

**NOMENCLATURA** : 1. [40]Sentencia  
**JUZGADO** : 19° Juzgado Civil de Santiago  
**CAUSA ROL** : C-37248-2017  
**CARATULADO** : CERFOGLI/CONSEJO DE DEFENSA DEL  
**ESTADO**

**Santiago, diez de Septiembre de dos mil dieciocho**

**VISTOS:**

Con fecha 27 de diciembre del 2017, comparece don SANTIAGO JOSÉ CERFOGLI FLORES, factor de comercio, domicilio en calle Franklin N° 352, comuna de Santiago, quien deduce reclamación sanitaria en conformidad al artículo 171 del Código Sanitario, en contra del FISCO DE CHILE, representada por el CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, representado a su vez por doña IRMA SOTO RODRÍGUEZ, todos domiciliados en calle Agustinas N° 1687, comuna de Santiago, por la Resolución Exenta N° 007799 de fecha 11 de diciembre del 2017, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, a fin de que se acoja el reclamo, dejando totalmente sin efecto la sanción, o en subsidio, para ser rebajada sustancialmente, de conformidad a los antecedentes de hecho y de derecho, con costas.

Con fecha 25 de enero del 2018, consta actuación rectorial en la que se notificó personalmente la demanda a la representante de la parte demandada.

Con fecha 31 de enero del 2018, tuvo lugar la audiencia de estilo, con la asistencia de ambas partes reclamante y reclamada. Que la reclamante ratificó la demanda en todas sus partes. Que la parte demandada contestó la demanda a través de minuta escrita, la que se tuvo como parte integrante de la audiencia.

Con fecha 01 de febrero del 2018 se recibió la causa a prueba, fijándose los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, rindiéndose la que rola en autos.

Con fecha 25 de mayo del 2018 se citó a las partes a oír sentencia.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Con fecha 27 de diciembre del 2017, comparece don SANTIAGO JOSÉ CERFOGLI FLORES, quien deduce reclamación sanitaria en conformidad al artículo 171 del Código Sanitario, en contra del FISCO DE CHILE, representada por el CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, representado a su vez por doña IRMA SOTO RODRÍGUEZ, por la Resolución Exenta N° 007799 de fecha 11 de diciembre del 2017, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, a fin de que se acoja el reclamo, dejando totalmente sin efecto la sanción, o en subsidio, para ser rebajada sustancialmente, de conformidad a los antecedentes de hecho y de derecho, con costas.



**Foja: 1**

Funda su acción en que la resolución que se impugna sentenció de manera improcedente a su persona una multa ascendente a 400 UTM, equivalentes a diciembre de 2017 a una suma de \$18.788.800.-, reajustables cada mes, por la supuesta infracción al Art. 76 de la Ley N°16.744/68, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; y a los Arts. 3, 37, 38 y 53 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, contenido en el Decreto Supremo N°594/99 del Ministerio de Salud.

Expresa que es empresario unipersonal dedicado al rubro maderero; que se encuentra ubicado en pleno Barrio Franklin (Persa Bío - Bío); que actualmente laboran con él 15 trabajadores (algunos con más de 10 años); y que cuenta con inicio de actividades desde el 1 de enero de 1993 ante el Servicio de Impuestos Internos. En este contexto, lleva más de 24 años formalmente en el giro, haciendo exactamente lo mismo y sin que anteriormente la SEREMI u otro órgano público le hubiera multado por una contingencia similar, menos por una cuantía de \$18.788.800.

Hace presente que la SEREMI por hechos similares por los cuales se le sanciona, ha aplicado a otras situaciones una multa evidentemente menor a ésta. Por ende, no existe en este caso una justificación racional que permita dar un tratamiento desigual a lo que objetivamente es igual.

Este comportamiento de la SEREMI se genera porque no existen parámetros objetivos en el uso de sus potestades sancionatorias, promoviendo así criterios antojadizos y arbitrarios al conocer y juzgar; olvidando - al parecer - que la multa no es otra cosa que una pena y que debe ser fundada; cuya aplicación se efectúa bajo parámetros precisos y determinados; apegada a una interpretación estricta del Derecho. Por ende, es el Tribunal quien debe velar por el correcto control de los actos de la administración, dada la competencia que le otorga en esta materia el inc. 1° del Art. 171 del Código Sanitario.

En efecto, son nuestros Tribunales de Justicia quienes han dejado sin efecto en el pasado las resoluciones de multas pronunciadas por la SEREMI, o en su defecto las han rebajado sustancialmente. Por ejemplo, las sentencias de la SEREMI acompañadas en la presentación, cuya cuantía era de 280 y 200 UTM, respectivamente, fueron reclamadas por los particulares y dejadas sin efecto según consta bajo el Rol Civil N° 5192 de la I. Corte de Apelaciones Santiago o rebajadas sustancialmente según consta bajo el Rol Civil N° 5762-2014 de la I. Corte de Apelaciones de esta ciudad. Es decir, nuestros órganos jurisdiccionales han controlado eficazmente los actos de la administración pública.

Por otro lado, como si la multa de 400 UTM fuera su única carga, igualmente ha sido sancionado por la Dirección del Trabajo, según consta en el documento N° 5 del primer otrosí de esta presentación, esto es, la resolución de multa N°8507/17/49 de 25 de mayo de 2017, que aplica penas de 50 y 10 UTM (total 60 UTM). Aun cuando se acompañó dicho documento ante la SEREMI, alegando el efecto non bis in ídem, ésta nada dijo sobre que una persona no puede ser sancionada dos veces por un mismo hecho.

Asimismo, el ahora ex trabajador Sr. José Mora, a quien le ocurrieron los hechos del fatídico 26 de abril de 2017 por los cuales la SEREMI le sanciona, presentó una demanda por despido indirecto e indemnización por accidente de trabajo en sede laboral, bajo el RIT O - 5939-2017, RUC 17-4-00-56441-8, 1° Juzgado de esta ciudad, la cual está próxima a celebrarse la audiencia de juicio, pero en la que se demanda a su persona sólo por concepto de daño moral en \$10.000.000.-, sin perjuicio de otras prestaciones laborales.



**Foja: 1**

En definitiva, este caso es determinante para el futuro de su empresa, dado si se llegara a confirmar esta multa, lo anterior, se traduciría en el fin de su negocio, dado que es un microempresario y no dispone de los medios financieros para hacer frente a una sanción de esta envergadura. En efecto, al sentenciarle la SEREMI al pago de \$18.788.800.-, más lo ya multado por la Dirección del Trabajo y la actual contingencia laboral que mantiene con el Sr. Mora, sin considerar lo que realmente ocurrió y omitiendo los argumentos alegados por su persona ante ella; especialmente que en 24 años es la primera vez que le ocurre esto; sólo demuestra lo alejada que se encuentra de nuestra realidad y lo sencillo que resulta acabar con lo que ha construido durante años.

Hace presente desde ya que la multa, en su parte resolutive, le sanciona con 400 UTM. Sin embargo, en palabras dispone 450 UTM. Lo que se traduce en un error manifiesto, sin perjuicio de la falta de motivación del acto administrativo, dado que sólo expone y nada fundamenta o motiva para la aplicación de una pena pecuniaria.

En cuanto a los argumentos de hecho, cita parte de la resolución impugnada, y señala que efectivamente la SEREMI se apersonó a través del Sr. Fiscalizador don Eduardo Zamora por los hechos ocurridos el 26 de abril de 2017. No obstante, la denuncia de lo ocurrido fue efectuada por el suscrito, según consta en el documento denominado certificado de denuncia Individual de Accidente de Trabajo de 27 de abril de 2017 (documento N°6, primer otrosí) del Instituto de Seguridad Laboral.

Cita otra parte: “El trabajador se accidenta cuando se encuentra operando una máquina moldurera, momento en el cual al parecer una madera se traba, luego ajusta las medidas con una llave francesa, la cual apretó una guía y se le abre dicha llave; al retirar la protección de los cuchillos para visualizar de mejor forma la posición de éstos, atrapan el guante del trabajador provocando la amputación de la falange distal dedo medio, más trauma anular y herida contusa del 2 al 5 pulpejo de la mano derecha”.

“Cabe señalar que el trabajador había parador la máquina con el botón rojo de seguridad antes de efectuar las maniobras descritas, pero dadas las altas revoluciones que gira el cuchillo, por su inercia después de apagada giro entre 20 a 25 segundos cronometrados en terreno”.

Primeramente señala que desde que empezaron a funcionar (1° de enero de 1993), es la primera vez que ocurren hechos similares a los presentes, los cuales hayan derivado en una sanción de esta envergadura, o que hayan generado algún daño a alguno de sus trabajadores.

Lo precedente ha sido evitado durante estos años, precisamente, porque en su empresa las operaciones de maquinarias de moldura u otros instrumentos de trabajo es siempre llevada a cabo por personal especializado, el cual se contrata específicamente para dichas funciones y que debe contar con experiencia en el rubro, estando estrictamente prohibido que una persona no capacitada opere máquinas de este tipo. De esta forma, en la contratación del personal se expresan claramente las medidas de seguridad e importancia del cargo a realizar, entendiéndolo el trabajador, desde la experiencia propia, que su operación incluye conocer la manera en la cual opera la maquinaria de trabajo y la forma de evitar riesgos en el ejercicio de sus funciones. La contratación de personal dotado de suficiente experiencia, capacidad física y psíquica, que le permita comprender los riesgos asociados a la operación alrededor de la maquinaria y el manejo de materiales, son características fundamentales en su funcionamiento.

En segundo lugar, el trabajador Sr. Mora Orellana había comenzado a trabajar con ellos el lunes 24 de abril, ocurriendo estos lamentables hechos el miércoles 26 de abril, esto es,



**Foja: 1**

al tercer día de trabajo. Fue tan inmediato lo ocurrido que el Sr. Mora no había ni siquiera firmado su contrato de trabajo, dado que aún se encontraban en los plazos que establece el Art. 9 del Código de Trabajo (15 días). Si se procede a revisar el contrato de trabajo acompañado, se podrá percatar que la firma del Sr. Mora fue realizada con su mano izquierda, inmediatamente ocurridos los hechos, precisamente para que él tuviera acceso a las prestaciones de salud al reconocerse la relación laboral y ser decretado como un accidente del trabajo en los términos de la Ley N° 16.744. La preocupación fue tal que todos sus esfuerzos estuvieron encaminados para que el Sr. Mora tuviera la mejor atención médica posible sin ningún tipo de escollos en su recuperación.

Por lo tanto, no ha existido nunca de su parte mala fe, menos negativa de los hechos, sino que siempre se ha actuado de manera responsable y con la verdad de lo ocurrido ante la SEREMI, Dirección del Trabajo y los Tribunales Laborales, de la misma forma que se presenta ante el tribunal. Por lo mismo, hace presente que, aun cuando no es materia de este juicio, el Sr. Mora no quedó con ningún tipo de discapacidad, en ninguno de sus grados, o algún tipo de secuela declarada en razón de la Ley N° 16.744.

En tercer término, según emana del contrato de trabajo del trabajador Sr. Mora Orellana, éste fue contratado precisamente como operador de cepilladora, siendo labores propias de su cargo el efectuar movimientos y cortes de madera, para lo cual contaba con el grado de experiencia necesario para desarrollar funciones en la maquinaria de moldura y con los elementos de seguridad correspondientes para llevar a cabo su función, los cuales habían sido debidamente entregados por su parte. En efecto, el Sr. Mora Orellana cumplía con el perfil para desarrollar este cargo dentro de su empresa, dado que tenía experiencia previa en estas funciones, y le fueron entregados todos los elementos y documentos necesarios, incluidos los conocidos por el trabajador en el ejercicio del derecho a saber e informar a todos, los cuales dan cuenta de esta situación.

En cuarto lugar, los hechos se desarrollaron de manera siguiente:

a) La lógica indica que, para abrir, revisar o reparar una máquina, primero hay que tener un problema o desperfecto. En consecuencia, el primer hecho es que se traba la madera como el Sr. Fiscalizador reconoce en su relato (El trabajador se accidenta cuando se encuentra operando una máquina moldurera, momento en el cual al parecer una madera se traba). Esto de común ocurrencia en el uso de la máquina moldurera. En efecto, cuando se llega a “trabar” la madera lo normal es parar la máquina de trabajo, para extraer ésta y ocupar un nuevo material.

b) Una vez trabada la madera y producido el problema, es que ocurre en el segundo hecho, esto es, el Sr. Mora “ajusta las medidas con una llave francesa, la cual apretó una guía y se le abre dicha llave”, indica la SEREMI. Por ende, el trabajador por propia voluntad procede a ajustar las medidas de la máquina de moldura con una llave francesa, lo que lo lleva a retirar la protección de los cuchillos, provocando que el guante del trabajador quede atrapado. En consecuencia, cuando el Sr. Fiscalizador señala que “se le abre dicha llave”, esto no ocurre por generación espontánea, sino que la llave “se abre” precisamente por un acto propio, una acción humana, que implicó abrir una máquina industrial sin pararla previamente, con una llave francesa, como se consiga en el acta de la SEREMI.

Por lo tanto, la llave no estaba abierta, ni podría haberlo estado. Su apertura obedeció necesariamente a la acción humana, tal como lo indica el relato del Sr. Fiscalizador, dado que, cuando se comenzó a trabajar el día 26 de abril de 2017 estaba todo en orden, debido a la supervisión realizada diariamente previo al inicio de las faenas.



**Foja: 1**

c) El tercer hecho valida precisamente esta posición, ya que el Sr. Fiscalizador reconoce expresamente que el trabajador retiró la protección de los cuchillos, para visualizar éstos, lo que conllevó a que su guante quedara atrapado. Al igual que tomar llave francesa, el retiro de los cuchillos, no es otra cosa que un acto propio derivado de la acción humana que, este particular, no podría llegar a controlar de ninguna manera.

d) Como cuarto hecho, trabada la madera y abierta la guía por el Sr. Mora, éste procede a parar la máquina, pero no espera que ésta termine de hacerlo (20 segundos), ni tampoco avisa al supervisor previamente. En otras palabras, el trabajador procede a revisar y abrir la máquina sin dar el aviso correspondiente al supervisor del recinto, lo que hubiera evitado sin duda alguna el incidente, dado que se hubiera procedido a detener el proceso productivo de las faenas en el área afectada para efectos de dar solución al desperfecto. Como ocurre comúnmente cuando existe traba de madera. En este sentido, el trabajador debió haber dado aviso a su supervisión para que se tomaran las medidas adecuadas o, en su defecto, debió haber esperado la detención de la máquina que, según el propio relato del Sr. Fiscalizador, tardaba 20 o 25 segundos cronometrados.

e) En conclusión, el trabajador pudo: a) perder la calibración de la madera; b) haber parado la máquina, pero esperando los 20 o 25 segundos que demora, tiempo que no esperó; c) dar aviso al supervisor del recinto, lo que hubiera evitado sin duda lo ocurrido, dado que se hubiera procedido a detener el proceso productivo de las faenas en el área afectada; o d) haber parado la máquina y avisado al supervisor, dado que en el tiempo intermedio ya habrían transcurrido los segundos necesarios para que cesara en su funcionamiento. Nada de esto hizo, sino que prefirió abrirla cuando estaba en movimiento.

En quinto término, existen riesgos propios de este tipo de trabajo, por lo mismo, en su empresa se entregan los elementos de seguridad necesarios y la información pertinente, para efectos de disminuir la tasa de accidentabilidad laboral. No obstante, dado que es imposible que dichos riesgos sean disminuidos a una tasa del 0%, es que en determinadas circunstancias es deber del trabajador estimar el riesgo y advertir de éste, lo que genera la alerta y la toma de consideraciones o medidas especiales para cada caso, lo que hubiera ocurrido sin duda alguna en caso de haberse dado aviso al supervisor o haber esperado la detención total de la máquina en 20 o 25 segundos cronometrados. Como indica el acta de Fiscalización, el Sr. Mora abrió una máquina industrial en movimiento, un artefacto precisamente adquirido para cortar maderas.

Por consiguiente, no correspondía que el trabajador hubiera procedido a retirar la protección de los cuchillos, ni a intentar ajustar la moldura con una llave francesa. En conclusión, resulta impropio atribuir responsabilidad de forma exclusiva a el empleador, toda vez que en este caso en concreto existe negligencia por parte del trabajador, quien había comenzado a trabajar en nuestras faenas tan sólo dos días antes del incidente y que como consta en el relato, por su propia voluntad, abrió la protección e intentó arreglar la máquina sin seguir los procedimientos de trabajo seguro.

Cita otro segmento de la resolución: “Luego de ocurrido el accidente es auxiliado por sus compañeros de trabajo y trasladado a la Posta Central para su atención médica”. “El accidente cumple con los requisitos establecidos en la Circular N°2345/07 de la SUSESO y Ley N°16.744/68”. “La inspección del trabajo no se ha constituido en el lugar del accidente”.

En efecto, tal como señala el relato, una vez que ocurrió el incidente se llevó al trabajador inmediatamente al centro asistencial que se indica a través de los medios de



**Foja: 1**

movilización más expeditos posibles, dándosele la atención médica correspondiente al trabajador afectado. Asimismo, se le reconoció inmediatamente la relación laboral para que tuviera acceso al sistema de prestaciones correspondiente. Lo anterior, generó la preocupación de todo su personal y especialmente del suscrito, ya que en todos los años que lleva trabajando es la primera vez que ocurren circunstancias como éstas.

En relación a la calificación jurídica de "grave" que tendría la lesión que afectó al trabajador Sr. Mora, el artículo 5° de la Ley 16.744 señala que: "Para los efectos de esta ley se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte". En este sentido, son las Circulares N° 2345 y 2378, ambas de 2007, de la Superintendencia de Seguridad Social, las cuales establecen los criterios para calificar a un accidente como grave. La referida Circular N° 2345 establece cuándo un accidente de trabajo es grave, siendo el criterio más cercano el que "provoque, de forma inmediata, la amputación o pérdida de cualquier parte del cuerpo", situación que no se ha configurado en la especie, lo cual puede ser ratificado por el acta médica del trabajador, toda vez que no ha pérdida una parte del cuerpo. Por lo tanto, su parte discrepa con esta calificación, dado que la lesión sufrida no es grave, en los términos que lo plantea la Ley y la referida Circular. Además, esto queda de manifiesto ya que al Sr. Mora no se le decretó ningún tipo de discapacidad.

En relación a la Inspección el Trabajo, ésta se constituyó con posterioridad a la SEREMI de Salud, sin embargo, cursó la multa contenida en la resolución N°8507/17/49 de 25 de mayo de 2017, que aplica penas de 50 y 10 UTM (total 60 UTM), según consta en el documento N°5 del primer otrosí. No obstante, aun cuando se acompañó la multa de la Dirección del Trabajo al expediente administrativo de la SEREMI, alegando el efecto de non bis in ídem, nada dijo dicho órgano público en relación al principio de que una persona no puede ser doblemente sancionada por un mismo hecho.

Cita otro pasaje: "Las deficiencias de seguridad son: 1) la empresa no notificó la ocurrencia del accidente, como tampoco auto suspendió el funcionamiento de la moldurera, máquina N°5, no acatando lo estipulado en la Circular N°2345/07 de la SUSESO; 2) no acredita procedimiento de trabajo seguro para la máquina moldurera; 3) no acredita capacitación de los trabajadores en dichos procedimientos; 4) falta de control de analizar los riesgos y medidas de seguridad para un trabajo seguro, basando en las condiciones existentes; 5) trabajador no se encontraba informado de los riesgos a los cuales se exponía en la operación y uso de la máquina moldurera N°5; 6) no se observa señalética de seguridad instaladas en la máquina informado los riesgos al trabajador".

Analiza el reproche de la Administración según cada uno de puntos cuestionados:

En cuanto al primero, sin perjuicio de que su parte controvierte el carácter de grave que indica el acta y, en consecuencia, el deber de suspender la faena, en base a lo que posteriormente se expresará, tal como señala el Sr. Fiscalizador, en razón de que era la primera vez que ocurría en la empresa una situación como esta, es que no se procedió a suspender las faenas. En este sentido, la persona que estaba a cargo, considerando que el accidente sufrido se radicó en un solo trabajador y específicamente en una de sus falanges distales, sin involucrar la seguridad de otros trabajadores, ni de la faena completa, ni tampoco maniobras de reanimación, ni muerte o mutilación inhabilitante permanente, no consideró necesario suspender el funcionamiento de la empresa. En efecto, se comprendió por parte del personal a cargo que el accidente revestía cierta gravedad respecto del trabajador, individualmente considerado, que motivaba su



**Foja: 1**

transporte inmediato a un recinto médico y su mayor atención y apoyo, lo cual fue realizado con inmediatez, pero que no justificaba la suspensión de faenas.

Sobre el segundo, no es efectivo, ya que para lo anterior se acompaña documentación fundante que dan fe de los procedimientos seguros asociados a la máquina de moldura. Asimismo, hace presente que ésta fue aportada al expediente administrativo.

Respecto del tercero, no es efectivo, ya que para lo anterior se acompaña documentación que da fe de la capacitación de trabajadores en distintos procedimientos. Asimismo, fue aportada al expediente administrativo.

Por ejemplo, en sus faenas ha existido capacitación sobre procedimientos de trabajo seguro y riesgos asociados, lo que se traduce en capacitación sobre normas mínimas para el desarrollo de programas de vigilancia de la pérdida auditiva por exposición a ruidos en lugares de trabajo (prexor) y, por otro lado, capacitación por parte de su supervisor a cada uno de los empleados en sus respectivas labores diarias y maquinas a usar.

En cuanto al cuarto, no es efectivo, por lo mismo, se acompaña un anexo llamado "Procedimiento de Trabajo Seguro para maquina Moldurera", el cual es utilizado por nuestros trabajadores de forma constante y que justifica, entre otras cosas, el control de riesgos y medidas de seguridad. Asimismo, fue aportada al expediente administrativo.

Sobre el quinto, no es efectivo, ya que para lo anterior se acompaña documentación fundante que da fe que el trabajador fue informado en la oportunidad debida. Además, contaba con la experiencia necesaria en estos procedimientos, por lo mismo, se le contrató. Asimismo, fue aportada al expediente administrativo.

Respecto del sexto, el ISL les dio un certificado de cumplimiento. Efectivamente, asumió el compromiso ante el Instituto de Seguridad Laboral de implementar el Modelo de Sistema Básico de Gestión de Riesgos para la MIPYME. Esta situación se encuentra actualmente con un certificado de cumplimiento.

En cuanto a los fundamentos de derecho, primeramente afirma la caducidad del procedimiento administrativo. Expresa que consta en la resolución impugnada que el procedimiento administrativo comenzó el 8 de mayo de 2017, finalizando el 11 de diciembre de 2017, sin perjuicio de la notificación de la sentencia el 20 de diciembre de 2017. Es decir, tuvo un transcurso mayor al plazo de los 6 meses del Art. 27 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Al efecto, hace presente que en nuestro sistema también se contempla, en términos generales, un plazo de 6 meses para la tramitación del procedimiento administrativo. En este sentido, el Art. 27 de la Ley N°19.880, indica: "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses desde su iniciación hasta la fecha en que se emita su decisión final".

Sin perjuicio de lo dispuesto en dicha norma, en variadas ocasiones la Contraloría General de la República, así como los Tribunales Superiores de Justicia, han diluido la obligatoriedad de dicho plazo para casos de ejercicio de potestades sancionadoras, particularmente tratándose de la imposición de sanciones por parte de órganos de la Administración en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras. De esta manera, el establecimiento de un plazo para la Administración representa una garantía para el administrado, la cual le otorga la seguridad relativa a que no estará sometido indefinidamente a un procedimiento sancionador. Lo anterior, representa una obligación para la Administración, la que se ve legalmente obligada a concluir el procedimiento en el plazo estipulado para ello. Por ende, la caducidad del procedimiento se instituye



**Foja: 1**

porque la Administración debe soportar las consecuencias de un ejercicio deficiente o incorrecto de la potestad sancionadora, tal como ocurre en el caso en concreto con la SEREMI de Salud.

En conclusión, no existen en autos razones justificadas para la tardanza en la Administración, por ende, es aplicable la institución que consagra el Art. 27 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, Ley N° 19.880, operando la caducidad de las potestades sancionatorias de la SEREMI, dado el evidente transcurso del plazo de 6 meses entre el 8 de mayo de 2017 y el 11 de diciembre de 2017.

Prosigue afirmando una vulneración al principio de non bis in ídem. Como se acredita, el 25 de mayo de 2017 la Dirección del Trabajo notificó la resolución N°8507/17/49, aplicando una pena pecuniaria de 50 y 10 UTM (total 60 UTM). Aun cuando se acompañó la multa de la Dirección del Trabajo al expediente administrativo de la SEREMI, alegando el efecto de non bis in ídem, nada dijo dicho órgano público sobre esta materia. Ambas sanciones, de la Dirección del Trabajo y de la SEREMI, se fundan en exactamente en un mismo hecho, esto es, lo ocurrido el 26 de abril de 2017.

El principio non bis in ídem implica la prohibición de que una misma persona sea juzgada y sancionada dos veces por un mismo hecho. En este contexto, podemos distinguir entre non bis in ídem material, por una parte, y non bis in ídem en su sentido procesal o procedimental. La primera, como estándar sustantivo, se traduce en la prohibición de la doble valoración de un mismo hecho en la fundamentación de la sanción a ser impuesta sobre una persona. Por su parte, su aspecto procedimental dice relación con la exclusión de la posibilidad de que una misma persona sufra dos procesos punitivos por un mismo hecho, ya sea que el juzgamiento sea previo o simultáneo.

Cita jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema y el Tribunal Constitucional.

Sentado lo precedente, lo que nos convoca es determinar si la garantía de non bis in ídem puede alegarse frente a la tramitación de dos o más procedimientos administrativos sancionadores, como ocurrió con la Dirección del Trabajo y la SEREMI. Primeramente, la prohibición de doble enjuiciamiento en la que se traduce la vertiente procesal del principio en análisis implica, a su vez, la prohibición de tramitar de forma simultánea y sucesiva procedimientos administrativos de índole sancionadora respecto de unos mismos hechos. Por lo tanto, al haberse acompañado la multa de la Dirección del Trabajo al expediente administrativo de la SEREMI, con fecha 7 de junio de 2017, esta último debió haber dejado de conocer el caso en concreto. No obstante, la resolución reclamada indica; “se tendrá presente el antecedente acompañado con fecha 7 de junio de 2017, emanado de la Dirección del Trabajo” Es decir, le resta mérito.

En segundo lugar, en lo que respecta a la tramitación simultánea, la instrucción de dos o más procedimientos administrativos destinados a la punición de unos mismos hechos (26 de abril de 2017), que lesionan o ponen en peligro el mismo bien jurídico, constituye un ejercicio desproporcionado y arbitrario de la potestad sancionadora. Además, en el supuesto de que un órgano de la Administración advierta, o se le haga ver por parte del interesado, que existe pendencia de procedimientos administrativos destinados a sancionar los mismos hechos, la solución implicaría atender a las normas sobre conflictos de competencia contempladas en el ordenamiento jurídico. En este contexto, es el Art 39 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), el que dispone respecto de contiendas de competencia que: “Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán





**Foja: 1**

en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República”. Sin embargo, la SEREMI en un intento de independencia de los demás órganos públicos, sanciona sabiendo que los mismos hechos, exactamente los mismos presupuestos fácticos, ya han sido sancionados por otro órgano.

En tercer lugar, el principio non bis in ídem también prohíbe la tramitación sucesiva de dos procedimientos administrativos sancionadores, es decir, la instrucción de un nuevo procedimiento tras otro que haya concluido. De esta forma, representaría una cuestión pacífica reconocer la imposibilidad de tramitación de un nuevo procedimiento cuando en otro, con idéntico objeto, ha recaído resolución, tal como ocurre precisamente en el caso de marras y como se le hizo saber a la SEREMI de Salud. Por lo tanto, la SEREMI de Salud se encontraba legalmente imposibilitada de aplicar una nueva pena, por un mismo hecho, desde el momento que la Dirección del Trabajo le sancionó.

En cuarto lugar, el principio non bis in ídem garantiza que por un mismo hecho no pueden soportar más de una consecuencia punitiva. En efecto, la doctrina a través de don Humberto Nogueira Alcalá, en su obra Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, Tomo 2, Librotecnia, página 376, en lo que interesa expone “Así los efectos del principio ne bis in ídem o non bis in ídem contenido en nuestro bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales pueden resumirse de la siguiente forma, en lo que respecta al ius puniendi del Estado: a) se impide que un mismo factor sea valorado dos o más veces, teniendo presente la regla sustantiva que, lo que es elemento del delito no opera a la vez como criterio especial de punibilidad, impidiendo que por un mismo hecho se impongan consecuencias jurídicas diversas o múltiples. A las personas el principio non bis in ídem les garantiza que por un mismo hecho no pueden soportar más de una consecuencia punitiva”.

Asimismo, en quinto término, en virtud del principio non bis in ídem, queda prohibida la doble punición, a partir de un mismo hecho. En efecto, la doctrina en don Alejandro Vergara Blanco, en su estudio "esquema de los principios del derecho administrativo sancionador", Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Sede Coquimbo, Sección: Estudios, Año 11 - N°2 - 2004, en la página 146 señala que: “2° El ius puniendi del Estado, ya sea en su manifestación penal o administrativa, dada la evidente naturaleza común, en su ejercicio debe respetar los mismos principios de legalidad y tipicidad, y sus derivados (culpabilidad y non bis in ídem). En otras palabras, aunque exista una dualidad de sistemas represivos del Estado, en ambos casos, por su unidad material, aunque el procedimiento sea distinto, se han de respetar estos principios de fondo: es el mismo ius puniendi del Estado. Entonces, los principios conocidos generalmente como del derecho penal, hay que considerarlos como principios generales del derecho sancionador, y tales principios tradicionales del derecho penal se aplican a la esfera sancionatoria administrativa (...) En virtud del principio non bis in ídem, queda prohibida la doble punición, a partir de un mismo hecho”.

En sexto lugar, la potestad sancionadora de la Administración es el ius puniendi del Estado. Como lo ha reconocido la Excm. Corte Suprema, Rol N° 7112/2017, sentencia de 8 de junio de 2017, el Derecho Administrativo Sancionador es: "Quinto. Una 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. 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



**Foja: 1**

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

En séptimo lugar, la jurisprudencia ha aceptado que un mismo hecho no puede ser sancionado dos veces. Por ejemplo, la I. Corte de Apelaciones de Arica, bajo el Rol 86-2012, ha indicado: 16) Que por lo precedentemente expuesto, se accederá a lo pedido por el reclamante, en el sentido que teniendo plena aplicación el principio non bis in ídem, en el Derecho Administrativo, esto es, que un mismo hecho, como fue el accidente laboral que sufrió el operario don Nelson Santos López, el 2 de julio de 2010, mientras cumplía funciones en el interior del Puerto de Arica, se apliquen dos castigos administrativos, consistente en dos multas, ergo habiéndose iniciado y terminado primero la Investigación Sumaria Administrativa instruida por la Capitanía de Puerto de Arica, la sanción aplicada posteriormente por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Arica y Parinacota, deberá dejarse sin efecto.” En otras palabras, no pueden ser aplicados dos castigos administrativo que digan relación con un mismo hecho.

En conclusión, al haberse dilucidado la aplicación del principio alegado al caso de marras, y considerando que las sanciones aquí cursadas se fundan en un mismo hecho, misma persona e idénticas circunstancias fácticas, cabe solicitar la aplicación del principio de non bis in ídem, dado que no se puede ser sancionado doblemente, por dos instituciones públicas, SEREMI de Salud y Dirección del trabajo, a una misma persona, como deliberadamente ha ocurrido en el caso de marras, según se acredita en su escrito.

Como tercer argumento de derecho, en relación a la calificación jurídica de “grave” que tendría la lesión que afectó al trabajador Sr. Mora, su parte la controvierte expresamente. El artículo 5° de la Ley 16.744 señala que: "Para los efectos de esta ley se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte”. Ni incapacidad, ni menos muerte, ha ocurrido en el caso de marras con el trabajador Sr. Mora.

En este sentido, son las Circulares N° 2345 y 2378, ambas de 2007, de la Superintendencia de Seguridad Social, las cuales establecen los criterios para calificar a un accidente como grave. En efecto, la referida Circular N° 2345 establece cuándo un accidente de trabajo es grave, siendo el criterio más cercano el que "provoque, de forma inmediata, la amputación o pérdida de cualquier parte del cuerpo”, situación que no se ha configura en la especie, lo cual puede ser ratificado por el acta médica del trabajador, toda vez que no ha existido amputación o pérdida de una parte del cuerpo, médicamente comprobada. Por lo mismo, no fue declarada algún tipo de discapacidad en relación a la Ley N°16.744, dado que en términos médicos - afortunadamente - no se trató de la pérdida de una parte del cuerpo.

En efecto, la conclusión precedente se basa del análisis de las normas erradamente esgrimidas por los funcionarios de la "SEREMI" de Salud. De esta manera, señala el artículo 76 de Ley N° 16.744 - modificada por la Ley N° 20.123 -, lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, en caso de accidentes del trabajo fatales y graves, el empleador deberá informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda, acerca de la ocurrencia de cualquiera de estos hechos. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social impartir las instrucciones sobre la forma en que deberá cumplirse esta obligación. En estos mismos casos el empleador deberá suspender de forma inmediata las faenas afectadas y, de ser necesario, permitir a los trabajadores la evacuación del lugar de trabajo. La reanudación de faenas sólo podrá efectuarse cuando, previa fiscalización



**Foja: 1**

del organismo fiscalizados, se verifique que se han subsanado las deficiencias constatadas (...)".

Sin embargo, el artículo 5 de la misma Ley N° 16.744 indicada claramente que; "Para los efectos de esta ley se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte. Son también accidentes del trabajo los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar del trabajo, y aquéllos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores. En este último caso, se considerará que el accidente dice relación con el trabajo al que se dirigía el trabajador al ocurrir el siniestro. Se considerarán también accidentes del trabajo los sufridos por dirigentes de instituciones sindicales a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales. Exceptúanse los accidentes debidos a fuerza mayor extraña que no tenga relación alguna con el trabajo y los producidos intencionalmente por la víctima. La prueba de las excepciones corresponderá al organismo administrador".

Por lo tanto, su parte discrepa con esta calificación dada por la SEREMI, dado que la lesión sufrida no es grave, en los términos que lo plantea la Ley y la referida Circular, por consiguiente, no correspondía suspender la faenas. Además, lo precedente queda de manifiesto ya que al Sr. Mora no se le decretó ningún tipo de discapacidad.

Su cuarto argumento es la falta de motivación y error en la cuantía de la multa.

Se pregunta ¿Cuál es el fundamento objetivo para fijar una multa de 400 UTM? ¿Cuál es la valoración o motivación de acto administrativo? ¿En qué se funda la SEREMI de Salud para aplicar una pena de \$18.788.800? Afirma que en nada. Basta revisar el acto reclamado para percatarse que tiene 3 páginas, y en la parte denominada "con lo relacionado y considerado" debería encontrarse el fundamento para aplicar una pena, pero sólo continúa con la parte expositiva del acto administrativo.

En efecto, el primer párrafo sólo dice que los descargos presentados no eximen de responsabilidad a su persona; el segundo párrafo que la empresa debe velar por la seguridad de sus dependientes; el tercer párrafo que existen atenuantes en la responsabilidad por los hechos constatados; en el párrafo cuarto que se tendrá presente la multa cursada por la Dirección del Trabajo; y, en el quinto párrafo, se cita la normativa del Código Sanitario, Ley N°19.880 y demás que indica. Este supuesto argumentación, podría calzar perfecto en cualquier acto administrativo.

En conclusión, el acto administrativo no tiene una correcta correlación de los hechos con el derecho, no se ausenta de éste alguna motivación o fundamentación en concreto, ya que expone tan solo antecedentes del proceso administrativo y en la parte correspondiente, en la sección llamado a hacerlo, sólo agrega párrafos generales o tipos que podrían haberse aplicado a cualquier caso similar.

Además, como si lo anterior fuera poco, se cursa la multa de 400 UTM en números, pero en letra se consiga una suma de 450 UTM. No existe ni el más mínimo cuidado para sancionarle, dado que ni siquiera en la parte resolutive la SEREMI es coherente con ella misma, sin perjuicio de que en nada motiva su actuación y la aplicación de una pena. Tal como se acompaña, existen otros casos similares o idénticos donde la SEREMI ha sancionado con multas evidentemente menores a casos similares. En efecto, aun cuando su parte alegó atenuantes, la SEREMI lo sanciona con una multa que es igual o superior a 76 ingresos mínimos mensuales.



**Foja: 1**

En este contexto, el profesor de Derecho Administrativo, don Luis Cordero Vega, en sus Lecciones (Legal Publishing, 2015, Santiago, p. 252) señala, en consonancia con lo que se viene expresando, que los actos de gravamen, dentro de los que sitúa a las sanciones, forman parte del grupo respecto a los cuales la señalada Ley de Procedimientos Administrativos “exige especial motivación”. No obstante, en nuestro caso no existe motivación alguna, directa con los hechos, sino párrafos generales.

Por lo mismo, según indica el autor citado, la importancia de la motivación radica “en que la omisión de la misma o la circunstancia que esta sea insuficiente implica en general la existencia de un vicio de invalidez del acto dictado”. Esto es, las consecuencias de la mencionada falta o insuficiencia pueden llevar a vaciar a la resolución administrativa de la adecuada fundamentación que permita legitimarla, dejándola sin la racionalidad propia que permita justificarla ante el mundo del Derecho. Además, la exigencia de fundamentación de las determinaciones de la Administración, emana del inciso 4° del artículo 41 de la Ley N°19.880 cuando señala que: “las resoluciones contendrán la decisión, que deberá ser fundada”.

Para estos efectos, resulta de utilidad el fallo de la causa N° 95016/2016, Excmá. Corte Suprema, de 22 de marzo de 2017, cuando refiere que tratándose de resoluciones impugnadas, que tienen el carácter de actos administrativos, les resultan "aplicables los artículos 11 inciso 2° y 41 inciso 4° de la Ley N° 19.880, normas que exigen un estándar de motivación y fundamentación, siendo el motivo uno de los elementos del acto administrativo, que puede ser conceptualizado como “los hechos objetivos, anteriores y exteriores al acto y cuya existencia ha llevado a su dictación”.

Por consiguiente, todo acto administrativo debe contener los fundamentos en que se sustenta, con el fin de legitimar la decisión de la autoridad, razones que no pueden ser meramente formales, toda vez que caerían dentro de la categoría de arbitrarios y, por lo tanto, ilegales. Es por ello que, si el acto aparece desmotivado o con razones justificativas vagas, genéricas, imprecisas y que no se avienen al caso concreto, al ser un simple formulario del que sólo se reemplazan determinadas piezas, se debe concluir que el acto carece de uno de sus elementos esenciales.

De esta manera, del simple examen del acto reclamado, nos podemos percatar que no fundamenta adecuadamente la aplicación de una pena, utilizando párrafos genéricos o tipos, que podrían ser aplicados a cualquier caso. Por ende, el acto administrativo no se basta así mismo, por tener razones vagas, genéricas, imprecisas y ser un simple formulario que aplica una sanción desproporcionada.

En quinto argumento jurídico expresa que la multa es una pena, por ende, debe cumplir con los estándares del debido proceso. Como se aprecia de cada uno de los argumentos expuestos, la decisión que impone la multa carece de fundamento, lo que la hace ilegal y arbitraria. Toda autoridad que ejerce jurisdicción debe fundar sus decisiones en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 de nuestra Constitución Política de la República, pero en el caso concreto este fundamento se traduce en la enunciación de supuestos principios o argumentos etéreos que no cumplen con los presupuestos exigidos por la ley.

Independientemente del texto legal en que se encuentre, la privación de un derecho subjetivo o de un bien jurídico subjetivo debe ser consecuencia de un procedimiento previo legalmente tramitado, en virtud del artículo 19 N° 3 de la Constitución. En el caso en concreto, se pretende aplicar una pena - ya que la multa no es otra cosa que una pena - sobre la base de un errado sumario sanitario en sede administrativa, en cuya tramitación no se ha dado cumplimiento a las normas mínimas del debido proceso, que



**Foja: 1**

permitan a cualquier persona llegar a la misma conclusión a la cual erradamente ha llegado la autoridad administrativa.

Ahora bien, como disposición esencial en materia de investigación de infracciones que originen un sumario sanitario, el artículo 164 del Código Sanitario dispone que: "Cuando se trate de sumarios iniciados por denuncia de particulares, la autoridad sanitaria citará al posible infractor, así como al denunciante, y examinará separadamente a los testigos y demás medios probatorios que se le presenten, levantando acta de lo obrado ante dos personas, y se practicará las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados".

Luego, el artículo 166 del Código Sanitario señala que bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios "el acta que levante el funcionario del Servicio al comprobarla". Sin embargo, el mismo sólo se refiere a supuesto de hecho verificado por el funcionario respectivo y en el entendido que dicho funcionario, razonablemente, haya estado en condiciones de verificar los hechos. El artículo 166 debe ser interpretado y citado de forma completa, ya que el procedimiento no es al azar, sino que está regulado de forma armónica con la garantía constitucional del debido proceso. En este sentido, la primera parte de dicha norma da igual valor a la prueba testimonial, ya que usa la disyuntiva "o", indicando: "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" (...)

Sin embargo, el Sr. Fiscalizador de la SEREMI sólo se limita a levantar acta sin otras diligencias destinadas a practicar las investigaciones necesarias, excluyendo los parámetros de racionalidad y justicia que se exigen para la misma, acto que sirven de fundamento para la aplicación de una multa errada que no efectúa una debida valoración de la prueba. Por ende, no se ha tenido en cuenta por la autoridad administrativa el artículo 166 del Código Sanitario, ya que no se ha valorado el testimonio de dos personas contestes en el hecho, presentadas al sumario administrativo. Sólo se ha tenido en cuenta el acta fruto de una investigación teórica faltante de los parámetros investigativos que la propia norma sanitaria exige, que omite la cercanía con el debido proceso.

Por lo tanto, en sede administrativa rige en plenitud lo establecido en la norma constitucional precipitada, a la que debe agregarse lo señalado en los numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución y en especial lo dispuesto en su artículo 7, toda vez que se ha actuado fuera de la competencia que por ley tiene el SEREMI de Salud. Para satisfacer un imperativo de justo y racional procedimiento la imputación que se formule a un acto administrativo debe encontrarse revestida de la suficiente verosimilitud y ha de fundarse en hechos probados, cosa que no ocurrió en el caso en concreto. Es aplicable el precepto constitucional a cualquier órgano que ejerza funciones jurisdiccionales y cualquiera que sea la resolución como ha acontecido en el caso en concreto.

La resolución reclamada señala que se han infringido los artículos 3, y los artículos del título denominado como: "De las condiciones generales de seguridad", esto es, los artículos 36 y 37. Esta última disposición - precepto supuestamente infringido -, se refiere a condiciones materiales de seguridad que la empresa debe otorgar a los trabajadores. Como ha sostenido por una parte, no existe congruencia entre la imputación del acta a la que el Seremi le confiere valor de plena prueba, con las circunstancias reales y la normativa aplicable. Por lo tanto, no hay posibilidad de aplicar



**Foja: 1**

sanción - de derecho estricto - por un hecho que administrativamente no encuentra expresamente regulado.

Los hechos que originaron lo ocurrido no se refieren a condiciones objetivas del inmueble donde funciona la empresa, ni a un hecho imputable directamente a un acto u omisión física de la empresa de mi representación, sino que a un caso en que el trabajador abrió por voluntad propia una máquina. Es decir, no es aplicable lo dispuesto en los citados artículos 3, 36 y 37. Aun cuando las normas fueran aplicables - lo que no ocurre -, la lesión no ha sido ocasionada por las estructuras físicas de la empresa, tampoco ha sido causa porque los equipos o materiales estaban en malas condiciones, ni porque no había condiciones de seguridad en el inmueble donde ocurrieron los hechos. Sino porque se abrió por el Sr. Mora una máquina industrial en movimiento. Por otro lado, ¿cómo puede aplicarse una multa si del texto del art. 37 no se desprende infracción alguna?

Luego de analizar el artículo 37, concluye que cumple con suprimir de los lugares de trabajo factores de riesgo, ya que cuenta con personal capacitado que reduce los eventuales peligros a los mínimos posibles que los hechos de la naturaleza y los humanos puedan permitir. Por lo mismo, en 24 años, esto nunca había ocurrido. Además, la empresa de nuestra representación cuenta con vías de evacuación, cuenta con salidas de seguridad que contiene la señalización respectiva, elementos de protección personal, Departamento de Prevención de Riesgos, Comité Paritario, Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad, señalética clara y efectiva y con las demás medidas.

Las observaciones y objeciones formuladas por el Sr. Fiscalizador distan de la precisión de las obligaciones que ha señalado. No se ha cuestionado en ningún momento aspectos objetivos y materiales de la protección de los trabajadores que prestan servicios en las dependencias de la empresa de su representación, sino que se ha atribuido a un tercero una calidad que no tiene, con miras a aplicar una sanción y obtener un ingreso para el Fisco. Como se desprende de la norma indicada - aunque la misma no es aplicable -, no existe infracción alguna al artículo 37 como sostiene la Seremi.

Por lo tanto, existe una ausencia de la tipicidad en la conducta dado que el artículo 37 en comento no señala la conducta en específico y menos su eventual sanción. Sin tipicidad no puede haber pena. De esta manera, se aplica una sanción sólo en base a la discreción, situación no permitida por nuestro ordenamiento jurídico y por cuya integridad velan los Tribunales de Justicia, ya que el monto de la multa fue fijado sin fundamento alguno, no existiendo argumentos para sancionar con 400 UTM (o 450 UTM, dado que la parte resolutive no es clara).

**SEGUNDO:** Que con fecha 31 de enero del 2018 se celebró la audiencia de estilo, instancia en que compareció la parte demandada contestando la demanda por medio de minuta escrita, la que consta con fecha 30 de enero del 2018 en autos.

En cuanto a los antecedentes, explica que el Sumario Sanitario que otorga marco a la sentencia reclamada, se inició con el acta de inspección de fecha 08 de Mayo de 2017, en cuya virtud el funcionario fiscalizador de la Secretaría Regional Ministerial de Salud don Eduardo Zamorano se constituyó en barraca de madera, ubicada en Franklin N° 352, comuna de Santiago, de propiedad de don Santiago Cerfogli Flores, atendida la existencia de un accidente laboral de carácter grave que afectó al trabajador don José Andrés Mora Orellana, quien prestaba servicios como operario de maquinaria, hecho acaecido el día 26 de Abril de 2017, a las 14:30 horas aproximadamente, en circunstancias en que el trabajador se encontraba operando una máquina moldurera, momento en el cual al parecer una madera se traba. Luego ajusta las medidas con una



**Foja: 1**

llave francesa, la cual apretó una guía y se le abre dicha llave; al retirar la protección de los cuchillos para visualizar de mejor forma la posición de éstos, atrapan el guante del trabajador provocando la amputación de la falange distal dedo medio, más trauma anular y herida contusa del 2 al 5 pulpejo de la mano derecha; cabe señalar que el trabajador había parado la máquina con el botón rojo de seguridad antes de efectuar las maniobras descritas, pero dadas las altas revoluciones que gira el cuchillo, por su inercia después de apagada gira entre 20 a 25 segundos cronometrados en terreno; luego de ocurrido el accidente es auxiliado por sus compañeros de trabajo y trasladado a la Posta central para su atención médica; el accidente cumple con los criterios establecidos en la circular N° 2345/07 de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y Ley N° 16744/68.

Al momento de la fiscalización, el fiscalizador de la Seremi de Salud pudo constatar la siguiente infracción en materias de Higiene y Seguridad:

- 1) La empresa no notificó la ocurrencia del accidente, como tampoco auto suspendió el funcionamiento de la moldurera, máquina N° 5, no acatando lo estipulado en la circular N° 2345/07 de la SUSESO;
- 2) No acredita procedimientos de trabajo seguro para la máquina moldurera;
- 3) No acredita capacitación de los trabajadores en dichos procedimientos;
- 4) Falta de control de analizar los riesgos y medidas de seguridad para un trabajo seguro, basado en las condiciones existentes;
- 5) Trabajador no se encontraba informado de los riesgos a los cuales se exponía en la operación y uso de máquina moldurera N° 5;
- 6) No se observa señalética de seguridad instalada en la máquina informado los riesgos al trabajador.

Por lo hechos antes descritos, se procedió a citar al propietario de la empresa para la audiencia de descargos y rendición de pruebas fijada para el día 22 de mayo de 2017, ante el Departamento Jurídico de la Secretaría Regional Ministerial de Salud, audiencia a la cual compareció la reclamante y expresó, en lo pertinente, que en el lugar de trabajo se mantienen todas las medidas de seguridad e importancia del cargo a realizar. Agrega que fue acordado mediante contrato de trabajo que la labor del trabajador accidentado era la de operador de cepilladora para efectuar movimientos y cortes de madera. Agregó también que el trabajador afectado revisa la máquina sin dar aviso correspondiente al supervisor del recinto. Declara que solo al ser uno el trabajador afectado, no era necesario suspender el funcionamiento de la citada máquina. Señala también que se cuentan con todos los instructivos y/o documentos solicitados por la Autoridad Sanitaria. También señala que desde el 1° de Enero de 1993, es primera vez que se ven enfrentados a un suceso como este. Se indica también que con fecha 25 de Mayo de 2017, se les notificó de una multa por parte de la Inspección del Trabajo.

Al efecto solicita el rechazo de la reclamación deducida en autos, en virtud de las siguientes consideraciones:

En cuanto a la caducidad del procedimiento administrativo, indica que la reclamante sostiene que por haber transcurrido el plazo de 6 meses desde que se inició el procedimiento administrativo y la fecha en que finalizó el mismo mediante la dictación



**Foja: 1**

de la sentencia sanitaria reclamada en autos, por lo que en su opinión se estaría infringiendo lo establecido por el artículo 27 de la Ley 19.880, sobre bases de Procedimientos Administrativos.

Sobre el particular solicita el rechazo de la referida alegación, atendidas las siguientes consideraciones:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, los preceptos de ese texto legal deben aplicarse en forma supletoria, en caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales.

Lo anterior, implica que los procedimientos administrativos especiales que prevé la ley deben regirse por la normativa que los contiene, quedando sujetos a las prescripciones de la referida ley N° 19.880 en aquellos aspectos no regulados por la legislación especial.

Así entonces, al tenor de lo expuesto y teniendo en consideración que las normas que regulan el sumario sanitario no fijan un plazo máximo para su tramitación, se hace necesario recurrir a lo previsto en el mencionado artículo 27 de la ley N° 19.880, que indica, que salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

No obstante, recuerda tal como lo ha declarado de manera reiterada la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República en diversos dictámenes que, salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos que la ley establece para los trámites y decisiones de la Administración no son fatales, toda vez que tienen por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, y que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo, de modo que la expiración de dichos términos no impide que las correspondientes actuaciones se lleven a cabo con posterioridad a ella.

Lo anterior, se entiende que sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que puedan originarse con motivo de la inobservancia de los plazos que la ley fija para el desempeño de las funciones o facultades de los servicios públicos.

De modo que falta un elemento de la esencia para que opere la preclusión, entendiendo por preclusión, según la ha definido la Doctrina, como "la pérdida o extinción o caducidad de una facultad procesal"; por lo tanto, la preclusión supone como requisito o condición sine qua non, la existencia de un plazo fatal y que la actividad procesal se verifique después del vencimiento del mismo, cuestiones que no acontecen en el caso de la Sumario Sanitario N° 5245/2012, desde que el plazo señalado en el artículo 27 y 45 de la Ley 19.880 no tienen carácter de fatal.

Respecto de la vulneración del principio non bis in ídem, la reclamante sostiene que la multa que le fue aplicada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud R.M., sería improcedente en razón de que con fecha 25 de mayo de 2017 la Dirección del Trabajo le notificó la Resolución N° 8507/17/49, por medio de la cual le aplicó una multa de 60 UTM, por lo que se le estaría multando 2 veces por los mismos hechos.

De acuerdo a su entender, mediante la aplicación de la multa por parte de la Secretaría Regional Ministerial de Salud R.M. se estaría vulnerando el principio jurídico del "Non Bis In Ídem" que implica la prohibición de que una misma persona sea juzgada y sancionada dos veces por un mismo hecho.





**Foja: 1**

Al respecto, solicito el rechazo de tal alegación desde que en la especie no ha existido vulneración a dicho principio, conforme expresa.

El principio "Non bis in ídem", como criterio informador del derecho administrativo sancionador, en los sistemas legales en que ha sido expresamente establecido, exige la concurrencia de tres presupuestos básicos; 1.- Identidad de hecho; 2.- identidad de sujeto; 3.- identidad de fundamento.

Así lo señala, por ejemplo, la legislación española en el artículo 133 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que al efecto dispone: "No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento".

Este principio históricamente se ha construido para evitar la doble incriminación o sanción por vía penal y administrativa, resolviéndose a favor de la prevalencia de la sanción penal. Sin embargo, como ha señalado Juan Alfonso Santamaría Pastor, la aplicación de este principio posee "importantes salvedades en el ámbito de las sanciones administrativas", ya que "la duplicidad de sanciones sólo se excluye cuando entre ambas exista identidad de sujeto, hecho y fundamento".

De este modo si no existe la triple identidad ya señalada, la Administración, puede y debe sancionar a través de sus distintos órganos y servicios investidos legalmente de la potestad de sancionar.

Así lo ha entendido también el tratadista español González-Varas Ibáñez, al expresar: "No es pues el principio de non bis in ídem un principio absoluto, como también lo corrobora la posibilidad de imponer multas coercitivas junto a la sanción administrativa"

Todo lo anteriormente expresado, se puede señalar a modo de referencia, respecto de la legislación comparada que ha reconocido expresamente el principio "Non bis in ídem" respecto de la potestad sancionatoria de la Administración.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico conviene ir en forma más cautelosa, puesto que no se ha establecido el principio "Non bis in ídem", como un principio general de obligada aplicación en materia de derecho sancionador administrativo.

A este respecto, hace presente que nuestro Tribunal Constitucional, en relación a los otros principios generalmente aplicables en materia de potestad sancionatoria administrativa, a saber, el principio de legalidad y el principio de tipicidad de las sanciones, ha señalado expresamente que aun cuando las sanciones administrativas y las penas, pertenezcan a una misma actividad sancionadora del Estado, "están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3º del artículo 19".

En otras palabras, el Tribunal Constitucional ha establecido como doctrina que los principios de legalidad y tipicidad, - a diferencia de la sanción penal en donde rigen en plenitud por mandato del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política - se aplican con matices en el ámbito de las sanciones administrativas. Así lo ha dicho el Excelentísimo Tribunal, expresamente respecto de dos principios fundamentales en materia sancionatoria, otro tanto debe predicarse respecto del llamado principio "Non bis in ídem".



**Foja: 1**

Por ello, debe concluirse que el principio "Non bis in ídem", no tiene una aplicación plena, rigurosa y exhaustiva en el ámbito de las potestades sancionatorias de la Administración. Conviene incluso hacer presente que tratadistas como Bandeira de Mello, al tratar los principios que rigen las sanciones administrativas, omite la referencia al principio en comentario.

Asentado lo anterior, se niega toda infracción al principio non bis in ídem por parte de la Seremi de Salud R.M., pues no se dan los supuestos necesarios para su configuración. En efecto, el citado principio supone como presupuesto de aplicación la concurrencia de una triple identidad: del hecho, del sujeto y de fundamentos.

En la especie, el hecho de que la Seremi de Salud haya sancionado al actor la multa reclamada en autos y que la Dirección del Trabajo le hubiere aplicado una multa mediante Resolución N° 8507/17/49, esta última no reclamada por el actor, no configura una infracción al principio non bis in ídem, toda vez que no se da entre ambas sanciones, la triple identidad a que se hace referencia (sujeto, hecho y causa), y que es necesaria para estar frente a una contravención a este principio, puesto que mediante la sentencia reclamada en autos se sancionó a la reclamante por infracción a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley N° 16.744/68, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y lo dispuesto por los artículos 3°, 37, 38 y 53 del Reglamento sobre Condiciones Ambientales y Sanitarias Básicas en los Lugares de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 594/99, del Ministerio de Salud. Lo anterior, a diferencia de la multa impuesta por la Dirección del Trabajo mediante la Resolución N° 8507/17/49, ya que en ella se sancionó al reclamante por infringir lo dispuesto por los artículos 76 inciso 4° y final de la Ley N° 16.744/68, e infracción a lo dispuesto en los artículos 184 y 506 del Código del Trabajo, y artículo 21 del D.S. N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

De lo señalado precedentemente, queda de manifiesto que en la especie no ha existido una vulneración al principio "non bis in ídem" (sic) que alega la reclamante, y que la Seremi de Salud R.M. ha actuado dentro de sus facultades, en el ámbito de sus competencias, y en la fiscalización y sanción de normas que de forma exclusiva le fueron atribuidas.

A mayor abundamiento, la posibilidad de aplicar una pluralidad de multas existe, pues previamente ha existido una pluralidad de infracciones y la concurrencia de normas sancionadoras derivadas de diferentes sujeto, hecho y causa, lo que significa en definitiva, que se está sancionando por fundamentos o causas distintas, siendo ello clara evidencia de que en la especie no se ha configurado el citado principio non bis in ídem.

En el mismo orden de ideas, y tal como señala la Excma. Corte Suprema en causa Rol N° 5889-2004, considerando sexto, "las responsabilidades políticas, penales, civiles, administrativas o de otro orden que pueden derivar de un mismo hecho ilícito, tienen distinta naturaleza, se persiguen, por regla general, a través de procedimientos diferentes y ante autoridades diversas y dan lugar a sanciones de variada índole que pueden aplicarse simultánea o sucesivamente, sin que ello violente el principio non bis in ídem, que forma parte del régimen jurídico vigente, en la medida que lo recogen", tal como sucede en la especie, pues se está frente a autoridades distintas, con competencias propias y que iniciaron procedimientos diferentes, y lo señalado por la Excma. Corte Suprema permita hacer la interpretación que realiza la contraparte, en orden a que por tratarse de dos órganos de la administración del Estado que intervinieron en el asunto, se habría vulnerado el citado principio.

Complementa con jurisprudencia de la Illma. Corte de Apelaciones de Santiago.



**Foja: 1**

Sobre el supuesto error en la calificación del accidente laboral, señala que la reclamante pretende impugnar la calificación de "grave" del accidente laboral, y de esta forma, eludir su responsabilidad en el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 76 de la Ley N° 16.744 a la Mutual de Seguridad, fundamento que resulta ser completamente equivocado, conforme señala.

En efecto, el inciso 4° del artículo 76 de la citada Ley dispone que: "Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, en caso de accidentes del trabajo fatales y graves, el empleador deberá informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda, acerca de la ocurrencia de cualquiera de estos hechos. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social impartir las instrucciones sobre la forma en que deberá cumplirse esta obligación".

En cumplimiento de la disposición legal precedentemente transcrita, la Superintendencia de Seguridad Social emitió la Circular N° 2345, de fecha 10 de enero de 2007, que "Imparte instrucciones respecto de las obligaciones impuestas a las empresas por los incisos cuarto y quinto del artículo 76 de la ley n° 16.744, en virtud de lo establecido en la ley n° 20.123", la cual estableció en el acápite I. Antecedentes, en su N°1 lo siguiente:

"1. En conformidad con lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto del artículo 76 de la Ley N° 16.744, si en una empresa ocurre un accidente del trabajo grave o fatal, el empleador deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

1.1 Suspender en forma inmediata las faenas afectadas y, de ser necesario, permitir a los trabajadores evacuar el lugar de trabajo.

1.2 Informar inmediatamente de lo ocurrido a la Inspección del Trabajo (Inspección) y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud (Seremi) que corresponda".

Lo anteriormente señalado ha sido reiterado mediante diversos oficios emitidos por la SUSESO, entre los cuales cabe destacar el Oficio Ord. N° 052849, de fecha 20 de agosto de 2010, que en su punto 2., indica lo siguiente:

"Esta Superintendencia, mediante la Circular N° 2.345, de 10 de enero de 2007, ha establecido qué accidentes del trabajo se deben considerar como accidente del trabajo grave, para efectos de las obligaciones establecidas para los empleadores, en los incisos cuarto y quinto del artículo 76 de la ley No 16.744, esto es, suspender en forma inmediata las faenas afectadas y, de ser necesario, permitir a los trabajadores evacuar el lugar de trabajo, e informar inmediatamente de lo ocurrido a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda".

De modo que no cabe duda alguna que el deber de "informar inmediatamente de lo ocurrido a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda" recae en el empleador y no en la Mutual de Seguridad.

En seguida, la misma Circular N° 2345 de la SUSESO, en el punto 2 del acápite II. Antecedentes, se encarga de señalar que se entiende por accidente fatal y grave:

"2. Para los efectos de las obligaciones antes señaladas, se entenderá por:

a) Accidente del trabajo fatal, aquel accidente que provoca la muerte del trabajador en forma inmediata o durante su traslado a un centro asistencial.

b) Accidente del trabajo grave, cualquier accidente del trabajo que:

- Obligue a realizar maniobras de reanimación, u



**Foja: 1**

- Obligue a realizar maniobras de rescate, u
- Ocurra por caída de altura, de más de 2 mts., o
- Provoque, en forma inmediata, la amputación o pérdida de cualquier parte del cuerpo, o
- Involucre un número tal de trabajadores que afecte el desarrollo normal de la faena afectada".

Ahora bien, la SUSESO se ha encargado de aclarar cuando se está en presencia de un accidente falta y/o grave, y mediante su Oficio Ord. N° 052849, de fecha 20 de agosto de 2010, sus acápites 2.1. y 2.2. ha señalado lo siguiente: "2.1 En primer término, cabe hacer presente que la definición de accidente del trabajo grave, contenida en dicha circular, es de tipo operacional y no clínica ni médico legal, ya que tiene como finalidad que el empleador, que es quien debe cumplir con las obligaciones señaladas, reconozca con facilidad cuándo debe informar de lo ocurrido a las entidades fiscalizadoras, autosuspender las faenas afectadas y mantenerla hasta que dichas entidades autoricen la reanudación.

2.2 En el inciso cuarto del artículo 76 de la Ley N° 16.744, se establece qué accidentes son los que se deben informar, "(...) accidentes del trabajo fatales y graves (...)", es decir, se está refiriendo a los accidentes definidos en el inciso primero del artículo 5° de la Ley N° 16.744, a saber: "Para efectos de esta ley se entiende por accidente del trabajo toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte.". Por lo anterior, debe existir una lesión que se genera a causa o con ocasión del trabajo, y ésta debe provocar una incapacidad o la muerte del trabajador.

De modo que resulta evidente la omisión de parte de la reclamante de su deber de informar a la Seremi de Salud de la Región Metropolitana atendida la gravedad del accidente laboral sufrido por el trabajador de la empresa sumariada, y, por lo mismo, la procedencia de la multa aplicada mediante la Sentencia Sanitaria reclamada en autos. Cita jurisprudencia para reafirmar lo anterior.

En cuanto a la supuesta falta de motivación y error en la cuantía de la multa, expresa que la reclamante sostiene que en la resolución impugnada adolecería de falta de fundamentación, lo que, en su opinión la misma infringiría lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley N° 19.880. Sobre ello señala que la reclamante parece olvidar que en materia de actos administrativos rige el principio del informalismo, lo que significa que se deben eliminar los obstáculos puestos innecesariamente en el desarrollo de un procedimiento propio de la Administración, a fin de que éste se realice de forma ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad. En consecuencia, el procedimiento administrativo debe orientarse a evitar lo complicado y excesivamente burocrático, prefiriendo un moderado formalismo, sencillez y flexibilidad.

Por lo demás, estando asegurado el derecho de las partes para impugnar al acto administrativo por medio del cual se le aplica a los administrados una multa ante tribunales judiciales, no resulta lógico y atenta en contra del citado principio, el pretender someter la aplicación de la multa a los principios que rigen el proceso civil contradictorio.

En el caso de la resolución impugnada, resulta evidente de que la misma contiene los fundamentos suficientes para una sentencia emanada de una autoridad administrativa. En cuanto a la disconformidad en cuanto al monto de la multa entre lo expresado en



**Foja: 1**

letra y números, dicho error no es causal de nulidad de la misma sentencia desde que la reclamante tiene la posibilidad de solicitar la rectificación de la sentencia ante la Seremi de Salud de la R.M., y además, porque el inciso segundo del artículo 13 de la ley N° 19.880 dispone que el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado, lo cual no acontece en el caso de autos, en que se trata de un error de transcripción fácilmente subsanable que no afecta la validez de la sentencia sanitaria.

Respecto de la juridicidad del acto administrativo impugnado, la sentencia dictada en el Sumario Sanitario N° 1976/2017, se encuentra ajustada a derecho, emana de autoridad con competencia para ello, y los hechos en que se fundamenta el fallo se encuentran debidamente acreditados, conforme señala:

El Código Sanitario en sus artículos 161, 162, 166, 167 y 174 establecen lo siguiente:

- "Art. 161. (152) Los sumarios que se instruyan por infracciones al presente Código y a sus reglamentos, decretos o resoluciones del Director General de Salud, podrán iniciarse de oficio o por denuncia de particulares".

- "Art. 162. (153). La autoridad sanitaria, tendrá autoridad suficiente, para investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias".

- "Art. 166. (157). 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".

- "Art. 167. (158). 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 infracciones antes señaladas podrán ser sancionadas, además, con la clausura de establecimientos, edificios, casas, locales, 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; con el comiso, destrucción y desnaturalización de productos, cuando proceda".

A su vez la Ley 19.937, publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de diciembre de 2004, que modifica el D.L. N° 2.763, de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana, dispone en sus artículos 4 N° 3, 5 inciso 1° y 14 B, lo siguiente:

"Artículo 4°.- Al Ministerio de Salud le corresponderá formular, fijar y controlar las políticas de salud. En consecuencia tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

3.- Velar por el debido cumplimiento de las normas en materia de salud.



**Foja: 1**

La fiscalización de las disposiciones contenidas en el Código Sanitario y demás leyes, reglamentos y normas complementarias y la sanción a su infracción cuando proceda, en materias tales como higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo, productos alimenticios, inhumaciones, exhumaciones y traslado de cadáveres, laboratorios y farmacias, será efectuada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, sin perjuicio de la competencia que la ley asigne a otros organismos".

"Artículo 5°.- El Ministerio de Salud estará integrado por el Ministro; la Subsecretaría de Redes Asistenciales; la Subsecretaría de Salud Pública y las secretarías regionales ministeriales".

"Artículo 14 B.- Las secretarías regionales ministeriales de salud tendrán las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud:

1.- Velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad. Asimismo, adecuar los planes y programas a la realidad de la respectiva región, dentro del marco fijado para ello por las autoridades nacionales.

2.- Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren, de conformidad con lo previsto en el Artículo 14C.

3.- Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados.

4.- Velar por la debida ejecución de las acciones de salud pública por parte de las entidades que integran la red asistencial de cada servicio de salud y, en su caso, ejecutarlas directamente, o mediante la celebración de convenios con las personas o entidades que correspondan.

En el ejercicio de estas funciones, coordinará aquellas acciones de promoción y prevención cuya ejecución recaiga en los servicios de salud.

5.- Mantener actualizado el diagnóstico epidemiológico regional y realizar la vigilancia permanente del impacto de las estrategias y acciones implementadas.

6.- Colaborar, a solicitud de cualquier organismo público del sector salud, en la implementación de procedimientos de recepción de reclamos.

Los procedimientos a que se refiere este numeral deberán ser concordados con los mencionados organismos, conforme lo determine el reglamento.

7.- Cumplir las acciones de fiscalización y acreditación que señalen la ley y los reglamentos y aquellas que le sean encomendadas por otros organismos públicos del sector salud mediante convenio.

8.- Evaluar el nivel de cumplimiento de las metas fijadas a las entidades administradoras de salud municipal y sus establecimientos, conforme a lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.813.



**Foja: 1**

9.- Organizar, bajo su dependencia y apoyar el funcionamiento de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez.

10.- Las demás que establezcan las leyes y reglamentos".

Por último, el Decreto Supremo N° 594 que aprueba el Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, del Ministerio de Salud, publicado en el Diario Oficial el 29 de abril de 2000, establece en su artículos 3° dispone lo siguiente:

- "Artículo 3°: 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".

En seguida, diversas normas legales y reglamentarias otorgan pleno valor al acta que al efecto levante el funcionario fiscalizador, el cual tiene el título de Ingeniero en Prevención de Riesgos, de modo que se trata de un profesional que cuenta con las competencias y capacidades para efectuar la labor fiscalizadora que le encomienda la ley:

Los artículos 156 y 166 del Código Sanitario disponen al efecto:

- "Art. 156. (147). Estas actuaciones serán realizadas por funcionarios del Servicio Nacional de Salud. Cuando con ocasión de ellas se constatare una infracción a este Código o a sus reglamentos, se levantará acta dejándose constancia de los hechos materia de la infracción.

El acta deberá ser firmada por el funcionario que practique la diligencia, el que tendrá el carácter de ministro de fe".

- "Art. 166. (157). 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".

Cita jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema para reafirmar lo anterior.

Afirma que de modo tal, de la atenta lectura de las normas precedentemente transcritas queda meridianamente claro que la SEREMI de Salud aplicó la multa impuesta conforme a la normativa vigente que la faculta para ello y los hechos por los cuales se sancionó a la reclamante se encuentran acreditados en el Sumario Sanitario, lo cual excluye toda ilegalidad o arbitrariedad del acto administrativo impugnado.

Sobre la supuesta falta de tipicidad del acto administrativo, la reclamante alega una supuesta falta de tipicidad de los hechos por los cuales fue sancionada su representada por infracción a lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento sobre Condiciones Ambientales y Sanitarias Básicas en los Lugares de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 594/99, del Ministerio de Salud.

Sobre el particular solicita el rechazo de esta alegación porque el artículo 37 del citado D.S. N° 549/1999 establece en forma categórica que el empleador tiene un deber de salvaguardar la vida e integridad física de sus trabajadores, norma que se encuentra complementada con lo establecido por el inciso 1° del artículo 184 del Código del Trabajo, en cuanto establece un deber ineludible del empleador de proporcionar a sus trabajadores todos los implementos necesarios para prevenir accidentes laborales.



**Foja: 1**

Al efecto basta con que se encuentre legalmente establecido este deber de resguardo de la vida e integridad física de los trabajadores para que el empleador necesariamente deba adoptar todas las medidas tendientes a asegurar dicho resguardo, lo que naturalmente incluye el deber de que sus trabajadores cuenten con dichos elementos de seguridad, de manera eficaz, puesto que de otra forma no se cumpliría con el mandato legal de velar por dicho deber de seguridad en el trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, y tomando en cuenta lo señalado por la reclamante, es posible señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que los principios del Derecho Penal resultan aplicables al Derecho Administrativo Sancionador. No obstante lo anterior, no es menos cierto que también ha precisado que esta aplicación debe hacerse de manera atenuada.

En efecto, mediante sentencias Rol N° 479, de fecha 8 de agosto de 2006 y Rol N° 480 de fecha 23 de julio de 2006, el Tribunal Constitucional estableció que si bien los principios jurídicos y reglas del Derecho Penal resultan aplicables al Derecho Administrativo, éstos deben aplicarse con matices, adaptaciones, flexibilidades, aplicando principios iguales pero no de la misma manera, o con menor exigencia que en el Derecho Penal como ha ocurrido en la especie, sin que exista una contravención al respecto.

Cita jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema.

Afirma es improcedente la rebaja del monto de la multa.

Hace presente que el artículo 171 del Código Sanitario, ubicado dentro del Libro X, Título II, constituye una vía especial de reclamación, establecida exclusivamente como un medio para anular sentencias sanitarias que aplican sanciones, las cuales a su vez, son el resultado de un proceso público contradictorio en el cual se otorga audiencia a la parte sancionada, el que conocemos como Sumario Sanitario.

Al respecto, el artículo 170 del Código Sanitario señala que: "La clausura y demás medidas sanitarias ordenadas en la sentencia no podrán dejarse sin efecto o suspenderse a menos que el Director General de Salud así lo ordenare, o que lo dispusiera la justicia ordinaria al fallar por sentencia definitiva ejecutoriada o que cause ejecutoria, la reclamación que se interponga."

El artículo 171 antes mencionado, expresa por su parte que: "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 Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida".

A su vez, el artículo 172 preceptúa que "las sentencias que dicte la autoridad sanitaria podrán cumplirse no obstante encontrarse pendiente la reclamación a que se refiere el artículo anterior, sin perjuicio de lo que por sentencia definitiva ejecutoriada o que cause ejecutoria resuelva la justicia ordinaria al pronunciarse sobre aquélla."

Conforme a su texto expreso, las reseñadas normas del derecho administrativo sanitario otorgan competencia al juez ordinario civil exclusivamente para conocer de la





**Foja: 1**

reclamación contencioso administrativo anulatorio especial en contra de la sentencia que aplica una sanción administrativa.

Dicha competencia además permite a la judicatura ordinaria únicamente dejar sin efecto o suspender la sanción, más de ninguna forma se admite modificarla o fijar una sanción distinta de la aplicada por la autoridad sanitaria, lo cual es de toda lógica en nuestro sistema jurídico, por cuanto no corresponde en ningún caso al juez ordinario, erigirse en administrador y con ello atropellar las competencias de esa función del Estado.

Se podrá notar de la lectura de la demanda, que la parte reclamante plantea peticiones que de forma alguna se enmarcan en las competencias que al efecto establece el Código Sanitario, por cuanto concretamente solicita en subsidio "que se rebaje el monto de la multa en la cantidad que S.S. estime procedente", en circunstancias que carece de facultades para fijar una sanción distinta de la aplicada por la autoridad sanitaria.

Resolver lo contrario, aceptando la posibilidad de que se rebajara la multa impuesta, equivaldría a vulnerar lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República que bajo sanción de nulidad, prohíbe a cualquier magistratura atribuirse otra autoridad o derechos -ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias- que aquellos expresamente por la Constitución o la ley conferidos, violentando además el principio de separación de poderes al mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos, contrariando el artículo 4° del Código Orgánico de Tribunales.

Por tanto, sin perjuicio de lo señalado en el numeral II. precedente, procede que se rechace la reclamación subsidiaria de rebaja de la multa impuesta por la autoridad sanitaria, ya que atendido el tenor expreso de los artículos 170 a 172 del Código Sanitario, el tribunal carece de facultades para rebajar la multa impuesta por la sentencia antes citada.

**TERCERO:** Que, la actora, con el objeto de acreditar sus alegaciones rindió en autos la siguiente prueba documental, la que se acompañó con las formalidades correspondientes:

1.- Resolución exenta N°007599 de 11 de diciembre de 2017, pronunciada por don Carlos Aranda Puigpinos, Secretario Regional Ministerial de Salud, Región Metropolitana; y acta de notificación por cédula de 20 de diciembre de 2017 efectuada por la Seremi de Salud.

2.- Acta de entrega de artículo de seguridad; entrega de capacitación sobre procedimientos de trabajo seguro y riesgos asociados; entrega de procedimiento de trabajo seguro; entrega de informe de riesgos laborales, sus consecuencias y medidas preventivas; y entrega de reglamento interno.

3.- Certificado de cumplimiento de 4 de octubre de 2017, emitido por doña Aida Airas Rojas del Instituto de Seguridad Laboral; y carta de incorporación de 4 de octubre de 2017, sistema básico de gestión de riesgos para unidades empleadoras afiliadas al Instituto de Seguridad Laboral.

4.- Acta de requerimiento de documentación y citación; anexo de requerimiento documentación y citación de fiscalización seguridad y salud laboral y accidentes de trabajo; y acta de constatación de hechos en terreno; e informe de inicio de fiscalización.

5.- Resolución de multa N°8507/17/49, de 25 de mayo de 2017, de 50 y 10 UTM.



**Foja: 1**

6.- Asesoría básica en seguridad y salud en el trabajo del Instituto de Seguridad Laboral; certificado de denuncia Individual de Accidente de Trabajo de 27 de abril de 2017; formulario de causas y medidas correctivas; formulario de medida inmediatas; verificación de cumplimiento; formulario único de solicitud de prestaciones preventivas; acta de visita a unidad laboral; prescripción medidas correctivas; informe de cumplimiento de medidas prescritas; carta de incorporación; y certificado de cumplimiento.

7.- Contrato de trabajo Sr. José Mora.

8.- Primera parte sumario administrativo expediente Rol N°1976/2017, SOPR, Departamento Jurídico, Seremi de Salud Metropolitana de Santiago.

9.- Segunda parte, sumario administrativo expediente Rol N°1976/2017, SOPR, Departamento Jurídico, Seremi de Salud Metropolitana de Santiago.

10.- Obligación de informar riesgos laborales del empresario unipersonal Sr. Cerfogli.

11.- Procedimiento de trabajo seguro para moldurera del empresario unipersonal Sr. Cerfogli.

12.- Reglamento Interno de Higiene y Seguridad del empresario unipersonal Sr. Cerfogli.

13.- Facturas de compras de elementos de seguridad (5 y 25 de abril de 2017) emitidas al Sr. Cerfogli.

14.- Cartas de recepción del Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en la Dirección del Trabajo y Seremi de Salud (9 de noviembre de 2015).

15.- Resolución Ex. N°245, de 5 de enero de 2015, que sanciona con 280 UTM, pronunciada por la Seremi de Salud de la Región Metropolitana.

16.- Resolución Ex. N°245, de 2 de noviembre de 2012, que sanciona con 200 UTM, pronunciada por la Seremi de Salud de la Región Metropolitana.

17.- Consulta situación tributaria de 27 de diciembre de 2017, contribuyente Sr. Santiago Cerfogli Flores, Servicio de Impuestos Internos.

18.- Resolución Rol Civil N°5762-2014 de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, que confirmó la sentencia definitiva de primer grado.

19.- Resolución Rol Civil N°5192-2017 de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, que revocó la sentencia definitiva de primer grado.

**CUARTO:** Que, por su parte, la reclamada rindió la siguiente prueba documental, no objetada en autos:

1.- Copia autorizada de Sumario Sanitario, expediente N° 1976 del año 2017.

**QUINTO:** Que la reclamación que da origen a estos autos, pretende impugnar la Resolución de Sumario Sanitario N° 1976-2017, de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, mediante la cual se aplica una sanción de multa a don Santiago Cerfogli Flores, por infracción a los artículos 76 de la Ley N° 16.744/6B sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y 3, 37, 38 y 53 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, aprobado por



**Foja: 1**

el D.S. N° 594/99 del Ministerio de Salud, multa ascendente a UTM 400 o 450 (no está determinado con certeza)

**SEXTO:** Que atendidas las alegaciones pronunciadas por la reclamante en el escrito del libelo, corresponde primeramente atender a las que por su naturaleza son de previo y especial pronunciamiento, esto es, la caducidad del plazo para la dictación de la sentencia administrativa y la vulneración al principio de *non bis in ídem* en la misma.

**SÉPTIMO:** Que en cuanto a la caducidad del plazo, del tenor de los artículos 26 y 27 de la Ley 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, se puede determinar la fatalidad de su carácter o no.

En cuanto a la primera de las normas, ésta determina la posibilidad de ampliar los plazos establecidos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. Por otra parte, la segunda norma establece que “*Salvo caso fortuito o fuerza mayor (...)*” el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses.

Del análisis de ambas normas se puede colegir que el legislador no ha establecido un límite claro para la determinación del plazo final que tiene el órgano administrativo para dictar su decisión, por cuanto permite su ampliación y establece circunstancias en las que no ha de estarse al límite fijado. Por consiguiente, no es posible tener dicho plazo por uno de aquellos que la ley ha determinado como fatales, ya que estos tienen características derivadas de la naturaleza de los términos e instituciones que regulan que les otorgan esa calidad, y respecto de los cuales no se admite prórroga ni circunstancias atenuantes de su fatalidad, con lo que difieren notablemente del término expresado en el artículo 27 de la ley en estudio. Esto llevará a rechazar esta alegación de la reclamante.

**OCTAVO:** Que en cuanto a la vulneración del principio *non bis in ídem*, ha basado su alegación la reclamante en que previamente a la dictación de la decisión final y multa en la sentencia de la SEREMI, había sido sancionado por la Dirección del Trabajo.

Para poder determinar la procedencia de esta reclamación, es necesario primeramente determinar cuál es la naturaleza de la potestad sancionatoria, para luego establecer de donde proviene su fundamento en el caso concreto, y finalmente concluir si hubo o no infracción al principio por el cual no se puede sancionar dos veces por el mismo hecho y donde encuentra su basamento tal principio.

**NOVENO:** Que en relación a la determinación de la naturaleza de la potestad sancionatoria de la Administración, existen dos opciones posibles: Que dicha potestad sea un sistema de penalización “*sui generis*”, con su normativa y fundamentación propia – y por consiguiente se aparte de los límites establecidos para el derecho de las penas - o que sea manifestación del *ius puniendi* estatal - y en consecuencia deba obedecer a sus límites propios -.

Al respecto, ha de tenerse presente la jurisprudencia de los tribunales superiores, que han señalado que la potestad sancionadora de la Administración admite un origen común con el derecho penal en el *ius puniendi* del Estado, y por consiguiente, se encuentra limitada por las mismas garantías de la Carta Fundamental para el derecho punitivo.

Esta cuestión no podría ser de otra manera si se considera que, aun cuando la sanción penal que coarta las libertades personales de una persona no tiene la misma intensidad que la multa que pueda provocarse como transgresión a la protección estatal de los mismos derechos, si es cierto que dicha intensidad, en el caso de la potestad sancionatoria del Estado, ha alcanzado niveles similares al del ámbito penal. En ambos



**Foja: 1**

casos, dichas sanciones apuntan a la protección de los derechos de las personas y evitar su vulneración, cuestión que ha sido recogida por el legislador al otorgarle a la Administración del Estado la discrecionalidad en el monto de las multas, equiparándolas en su gravedad para el patrimonio del deudor a una sanción penal.

De esta manera, proviniendo ambas potestades de la misma fuente, cual es la potestad sancionatoria prescrita por la Carta Magna, es cierto que aquella en cuanto ejercida por la Administración, debe recoger los mismos principios, limitaciones y garantías que el *ius puniendi* ha establecido para los tribunales de justicia en su competencia penal.

**DÉCIMO:** Que dicho esto, ha de considerarse de donde proviene el fundamento del Estado para sancionar en los casos concretos.

Al respecto, ha contestado la reclamada que la duplicidad de sanciones sólo se excluye cuando existe entre ambas identidad de sujeto, hecho y fundamento. Luego, la SEREMI de Salud ha sancionado de conformidad a las infracciones a la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y también al Reglamento sobre Condiciones Ambientales y Sanitarias Básicas en los Lugares de Trabajo, lo que difiere de la multa impuesta por la dirección del trabajo, ya que ella sancionó por infracción a la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, al Código del Trabajo y al D.S. N° 40 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En primer lugar, el hecho de que existe normativa común para fundamentar ambas sanciones, esto es, la infracción al artículo 76 de la Ley N° 16.744/68, es un indiciario del fundamento del mismo y de lo que se dirá a continuación.

El conflicto es que si se sigue la misma lógica que ha entablado la reclamada, entonces el fundamento de la pena queda sujeta a la emisión de diversas normas por parte del legislador o en las potestades legislativas del ejecutivo, por lo que cada norma dictada sucesivamente significaría el fundamento de una nueva pena, lo que lleva al absurdo de ampliar el ámbito punitivo de forma absoluta por el sólo mérito de la voluntad legislativa estatal. En tal sentido, yerra el demandado por cuanto el fundamento de la sanción, respecto a sus basamentos de derecho, no radica en leyes diversas, sino simplemente en la Ley en cuanto fuente única del *ius puniendi* estatal, y es deber de la Administración del Estado el recoger todas sus fundamentaciones legales en un solo procedimiento que concluya con la dictación de una sola pena.

**DÉCIMO PRIMERO:** Que así, es dable tener presente que una garantía fundamental establecida en el N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República es la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, y específicamente, el hecho de que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, correspondiendo al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos. De esta norma es posible concluir que por cada sentencia sólo se admite un proceso previo, y que dentro de las garantías que el legislador admite, se ha entendido de manera pacífica por la doctrina y la jurisprudencia que se contempla aquella que prohíbe sancionar dos veces por el mismo hecho, o el ya comentado principio del *non bis in idem*.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que ha probado la reclamante que previamente a ser sancionado por la SEREMI de Salud, con fecha 25 de mayo del 2017 la Dirección del Trabajo le notificó de la resolución N° 8507/17/49, aplicando una pena pecuniaria de 50 y 10 UTM. Así, el hecho materia de la infracción ya se encontraba sancionado por parte del órgano estatal, no siendo admisible que por diversas ramas de la



C-37248-2017

**Foja: 1**

Administración del estado y alegando fundamentos legales distintos se proceda a penalizar por el mismo hecho, como fuere razonado en los considerandos precedentes.

Esta cuestión llevara a acoger el reclamo interpuesto.

**DÉCIMO TERCERO:** Que el resto de la prueba rendida en autos y las alegaciones formuladas por las partes en nada alteran lo resuelto precedentemente, por lo que su análisis pormenorizado será omitido.

Por estas consideraciones y teniendo presente lo dispuesto en los artículo 144, 160, 170, 346 N°3, 680 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; 1698 del Código Civil; artículo 161 al 174 del Código Sanitario;

**SE DECLARA:**

I. Que se acoge el reclamo interpuesto por don SANTIAGO JOSÉ CERFOGLI FLORES. En consecuencia, se deja sin efecto la resolución exenta N° 007799 de fecha 11 de diciembre del 2017 dictada por la SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA, en todas sus partes.

II. Que se condena en costas a la reclamada.

Regístrese.-

PRONUNCIADA POR DOÑA JACQUELINE IVETTE BENQUIS MONARES,  
JUEZA TITULAR DEL DÉCIMO NOVENO JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO.

Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 162 del C.P.C. en **Santiago, diez de Septiembre de dos mil dieciocho**



C-37248-2017

Foja: 1



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.

A contar del 12 de agosto de 2018, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>