

Santiago, cinco de mayo de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos Rol N° 6704-2019, iniciados ante el Quinto Juzgado Civil de Santiago, caratulados "*KDM S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana*", el Consejo de Defensa del Estado dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 25 de octubre de 2018, que revocó la sentencia de primer grado, acogiendo el reclamo de ilegalidad.

En la especie, la empresa KDM S.A. interpuso la reclamación contemplada en el artículo 171 del Código Sanitario en contra de la Resolución Exenta N° 10612, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana (en adelante, indistintamente, la "SEREMI" o "SEREMI de Salud") el 25 de septiembre de 2014, que impuso a la reclamante una multa de 150 UTM, al haber incumplido dos sentencias sanitarias relacionadas en el funcionamiento de la estación de transferencia de residuos domiciliarios de Quilicura (o "ETQ"), a saber: (i) La sentencia N° 1217/13, que ordenó el desmantelamiento de las instalaciones ubicadas en patios internos, construidas en 2011, que tenían por finalidad acopiar residuos en un área no permitida; y, (ii) la sentencia N° 5945/13 que ordenó cumplir estrictamente con la resolución sanitaria que



autorizó el funcionamiento de la ETQ, procediendo al traslado de los residuos dentro del día a su destino final, e impedir la acumulación de residuos en sus dependencias. Tales incumplimientos implican, a entender de la autoridad, la infracción de lo dispuesto en la Resolución Sanitaria N° 9980/96 (autorización sanitaria de la ETQ), y en las propias sentencias sanitarias N° 1217 de 21 de febrero de 2013 y 5945 de 12 de julio de igual anualidad.

Denuncia el reclamante, en primer lugar, que la autoridad no ponderó debidamente los medios de prueba, sino que simplemente los enumeró y luego afirmó que con ellos *"no se desvirtúan las infracciones constatadas en la visita inspectiva"*, sin explicar cómo arribó a esa conclusión.

Esgrime, en segundo orden, la inexistencia de infracción, puesto que, en lo que dice relación con la existencia de instalaciones para el acopio de residuos en los patios internos, la autoridad ha hecho caso omiso a la necesidad de contar con estructuras de acopio en la ETQ, y a los intentos de KDM por regularizar la situación. En el mismo sentido, afirma que se ha desconocido la presentación de un plan de contingencia con fecha 12 de julio de 2013, así como tampoco se aceptó la alegación de haber mantenido las instalaciones en los patios a la espera de respuesta a la solicitud de regularización presentada ante la autoridad sanitaria, atendida su utilidad para actuar en caso de



contingencia y su menor envergadura. Ahora bien, en lo relativo a la acumulación de residuos en sí, estima la actora que se desconoció que la acumulación detectada obedeció a una situación de contingencia, consistente en labores de mantención que se desarrollaban en el portal norte de carga, sumado a un retraso en el cambio de convoy el 12 de septiembre de 2013, hecho, el primero, informada un mes antes a la SEREMI, eliminándose la acumulación el mismo día de la fiscalización a las 19:00 horas.

Expresa, en un tercer capítulo, que no se invocó en el acto sancionatorio norma alguna infringida, sino que la SEREMI se limitó a hacer referencia a una resolución administrativa y dos sentencias sanitarias, ejercicio que no satisface los principios de legalidad y tipicidad exigibles en esta materia.

Refiere, por último, que se ha superado durante la tramitación del procedimiento administrativo el plazo de seis meses contemplado en el artículo 27 de la Ley N° 19.800, entre su inicio, mediante fiscalización de 12 de septiembre de 2013, y el rechazo de la reposición administrativa el 20 de julio de 2015.

Termina solicitando que se deje sin efecto la multa aplicada o, en subsidio, sea ésta rebajada al mínimo legal.

Al contestar, el Consejo de Defensa del Estado opuso las siguientes excepciones y defensas para sustentar su



petición de rechazo de la acción: (i) La falta de capacidad y representación legal del demandado, ya que el reclamo fue dirigido en contra de la SEREMI de Salud, organismo sin personalidad jurídica propia; (ii) el no tratarse, el término contenido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, de un plazo fatal; (iii) la improcedencia de la reclamación al no versar sobre un acto susceptible de ser atacado a través de la acción conferida por el artículo 171 del Código Sanitario; (iv) la insuficiencia de los medios de prueba presentados en sede administrativa por el actor, especialmente atendida la presunción de veracidad que poseen los hechos atestados en el acta de fiscalización, según el artículo 166 del Código Sanitario; (v) la procedencia del castigo por infracción a resoluciones sanitarias, por así desprenderse de lo dispuesto en el artículo 9, literal a), y 155 del Código Sanitario; y, la improcedencia de acceder a la petición de rebaja de multa, pues su regulación es una atribución potestativa de la Administración que, en el caso concreto, ha sido ejercida correctamente al respetar el límite máximo de 1.000 UTM establecido en la ley.

La sentencia de primera instancia rechazó con costas el reclamo, concluyendo que el artículo 155 del Código Sanitario permite ejercer la potestad sancionatoria sectorial de que se trata por infracciones a resoluciones



administrativas; que el artículo 166 prescribe la suficiencia del acta de fiscalización respecto de los hechos allí constatados, característica que permite descartar la ausencia de ponderación de los medios de prueba de descargo; que el artículo 171 restringe las alegaciones que pueden ser conocidas a través de la presente acción, no siendo una de ellas la superación del plazo contenido en el artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo; y, que la pretensión de rebaja resultaba improcedente, pues la multa se encuentra dentro del marco legal y aparece proporcionada atendida la gravedad y el reiterado incumplimiento de las instrucciones impartidas.

Conociendo la apelación interpuesta por la reclamante, la Corte de Apelaciones de Santiago revocó la decisión de primer grado acogiendo la reclamación en virtud de su tercer capítulo, expresando que, tanto el Manual de Fiscalización Sanitaria, aprobado mediante Resolución Exenta N° 216 de 13 de abril de 2012, como el artículo 171 del Código Sanitario, exigen la transgresión de una norma, ley o reglamento, calidad que no posee la resolución administrativa que otorgó la aprobación sanitaria a la ETQ cuya titularidad corresponde a KDM.

Respecto de esta decisión el Consejo de Defensa del Estado dedujo recurso de casación en el fondo.



Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que en el recurso se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 9, literal a), y 174 del Código Sanitario, y 4 N°3, y 14-B del Decreto Ley N° 2.763, reglas que, contrario a lo sostenido por el tribunal *ad quem* habilitan para sancionar infracciones por contravención a resoluciones administrativas, misma idea que se repite en los artículos 155, 161, 162 y 179 del Código Sanitario.

SEGUNDO: Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, la sentencia de primer grado debió ser confirmada y el reclamo rechazado.

TERCERO: Que, al comenzar el examen del recurso de nulidad sustancial de que se trata, conviene recordar que el artículo 9 del Código Sanitario expresa: "*Sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio de Salud y del Instituto de Salud Pública de Chile, así como de las demás facultades que les confieren las leyes, corresponde en especial a los Directores de los Servicios de Salud en sus respectivos territorios: a) velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de los reglamentos,*



resoluciones e instrucciones que lo complementen, y sancionar a los infractores...".

A su vez, refiriéndose expresamente a las sanciones y medidas sanitarias, el artículo 174 del mismo cuerpo normativo indica: *"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".*

A mayor abundamiento, los artículos 161 y 162 de igual cuerpo normativo dicen: *"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"; "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".*

CUARTO: Que, del mérito de las disposiciones citadas, queda en evidencia que la Administración se encuentra plenamente facultada para imponer sanciones al administrado



incumplidor de las directrices impartidas en resoluciones sanitarias. En efecto, incluso de entenderse que el tenor literal de las normas transcritas se contrapone con la redacción restringida que posee el artículo 171 del Código Sanitario -en tanto se limita a hablar de "*infracción a las leyes o reglamentos*"-, la recta interpretación del asunto obliga a acudir a herramientas teleológicas y considerar el fin último de la regulación, fiscalización y eventual sanción sanitaria, consistente en la protección de la salubridad pública y, a través de ella, la vida e integridad física de todas las personas.

Así, la única manera de vigilar eficazmente la adecuada observancia de las prescripciones sobre la materia incluye, no sólo a las reglas generales emanadas del legislador o de la potestad reglamentaria de la Administración, sino, además, comprende a las instrucciones específicas dadas por la autoridad en casos concretos, contenidas, como en este caso, en resoluciones emitidas por los órganos competentes.

Por otro lado, la eventual antinomia entre las normas transcritas en el considerando precedente y el Manual de Fiscalización Sanitaria, aprobado mediante la Resolución Exenta N° 216 de 13 de abril de 2012, resulta de fácil resolución, atendiendo a la primacía jerárquica de las primeras por sobre el segundo.



QUINTO: Que, así, al haber acogido la reclamación restringiendo la potestad sancionatoria de la autoridad sanitaria únicamente a los supuestos de infracción a leyes y reglamentos de esta naturaleza, la sentencia recurrida incurrió en un yerro jurídico que, de manera evidente, influyó sustancialmente en la decisión del asunto controvertido, ameritando que el presente arbitrio sea acogido.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el veinticinco de octubre de la misma anualidad, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

Regístrese.

Redacción del fallo a cargo de la Ministra Sra. Muñoz.

Rol N° 6704-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Andrea Muñoz S., Sra. Ángela Vivanco M., y Sra. María Angélica Repetto G., y el Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Repetto por estar con licencia



médica y el Ministro señor Biel por haber terminado su periodo de suplencia. Santiago, 05 de mayo de 2020.



Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a cinco de mayo de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

