectado, además procedimiento administrativo ha sido tramitado sin objeción alguna.

En cuanto a la supuesta afectación de la garantía constitucional del numeral 2 del artículo 19, ella no ha podido ser vulnerada, por cuanto el recurrente en su afán por dilatar el pago de la multa, dice que esta garantía no se ha respetado en los sumarios administrativos, sin embargo no estamos ante un sumario administrativo, regido por los artículos 119 y siguientes del Estatuto Administrativo, sin ante un sumario sanitario.

En subsidio de lo anterior, dice que el presente recurso igualmente deberá ser desechado, pues de la simple lectura del sumario sanitario 90/2007, queda demostrada que en la especie no existe arbitrariedad alegada, pues las Resoluciones de multa Nº 422/2010 y la que resuelve la reposición Nº 1131 del 2010, fueron fundadas en un proceso legal, de acuerdo a los establecido por el Código Sanitario , además que el recurrente no alegó ni ilegalidad, ni arbitrariedad, en su oportunidad, y que en todo caso, no existe un plazo fatal determinado para que expiren estos procesos.

Asimismo, dice que conforme a disposiciones de los sumarios sanitarios, como es el Manual de Fiscalización Sanitaria , que se aplicó en la especie, en su numeral 15.1, señala que es improcedente un nuevo recurso de reposición en contra de la sentencia que resolvió la primera reposición.Agrega que el hecho de denegar la solicitud de declarar la ilegalidad y arbitrariedad, también tiene su fundamento en el principio que rige a la administración pública, como es el de seguridad jurídica, toda vez que con ello se evita que toda la actuación administrativa se vea entorpecida por las constantes reclamaciones y recursos que interponen los interesados, como ocurrió en la especie.

Expresa que no hay arbitrariedad en la demora excesiva en terminar procedimiento sanitario,

pues de acuerdo a lo señalado por la Contraloría General de la República, ello no acarrea la nulidad de los procedimientos, pues ello no es causal de ineficacia y menos de nulidad de los actos administrativos. Agrega que para ello, se debe tener en cuenta la historia fidedigna de la Ley Nº 19.880, que establece que por regla general, el incumplimiento de los plazos no tiene otra consecuencia que la de motivar la adopción de medidas correctivas y sancionatorias respecto de los funcionarios, pero no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, pues en ellos hay un interés general comprometido.

En cuanto a la presunta ilegalidad, la resolución Nº 681, fue dictada por autoridad competente, dentro del ámbito de su competencia, conforme a las normas del Código Sanitario, y dentro del procedimiento normado para el efecto, como es el sumario sanitario 90/2007, además la resolución impugnada contiene fundamentos, teniendo siempre a la vista el principio del debido proceso, sin que el recurrente haya tenido detrimento alguno, pues ni siquiera ha pagado la multa impuesta.

Finalmente indica que por todo lo expuesto, la acción cautelar debe ser desechada en todas sus partes, con costas.

En custodia se encuentran los documentos que la parte recurrida acompaña a su presentación, entre otros:

1.- Copia de Sumario Sanitario Nº 90-2007, incoado en contra de la recurrente, iniciado con acta de inspección y citación de 11 de abril de 2007.

2.- Copia de manual de fiscalización sanitaria, de la División Jurídica del Ministerio de Salud, en numeral 14 dice quese estima como plazo razonable de tramitación del sumario sanitario, en virtud del principio de oportunidad, que la tramitación no exceda de 6 meses, contados desde el levantamiento del acta, sin perjuicio dada la complejidad del asunto, este plazo puede ser prorrogado prudencialmente por la autoridad sanitaria, y en numeral 15.1, señala que es improcedente un nuevo recurso de reposición en contra de la sentencia que resolvió la primera reposición.

3.- Copia de Historia de la ley N° 19.880.

4.- Copia Dictamen N° 12.798 de Contraloría General de La República, de 21 de marzo de 2007.

A fojas 41, encontrándose la causa en estado, se traen los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República constituye jurídicamente una acción de carácter cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio. Supone, como elemento esencial, la existencia de un acto u omisión ilegal o arbitrario que provoque a la parte recurrente la vulneración de las garantías constitucionales que ha señalado como atropellada o amenazada.

SEGUNDO: Que el recurrente expone que se habrían afectado gravemente sus garantías constitucionales, especialmente lo previsto en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, numerales 2 y 24, por cuanto la recurrida trataría de imponerle una sanción pecuniaria, en un proceso administrativo viciado por no cumplir con los plazos legales y también al pretender el órgano recurrido, sustraer del ámbito de aplicación de la Ley N° 19.880 la tramitación de los sumarios administrativos, en circunstancia que no hay cuerpo legal que lo exceptué.

TERCERO:Que de los antecedentes aportados por las partes, especialmente de las copias del sumario sanitario 90/2007, que da cuenta que éste se inició con la citación de fecha 11 de abril de 2007, pudiendo la recurrente hacer sus descargos con fecha 19 de abril de 2007, siendo resuelto por Resolución Exenta Nº 422 de 21 de abril de 2010, por la cual se condenó al actor al pago de una multa de 20 UTM, reponiendo de esta resolución el recurrente con fecha 16 de agosto de 2010, el cual fue desestimado por Resolución Nº 1131, de 22 de octubre de 2010, que rechazó recurso de reposición, manteniendo firme la sanción, lo cual fue notificado al actor recién el día 05 de abril de 2012.

CUARTO: Que apreciados los antecedentes conforme las reglas de la sana critica, puede tenerse por establecido que el procedimiento sancionatorio se ha extendido en el tiempo, más allá de lo racional para un proceso sancionatorio administrativo, atendido que fue iniciado con fecha 11 de abril de 2007, y solo fue notificada la resolución que denegó recurso de reposición administrativo con fecha 05 de abril de 2012, esto es, cinco años después de su inicio, lo cual se trata de un vicio de tal entidad, que solo puede ser castigado con la nulidad del mismo.

QUINTO: Que a mayor abundamiento, y en este mismo sentido, el artículo 27 de la Ley 19.880, aplicable por supletoriedad al sumario sanitario, ha sido infraccionado por la recurrida de momento que dicha norma establece que los procedimientos administrativos no pueden exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, lo que claramente la autoridad sanitaria ha vulnerado, contraviniendo el principio de celeridad que debe regir el actuar de los órganos de la administración del Estado, consagrado en el artículo 7 del mismo cuerpo legal, pues la administración del Estado debe propender a que se tramiten de manera expedita los asuntos.Asimismo, el recurrido ha acompañado a su presentación, un manual de fiscalización sanitaria, de la División Jurídica del Ministerio de Salud, que en su numeral 14, establece como plazo razonable de tramitación del sumario sanitario, en virtud del principio de oportunidad, que éste no exceda de 6 meses, contados desde el levantamiento del acta, sin perjuicio dada la complejidad del asunto, este plazo puede ser prorrogado prudencialmente por la autoridad sanitaria, lo que no ocurrió en la especie, incumpliéndose además por el recurrido dicho manual.

SEXTO: Que el incumplimiento de los plazos por parte de la administración, amenaza en especial la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución Política de la República , al imponérsele al recurrente una multa en un procedimiento viciado, en razón del incumplimiento de los plazos legales, así como también porque la administración intenta sustraerse de la aplicación de la Ley Nº 19.880, que debe informar los procedimientos administrativos, concluir lo contrario, sería dejar a los particulares al arbitrio de la administración en cuanto a la duración de los procedimientos administrativos.

SÉPTIMO: Que, conforme se ha razonado precedentemente, estos sentenciadores acogerán el recurso interpuesto.

Con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección , se resuelve:

Que se acoge, sin costas, el recurso de protección interpuesto a fojas 20, por don Javier Niklitschek Roa, abogado, en representación de Salmonoil S.A, en contra de la Sra.Secretaría Regional Subrogante del Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, doña Giovanna Bellocchio Ibacache, y en consecuencia se deja sin efecto la Resolución Nº 681, de 30 de abril de 2012, estableciendo que el sumario sanitario 90/2007 y la sanción con que concluyó, quedan sin efecto , debiendo así disponerlo la recurrida, dentro del plazo de 5 días hábiles, bajo apercibimiento de aplicarse alguna de las medidas establecidas en el numeral 15 del Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redacción del Ministro Titular don Hernán Crisosto Greisse.

Rol Nº 107-2012

Pronunciada por la Primera Sala de esta Iltma. Corte de Apelaciones, presidida por la Presidente don Jorge Ebensperger Brito, e integrada por los Ministros señores Hernán Crisosto Greisse y Leopoldo Vera Muñoz. Autoriza la Secretaria Titular doña Lorena Fresard Briones.

Puerto Montt, once de junio de dos mil doce, notifiqué por el estado diario la resolución que precede. Lorena Fresard Briones, Secretaria Titular.