Santiago, quince de octubre de dos mil veinte.

Vistos:

En estos autos Rol CS N° 21.090-2020 sobre reclamación de multa sanitaria, caratulados "Sociedad Agrícola Austral Berries Limitada con Secretaría Regional Ministerial de Salud Los Lagos", seguidos ante el Primer Juzgado de Letras de Osorno, la parte reclamada dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valdivia que revocó el fallo de primer grado que rechazó la acción y, en su lugar, la acogió parcialmente, rebajando el monto de la multa impuesta por el órgano del Estado, de 500 UTM a 150 UTM.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, en el primer capítulo de nulidad sustancial, se acusa una errónea aplicación de los artículos 67, 82 y 171 del Código Sanitario en relación con el artículo 76 de la Ley N° 16.744 y los artículos 19 y 22 del Código Civil, yerro jurídico en que se incurre al establecer que la resolución multa vulnera el principio del non bis in ídem, toda vez que de aquellas normas se desprende que el procedimiento sanitario faculta a la autoridad sectorial para cursar multas, con independencia que el ordenamiento laboral también permite a la autoridad

SXJORRDSZL

respectiva sancionar, tratándose de procedimientos distintos y perfectamente compatibles entre sí.

En el caso concreto, existió un accidente grave que fue investigado en los sumarios sanitarios y, por otra parte, una fiscalización en materia laboral en que se constata, dentro de su competencia y potestades, otras infracciones. Así, las sanciones administrativas impuestas por los servicios públicos son independientes entre sí y se enmarcan en la ejecución de competencias propias de cada uno de ellos.

Refiere que, más allá que el principio antes referido no tiene consagración legal, lo relevante es que la única forma en que pueda ser acogido, es en razón de la vulneración de la legalidad a través de la infracción del principio de proporcionalidad, debiendo, además, constarse la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, cuestión que, de la sola comparación de las resoluciones que imponen las multas, se verifica no concurre.

Segundo: Que, en el segundo acápite se acusa la vulneración de los artículos 171 y 174 el Código Sanitario, toda vez que la revisión de legalidad de la multa no incluye la facultad de eliminar o modificar el monto de la multa o establecer una sanción de naturaleza diversa, que es lo resuelto por los sentenciadores.

SXJORRDSZL

En este contexto explica que, si bien la intoxicación de la trabajadora no fue acreditada, lo cierto es que aquello sí fue ponderado por la autoridad administrativa, como también la circunstancia de haber subsanado algunas de las infracciones, cuestión que fue consideraba para rebajar la multa inicial de 750 a 500 UTM.

Añade que no existe en la sentencia recurrida ningún razonamiento lógico para aplicar una rebaja tan sustancial de la multa impuesta, más aún si se considera la gravedad del hecho. Refiere que la multa está determinada en relación con la verificación y comprobación en el sumario sanitario de una gran cantidad infracciones cuyo cumplimiento pesa sobre el empleador en relación a las condiciones de higiene y seguridad en el lugar de trabajo y que la propia sentencia da por establecido. Así, se constataron en la fiscalización una serie de circunstancias que constituyen infracciones al Decreto Supremo 594 de 1999 que contiene el reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo, en cumplimiento del artículo 155 del Código Sanitario, cuestión que es de competencia exclusiva de la administración del Estado.

Sostiene que el control jurisdiccional en el ámbito de la discrecionalidad administrativa sólo puede abarcar aspectos de juridicidad que se encuentren comprometidos y

SXJORRDSZL

no aquellos de oportunidad o mérito que son elementos de la función administrativa en virtud del principio de división de poderes o separación de funciones, circunstancia que permite concluir que el tribunal no pudo dejar sin efecto o modificar el acto administrativo, salvo que de los antecedentes incorporados aparezca una clara arbitrariedad, entendida como una falta de razonabilidad o desproporción, cuestión que no acaece en la especie.

Tercero: Que, para resolver, se debe tener presente que estos autos se inician con la reclamación presentada por la Sociedad Agrícola Austral Berries, de conformidad a lo establecido en el artículo 171 del Código Sanitario, en contra de la Resolución N° 486, de 01 de marzo del 2.018, dictada por la Seremi de Salud Los Lagos en sumario sanitario O-544-2.016 acumulado con el sumario sanitario O-15-2.017, que aplica a la actora una multa final de 500 U.T.M.

Sostiene, en el reclamo y en lo que importa al recurso, que la multa impuesta por la SEREMI se funda en una supuesta intoxicación de una trabajadora al manipular insecticida sin cumplir exigencias de seguridad, quien, supuestamente, contaminó a su turno a dos auxiliares del CESFAM, sin que exista prueba de aquello, vulnerándose, además, el principio del non bis in ídem, toda vez que la Dirección del Trabajo la sancionó por los mismo hechos. Explica que conforme a la

SXJORRDSZL

normativa, el primer órgano que fiscaliza es competente según lo establece la ley, sin embargo, en la especie se debe atender a la circunstancia que fue la Dirección del Trabajo quien primero sancionó, razón por la que la SEREMI de Salud carecía de facultades para sancionar.

Cuarto: Que constituyen circunstancias fácticas del proceso, las siguientes:

A.- Por Resolución N° 1028 de 29 de diciembre de 2016, funcionarios de la Secretaría de Salud de los Lagos, se constituyeron en visita inspectiva en el fundo El Bosque, lote 2, de la comuna de San Pablo, para investigar un caso probable de intoxicación aguda de una trabajadora agrícola por plaguicida e infracción de protocolos de vigilancia.

B.- A su turno la Inspección del Trabajo de Osorno, fiscalizó el 17 de enero de 2.017, aplicando a través de la Resolución N° 8347/17/7, de 26 de enero de 2017, una multa de 120 UTM;

C.- Según las actas de fiscalización N°6547 y N° 6549 del 29 de diciembre de 2016, la actora incurrió en las siguientes infracciones.

1) La empresa no ha realizado la auto-evaluación de categorización del riesgo;

2) El empleador no ha entregado el programa anual de aplicación a su Organismo Administrador;

SXJORRDSZL

3) La empresa no ha realizado los exámenes pre-ocupacionales a sus aplicadores;

4) La empresa sólo tiene en programa de vigilancia a 3 trabajadores;

5) Solo 3 trabajadores tienen carnet de aplicador;

6) La bodega donde se almacenan los plaguicidas no cumple normativa (ventilación deficiente), en este lugar se realiza la mezcla y preparación de plaguicidas;

7) Existen duchas, pero no cuentan con agua caliente;

8) Casilleros no cumplen norma (los de aplicadores deben ser separados para ropa de aplicador y ropa personal);

9) El manejo de entrega de mascarillas con filtros químicos es aleatorio, no están separadas por trabajador, mal manejo en general, debe haber un sistema de gestión de los Elementos de Protección Personal, según el Instituto de Salud Pública;

10) Posterior a la aplicación de plaguicidas la empresa no cumple con lo indicado en el Decreto Supremo N° 158 del MINSAL;

11) No se encuentran en bodega de plaguicidas las hojas de datos de seguridad;

12) No se acredita la difusión del protocolo (actas) de riesgos psicosociales del trabajo a los trabajadores;

13) No se han informado los resultados del cuestionario a los trabajadores;

SXJORRDSZL

14) No se han realizado las medidas de intervención en plazos estipulados.

15) Trabajadores qua igualan o sobrepasan los criterios de acción de exposición a ruido no se encuentran en vigilancia médica;

16) No poseen programa de selección de elementos de protección auditiva;

17) Sin capacitación teórico-práctica;

18) No acredita sistema de gestión de exposición a ruido ocupacional.

19) No acredita anexo 4, del protocolo que indica el resumen de la evaluación y programa de control de deficiencias.

D.- Asimismo, se incurrió en las acciones y omisiones señaladas en acta de fiscalización N° 12.789, de 25 de enero de 2.017:

1.- Se notifica a la empresa que el informe de ensayo N° 1158-2016 emitido el 10 de enero de 2.017 correspondiente al análisis de agua para consumo humano arrojó un resultado NPM coliformes totales gr (100 ml de 165,0) siendo lo aceptado < a 2

2.- El 10 de enero de 2017 la empresa realizó análisis del agua arrojando valores en parámetros normales, al observar el pozo profundo se verifica que existen 2 tranques naturales cercanos al pozo, por lo mismo deberá presentar

SXJORRDSZL

informe técnico que acredite buen funcionamiento del estanque. Plazo 7 días;

3.- Caldera de agua caliente no acredita registro ante la SEREMI de salud;

4.- No acredita licencia de operación de los operadores de caldera;

5.- Se constata que las temporeras de packing no cuentan con sillas o taburete.

Quinto: Que, sobre la base de tales antecedentes fácticos, la sentencia de primer grado, en consideraciones que se mantienen por el fallo impugnado, rechazó la alegación de infracción al principio del non bis in ídem, toda vez que, según expuso, el inciso tercero del artículo 191 del Código del Trabajo establece que es competente para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, el primer órgano que fiscaliza. En lo concreto, fue la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos la que primero fiscalizó, razón por la que tenía preferencia para intervenir respecto de las materias fiscalizadas.

Luego, respecto del fondo señala que las acciones y omisiones referidas en las actas de fiscalización constituyen infracciones a leyes o reglamentos sanitarios, específicamente, artículos 3, 27, 37 y 127 del Decreto

SXJORRDSZL

Supremo 594, sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo.

Se constata que es efectivo que no existe prueba suficiente para concluir que la trabajadora resultó intoxicada a consecuencia de haber aplicado plaguicida, sin embargo, la resolución impugnada da cuenta que la reclamante no acreditó la total implementación de todas las acciones necesarias para superar todas las deficiencias sanitarias que dieron origen al sumario.

En tanto, la sentencia de segundo grado, refiriéndose al fondo de la reclamación, establece que la sociedad reclamante realizó conductas para corregir la mayoría de las infracciones detectadas por la SEREMI de salud (6 de 12), que implicaban deficiencias sanitarias que afectaban al desempeño de sus trabajadores, por lo que resulta procedente rebajar la multa, toda vez que el hecho básico que originó la fiscalización -intoxicación con plaguicida de una trabajadora- no resultó acreditado y porque, además, también fue sancionada por la Inspección Provincial del Trabajo que intervino en forma posterior por un infracción distinta, en circunstancias que debió haberse abstenido, sin perjuicio que, también, debe ponderarse que se trata de la primera infracción, cuestión que justifica la rebaja de la multa a 150 U.T.M.

SXJORRDSZL

Sexto: Que el primer capítulo de casación se erige sobre la base de una idea fundamental, esto es la infracción del principio del non bis in ídem, toda vez que se esgrime la improcedencia de acoger el reclamo, pues tanto la SEREMI de Salud como la Inspección del Trabajo tenían facultades independientes para sancionar, argumento que deberá ser descartado sin mayor análisis respecto del contenido de tal principio, toda vez que, la sola exposición de los antecedentes permite establecer que el referido principio no fue vulnerado, pues, por el contrario, el argumento en que se sostenía el reclamo, fue expresamente rechazado en el fundamento vigésimo, de lo que fluye, de modo inequívoco, que la base fundamental del capítulo es inexacta, pues al contrario de lo señalado, los jueces del grado rechazaron la pretendida infracción al principio del non bis in idem.

Séptimo: Que, en tanto, para el análisis del segundo capítulo de casación, es necesario tener presente que el artículo 171 del Código Sanitario, dispone: "*De las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud podrá reclamarse ante la justicia ordinaria civil, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, reclamo que tramitará en forma breve y sumaria.*

El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente

SXJORRDSZL

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".

Octavo: Que la norma recién transcrita consagra la reclamación respecto de las sanciones de índole sanitaria. El inciso segundo de la misma delimita el accionar del juez, al disponer que la reclamación será desechada si se constata que los hechos fundantes de la acción están comprobados en el respectivo sumario, si los mismos constituyen infracción sanitaria y si la sanción corresponde a la infracción cometida. Pues bien, en este aspecto, para verificar que los hechos en que se funda la sanción estén comprobados en el sumario, se ha señalado, es necesario realizar un análisis sustancial, lo que implica verificar si la prueba rendida en esa investigación ha resultado suficiente para desvirtuar el valor del acta levantada por el fiscalizador, puesto que si bien aquélla hace plena prueba conforme el artículo 166 del Código Sanitario, ello no impide que el sumariado destruya tal valor a través de su actividad probatoria.

Asimismo, la norma contempla otras dos hipótesis que permiten, a su turno, configurar el marco de competencia entregado a los tribunales de justicia, toda vez que se señala que el juez debe verificar si los hechos sancionados

SXJORRDSZL

constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios, cuestión que implica realizar un análisis normativo para establecer si las conductas desplegadas concuerdan con las descripciones legales que configuran una infracción precisa y determinada. Finalmente, el juez debe verificar que la sanción aplicada corresponda a la infracción cometida, análisis encaminado a establecer si la autoridad administrativa respetó el marco sancionatorio establecido en la normativa.

Noveno: Que, asentado el marco normativo que rige la acción, surge con nitidez que, efectivamente, los jueces del grado han incurrido en el error de derecho que se les atribuye, toda vez que el examen que deben realizar los tribunales de justicia se acota con la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que impone la sanción, específicamente se vincula con un análisis de legalidad respecto de los tres aspectos que son expresamente señalados en el mencionado artículo 171 del Código Sanitario. Ergo, si los sentenciadores consideran que la resolución que impone la sanción es legal, carecen de atribuciones para rebajar la multa.

Lo anterior reviste la máxima relevancia, toda vez que la sentencia impugnada descarta la ilegalidad de la sanción, en relación a la supuesta infracción del principio

SXJORRDSZL

del non bis in ídem, empero rebaja el quantum de la multa, cuestión que es improcedente.

En efecto, la competencia en relación al examen del monto de la multa se relaciona con el establecimiento de que el quantum fijado por la autoridad se encuentre dentro del mínimo y máximo previsto en la ley, que conforme con lo dispuesto en el artículo 174 del Código Sanitario, fluctúa entre un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Lo anterior es sin perjuicio que, a la sanción pecuniaria se le pueda adicionar, la clausura del establecimiento, la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos, la paralización de obras o faenas, la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate y el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda.

Décimo: Que, interesa destacar que si el juez, en el análisis efectuado de conformidad con el artículo 171 del Código Sanitario, concluye que los hechos fueron correctamente establecidos en el sumario sanitario, que, además, ellos corresponden a una infracción a la normativa sectorial y que, el quantum impuesto se condice con el marco normativo que lo regula, descartando la ilegalidad del acto administrativo, necesariamente debe rechazar la acción, sin que se encuentre facultado para rebajar el

SXJORRDSZL

monto de la multa e imponer uno distinto al asentado por la autoridad administrativa en virtud de facultades discrecionales de ponderación de la misma, pues carece de ellas.

En esta materia, esta Corte ha señalado, que la única forma en que se puede modificar el quantum de la multa impuesta por la autoridad administrativa, al amparo del ejercicio de acciones especiales que entregan competencia para determinar la legalidad de la misma, es en virtud del quebrantamiento del principio de proporcionalidad, toda vez que aquello permite asentar la ilegalidad del acto administrativo.

En efecto, la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado "ius puniendi" del Estado, sin embargo, la sanción administrativa es independiente de la sanción penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho penal en materia de sanción administrativa. Es en virtud de la aplicación matizada de los referidos principios que se debe velar porque la sanción impuesta sea proporcional, toda vez que si no cumple esta exigencia, se estaría frente al ejercicio abusivo y arbitrario de una facultad discrecional entregada por la ley a la autoridad administrativa.

Undécimo: Que lo expuesto reviste la máxima relevancia, toda vez que los jueces establecen que la

SXJORRDSZL

recurrida incurrió en múltiples infracciones a la normativa de carácter sanitaria y que sólo supero seis de doce deficiencias sanitarias, cuestión que determina que los hechos por los que se sancionó efectivamente estaban correctamente establecidos en el sumario sanitario correspondiendo los mismos a una infracción a la normativa sectorial, cuestión que, por lo demás, fue expresamente asentada en la sentencia de primer grado, en el fundamento trigésimo primero, reproducido por la sentencia impugnada.

Finalmente, se debe precisar que la sentencia impugnada no señaló que la multa impuesta fuera desproporcionada, sino que simplemente ponderó determinadas circunstancias que, a juicio de los jurisdicientes, permitían rebajar el quantum, esto es, haber subsanado seis deficiencias sanitarias, no haberse comprobado la intoxicación de la trabajadora y haber sido sancionada por otro órgano del Estado, cuestión que según se expone, le permite modificar el quantum de la multa, rebajando el monto impuesto, realizando, como se observa, un particular examen de los antecedentes, cuestión que es improcedente.

En efecto, ninguna relevancia tiene, las circunstancias esgrimidas por los sentenciadores en la revisión de legalidad del quantum de la multa, pues aquellos sólo se encontraban facultados para establecer si

SXJORRDSZL

la multa impuesta estaba dentro del marco legal asentado, cuestión que se verificó.

Es más, se debe precisar que tales circunstancias fueron atendidas por la autoridad administrativa, quien originalmente impuso una multa de 750 UTM, que posteriormente fue rebajada a 500 UTM, en virtud del recurso de reposición en el que se esgrimen los mismos argumentos en que se sustenta el reclamo.

Por otro lado, se debe señalar que si bien el origen del procedimiento administrativo sancionatorio radicó en la presunta intoxicación de la trabajadora, en el procedimiento de fiscalización respectivo se deja constancia de una serie de infracciones que se vinculan, algunas, sólo parcialmente con el referido hecho, pues son deficiencias constatadas en relación al almacenamiento, y rotulación de los plaguicidas como asimismo el incumplimiento de protocolos de aplicación, constatándose, además, una serie de infracciones de carácter sanitaria que, en caso alguno se relacionan con el referido hecho, las que se dieron por asentadas, ergo, justifican planamente el monto de la multa impuesta.

Finalmente, el razonamiento que esgrimen los sentenciadores para rebajar el quantum, esto es la sanción por otro órgano, es contradictorio con su propio razonamiento para rechazar la ilegalidad derivada de la

SXJORRDSZL

infracción al principio del non bis in idem, que fue expresamente descartado por el fallo impugnado.

En las condiciones descritas, sólo cabe concluir que el tribunal ad quem, invade ámbitos discrecionales entregados a la autoridad administrativa, sin competencia, toda vez que descartada la ilegalidad de la multa, no procede establecer su rebaja.

Duodécimo: Que, en las condiciones descritas, se constata que, efectivamente, los sentenciadores incurren en los errores de derecho que se les atribuye en el segundo capítulo de casación, vulnerando los artículos 171 y 174 del Código Sanitario, pues descartan la ilegalidad de la sanción impugnada, empero, proceden a realizar una rebaja de su quantum, sin que se haya constatado la vulneración del principio de proporcionalidad en su imposición, cuestión que, por lo demás, no se configura, toda vez que el monto impuesto se condice estrictamente con el fin disuasivo de aquella, respetándose el marco regulatorio, que permitía sancionar con una multa de hasta 1000 UTM, debiendo destacar que aquellas circunstancias en que el sentenciador motivó la rebaja, como se asentó, previamente habían sido constatadas por la autoridad administrativa, que, con motivo del conocimiento de un recurso de reposición, rebajó la multa original impuesta de 750 UTM a 500 UTM.

SXJORRDSZL

Décimo tercero: Que conforme al análisis realizado en los motivos precedentes el recurso de casación en el fondo será acogido.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 785 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por el Fisco de Chile en contra de la sentencia de tres de febrero de dos mil veinte la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta separadamente a continuación.

Regístrese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Quintanilla.

Rol N° 21.090-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P., y Sr. Pedro Pierry A. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Quintanilla por estar ausente. Santiago, 15 de octubre de 2020.

SERGIO MANUEL MUÑOZ GAJARDO
MINISTRO
Fecha: 15/10/2020 10:31:59

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET
MINISTRA
Fecha: 15/10/2020 10:32:00

SXJORRDSZL

ANGELA FRANCISCA VIVANCO MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 15/10/2020 10:32:00

PEDRO PIERRY ARRAU
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 15/10/2020 10:32:01

SXJORRDSZL

En Santiago, a quince de octubre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

SXJORRDSZL