



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.815-22

[27 de octubre de 2022]

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

CAROLINE RAMÍREZ MANCILLA Y OTROS

EN EL PROCESO ROL C-1019-2021, SEGUIDO ANTE EL PRIMER
JUZGADO DE LETRAS DE COYHAIQUE.

VISTOS:

A fojas 1, Caroline Ramírez Mancilla, Brenda Betancourt Torres, Giovanni Morales Araujo, Patricio González Carrasco, Alejandro Matamala Fraga y Claudia Mancilla Hernández deducen requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 163, 166, 167 y 174 del Código Sanitario, en el proceso Rol C-1019-2021, seguido ante el Primer Juzgado de Letras de Coyhaique.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Código Sanitario

(...)

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

(...)

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

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

(...)



Artículo 174. *La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.*

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

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

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

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto a la gestión judicial en que incide la acción de fojas 1, consignan los seis requirentes que la Secretaria Regional Ministerial (SEREMI) de Salud de Aysén les notificó, con fechas 20 y 21 de julio de 2021, sendas resoluciones (números 2111470, 2111460, 2111485, 2111484, 2111457 y 2111486) por las cuales les impuso a cada uno la multa de 100 UTM (cien unidades tributarias mensuales).

El fundamento de dichas resoluciones, en todos los casos, es el mismo: que, conforme al acta de fiscalización respectiva, elaborado por el funcionario fiscalizador de la propia SEREMI, los requirentes no habrían contado, al momento de la fiscalización, con los respectivos permisos o salvoconductos para transitar en zona en cuarentena.

De las resoluciones acompañadas a los autos, aparece que se dieron por infringidas la Resolución 43/2021 del Ministerio de Salud, y la Resolución N° 95/2021 del Ministerio de Salud, relativas a desplazamiento en cuarentena, y medidas sanitarias por brote de COVID-19.

Esto, a pesar de que, en cada caso, se acreditó contar con esos permisos, se indica por la actora a fojas 5. Es decir, la autoridad, a priori y en aplicación de los artículos 163 y 166 del Código Sanitario -impugnados-, dio a un acta mayor valor probatorio, desestimando la prueba por las reclamantes en la especie.

Consecuencialmente, la resolución librada fue dictada en razón de un procedimiento nacido de preceptos de ley que vulneran los “derechos y principio al debido proceso y al principio de presunción inocencia, sin perjuicio de aplicar una sanción infraccional, multa, para un tipo no especificado, aplicando e integrando por analogía cuerpos normativos varios, con la única finalidad de sancionar y sostener una multa por una infracción que ya había nacido como tal, incluso antes (art. 163) de escuchar los descargos, con clara infracción, incluso al artículo 174 del mismo cuerpo normativo”.



Las referidas resoluciones de multa de la SEREMI fueron objeto de reclamación judicial por la parte requirente, conforme al artículo 171 del Código, en el juicio sumario que se ventila ante el Primer Juzgado de Letras de Coyhaique bajo el Rol C-1019-2021.

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

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

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

Por otro lado, el artículo 174, al disponer que la infracción de cualquiera de las disposiciones del Código o de sus reglamentos, o las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales; afecta el principio de legalidad y tipicidad, al reenviarse la conducta sancionatoria a Reglamentos o resoluciones y no estar dispuesta en la ley a lo menos en su núcleo esencial; y se conculca el principio de proporcionalidad de las sanciones, desde que la ley tampoco dispone criterios de graduación de la multa según la gravedad de la infracción, la culpabilidad u otros criterios, dejando al mero arbitrio de la autoridad la imposición de una multa que puede ir desde los 5000 a los 50 millones de pesos, en un marco de discrecionalidad administrativa que contraría el referido principio de proporcionalidad recogido en la Carta Fundamental.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a trámite y declarado admisible por la Primera Sala, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 67 y 99; ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión concernida.



Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal por el Consejo de Defensa del Estado, solicitando el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes.

En su presentación de fojas 107 y siguientes, el Consejo de Defensa, en primer término, explica que los hechos que motivaron el sumario sanitario sublite, para a continuación consigna que en el marco precisamente de dicho sumario sanitario, todos los requirentes fueron debidamente citados, formularon sus descargos, y adjuntaron prueba, por lo que no existe en esa etapa afectación al debido proceso.

Se agrega que, por cierto, la reclamación judicial actualmente se encuentra en estado de prueba, por lo que también está garantizado el derecho a defensa y al debido proceso de los actores, sin que se vislumbre así en el caso concreto infracción alguna al invocado artículo 19 N° 3 constitucional.

La causa civil de reclamación de multa se encuentra suspendida desde el 2 de febrero de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 93 N° 11 de la Constitución Política de la República. Con fecha 11 de enero de 2022 se dictó la interlocutoria de prueba, la que fijó los siguientes hechos pertinentes, substanciales y controvertidos: “1.- Efectividad de haberse verificado los hechos que motivaron las sanciones impuestas por la SEREMI de Salud de la Región de Aysén a los reclamantes. “2.- Procedencia de las sanciones aplicadas por la demandada a las reclamantes. En la efectividad, hechos y fundamentos constitutivos de esta”. Cabe hacer presente que, con fecha 20 de enero de 2022, venció el término probatorio.

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

Más aun, se indica que “lo expuesto por los requirentes, resulta errado, ya que el juez debe rechazar la reclamación si los hechos que motivan la aplicación de la sanción se encuentran comprobados en el sumario, no en el acta de inspección, la que es solo un antecedente del proceso sanitario. Por lo tanto, corresponderá a la autoridad sanitaria acreditar, en sede jurisdiccional, la efectividad del acaecimiento de los hechos que motivaron la aplicación de la multa” (fojas 118).

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

Por todo lo cual, a fojas 136 se concluye que “las normas contenidas en el Código Sanitario no podrían provocar en su aplicación una incongruencia jurídica de orden constitucional, por lo que la inaplicabilidad que ha solicitado el requirente debe ser rechazada en todas sus partes”.



Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en sesión de Pleno de 23 de agosto de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Se adoptó el acuerdo y la causa quedó en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

- Respecto de la impugnación de los artículos 163, 167 y 174 del Código Sanitario:
La Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señor NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señor RODRIGO PICA FLORES y señora DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar el requerimiento.
Por su parte, los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, votaron por acoger la acción deducida a fojas 1 en esta parte.

- Respecto de la impugnación del artículo 166 del Código Sanitario:
La Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señor NELSON POZO SILVA, y señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar el requerimiento.
Por su parte, los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES, votaron por acoger la acción deducida a fojas 1 en esta parte.

SEGUNDO: Que, en esas condiciones, el requerimiento de autos será rechazado en todas sus partes.

Respecto de la impugnación de los artículos 163, 167 y 174 del Código Sanitario, será rechazado por mayoría de votos.

Y, por su parte, respecto de la impugnación del artículo 166 del Código Sanitario se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado también en esta parte.

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



SE RESUELVE:

- I. **QUE, RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 163, 167 Y 174 DEL CÓDIGO SANITARIO, SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. **QUE, ESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 166 DEL CÓDIGO SANITARIO, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6º, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- III. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- IV. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

VOTO POR RECHAZAR

La Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señor NELSON POZO SILVA y señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes consideraciones

I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: La gestión pendiente sobre la cual recae el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de autos tiene su origen en las resoluciones números 2111470, 2111460, 2111485, 2111484, 2111457 y 2111486 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Aysén, mediante las cuales se les impuso a cada uno de los requirentes -Carolina Ramírez, Brenda Betancourt, Giovanni Morales, Patricio González, Alejandro Matamala y Claudio Mancilla- una multa de 100 U.T.M por concurrir a un establecimiento de comercio dedicado a juegos electrónicos de destreza y habilidad, que estaba funcionando en calle Lautaro N° 135, comuna de Coyhaique, sin contar con salvoconducto individual, permiso de desplazamiento colectivo o permiso único colectivo que los habilitara para desplazarse y encontrarse en el lugar, en circunstancias que dicha comuna se encontraba en la fase 1 de “cuarentena” decretada por la autoridad competente.

SEGUNDO: En contra de las sanciones administrativas los afectados dedujeron reclamación de multa ante el 1º Juzgado de Letras de Coyhaique, en el



proceso Rol C-1019-2021, sosteniendo que contaban con autorización para transitar, por lo que la circunstancia invocada en el acta respectiva no era efectiva. Asimismo, alegaron que la multa ha sido cursada con infracción al debido proceso y al principio de proporcionalidad. Debido a lo anterior, solicitaron en su reclamación que las multas sean dejadas sin efecto o, en subsidio, sean rebajadas en su mínimo. Tal reclamo se encuentra en etapa probatoria, fijándose ya los puntos de prueba.

TERCERO: Los requirentes piden la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de cuatro artículos del Código Sanitario (163, 166, 167 y 174).

Al efecto, señalan que el artículo 163, al disponer que deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva; el artículo 166, al indicar que bastará para dar por establecida la infracción de leyes o reglamentos el acta que levante el funcionario; y, el artículo 167, al preceptuar que establecida la infracción la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite, vulneran el derecho a una investigación y procedimiento racionales y justos.

Lo anterior, se funda en que “iniciado el sumario de oficio, la ley ya, a priori, califica al sumariado como infractor, con la única base de lo constatado por el mismo fiscalizador del Servicio; y luego, con el sólo mérito de dicha acta, la autoridad dictará la sentencia. Así, se constituye una presunción de derecho de responsabilidad, y se da valor de plena prueba al acta del mismo fiscalizador, debiendo el juez, imperativamente, fallar sólo con el mérito de aquella y sin posibilidad del administrado de desvirtuar los hechos y rendir prueba en contrario” (fs. 7), afectando con ello el principio de inocencia y el derecho a una tutela judicial efectiva.

Junto a lo anterior, los requirentes reprochan que el artículo 174 del mismo Código infringe tanto el principio de legalidad y tipicidad “al reenviarse la conducta sancionatoria a Reglamentos o resoluciones y no estar dispuesta en la ley a lo menos en su núcleo esencial” (fs. 7), como el principio de proporcionalidad, desde que la ley no dispone un criterio de graduación de la multa, dejando al mero arbitrio de la autoridad su imposición.

II. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SON IMPUGNABLES

CUARTO: Antes de analizar los reproches que formula la parte requirente, conviene tener presente que una de las características que tienen los actos administrativos es el de ser impugnables mediante las acciones que la ley establezca. En efecto, si bien la administración crea, modifica o extingue derechos y situaciones jurídicas que gozan de una presunción de validez y deben ser por ello cumplidas por sus destinatarios por lo que gozan de ejecutividad, esta llamada “*autotutela administrativa, en caso de conflicto, desplaza al destinatario de la decisión administrativa la carga de acudir al Juez o Tribunal contencioso-administrativo competente para defender sus derechos e intereses legítimos*”(Sánchez Morón, Miguel (2013), Derecho Administrativo, 9º ed., Ed. Tecnos, p. 106).

Ello es recogido en el propio texto constitucional, cuando su art. 38 dispone: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”. Así lo garantizan en términos genéricos tanto el artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado como el artículo 15 de la Ley N° 19.880, y además



numerosas leyes especiales que permiten dirigirse en contra de un acto o de una omisión administrativos. En el primer caso lo que se pide al Tribunal es que revise lo resuelto por la administración; en el segundo, se le solicita que le ordene el acto que ha omitido.

Cuando se recurre en contra de un acto, la ley establece la causal que lo hace procedente. Más aún si se reclama ante los tribunales de justicia. En algunos casos tal causal es individualizada genéricamente (por ejemplo, “ilegalidad”); en otros, en cambio, el legislador detalla cuál es la índole de la ilegalidad reclamada.

QUINTO: Como los actos decisorios de los órganos administrativos -que son aquellos que se pronuncian sobre la cuestión de fondo y en los cuales éstos expresan su voluntad- son producto de un procedimiento administrativo fundado en el principio de contradictoriedad, el que permite a los interesados en cualquier momento aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, no se llega al tribunal sin haber pasado antes por esta sucesión de actos trámite, los que buscan dar garantía de sus derechos a quienes resulten afectados por la decisión administrativa (artículos 8° y 41, 10 y 18 de la Ley N° 19.880).

En tal sentido, el proceso administrativo forma parte también del racional y justo procedimiento a que se refiere la Constitución en el numeral 3 de su artículo 19 (STC 1413/2009, 2301/2012, 2036/2011). De ahí que algunos vicios de que adolezca el acto se construyan en relación con el procedimiento administrativo. Así, por ejemplo, pueden existir vicios vinculados al procedimiento propiamente tal, como la falta de emplazamiento, la omisión de trámites o no llevar el expediente; o vicios vinculados a la decisión misma, como son la ausencia de motivo, de motivación, la motivación insuficiente o la incongruencia de la motivación (artículos 8, 10, 11, 17 f), 30, 31, 35, 38, 39, 41, 60, a) de la Ley N° 19.880).

Cuando el juez contencioso administrativo examina la decisión en base al procedimiento administrativo debe revisar los trámites, documentos, instrumentos probatorios incorporados a él y la ponderación que la administración hizo de todos esos antecedentes. Entonces sucede que el procedimiento de impugnación judicial no está desligado de la etapa previa, generada en la administración, sino que justamente esa ella la que debe ser juzgada por el tribunal.

III. LA INSPECCION Y LAS ACTAS

SEXTO: Ahora bien, los sumarios administrativos iniciados de oficio -como el que dio origen a la gestión judicial pendiente en esta causa- nacen como consecuencia de la inspección efectuada por el funcionario encargado de fiscalizar que los particulares cumplan con lo dispuesto en la ley y en las normas reglamentarias que la ejecuten.

En general, la inspección corresponde a una técnica de intervención administrativa que forma parte del género de las comprobaciones que realiza la autoridad para verificar y controlar el debido cumplimiento de prohibiciones, obligaciones, cargas u otras prescripciones contenidas en el ordenamiento jurídico y en diversos otros actos emanados de la autoridad (Leal Vásquez, Brigitte. “La Potestad de Inspección de la Administración del Estado”. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, pp. 53-56). En cuanto técnica de intervención, forma parte esencial de la actividad policial o de ordenación de la administración, de carácter



ejecutivo, puesto que significa limitar o restringir - de acuerdo con el ordenamiento jurídico - el ejercicio de derechos y obligaciones.

Si la inspección es un tipo de control que realiza la administración que está dirigido, principalmente, a velar por el cumplimiento de las normas (Rivero Ortega, Ricardo. *El Estado Vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*. Madrid, Tecnos, 1999, p. 75), ésta no sólo verifica el cumplimiento de las normas jurídicas, sino que, además, los diversos actos administrativos que condicionan el desarrollo de determinadas actividades, relevantes para el desarrollo de la sociedad. Así, la inspección puede tener como parámetros de control a las leyes, reglamentos, autorizaciones de funcionamiento, permisos, etc.

Por otra parte, para comprobar la adecuación al ordenamiento jurídico de los derechos y las obligaciones de los particulares se emplean técnicas de recopilación de datos, vigilancia, investigación, entre otras (García Ureta, Agustín. *La Potestad Inspectora de las Administraciones Públicas*. Barcelona, Marcial Pons, 2006, p. 29).

SÉPTIMO: La inspección administrativa se caracteriza entonces por dos elementos esenciales: primero, por ser una actividad material y altamente técnica de la administración y, segundo, por ser una actividad eminentemente instrumental (Leal Vásquez, Brigitte; Ob.cit. pp. 57-60).

En efecto, y en primer lugar, la inspección administrativa es una actividad material de la administración: importa el despliegue de recursos materiales y personales para desenvolverse en los diversos sectores donde ella tiene aplicación. En la práctica, los órganos de la administración que poseen potestad para inspeccionar, deben contar con recursos económicos y humanos para realizar de manera periódica inspecciones en los lugares donde sus competencias deban recaer. Además es una actividad altamente técnica, ya que muchas veces se debe hacer uso de maquinarias, procedimientos y métodos de investigación para analizar si el objeto inspeccionado cumple o no con las prescripciones que lo rigen. De la misma manera, el personal a cargo de la inspección -“los inspectores o fiscalizadores”- deben contar con una alta cualificación técnica.

En segundo lugar, la inspección administrativa es una actividad eminentemente instrumental. Es el medio más paradigmático por el cual la administración puede comprobar si los estándares normativos que deben cumplir ciertas actividades económicas o de relevancia social son o no observados. Mediante las inspecciones la administración adquiere conocimiento respecto de si se cumplen o no las leyes, los reglamentos u otras prescripciones contenidos en diversos actos de la autoridad. Si bien hoy en día la administración cuenta con innumerables mecanismos para obtener este dato objetivo (entre los que cabe nombrar a deberes legales de información, los requerimientos particulares de información, las citaciones ante la autoridad, etc.), la inspección sigue constituyendo el mecanismo clásico y tradicional de control y fiscalización utilizado por la administración.

OCTAVO: La inspección cumple dos finalidades básicas.

Por una parte, una importante función preventiva. Como la administración puede inspeccionar y fiscalizar en los momentos que ella estime pertinente, recae en los particulares la necesidad de observar siempre y en cada momento las prescripciones que rigen el desarrollo de sus actividades. En este sentido, la inspección es útil por dos razones. Primero, porque otorga una herramienta: “el conocimiento“ a la administración para el diseño de mecanismos que eviten la producción de daños y



peligros en el desarrollo de las actividades fiscalizadas. Segundo, porque produce un evidente efecto intimidatorio sobre los ciudadanos que no son sujetos directos de la inspección, pero que sí pueden llegar a serlo de manera potencial en el futuro. Así, la inspección se transforma en “*una advertencia de control permanente del cumplimiento de obligaciones y deberes*” (Bermejo Vera, José. La Administración Inspectora. En: Revista de Administración Pública, 147: p. 53, septiembre - diciembre, 1998).

Por otra parte, la inspección cumple una función correctiva. Ello es así ya que, en caso de constatare incumplimientos o indisciplinas normativas, surge la necesidad de corregir, de forma urgente, los riesgos y peligros que dichas situaciones signifiquen para la comunidad. A este respecto cabe hacer una distinción en torno a la entidad de los daños aparejados a la situación de incumplimiento. Así, en casos menos graves, la autoridad administrativa otorga un plazo al particular para que ajuste su comportamiento y subsane las deficiencias detectadas tras la inspección. Sin embargo, en casos de gravedad, la autoridad debe intervenir de inmediato, corrigiendo de manera rápida y efectiva los daños derivados del incumplimiento. Esto último tiene lugar, típicamente, mediante la imposición de diversas medidas cautelares, tales como la clausura, las prohibiciones temporales de funcionamiento, la prohibición de comercializar ciertos productos, entre otras.

NOVENO: La inspección se traduce en la realización de una visita al lugar donde se desarrolla la actividad inspeccionada o donde se fabrican o producen los objetos, mecanismos o procedimientos a inspeccionar. Se trata, entonces, de una actuación administrativa realizada in situ, mediante la cual el funcionario respectivo consigue una percepción sensorial directa de la realidad.

En general, se pueden distinguir tres etapas en la realización de la visita inspectiva: activación, desarrollo y finalización (Leal Vásquez, Brigitte, ob.cit. pp. 163-167).

La primera etapa -de activación- puede originarse de oficio, a solicitud de parte interesada o por denuncia presentada ante la autoridad. En esta etapa, el inspector o fiscalizador concurre personalmente al lugar a inspeccionar y se identifica como tal.

La segunda etapa tiene lugar con el desarrollo mismo de la inspección. En ella se produce el despliegue de medios materiales y personales que permiten levantar la información necesaria para determinar si la actividad u objeto inspeccionado cumplen con las prescripciones aplicables. En esta etapa los inspectores hacen uso de diversas técnicas de registro de información (tomar fotografías, realizar grabaciones, tomas de muestras, analizar la documentación relevante existente en el lugar y otras técnicas de inspección ocular). Durante su realización, el sujeto fiscalizado suele estar presente. Este debe colaborar en los casos que corresponda y no debe entorpecer las labores de inspección realizadas por los funcionarios.

La etapa de finalización corresponde al levantamiento del acta de inspección. En dicho documento, el inspector deja constancia de todo lo observado y de todos los mecanismos utilizados para adquirir un conocimiento fehaciente y objetivo de la realidad observada. El acta constituye el trámite final de la inspección.

DÉCIMO: El acta de inspección es el trámite más relevante durante la realización de la visita inspectiva, debido a que en ella se plasma toda la información recopilada por el inspector durante su labor fiscalizadora.



En cuanto tal, el acta es un documento emitido por un órgano de la administración, por el cual se recoge el resultado de las actuaciones de comprobación o investigación, declarándose en él ya sea la conformidad o bien la disconformidad de la actividad inspeccionada a la normativa que le es aplicable (Fernández Ramos, Severiano. La Actividad Administrativa de Inspección. Granada, Comares, 2002, p. 442).

El contenido de las actas de inspección viene determinado, principalmente, por el objeto de la misma. Cada órgano administrativo elabora las actas a modo de formulario, para que ellas sean llenadas o completadas por el inspector con la información que la autoridad estime necesaria y pertinente en cada tipo de inspección.

DÉCIMO PRIMERO: En general, las actas constan de tres partes. La primera de ellas es identificativa de la actuación administrativa que se realiza. En ella se debe registrar el nombre del inspector, sujeto fiscalizado, lugar que se fiscaliza y el motivo por el cual se realiza la actuación. Además, debe quedar constancia de la hora de inicio y de término de la visita inspectiva. Estos datos permiten asociar la actuación a un determinado expediente de fiscalización.

La segunda parte de las actas contiene, en general, una descripción detallada de los hechos que ha observado el inspector y respecto de los cuales ha tomado un conocimiento directo y fehaciente. Se debe tratar de un relato claro y pormenorizado, reflejo de una actividad objetiva de calificación jurídica.

Finalmente, el acta debe contener la firma del inspector. Eventualmente, contendrá la firma del sujeto fiscalizado y/o de otros sujetos que hayan participado durante la realización de gestiones de comprobación.

DÉCIMO SEGUNDO: Tratándose de la inspección sanitaria, el Código Sanitario la regula como una potestad de la autoridad sanitaria, estableciendo tres tipos de requisitos de validez respecto de las actas. El primero de ellos es de carácter subjetivo, pues las actuaciones de inspección deben ser realizadas por funcionarios (artículo 156); el segundo requisito es de naturaleza material, ya que en el acta debe dejarse “constancia de los hechos materia de la infracción” (artículo 156); finalmente existe un requisito formal, en atención a que el acta debe ser firmada por el funcionario que practique la diligencia (artículo 156), sin perjuicio de que el resto de los concurrentes a la inspección también puedan firmarla (artículo 158).

Asimismo, el Código del ramo entrega distintas funcionalidades al acta de inspección. Por de pronto, dejar constancia de los hechos (artículo 156). Enseguida, puede dar lugar a un sumario administrativo iniciado de oficio (artículo 163). Asimismo, puede llegar a tener valor probatorio si comprueba la infracción (artículo 166). Finalmente, permite al inspector tomar ciertas medidas (prohibición de funcionamiento, paralización de faenas, destrucción y desnaturalización de productos) con el solo mérito del acta (artículo 178).

IV. NO HAY AFECTACIÓN A LA PROHIBICIÓN DE PRESUNCIÓN DE DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL NI INDEFENSIÓN

DÉCIMO TERCERO: El primer reproche formulado por los requirentes recae en que las normas impugnadas, específicamente los artículos 163 al tratar al sumariado como “infractor”, el art. 166 al establecer que “basta para dar por establecida la existencia de una infracción” el acta administrativa y el art. 167 al señalar que con el mérito de dicha acta se deberá dictar sentencia “sin más trámite”,



constituyen una presunción de derecho de responsabilidad que afecta el derecho a un procedimiento racional y justo asegurado por el art. 19, N° 3, inciso sexto, de la Constitución.

DÉCIMO CUARTO: Al respecto, cabe señalar lo siguiente. En primer lugar, no es efectivo que el sumariado quede en la indefensión. Desde luego, iniciado el sumario, es citado a una audiencia ante la autoridad “con todos sus medios probatorios” (artículo 163). Enseguida, de acuerdo a la Ley N° 19.880, supletoria del Código (artículo 1°), las personas tienen el derecho de aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio (artículo 17, letra g)). Asimismo, el instructor del procedimiento respectivo no puede rechazar las pruebas solicitadas por el interesado, salvo que sea manifiestamente improcedente o innecesario rendirla, y mediante resolución fundada (artículo 35). El interesado puede aportar cualquier medio de prueba (artículo 35). Toda prueba aportada por el interesado debe apreciarse por la autoridad llamada a resolver (artículo 35). Y los errores en la prueba, justifican el recurso de revisión (artículo 60). También tiene derecho a presentar recursos administrativos (artículo 15 y 59).

En segundo lugar, los preceptos impugnados no descartan prueba adicional. El acta no es plena prueba. La infracción puede darse por establecida con el acta que levante el funcionario sólo si ésta es suficiente para comprobar la infracción (artículo 166). Los hechos deben ser comprobados en el sumario sanitario (artículo 171). Por lo mismo, el acta puede ser desvirtuada por otras pruebas.

Hay que distinguir dos cosas. Una, es el valor del acta. Esta puede llegar a probar los hechos, bajo ciertas condicionantes. Otra cosa es que el acta quede asentada por falta de pruebas que la controviertan.

El acta no descarta otros medios probatorios. Los tribunales han considerado que sólo si el acta no es desvirtuada, resulta suficiente para dar por establecida las infracciones sanitarias (SCA Arica, 56/2010). También ha sostenido que el acta puede ser desvirtuada por el reclamante durante el contencioso administrativo (SCS 2543/2013). El acta permite dar por establecida la infracción, pero no exime al servicio de establecer cuál es esta y de fundar su decisión (SCS 5313/2008).

DÉCIMO QUINTO: La autoridad sanitaria que lleva el sumario, guiada por el principio de oficialidad, no está relevada de probar los hechos en que se funda la infracción. Los hechos deben acreditarse por todos los medios que la ley franquea. De ahí que esté facultada para “investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos” (artículo 162 del Código Sanitario).

El acta es el testimonio de un testigo experto, presencial y objetivo, a quien la ley da el carácter de Ministro de fe (artículo 156 del Código Sanitario), calidad que no ha sido controvertida en estos autos.

No es, entonces, por provenir de la administración, que la ley le asigna un determinado valor probatorio al acta, si no por la calidad de la misma prueba

La comprobación de la infracción no es automática por la mera acta. Por una parte, porque es necesario que del acta se infieran antecedentes que comprueben la infracción. Por la otra, puede haber otros medios probatorios que controviertan lo que en ellas se deja constancia.



El acta prueba hechos apreciados directamente por el funcionario o acreditados por los medios de prueba que estén en el acta. No acredita valoraciones, opiniones, manifestaciones de otros testigos (Fernández, S., ob.cit. p. 487 y siguientes).

En fin, el acta admite prueba en contrario, no generando una presunción de derecho en contra del infractor.

DÉCIMO SEXTO: Por último, cabe preguntarse si el valor probatorio asignado por la ley al acta de inspección se justifica o es un privilegio abusivo.

Creemos que se justifica. En primer lugar, porque es la culminación de un mecanismo fiscalizador: la inspección. En ella, un funcionario registra lo que observa de un modo directo en la correspondiente visita. De ahí que la ley la equipare a la declaración de dos testigos contestes (artículo 166). En segundo lugar, dichos hechos pueden cambiar o desaparecer, producto de su evolución o transitoriedad, o de su corrección. Por ello, necesitan ser consignados. En tercer lugar, la administración fiscaliza o vigila que el particular que lleva a cabo una actividad cumpla con la ley. La inspección apunta a garantizar dicha sujeción. Por lo mismo, el acta es la consecuencia del ejercicio de una potestad pública. De ahí su valor probatorio, pues consigna situaciones relativas a la fiscalización. No es una prueba cualquiera. Finalmente, la administración vería reducida sus posibilidades probatorias si la ley no contemplara el valor probatorio cuestionado y, con ello, dificultaría la sujeción a la ley de determinadas actividades.

DÉCIMO SÉPTIMO: No hay, por lo tanto, ningún desequilibrio, pues el afectado tiene la posibilidad de controvertir la prueba de la administración y esta debe probar sus cargos, como justamente sucede en el caso concreto, sin que la aplicación del art. 163 del Código Sanitario afecte la garantía de que no se puede presumir de derecho la responsabilidad penal (art. 19 N° 3 inciso 7° de la Constitución) y el derecho a una un procedimiento racional y justo (inciso 6° del mismo precepto constitucional).

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que los requirentes presentaron sus descargos ante la autoridad administrativa y ésta decidió no acogerlos atendido que, a su juicio, no aportan antecedentes que permitan tener por no efectivos los hechos constatados.

Sin perjuicio de lo ya dicho, en la reclamación de multa que se sustancia ante el Primer Juzgado de Letras de Coyhaique se recibió la causa a prueba fijándose como hechos a probar “1.- Efectividad de haberse verificado los hechos que motivaron las sanciones impuestas por la SEREMI de Salud de la Región de Aysén a los reclamantes” y “2.- Procedencia de las sanciones aplicadas por la demandada a las reclamantes. En la efectividad, hechos y fundamentos constitutivos de esta”, siendo esta la etapa judicial adecuada para que la parte requirente controvierta lo establecido en el acta.

V. NO SE AFECTAN LAS FACULTADES DE LOS TRIBUNALES Y EL DEBIDO PROCESO.

DÉCIMO OCTAVO: Por otra parte, los requirentes señalan que lo dispuesto en los arts. impugnados del Código Sanitario, “le asignan pleno valor de haberse cometido, en este caso, una infracción. Asumido lo cual, resultaron estériles los



descargos presentados con posterioridad por mis mandantes, tal como puede constatarse de la lectura de dichas resoluciones, que terminaron sancionándolos” (fs. 8), agregando que “el reclamo judicial deducido en contra de estas resoluciones resultaría inconducente y carente de toda eficacia real, dado que el artículo 171 del mismo Código prevé que esta acción procesal ha de ser necesariamente rechazada si la infracción se halla establecida en el acta de inspección y el monto de la multa se encuentra dentro de los márgenes legales” (fs. 8).

DÉCIMO NOVENO: Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que no es inconstitucional la ley que asigna un valor probatorio a determinados instrumentos. El legislador puede, libremente, establecer un valor probatorio determinado o dejar entregado al juez la ponderación de los medios probatorios y puede dar un valor superior a una prueba cuando quiere despejar futuras controversias, cuando quiere alterar una carga de la prueba, cuando la prueba tiene base para ese valor probatorio.

En materia administrativa el estándar lo fija el artículo 35 de la Ley N° 19.880, ante el silencio del Código Sanitario. La prueba rendida en un procedimiento administrativo, como el sumario sanitario, debe apreciarse en conciencia. Eso significa que dicha autoridad debe ponderar los antecedentes probatorios que se encuentran en el expediente.

VIGÉSIMO: En segundo lugar, la expresión “basta” para dar por establecida la infracción que utiliza es sólo un mínimo, que establece un valor probatorio sujeto a condicionantes. De una parte, que del acta se infiera la infracción, y del otro, que no hay otros medios probatorios contradictorios. En todo caso, como se indicó, el acta admite prueba en contrario. El valor probatorio, entonces, que la ley le asigna al acta, no es caprichoso o arbitrario, sino que se establece en un contexto probatorio determinado.

En el mismo sentido, se orienta la expresión “el Tribunal desechará la reclamación”, si se encuentran comprobados los hechos y estos constituyen una sanción. Tal disposición parte de la base que se comprobaron los hechos que constituyen la infracción. De ahí que el precepto indique que el Tribunal desecha siempre que “los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario”. Ello implica que, por las distintas pruebas aportadas, se llegó a esa conclusión. Exige, en consecuencia, la existencia de pruebas, su ponderación y su vinculación con los hechos.

En línea con lo anterior, la doctrina señala que *“La autoridad sanitaria debe evaluar los medios de prueba agregados al expediente, examinando los hechos presuntivos de infracción y concordándolos con los argumentos y medios probatorios acompañados, con miras a efectuar un análisis de todos ellos manteniendo un conocimiento exacto y reflexivo de cada uno de ellos, dentro de los principios generales del derecho y aplicando, además, la lógica y la equidad. Mas, si el mismo Código, en el artículo 163 y 164, permiten al citado a comparecer con todos sus medios de prueba, por lo cual, la autoridad sanitaria se ve obligada a evaluarla, aplicando nuevamente, en forma supletoria, lo establecido en la LBPA”* (Mendoza Fuentes, A., (2016), “Análisis de los principios de proporcionalidad y motivación en los actos administrativos emanados de la potestad sancionatoria del instituto de salud pública”, Tesina Magíster Universidad Finis Terrae, p. 50).

En efecto, si bien no se indican los medios de prueba que pueden presentarse, del artículo 164 del Código Sanitario, según el cual la autoridad sanitaria “examinará separadamente a los testigos y demás medios probatorios que se le presenten”, se



desprende que “*son admisibles todos los medios de prueba que admite el Derecho para hacer posible su verificación, tales como: testigos, confesión, inspección personal, peritajes, presunciones, escrituras públicas, documentos emanados de organismos públicos y privados, declaraciones juradas, instrumentos protocolizados, documentos firmados ante Notario, fotografías, grabaciones de audio, filmaciones u otros*” (Mendoza Fuentes, A., ob. cit., p. 49).

VIGÉSIMO PRIMERO: En tercer lugar, la jurisprudencia de los tribunales no ha entendido que se disminuyan sus facultades con el precepto rechazado. En efecto, han señalado que el Tribunal tiene facultades para revisar la legalidad del acto administrativo que motiva la sanción (SCS 5458/2009, 1205/2009, 2056, 2009). El Tribunal debe hacer un análisis de la situación debatida y ponderar las pruebas (SCA Santiago, 8003/2002). En el contencioso administrativo, el reclamante debe acreditar los supuestos de su acción y que permitan desvirtuar los hechos comprobados en el sumario sanitario (SCS 11102/2013). De ahí que el Tribunal puede tanto acoger la reclamación como bajarla (SCS 5458/2009; 3093/2010 y 11488/2011).

VIGÉSIMO SEGUNDO: De lo antes dicho resulta que ni el art. 166 ni el art. 167 del Código Tributario cercenan las facultades de los tribunales, como tampoco vulneran las garantías de un racional y justo procedimiento.

VI. NO SE AFECTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

VIGÉSIMO TERCERO: Finalmente, los requirentes señalan que el artículo 174 del Código Sanitario infringe los principios de tipicidad y proporcionalidad.

Así manifiestan los actores, en primer lugar, que se vulnera el principio de legalidad y tipicidad “al reenviarse la conducta sancionatoria a Reglamentos o resoluciones y no estar dispuesta en la ley a lo menos en su núcleo esencial” (fs. 7).

VIGÉSIMO CUARTO: Pues bien, según se desprende de las resoluciones por medio de las cuales la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Aysén sancionó a los requirentes, las multas se impusieron por la infracción a la Resolución Exenta N° 43, de fecha 14 de enero de 2021, cuyo numeral 46 dispone lo siguiente: “Desplazamiento en cuarentena. Para el desplazamiento de personas desde y hacia localidades que se encuentren en cuarentena y dentro de ellas, se estará a lo dispuesto en el Instructivo para Permisos de Desplazamiento del que trata el oficio ordinario N° 9.285, de 26 de abril de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o aquel que lo reemplace. Lo mismo regirá para el desplazamiento de personas desde y hacia localidades que se encuentren en Transición y dentro de ellas, los días sábados, domingos y festivos. Dicho instructivo contempla, además, las formas y condiciones para la obtención de los permisos de desplazamiento por parte de las personas exceptuadas del cumplimiento de la medida de aislamiento o cuarentena”.

A su vez, mediante resolución N° 95, de 1 de febrero de 2021, del Ministerio de Salud, se dispuso que la zona urbana de la comuna de Coyhaique retroceda al Paso 1: Cuarentena en el contexto de la pandemia Covid-19.

Conforme al artículo 4, N° 3, del DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, al Ministerio de Salud le corresponde formular, fijar y controlar las políticas de salud. El mismo artículo preceptúa que a la Secretaría Regional Ministerial de Salud le corresponde 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.

Asimismo el artículo 12 de la citada ley dispone que, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tienen las siguientes funciones: velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad, adecuando los planes y programas a la realidad de la respectiva región, dentro del marco fijado para ello por las autoridades nacionales; 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; y, adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, entre otras.

Finalmente, el artículo 36 del Código Sanitario autoriza al Presidente de la República, en caso de epidemia o de un aumento notable de alguna enfermedad, o cuando se produzcan emergencias que signifiquen grave riesgo para la salud de la población, para otorgar facultades extraordinarias a la autoridad sanitaria para evitar la propagación del mal o enfrentar la emergencia.

VIGÉSIMO QUINTO: En virtud de estas y otras normas el Ministerio de Salud dictó el Decreto N° 4, de 5 de febrero de 2020, que decretó Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV), en el que se establece que las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud del País podrán “Disponer de la prohibición de funcionamiento de los establecimientos y lugares de trabajo que pongan en peligro a las personas que trabajan o asisten a ellos” (art. 3, N° 8) y “Disponer de las medidas necesarias para evitar aglomeraciones de gente en espacios cerrados o abiertos que puedan fomentar la propagación del virus” (art. 3, N° 12).

En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el decreto N°4, se dictó la Resolución Exenta N° 43, del 14 de enero de 2021, en la que se establecieron diversas medidas para combatir el Covid-19, relativas al uso de mascarillas, distanciamiento físico, pase de movilidad, fijación de precios, entre otras, y las medidas del plan paso a paso, en la que se establecieron distintas restricciones sanitarias según las condiciones sanitarias en que se encuentre cada localidad, como sucede con las medidas aplicables a comunas en cuarentena, como era el caso de Coyhaique al momento de constatarse la supuesta infracción.

VIGÉSIMO SEXTO: Como ha tenido oportunidad de establecer esta Magistratura, aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de encontrarse, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, “debe aclararse ahora que la vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias.” (STC 479 c. 14°). Por todo lo señalado, “la colaboración reglamentaria, no se encuentra entonces excluida por el principio de reserva legal,



salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones.” (STC 480 c. 15°).

De este modo, como ha reiterado esta Magistratura, es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos determinados en una ley (STC 325/2001). La Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC 370). El que una actividad se regule por ley, no excluye la colaboración reglamentaria (STC 480). Ello, ha dicho, se funda en una interpretación armónica de los artículos 63 y 32 N° 6 de la Constitución, por la naturaleza general y abstracta de la ley y por la división de funciones que reconoce nuestro sistema. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades (STC 480).

En ese sentido, la doctrina ha indicado, respecto a la colaboración reglamentaria, que: *“Hoy podemos señalar que ya está asentado, tanto en la doctrina como jurisprudencia, que dicha colaboración sí está permitida en la medida que la ley establezca al menos el núcleo esencial de la conducta infraccional; e incluso es más, en ámbitos sectoriales caracterizados por su tecnicismo, dinamismo y/o referidos a sujetos vinculados de una u otra manera a la Administración, se ha admitido que ésta pueda sancionar incluso la infracción de sus órdenes e instrucciones”*. (Román Cordero, C. (2020), “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Límites”, Revista Derecho & Sociedad, N° 54, p. 160).

VIGÉSIMO SÉPTIMO: El Código Sanitario y el DFL N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, le otorgan facultades extraordinarias a la autoridad sanitaria con el objeto de proteger la salud de la población.

Viéndose el territorio amenazado por el Covid-19, se dictó el Decreto N° 4 que declaró Alerta Sanitaria en todo el territorio de la república, para enfrentar la amenaza a la salud pública producida por la propagación mundial del Covid-19 y luego la Resolución Exenta N° 43, del 14 de enero de 2021, en la que se establecieron diversas medidas para combatir el Covid-19, la que habría sido infringida por la requirente.

En este orden de ideas, cabe señalar que si bien la infracción a las resoluciones de la autoridad sanitaria se sanciona con multa de un décimo de UTM hasta mil UTM, pudiendo la reincidencia ser sancionada hasta con el doble de la multa original, en el caso concreto se impuso una multa de 100 UTM por cada uno de los infractores.

VIGÉSIMO OCTAVO: Siendo constitucionalmente admisible la colaboración ley-reglamento según lo expuesto, si la parte requirente no está de acuerdo con lo determinado por la autoridad sanitaria o con el monto de la multa, aquello corresponde rebatirlo en sede administrativa o judicial -como así ha sucedido en este caso- siendo materia de legalidad resolver si concurren o no los presupuestos de hecho para aplicar la sanción.

En ese sentido, la autoridad sanitaria aplicó la multa teniendo presente que los descargos presentados por los requirentes no aportaron antecedentes que permitieran tener por no efectivos los hechos constatados, lo que es controvertido por los requirentes, siendo el juez el órgano encargado de resolver si la sanción se aplicó correctamente, habiendo fijado como hechos a probar tanto la efectividad de haberse éstos verificado como la procedencia de las sanciones y sus fundamentos.



VIGÉSIMO NOVENO: Por último, los requirentes también estiman que el art. 174 del Código Sanitario afecta el principio de proporcionalidad, toda vez que dispone un único rango de multa, de modo que “queda entregada al mero arbitrio de la autoridad sanitaria, en un marco de discrecionalidad administrativa, a todas luces, excesiva, desde que la ley tampoco dispone criterios de graduación de la multa según la gravedad de la infracción, la culpabilidad u otros criterios” (fs. 13).

Pues bien, el inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario establece una gama de sanciones en caso de infracciones a las disposiciones de ese código, de sus reglamentos y de las resoluciones que dicte la autoridad sanitaria, cuando estas no tengan aparejada una sanción especial. En consecuencia, el infractor puede ser sancionado con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales y, en caso de reincidencia, hasta con el doble de la multa original; con la clausura de los establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras o faenas; con la suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate, y con el retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda.

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

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

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

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

TRIGÉSIMO PRIMERO: Por otro lado, las Secretarías Regionales Ministeriales, en tanto órganos desconcentrados de los ministerios, integran la Administración del Estado y, en consecuencia, les es aplicable la Ley N° 19.880. El artículo 1° de esta preceptiva dispone que, en caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la Ley N° 19.880 se aplicará con carácter de supletoria. En este sentido, la Contraloría General de la República ha señalado que “los procedimientos administrativos especiales que establecen las leyes, deben regirse



por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de la ley N° 19.880, en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas” (Dictamen N° 33.448-08, de 18.07.2008).

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Enseguida, la Ley N° 19.880, si bien no establece un deber de motivación general de los actos administrativos, sí impone esta obligación respecto de determinadas resoluciones: (1) las que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio (art. 11 inciso segundo), (2) las que resuelvan recursos administrativos (art. 11 inciso segundo), (3) las que resuelvan las cuestiones discutidas en el procedimiento administrativo (art. 41) y (iv) las que declaren el abandono del procedimiento o acepten el desistimiento o la renuncia al derecho en que se funda la solicitud (art. 40).

TRIGÉSIMO TERCERO: Consiguientemente, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tienen el deber legal de motivar los actos administrativos de gravamen, entre los cuales se encuentran aquellos que aplican sanciones y, por tanto, el ejercicio de las facultades discrecionales que la aplicación del inciso primero del artículo 174 del Código Sanitario conlleva no implica un ejercicio arbitrario de poder en la medida que dicha motivación exista y sea razonable. Sin embargo, es materia de legalidad y no de constitucionalidad, determinar si el acto administrativo sancionatorio cumplió con la obligación de motivación y si esta es adecuada y, por tanto, el examen de este reproche corresponde al juez de fondo, a través del control de la motivación que funda el acto administrativo reclamado.

TRIGÉSIMO CUARTO: Por último, cabe tener presente que en sentencia rol N° 12.095 esta Magistratura rechazó un requerimiento de inaplicabilidad prácticamente en contra de los mismos preceptos legales que fundan la de estos autos y que fuera interpuesto por la empresa Demont, dueña del local en que sucedieron los hechos que motivaron a la aplicación de las multas reclamadas por los requirentes de estos autos y en relación con la misma gestión judicial pendiente. Lo mismo sucedió con la causa rol N° 11.991, deducida por la misma empresa requirente, la cual no fue admitida a trámite por la segunda sala de este Tribunal Constitucional.

TRIGÉSIMO QUINTO: Por todo lo anteriormente expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

VOTOS POR ACOGER

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, votaron por acoger la acción deducida a fojas 1, conforme a las siguientes argumentaciones:

1°. Que, en julio de 2021, la SEREMI de Salud de la Región de Aysén sancionó a los requirentes con multa de 100 UTM a cada uno de ellos, por no contar con los respectivos permisos o salvoconductos para transitar en zona de cuarentena, infringiendo lo dispuesto en el numeral 46 de la resolución N° 43/2021, del Ministerio de Salud, y los numerales 1 y 5, literal i) de la resolución N° 95, de 1 de febrero de 2021, de la mencionada Secretaría de Estado; por cuanto los sumariados habrían puesto en



peligro la salud pública por infringir la normativa sanitaria vigente. Específicamente, se imputa a los requirentes el estar presencialmente en un establecimiento de comercio dedicado a entretenimiento en base a juegos electrónicos de destreza y habilidad, el cual estaba funcionando durante la fase 1 “cuarentena” decretada por la autoridad competente.

En contra de las resoluciones sancionatorias, los requirentes dedujeron **recurso de reclamación**, tramitándose bajo el **Rol C-1019-2021**, ante el **1° Juzgado de Letras de Coyhaique**, en actual etapa probatoria.

La interlocutoria de prueba fijó los siguientes hechos pertinentes, substanciales y controvertidos: “1.- *Efectividad de haberse verificado los hechos que motivaron las sanciones impuestas por la SEREMI de Salud de la Región de Aysén a los reclamantes.* 2.- *Procedencia de las sanciones aplicadas por la demandada a las reclamantes. En la efectividad, hechos y fundamentos constitutivos de esta.*”

El procedimiento fue suspendido con fecha 27 de enero de 2022 por orden de esta Magistratura Constitucional;

2°. Que, ciertamente, no corresponde en esta sede de inaplicabilidad analizar la efectividad de los hechos atribuidos a los requirentes. Al respecto, no cabe duda que ello debe ser resuelto en las instancias judiciales pertinentes, lo que no obsta la facultad que recae en esta Magistratura de analizar la constitucionalidad de la aplicación al caso concreto de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita;

3°. Que, en relación al conflicto de constitucionalidad planteado, esta Magistratura se ha pronunciado en diversas oportunidades (STC 8823, STC 10383), con un desarrollo argumental que permite apreciar una línea jurisprudencial que bien vale ser considerada en el presente razonamiento. En tal sentido, y como aspecto a tener presente, en el análisis de los preceptos legales cuestionados, resulta pertinente considerar que las normas en comento se incorporan al ordenamiento jurídico nacional bajo la vigencia de la Constitución de 1925, texto que, por la evolución de la ciencia jurídica transcurrido el tiempo, no tenía una concepción acabada del concepto acerca del debido proceso en la actuación de los órganos estatales, así como tampoco una extensión de los principios de tipicidad y proporcionalidad desde el ámbito penal al ámbito sancionatorio administrativo. Estas precisiones cronológicas permiten comprender que el contexto de garantías en las que surgen a la vida jurídica las normas reprochadas no resulta ser el más propicio para que dichas disposiciones legales tuvieran una apreciación plena de los estándares y garantías que actualmente son exigibles a toda norma jurídica de la especie señalada;

4°. Que, en la realidad descrita, corresponde considerar el tenor de las disposiciones reprochadas:

Artículo 163 Código Sanitario

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



Artículo 166 Código Sanitario

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

Artículo 167 Código Sanitario

“Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite.”

Artículo 174 Código Sanitario

“La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.

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

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

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

5°. Que, textualizadas las disposiciones legales reseñadas, corresponde determinar si la aplicación de dichos preceptos armonizan o contrarían las garantías constitucionales denunciadas, en el caso concreto.

Así, el artículo 163 del Código Sanitario establece una calificación *a priori* de la persona objeto del cuestionamiento y *en plena etapa sumarial la declara como infractor*, evidenciando que, para el desarrollo del mencionado proceso, esa persona ya cuenta con una apreciación subjetiva de su responsabilidad, lo que no se condice con la exigencia de que tal carácter de infractor únicamente se pueda establecer luego de un proceso judicial legalmente tramitado que observe todas las garantías del debido proceso.

6°. Que sobre este aspecto no podemos dejar de considerar que “[l]a garantía del debido proceso ha sido contemplada por el constituyente respecto de los órganos que ejercen jurisdicción, concepto que es más amplio que el de tribunales judiciales y comprende, por tanto, a órganos administrativos en la medida en que efectivamente actúen ejerciendo funciones jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional se ha manifestado positivamente al respecto, particularmente cuando dichos



procedimientos importan ejercicio de jurisdicción o entrañan la materialización de la potestad sancionatoria de la Administración” (STC 513 c. 15). En esta lógica no resulta compatible la citación de un sumariado a una primera audiencia, fundando dicha comparecencia en la calidad de infractor que le asigna el artículo 163 del Código Sanitario, la que sin duda en su aplicación en los casos concretos de los requirentes, conforme los expedientes sanitarios, se evidencia como contraria la garantía de un debido proceso, infracción que se ve afianzada por la aplicación del precepto en conjunto con las restantes disposiciones cuestionadas, tal como se analizará a continuación;

7°. Que el segundo precepto legal cuestionado corresponde al artículo 166 del cuerpo legal en análisis, disposición que establece que *bastará -para dar por establecida la infracción legal y reglamentaria- el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla*. Sin duda que la posibilidad de que el acta levantada por un funcionario fiscalizador pueda ser suficiente para que se tenga por acreditada la conducta imputada resulta abiertamente opuesta los presupuestos de un justo y racional juzgamiento. Como ha señalado esta Magistratura, *“dos cuestionamientos ocasiona el tratamiento que la ley le asigna al acta elaborada en terreno por el funcionario fiscalizador; a saber: a) que su objeto o contenido no se limite a dejar constancia de simples hechos percibidos por el inspector, sino que pueda ampliarse hasta tener por configurada una “infracción”, y b) que la sola emisión del acta de fiscalización, al inicio del procedimiento, ya permita considerar “establecida” su comisión. Lo uno, coarta el derecho a defensa que constitucionalmente le asiste al imputado, toda vez que en las condiciones anotadas ha de restringirse únicamente a discutir -si puede- la conclusión a que ha arribado la autoridad. Lo otro, priva de relevancia práctica a los descargos y a la prueba que, a posteriori, pueda presentar a su favor el encartado, desde que los hechos, su calificación jurídica y la conclusión inculpatoria ya quedaron fijos en el expediente con antelación” (STC 8823-20 c. noveno);*

8°. Que, en definitiva, la aplicación de la regla legal citada termina transformando al proceso sumarial en uno meramente aparente, porque no se advierte el sentido de pretender desarrollar un proceso tendiente -en teoría- a establecer las eventuales responsabilidades si ello ya queda configurado por el sólo mérito del acta del funcionario correspondiente. Un proceso tendiente a determinar la responsabilidad que se vale de un elemento emanado del mismo ente que sustancia el proceso y sanciona para dar por efectiva la responsabilidad que dice pretender establecer, resulta absolutamente incompatible con la exigencia de un debido proceso en los términos establecidos en el texto constitucional y explicitados por este Tribunal abundantemewnte;

9°. Que, como corolario de la infracción al debido proceso, aparece la norma del artículo 167 del Código Sanitario, la que se limita a indicar que *“Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite”*. Tal como hemos señalado, las normas precedentes precisamente permiten dar por establecida la infracción, pese a no respetar los estándares de un debido proceso, de modo que si sobre la base de dichas deficiencias la autoridad sanitaria procede a dictar sentencias sin más trámite, como consigna la norma, sin duda se verifica la aplicación de una



verdadera tríada normativa que transgrede cualquier estándar mínimo exigible en materia de determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones;

10°. Que, la última de las disposiciones cuestionadas corresponde al artículo 174 del Código Sanitario, precepto legal que, conforme plantea la requirente, pugnaría con los principios de tipicidad y proporcionalidad, en cuanto el precepto legal entregaría a la autoridad un amplio margen sancionatorio, carente de criterios delimitadores de la pena y que por si ello no fuese suficiente son susceptibles de ser aplicados ante una débil descripción típica del precepto legal el cual se limita a consignar como fundamento de tales respuestas punitivas, la infracción de cualquier disposición del Código Sanitario, sus reglamentos o las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile;

11°. Que sobre el particular y tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la precisión en las descripciones legales de infracciones y penas constituye una exigencia que no puede verse relajada cuando los principios de tipicidad y de proporcionalidad se trasladan desde el orden judicial al orden administrativo, comoquiera que su inobservancia redundaría necesariamente en mayores riesgos de arbitrariedad e inseguridad jurídica (STC 8823-20 c. decimosexto);

12°. Que, en la especie, la básica descripción típica del precepto legal cuestionado contenido en el artículo 174 resulta determinante para estimar que los hechos imputados configuran una infracción a lo dispuesto en el numeral 46 de la resolución N° 43/2021, del Ministerio de Salud, y a los numerales 1 y 5, literal i) de la resolución N° 95, de 1 de febrero de 2021, del mismo ministerio; y como consecuencia, aplicar una multa equivalente a 100 unidades tributarias mensuales, sin mayores criterios que permitan vincular la conducta reprochada con la entidad de la sanción;

13°. Que, en relación a las deficiencias normativas descritas, es del caso tener presente que *[l]os principios de legalidad y de tipicidad no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta.* (STC 244 c. 10). Y es precisamente esta exigencia la que no se verifica en la especie, por cuanto es la descripción amplia y carente de precisión del artículo 174 del Código Sanitario la que en definitiva permite imputar una conducta infraccional que no cumple con el estándar constitucional necesario y que pese a tal deficiencia, se utiliza como fundamento para la imposición de una significativa multa, la que a su vez no encuentra en la norma en cuestión criterios delimitadores que permitan visualizar la necesaria relación entre la conducta reprochada y la pena impuesta, cuestión que se traduce en una afectación al principio de proporcionalidad que debe estar presente como garantía de todo sancionado, pues tal como ha señalado esta Magistratura *[l]a regulación de la sanción administrativa exige cumplir, junto con los mandatos de reserva legal y tipicidad, el requisito de*



proporcionalidad. En virtud de la proporcionalidad, la regulación ha de establecer un conjunto diferenciado de obligaciones y de sanciones dimensionadas en directa relación con la entidad o cuantía del incumplimiento. La gravedad relativa de la infracción es determinante de la sanción que debe imponer la autoridad de conformidad con la regulación aplicable. (STC 2666 c. 17);

14°. Que, como fuera sintetizado en la STC Rol N° 10.3083, considerando 6°, “La asunción a priori de la existencia de un “infractor”; la presunción de que lo estampado en el sumario por el funcionario fiscalizador constituye prueba suficiente y “basta” para dar por acreditada la comisión de una infracción; la remisión a indeterminados “reglamentos y resoluciones” como fuentes fundadoras de la contravención, así como el establecimiento de un margen no acotado de rigurosidad al contemplar una multa que puede oscilar “de un décimo hasta mil unidades tributarias mensuales”, todo ello -se dijo en la STC Rol N° 8.823- menoscaba el derecho a un procedimiento justo y racional, así como las garantías de tipicidad y de proporcionalidad, asegurados todos por el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental”;

15°. Que, en consecuencia, a juicio de estos Ministros, la aplicación de los cuatro preceptos legales impugnados, al caso concreto, se devela como atentatoria a las garantías constitucionales de los requirentes, esencialmente en lo referido a la exigencia de un debido proceso en el caso de las tres primeras disposiciones del Código Sanitario, mientras que la cuarta disposición cuestionada genera en el caso específico una vulneración a los principios de tipicidad y proporcionalidad que subyacen al ámbito administrativo sancionatorio, fundamentos que resultan suficientes para una decisión estimatoria del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido en estos autos constitucionales;

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

1°. En lo pertinente, el precepto aludido dispone que “Basta para dar por establecido la existencia de una infracción... el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla”, permitiendo asentar como hecho una conducta, la antijuridicidad de la misma y además el juicio de derecho acerca de su ilicitud, solamente en base al levantamiento del acta de funcionario fiscalizador.

2°. Que, de tal forma, se supera con creces el estándar común de presunción de legalidad del acto administrativo, contenida en el artículo 3° de la Ley N° 19.880, sobre bases generales del procedimiento administrativo, que viene a establecer como efecto inmediato de los actos administrativos su presunción de legalidad, al disponer que “Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”.

3°. En este orden, la presunción de legalidad determina, a lo menos, que se presume que el acto ha sido emitido en los casos y formas establecidos por la ley. Debe tenerse presente además que la presunción de legalidad es uno de los efectos



inmediatos del acto administrativo (en este sentido ver a Bermúdez Soto, Jorge. (2010). ESTADO ACTUAL DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: ¿QUÉ QUEDA DE LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO?. Revista de derecho (Valdivia), 23(1), 103-123. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000100005>), cuestión que ya era enseñada por la doctrina administrativista desde hace décadas, a pesar de no haber tenido un reconocimiento general en el sistema de fuentes en el derecho chileno (Por ejemplo, ver Hugo Caldera Delgado, El acto administrativo, legalidad, efectos e impugnación, Editorial Jurídica de Chile, 1981). Sin embargo, en el caso del artículo 166 se observa que dicho estándar es superado por varios motivos.

4°. En primer lugar no se establece una presunción, sino que se va mucho más allá al cumplir la norma la función de “dar por establecida la existencia de una infracción”, lo que es determinante a la hora de admitir prueba y darle eficacia para determinar una verdad procesal respecto del cumplimiento o incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo para el caso concreto de que se trate. Así, el dar por establecida la infracción en sede administrativa con la sola acta del fiscalizador hace estéril el fondo del reclamo de ilegalidad, pues la determinación del hecho y de la infracción en sede administrativa se hace, en los hechos, incontrovertible en sede judicial, al ser apriorística e inamovible, desde que fue fijada por el fiscalizador en el acta.

5°. Que, a diferencia de lo resuelto en la disidencia de la causa Rol 8696-20, de esta Magistratura -mediante el cual se impugnaba el inciso final del artículo 125 de la ley N° 18.892, a propósito de la denuncia de los funcionarios del servicio y personal de la armada y carabineros, que servirá como presunción de haberse cometido la infracción, y decenas de causas en el mismo sentido-, en el caso del artículo 166 del Código Sanitario, el acto administrativo no sirve como una mera presunción de haber cometido una infracción, sino más bien se erige como un hecho indiscutible y probado a partir de requisitos mínimos, en afectación de los derechos de la parte requirente.

6°. En segundo lugar, se determina que el derecho a defensa en sede jurisdiccional se ve mermado, pues en su dimensión material, es decir, de contenido y eficacia, pues a pesar de lo que se alegue y de la prueba que se rinda en contrario, la sola acta “Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción”, que tiene elementos de hecho y derecho, todos los cuales se dan por inamovibles, a lo cual se suma lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario, que imperativamente dispone que “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 o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida” lo que determina que la aplicación del artículo 166 impide controvertir los hechos y hace finalmente estéril la prueba que se pueda presentar en ese orden.

7°. En este sentido, el derecho a defensa incluye la posibilidad de plantear una teoría del caso con elementos de hecho y derechos diferentes de los de la contraparte y a aportar prueba en tal sentido y en contra de la que sea proveída por la contraparte. En coherencia con lo precedentemente expuesto, si el hecho y la calificación jurídica del mismo se dan por acreditados antes del proceso, tales elementos del derecho a defensa se ven mermados, volviéndose estériles e ineficaces, deviniendo la reclamación en un simple examen formal de elementos de competencia, investidura regular y casos y formas establecidos por la ley para actuar.

8°. Que por esa vía la atribución jurisdiccional de “conocer” por el tribunal del fondo se ve mermada, ya que la infracción fue establecida, con sus elementos de hecho y derecho, siendo el reclamo un simple examen de forma, sin que el juez pueda conocer los elementos de hecho del objeto de la fiscalización, pues ya fueron establecidos al igual que la calificación de infracción, cuestión esta que además limita la facultad de



“juzgar” por el tribunal del fondo, limitando además la eficacia de la reclamación ante tribunales.

9°. Que la inaplicabilidad del artículo 166 no supone automática ni mecánicamente un desmentido de lo fiscalizado, sino que simplemente reconduce la fiscalización al estatuto común de presunción de legalidad y además devuelve al juez que conoce de la reclamación la plenitud de las potestades constitucionales de “conocer” y “juzgar” que establece el artículo 76 de la Constitución Política, respecto de la prueba de los hechos del conflicto sometido a su conocimiento, con el pleno ejercicio de jurisdicción, conociendo y juzgando todos los elementos de hecho y derecho involucrados en un caso.

Redactó la sentencia, en su voto por rechazar, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO; y, en el voto por acoger, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR. La prevención fue escrita por el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.815-22-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



D963599F-91B1-4585-8AF8-222646DEDFB9

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.