

Santiago, veinticinco de abril de dos mil diecisiete.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que en este juicio ordinario de nulidad de derecho público, seguido contra el Fisco de Chile, de conformidad al artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta del recurso de casación en el fondo deducido por la demandante respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco, que confirmó la de primera instancia que rechazó la demanda.

La actora Aguas Araucanía S.A., ha deducido la acción de nulidad de derecho público respecto de la Resolución Exenta N° J1-0029525, de fecha 7 de noviembre de 2011, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de la Araucanía, que impuso a la demandante una multa de 30 unidades tributarias mensuales, la que fue rebajada a 15 unidades tributarias mensuales por Resolución Exenta N° J1-02400, de fecha 6 de febrero de 2012, dictada por el mismo Servicio Público. El demandante adujo que dichas resoluciones son nulas de derecho público, en los términos que señala el artículo 7° de la Constitución Política de la República, por haberse impuesto a su parte una multa por la Secretaría Regional Ministerial de Salud y sin que este órgano administrativo tenga competencia para ello, pues le correspondía exclusivamente a la Superintendencia de



Servicios Sanitarios la aplicación de la Ley Sanitaria y su fiscalización.

La sentencia recurrida confirmó el fallo del juez a quo, que desestimó la demanda, al considerar que la acción de nulidad de derecho público no era procedente en el caso de autos pues, tratándose de la aplicación de multas por la Seremi de Salud, la vía para impugnar la resolución objeto de la demanda era el procedimiento contemplado en el artículo 171 del Código Sanitario, y que además, al no haberse deducido oportunamente la reclamación respectiva no era posible entablar una acción de nulidad de derecho público, por haber caducado su derecho para ejercer la acción.

El fallo recurrido afirma, asimismo, que la autoridad sanitaria tiene competencia para fiscalizar la actividad del demandante, ya que el artículo 67 del Código Sanitario dispone que corresponde al Servicio Nacional de Salud velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes, en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos y, en cuanto a que los prestadores de servicios sanitarios, se encuentran fiscalizados por un organismo descentralizado que tiene una potestad sancionatoria especial, que es la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la que tendría competencia unívoca y excluyente



para el sector sanitario, deberá señalarse que ello es contrario a lo establecido por los artículos 1,34 y 45 de la Ley N° 18.902, que demuestran que las facultades de la autoridad sanitaria para velar por la protección de la salud pública no son eliminadas por dicha ley, la cual tiene otro fin, que es la fiscalización del funcionamiento de las concesiones sanitarias y no la protección de la salud pública. Que, además, el artículo 11 de la citada Ley, dispone en lo pertinente que los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación de sanciones por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios.

Concluye, en consecuencia, que el Servicio de Salud que instruyó el sumario sanitario a que se refiere la causa, tiene atribuciones de orden general conforme a lo dispuesto por los artículos 67, 161 y siguientes del Código Sanitario para instruir sumario por infracciones al Código Sanitario.

Segundo: Que el recurso de casación en el fondo denuncia infringido los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, con relación a los



artículos 2 y 11 de la Ley, artículos 67 y 73 del Código Sanitario, vinculados a la infracción del artículo 13 del Código Civil.

Refiere que la entrada en vigencia de la Ley N°18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, publicada en el Diario Oficial en el año 1990, otorga competencia a ese organismo únicamente para fiscalizar y sancionar a los prestadores sanitarios. Así lo establecen los artículos 2 y 11 del texto legal mencionado. Estima que el fallo recurrido efectúa una errada aplicación del artículo 67 del Código Sanitario a este caso, y se comete una grave infracción al principio de especialidad, al efectuar una errónea aplicación del artículo 73 y 171 del Código Sanitario que no son aplicables, debiendo aplicarse a este caso el 11 de la Ley.

Tercero: Que antes de analizar los aspectos sustantivos de la cuestión aludida en el referido libelo, resulta necesario dilucidar el alcance que tiene la denominada acción de nulidad de derecho público, a cuyo respecto ha de considerarse que ha sido conceptuada como la acción que se ejerce para obtener la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado, por faltar algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez.

Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento jurídico le corresponde a la



nulidad de derecho público como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

Cuarto: Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte -y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación- la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su ineficacia, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable.

Quinto: Que a su vez, no está demás señalar que no toda ilegalidad de un acto administrativo lleva aparejada su nulidad. En efecto, uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, sólo será procedente si el vicio es grave y esencial, como lo señala el inciso segundo del artículo 13 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho, como



la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados.

Sexto: Que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, no establecen una determinada acción procesal encaminada a obtener la anulación de los actos administrativos. Lo que configura es el principio de legalidad que rige la actuación de la Administración, que lleva necesariamente aparejado la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia, para obtener la anulación de los actos contrarios a derecho.

La denominada por la doctrina "acción de nulidad de derecho público" y aceptada por la jurisprudencia, es entonces, toda acción contencioso administrativa encaminada a obtener, por parte de un tribunal de la República, la anulación de un acto administrativo. Esta acción contencioso administrativa o acciones contencioso administrativas, pueden establecerse por el legislador para situaciones concretas y respecto de materias determinadas, -como es el caso de los casi doscientos procedimientos de reclamo en contra de la aplicación de sanciones administrativas-, así como lo es también el contemplado en el artículo 171 del Código Sanitario, denominado reclamo de



multa sanitaria, a que se refiere el presente juicio, que establece un procedimiento de reclamo contra las multas impuestas por la autoridad sanitaria. Cuando existe una acción contenciosa administrativa: "De nulidad de derecho público" contemplada en la ley, se aplica ésta y con el procedimiento allí establecido, y no otra. Sin embargo, si la ley no contempla ningún procedimiento o acción especial para impugnar el acto administrativo solicitando su anulación, se puede utilizar el procedimiento del juicio ordinario.

En el presente caso, lo que se solicita es la nulidad de derecho público del acto administrativo que aplica una multa por una supuesta infracción de la normativa sanitaria y de aquel que rebaja la multa impuesta al acoger parcialmente la reconsideración administrativa deducida por el actor, ambos dictados por la autoridad sanitaria; Por lo tanto, de acuerdo a lo que se ha venido explicando, el procedimiento de reclamo de las multas impuestas por la autoridad sanitaria es el contemplado en los artículos 171 y siguientes del Código Sanitario y no el ordinario.

Séptimo: Que conforme a lo antes señalado, la acción de nulidad de derecho público ejercida respecto de las Resoluciones Exentas N° J1-0029525, de fecha 7 de noviembre de 2011 y N° J1-02400, de fecha 6 de febrero de 2012 debían ejercerse de acuerdo al procedimiento que la ley contempló para este tipo de situaciones, el reclamo de las



sanciones impuestas por la autoridad sanitaria contenido en los artículos 171 y siguientes del Código del ramo y no interponerse una acción genérica de impugnación como la intentada.

Octavo: Que no obstante lo señalado, el recurrente asienta su demanda de nulidad, en lo fundamental, en que en el caso en examen los actos han sido dictados por una autoridad que no era competente para ello, ya que de acuerdo a su entender desde la entrada en vigencia de la Ley N°18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, publicada en el Diario Oficial en el año 1990, el único órgano competente para fiscalizar y sancionar a los prestadores sanitarios es la Superintendencia de Servicios Sanitarios, lo que desprende de los artículos 2 y 11 del texto legal mencionado. Añadiendo que, en consecuencia, los artículos 73 y 171 del Código Sanitario no son aplicables a este caso, debiendo aplicarse, en cambio, el 11 de la Ley N°18.902.

En definitiva, lo que se impugna es la validez del acto administrativo dictado por la Seremi de Salud de la Región de la Araucanía, que impuso a la actora una multa por infracción a la normativa sanitaria y de las demás resoluciones que de ese acto se derivan.

El análisis de los artículos 1, 11, 34 y 45 de la Ley N° 18.902, que crean la Superintendencia de Servicios Sanitarios, permite sostener que las facultades de la



autoridad sanitaria para velar por la protección de la salud pública no son eliminadas por dicha ley, la cual mantiene otro fin, que es la fiscalización del funcionamiento de las concesiones sanitarias y no la protección de la salud pública y, en consecuencia, el Servicio de Salud que instruyó el sumario sanitario a que se refiere la causa, tiene atribuciones de orden general conforme a lo dispuesto por los artículos 67, 161 y siguientes del Código Sanitario, para instruir sumario por infracciones al Código Sanitario.

De esta forma, aparece claramente que los actos impugnados han sido dictados por autoridad competente, dentro de la esfera de sus atribuciones y en las materias que señala la Ley, siendo un hecho de la causa, no controvertido, que previo al ejercicio de la acción de nulidad de derecho público la actora dedujo recurso de reconsideración administrativa ante la Seremi de Salud, respecto de la Resolución Exenta N° J1-0029525, de fecha 7 de noviembre de 2011, que le impuso la multa, el que fue acogido parcialmente mediante Resolución Exenta N° J1-02400, de fecha 6 de febrero de 2012 que la rebajó de 30 a 15 unidades tributarias mensuales, reconociendo expresamente la competencia de ese servicio público para resolver aspectos de fondo de su reclamación, sin haber promovido previamente ninguna consideración respecto de la incompetencia alegada, por lo que de igual forma no se



evidencia el vicio denunciado y la sentencia desecha acertadamente su pretensión.

Noveno: Que en consecuencia, no es posible advertir la concurrencia de los vicios que sustentan el recurso de nulidad en examen, el que, de consiguiente, no puede prosperar por adolecer de manifiesta falta de fundamento.

Por estas consideraciones y de conformidad además con lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se **rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 154 en contra de la sentencia de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, escrita a fojas 151.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Señor Rafael Gómez Balmaceda.

Rol N° 1.623-2017.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., Sr. Carlos Cerda F., y Jorge Dahm O., y el Abogado Integrante Sr. Rafael Gómez B. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante señor Gómez por estar ausente. Santiago, 25 de abril de 2017.





Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a veinticinco de abril de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

