

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.381-2024

[13 de marzo de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 163,
166, 167, Y 174, INCISO PRIMERO, DEL CÓDIGO SANITARIO

SIGMA CONSTRUCCIONES LTDA.

EN EL PROCESO ROL N° 12.892-2023, SEGUIDO ANTE EL TRIGÉSIMO JUZGADO
CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, Sigma Construcciones Ltda. acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 163, 166, 167, y 174, inciso primero, del Código Sanitario, en el proceso Rol N° 12.892-2023, seguido ante el Trigésimo Juzgado Civil de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

“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.*

(...)

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

La requirente acciona en el marco de un juicio sumario de reclamación de multa. Precisa que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana (SEREMI) le notificó el 20 de julio de 2023 de la Resolución Exenta 23138930 conforme con la cual resolvió imponer multa por 450 UTM a Sigma Construcciones Ltda., al tener por acreditados los hechos que se han descrito en la misma resolución y que corresponden a todos los hechos imputados por el funcionario fiscalizador en visita inspectiva.

La infracción en cuestión se encuentra precisada a fojas 4, vinculada con la muerte de un trabajador y dice relación con que:

“1. Empresa no contaba al momento del accidente con plano de modulación con especificaciones técnicas para realizar el armado de moldaje para muro contra terreno.

2. Empresa no realiza la planificación de la actividad, no considerando a los actores de línea de mando, ya sea prevención, calidad y administración, actividad que se realizaba el día anterior al accidente.

3. Plataforma de hormigonado no fue entregada para su certificación y control una vez armada.

4. Empresa no contaba con un procedimiento de hormigonado que especificara el armado de moldaje contra terreno.



5. *Trabajador accidentado no contaba con capacitación sobre el procedimiento mencionado con anterioridad para moldajes contra terreno.*

6. *Trabajador accidentado no se encontraba informado sobre los riesgos y peligros de la actividad realizada el momento del accidente, el cual técnicamente no se encontraba planificada bajo algún documento AST o ART, muros contra terreno.*

7. *Empresa para la modulación del moldaje instala aplomadores en vez de escuadras contra terreno para la fijación y soporte de los moldajes, no realizándolo según especificaciones técnicas y ponderaciones señaladas en la inducción realizada por proveedor Unispan con anterioridad al accidente.*

8. *En matriz de identificación de peligros y evaluación de los riesgos en la actividad de hormigonado, no consideraba medidas de control y mitigación para muros contra terreno en el armado de moldajes.*

9. *Trabajador accidentado no contaba capacitación teórico práctico de los sistemas de detención de caída (SPDC), según lo señalado en la guía técnica N° 3 del ISP."*

Los hechos se consideraron constitutivos de infracción a lo dispuesto en los artículos 3°, 36° y 37°, del "Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo", Decreto Supremo N° 594, de 1999, aprobado por el Ministerio de Salud; a lo dispuesto en los artículos 21° y 22°, del decreto supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprobó el "Reglamento sobre Prevención de Riesgos"; en relación a lo dispuesto en la guía técnica N° 3, de la "guía para la selección y control de equipos de protección personal para trabajos con riesgo de caídas", emitida por el Instituto de Salud Pública de Chile; y éstos en concomitancia con lo preceptuado en los artículos 1°, 3°, 9° y 82° letra a), del Decreto con Fuerza de Ley N° 725, de 1967, del Ministerio de Salud, que aprobó el Código Sanitario.

En el proceso se dictó auto de prueba con fecha 14 de septiembre de 2023, conforme consta a fojas 392.

En el marco de lo anterior, arguye las siguientes contravenciones constitucionales:

Arguye la vulneración de las garantías constitucionales de debido proceso, en torno al derecho a un justo y racional procedimiento en sede administrativa, como también al principio de legalidad y de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, consagradas todas ellas en los incisos primero, sexto, y noveno del N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Explica que a través de la normativa cuestionada el legislador ha conferido al acta del funcionario fiscalizador el mérito suficiente para dar por establecidos los hechos que en ella se contienen, es decir, la autoridad *a priori*, y en aplicación de los artículos 163 y 166 del Código Sanitario, da a un acta mayor valor para desestimar las alegaciones y comprobaciones de la empresa sancionada.



Confrontada la garantía de debido proceso con los arts. 163, 166 y 167 del Código Sanitario, concluye que a la autoridad sanitaria se le confiere estatutariamente una facultad que no tienen ni los Jueces de la República ni el Ministerio Público. No obstante, la autoridad sanitaria ejerce una facultad jurisdiccional al tenor del acto decisorio que ella misma pronuncia, al dictar sentencia del sumario sanitario.

Asimismo, lo dispuesto en el art. 174 del Código Sanitario pugna con la racionalidad de la garantía de debido proceso en cometo al establecer sanciones de multas *“de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales”* por infringir *“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”*.

1.- Artículo 163 del Código Sanitario.

El art. 163 del código permite que cuando se inicia el sumario de oficio, *a priori* ya está calificado el sumariado como infractor. Es decir, ya se lo considera culpable de un hecho constatado por el fiscalizador, consignando esta normativa que bastará el acta para establecer la infracción a las leyes y reglamentos sanitarios, para que luego con sólo esta única acta se dicte sentencia sin más trámite.

El art. 19 N° 3 inciso séptimo de la Constitución señala que: *“La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal”*. No obstante, la ley atribuye una calidad prefijada pese a no haber sido comprobada. Es decir, antes de cualquier juicio o ejercicio de jurisdicción, el fiscalizado ingresa al sumario con una calidad de responsabilidad y de culpabilidad predeterminada por la ley, como infractor consumado. Luego, se le da valor de plena prueba al acta de un único fiscalizador bajo el término *“bastará para dar por establecido”* para pronunciamiento de la sentencia de la autoridad sanitaria.

El art. 163, unido a las normas de los art. 166 y 167 del código, lesionan y contravienen la prohibición de la presunción de derecho sobre la responsabilidad, en este caso infraccional.

2.- Artículos 166 y 167 del Código Sanitario.

La normativa no garantiza una investigación racional ni justa llevado por un órgano que ejerza la jurisdicción en forma imparcial.

La tutela cautelar como expresión de tutela judicial en el plano administrativo es uno de los instrumentos que permite equilibrar los poderes de la Administración del Estado y los intereses públicos con la defensa y garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos en la denominada justicia administrativa.



Aquella involucra el derecho de las partes a obtener del órgano jurisdiccional un pronunciamiento razonado, motivado acerca de las peticiones que le puedan plantear las partes, cuestión que se quebranta con la aplicación de los artículos 166 y 167 del Código Sanitario. Sólo basta que el funcionario constate un hecho, al que se le califica *a priori* de falta, para dictar sentencia dando por establecida la infracción imputada, sin importar la prueba presentada por la afectada.

El proceso administrativo regulado sustancialmente en los art. 163, 166 y 167 del Código Sanitario, no resulta lógico si la participación y el grado de responsabilidad del “*infractor*” se encuentra establecido por la ley antes de la citación para formular descargos; y, además, resulta arbitrario, si es al propio órgano al cual la ley le asigna un acta con valor de plena prueba, y lo dota de un mérito que sería imposible de destruir.

Ello implica violentar la garantía de un tribunal imparcial. En el proceso contencioso administrativo sumarial no existe independencia. El sentenciador es juez y parte, debido que quien denuncia, genera la prueba, luego juzga y falla. De esta manera, cuando el sumario se inicia de oficio por la autoridad, la responsabilidad y el grado de participación ya está determinado, condenándose en base una presunción de veracidad que no admite prueba en contrario.

A su vez, el artículo 174 inciso primero del Código Sanitario vulnera el principio de tipicidad integrante del debido proceso, de conformidad al artículo 19 N° 3 de la Constitución. La norma no describe el núcleo esencial de la conducta reprochada, careciendo de densidad normativa que permita su comprensión cabal, según la jurisprudencia constitucional ha reconocido.

Al efecto, la multa contenida en el art. 174 del Código Sanitario siquiera contiene una descripción o mecanismo que permita dar un principio de regulación a una sanción de tan vasta aplicación, es decir, se pueda aplicar discrecionalmente para todo.

Asimismo, la frase del art. 174 que describe como sancionables las conductas “*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*” vulnera el principio de reserva legal y de legalidad, por entregar a una mera reglamentación y a las resoluciones de jefes de servicio, las facultades legislativas sancionatorias infraccionales que, conforme con la Carta Fundamental, son materias exclusivas y excluyentes de reserva legal.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 19 de abril de 2024, a fojas 89, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 9 de mayo de 2024, a fojas 464, se declaró admisible.



Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones por el Consejo de Defensa del Estado a fojas 472.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

Arguye que el requerimiento debe ser desestimado en cuanto:

- 1.- No hay vulneración a la prohibición de presunción de derecho de la responsabilidad penal ni indefensión;
- 2.- No existe vulneración a las facultades de los tribunales ni de la garantía del debido proceso y;
- 3.- Inexistencia de vulneración al principio de legalidad en materia de sanción administrativa.

No hay vulneración a la prohibición de presunción de derecho de la responsabilidad penal ni indefensión

De la lectura de los preceptos cuestionados se concluye que ellos no contemplan una presunción de derecho de la responsabilidad en el ámbito sanitario-infraccional como se pretende en el libelo. Solo constituye una presunción de carácter simplemente legal que produce el efecto propio de este tipo de presunciones, sin que ello obste a que el sumariado pueda formular alegaciones y producir prueba como se reconoce en STC Rol N° 12.815.

No existe vulneración a las facultades de los tribunales ni a la garantía del debido proceso

En lo que concierne a las imputaciones de inconstitucionalidad de los artículos 166 y 167 del Código Sanitario, refiere que ellas tampoco dan cuenta de una antinomia constitucional sino de una peculiar forma en que el requirente le quiere atribuir sentido y alcance a los preceptos legales mencionados.

Sostiene que el cuestionamiento promovido por el requirente no es más que una interpretación sesgada de los preceptos legales del Código Sanitario tendiente a generar un conflicto constitucional aparente, pues la regulación normativa del procedimiento administrativo de sumario sanitario en conjunto con la ley de bases de los procedimientos administrativos, dan cuenta de una realidad jurídica distinta, que reconoce el derecho del denunciado para formular descargos y producir la totalidad de la prueba que considere indispensable para desvirtuar los hechos establecidos en el acta de inspección, tal como sucedió en la gestión *sub lite*.



Tampoco existe contravención mediante la aplicación del artículo 174 del código pues el inciso segundo del artículo 171 del Código Sanitario otorga al juez atribuciones suficientes para ejercer su función de control de juridicidad de la actividad administrativa.

Inexistencia de vulneración al principio de legalidad en materia de sanción administrativa

Nuevamente destaca que el conflicto planteado dice relación con un tema interpretativo de la norma. Además, niega la existencia de vulneraciones al principio de tipicidad. La imputación de autos señaló de forma clara las disposiciones legales y reglamentarias infringidas por aquella a consecuencia del fallecimiento del señor Carlos Manuel Castillo de la Cruz. El precepto en cuestión más bien solo tiene por objeto atribuir a la autoridad sanitaria poder de sanción ante la constatación de las infracciones sanitarias, que se encuentran en otros cuerpos legales y reglamentarios.

Añade que como ha resuelto esta Magistratura 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 reglamentaria, sin que sea esta la sede para cuestionar el monto determinado de la multa a imponer en el procedimiento.

A fojas 486, por decreto de fecha 10 de junio de 2024, se trajeron los **autos en relación**.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 5 de diciembre de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, alegatos del abogado Jaime Conejeros Véliz por la requirente y del abogado Óscar Salas Morales por el Consejo de Defensa del Estado. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el requirente, respecto de los artículos 163, 166 y 167 del Código Sanitario, reclama la vulneración de las garantías constitucionales de debido proceso, en torno al derecho a un justo y racional procedimiento en sede administrativa, por estimar que la ley da una primacía indebida al acto de fiscalización.

SEGUNDO: Que comenzando el análisis por el artículo 163 impugnado, ha de repararse en que esa norma, muy lejos de infringir las garantías del debido

proceso, las consagra, desde que torna obligatorio citar al denunciado –oírlo, por lo tanto- y dispone que éste deberá presentarse “con todos sus medios probatorios”, lo que demuestra que se le permite acreditar sus descargos. Que se califique anticipadamente al citado como infractor no es sino una cuestión semántica, porque, a las claras, si puede formular descargos y probarlos, no existe una condena a priori. El artículo 3° de la Ley 18.287 utiliza, también, en repetidas oportunidades la expresión “infractor”, en circunstancias de que se está refiriendo actos prejudiciales, simples denuncias y citaciones, pero no por eso se ha de concluir que se trata de un juicio anticipado. La autoridad sanitaria, como se destacó en el fallo de este tribunal rol 14.011, en su motivo noveno, no está relevada de la obligación de probar los hechos que constituirían la infracción, ni el particular está privado de la posibilidad de desvirtuarlos, de manera que en modo alguno la sola circunstancia de que la ley utilice la expresión infractor, configura una condena anticipada.

TERCERO: Que en cuanto a lo que disponen los artículos 166 y 167 del Código Sanitario, conviene dejar asentado desde ya que esas disposiciones no establecen una presunción de derecho, como pretende hacerlo ver el actor y hasta es correcto decir que no establecen, propiamente, ninguna presunción, sino simplemente una regla de valor probatorio y de suficiencia de prueba, tal como quedó dicho en el motivo sexto del citado fallo del rol 14.011. Que el acta de fiscalización baste para probar la infracción es una regla común a todos los procedimientos fiscalizadores, y su razón es evidente, porque los hechos y el sitio del suceso, con sus peculiaridades para establecer las posibles infracciones, se develan de inmediato a la vista del fiscalizador, pero se modifican, o pueden modificarse luego, sobre todo cuando, como en el caso de autos, un accidente ocurre al interior de un recinto privado, de modo que el agente fiscal, por lo demás sin interés personal en el caso, es un testigo calificado al que, por esa razón, se le asigna la calidad de ministro de fe. Todo ello en consonancia con la presunción de legalidad de los actos administrativos (Ley 19.880, artículo 3°) y de acuerdo con lo prescrito por el artículo 156 inciso segundo del Código Sanitario, que aquí no fue requerido. Sin embargo, nada de eso significa que ese mérito no pueda desvirtuarse y por eso, como veíamos, el denunciado puede presentar prueba. Que el testimonio conteste de dos testigos también baste para producir plena prueba constituye una regla tomada con toda obviedad de las normas de prueba tasada contenidas en el procedimiento civil ordinario, que podrá estar menos acorde con las tendencias actuales, que prefieren la apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, pero eso de modo alguno la torna inconstitucional, sobre todo porque, de nuevo, la regla no obsta a que se contradiga ese valor probatorio y hasta se le destruya, con otra prueba.

CUARTO: Que, entonces, más allá del debate acerca de si las reglas del debido proceso judicial son aplicables a los procedimientos administrativos y hasta qué punto deban serlo, en la especie de todos modos esos principios aparecen plenamente respetados.

QUINTO: Que no se advierte qué problema de constitucionalidad genere el que la autoridad sanitaria resuelva el caso una vez establecida la infracción, como lo dice el artículo 167 impugnado, si ese establecimiento exige, además de la prueba que la ley regula, la previa citación al infractor y la oportunidad para que éste rinda prueba, como lo establece el artículo 163 del Código en examen.

SEXTO: Que cabe hacerse cargo ahora de la impugnación al artículo 174 del Código Tributario, también formulada, disposición que es verdad que establece un extenso arco de posible sanción, que va desde un décimo de unidad tributaria mensual, hasta mil unidades tributarias mensuales, sin que se entreguen, por esa precisa norma, parámetros que permitan graduarla.

SÉPTIMO: Que, sin embargo, hemos de distinguir entre la facultad sancionadora del ámbito administrativo, del ius puniendi estatal, propio de la materia penal. En materia administrativa se cautelan bienes jurídicos directamente relacionados con la organización y funcionamiento estatal, sin perjuicio del ejercicio de acciones de otra naturaleza, si proceden, y sin que las lógicas del sistema penal puedan trasladarse sin más a la sede administrativa, que tiene, adicionalmente, sus propias reglas de resguardo para el administrado.

OCTAVO: Que, como acertadamente se dijo en el fallo del rol 14.011, en su motivo decimotercero, la regla del artículo 174 impugnado es estrictamente de sanción, y no de tipicidad o de descripción de conductas, pero, en todo caso, la referencia del artículo 174 a cualquier infracción a las reglas del Código, de sus reglamentos o de determinadas resoluciones administrativas, no constituye un problema de orden constitucional. La remisión a otros preceptos legales, o inclusive a reglamentos y resoluciones, solo da cuenta de la posibilidad de armonizar la potestad legislativa con la potestad reglamentaria, lo que deriva de la propia Carta Fundamental, y desde luego lo exigible es que el núcleo de la conducta esté descrito en la ley. Pero más allá de disquisiciones en abstracto, repárese en que en el caso sub lite esa descripción central en la ley, de la conducta imputada, se encuentra cumplida según da cuenta el propio requerimiento, que al transcribir parcialmente la resolución sancionatoria demuestra que ésta no solo hace referencia a normas reglamentarias, sino además a varias del propio Código Sanitario, con las cuales las de menor rango concuerdan (según se dice), y entre aquellas está la del artículo 82 letra a) del Código, que establece la obligación de higiene y seguridad que deben mantener los lugares de trabajo, siendo de toda evidencia que la ley no puede especificar cuáles sean, para cada tipo de labor, esas condiciones, pues en cada faena serán distintas y además los avances tecnológicos y científicos las van modificando o adicionando, de modo que ese despliegue de detalle, que no se aparta del núcleo de lo legalmente ordenado, tiene que quedar reservado a la potestad reglamentaria, e incluso a las guías técnicas que al efecto se dicten, sin que nada de ello implique una vulneración al principio de legalidad o al de tipicidad, que, como se dijo, no puede llevarse al nivel del derecho penal, sin perjuicio de que también en éste se conozcan las leyes penales en blanco en

varias áreas y en algunas, como en la moderna regulación de los delitos económicos y de responsabilidad penal de personas jurídicas, constituyan hasta la regla general, precisamente por las peculiaridades de tales ramas de lo criminal en que, como aquí, las modalidades de infracción son múltiples, se refieren a un sinnúmero de actividades empresariales distintas y dependen de factores imposibles de abordar de modo sistemático y taxativo en una sola ley.

NOVENO: Que la ausencia de parámetros de graduación de la multa, en la norma impugnada, no basta por sí misma para generar un efecto inconstitucional como el que analizamos, si atendemos a que, no estando en sede penal, con la consiguiente morigeración de las exigencias de precisión propias de las penas que, de todo modos, nunca quedan totalmente determinadas en abstracto, la obligación de fundamentar las resoluciones sancionatorias, tal como lo prescriben los artículos 11 y 41 de la ley 19.880 soluciona el punto, porque obliga al órgano que resuelve a hacer un ejercicio razonado y razonable que conduzca a justificar la cuantía de la sanción que, dentro de los márgenes legales, se decida aplicar. Ese razonamiento permitirá apreciar la proporcionalidad, o la falta de ella y, por ende, en términos del artículo 171, decidir “si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”. Ahora, si ese razonamiento falta o es insuficiente, será también la acción jurisdiccional contemplada en el artículo 171 del Código Sanitario la que permitirá al afectado reclamar de la ilegalidad el acto sancionatorio, sin que quede impedido de ello por ningún problema de constitucionalidad que pueda achacarse al artículo 174.

DÉCIMO: Que, por lo demás, en el caso concreto la resolución, en sus consideraciones, se refiere a la gravedad de las infracciones, que condujeron a la muerte de un trabajador, de manera tal que ni siquiera se aprecia que producto de la amplitud del arco de sanción, se haya aplicado aquí sin racionalidad ni medida, una multa cuyo monto surja de la sola arbitrariedad de la autoridad administrativa, desde que se impuso menos de la mitad del máximo posible, sin que pueda imaginarse un resultado más grave que la pérdida de una vida humana. Luego, tampoco en el caso concreto se puede concordar en que la aplicación del artículo 174 produzca un resultado inconstitucional, sin perjuicio de la ponderación de legalidad que, con relación a la obligación de fundamentar y al resultado de ese ejercicio respecto de la cuantía de la multa impuesta, pueda hacer el juez del fondo.

UNDÉCIMO: Que, por fin, la existencia de una acción judicial de reclamo, contemplada en el citado artículo 171, descarta también la argumentación según la cual la administración quede revestida de facultades jurisdiccionales y todavía más amplias que las de los jueces. Los artículos impugnados no hacen sino regular un procedimiento administrativo sancionador (sin perjuicio de las reglas de la Ley 19.880 que operan subsidiariamente), entregando normas de valoración de la prueba legítimas, que además suponen el deber del ente fiscalizador de probar sus imputaciones, asegurando al administrado la posibilidad de defenderse y de contradecir la denuncia y probar sus descargos, sin perjuicio del acceso a un reclamo



jurisdiccional en contra de una eventual decisión sancionatoria. Todo ello está acorde al sistema de procedimientos administrativos que nos rige y a las reglas constitucionales que configuran sus límites, de modo tal que el requerimiento será desechado.

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 SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIAS

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO estuvieron por acoger el requerimiento en lo que respecta a las impugnaciones de los artículos 166, 167 y 174 inciso primero del Código Sanitario. Ello por las consideraciones siguientes:

1°. Que, la cuestión constitucional sometida a nuestro conocimiento consiste en determinar si la aplicación de los preceptos legales impugnados, en la gestión pendiente, resulta o no contraria al artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, concretamente, en cuanto afecta el derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo porque, realmente, no va a ser desvirtuado lo establecido en el acta inspectiva;

2°. Que, por el contrario, este proceso constitucional no tiene por finalidad dilucidar la naturaleza jurídica de la referida acta o su alcance, extensión o valor probatorio ni busca dirimir sobre el peso de la prueba o cómo se contrarresta lo afirmado en el acta por las probanzas que aporte el requirente en el procedimiento administrativo sancionador o ante la Judicatura Civil que conoce de la impugnación respectiva.

Todas estas cuestiones (algunas de las cuales son evidentes, como el recto sentido en que cabe entender determinadas palabras o que es obvio que, en parte alguna de la normativa, se impide al sancionado ofrecer y rendir pruebas) y otras

análogas pueden resultar útiles para configurar tanto la potestad administrativa sancionadora como la interpretación de la preceptiva legal aplicable al caso.

Lo que al respecto se decida o interprete, ciertamente, puede ser servir de base, ilustrar o incluso orientar lo que tenemos que resolver en esta sede de inaplicabilidad, pero ninguno de esos asuntos dicen relación con el conflicto constitucional respecto del que sí tenemos que pronunciarnos: Si la aplicación de las disposiciones requeridas lleva, en definitiva -cualesquiera sean las consideraciones sobre aquellos asuntos de mera legalidad, aun las que aparezcan más favorables para el administrado-, a un resultado tal que importe afectar el derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo;

1. Aplicación de los preceptos legales en la gestión pendiente

3°. Que, precisamente, la determinación del conflicto constitucional correctamente planteado, esto es, como una cuestión de inaplicabilidad, vale decir, acerca de la aplicación concreta de los preceptos impugnados y no como un análisis abstracto acerca de su sentido y alcance, vuelve necesario considerar aquella aplicación en la gestión pendiente;

4°. Que, según se lee en el considerando I de la Resolución N° 23138930, a fs. 84, la autoridad administrativa estimó “(...) dable manifestar que, bastará para dar por establecida la existencia de una infracción al Código Sanitario, a sus reglamentos o a los decretos y resoluciones de la autoridad sanitaria; al acta que levante el funcionario inspector de esta Secretaría Regional Ministerial de Salud, al comprobarla, conforme a lo establecido en el artículo 166°, del Código Sanitario, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 156°, inciso segundo, del citado texto legal, el cual le confiere el carácter de “ministro de fe” al funcionario que practique la diligencia referida. En consecuencia, el legislador le ha conferido al acta de autos, el mérito suficiente para dar por establecidos los hechos que en ella se contienen”, de tal manera que las actas “(...) configuran un instrumento jurídico de primera magnitud en el seno de la Administración fiscalizadora (...)”;

5°. Que, en la aludida Resolución sancionatoria, por ende, se concluye que “(...) en la especie, y en atención a los argumentos vertidos por la sumariada mediante la presentación de descargos y a las premisas extraídas de la valoración del plexo probatorio aportados al reclamo; es posible advertir que, no se ha logrado contravenir ni refutar lo consignado en el Acta de Inspección de la referencia y, en tales circunstancias, los hechos materia de autos, representan inobservancia a lo preceptuado en la normativa sanitaria” (IV.1), por lo que “(...) la sumariada no ha logrado desvirtuar los cargos para eximirse de la responsabilidad que le cabe en los hechos materia del procedimiento sumarial en comento” (IV.2), de lo que se sigue que “(...) resulta procedente la aplicación de una sanción pecuniaria, cuyo quantum será determinado en la parte resolutive del presente instrumento” (IV.3);



6°. Que, en consecuencia y sin perjuicio que en los Vistos de la Resolución se resumen los descargos planteados por la requirente y se listan las pruebas que acompañó, no aparece el examen de aquellos descargos ni la evaluación o ponderación de estas pruebas, ciertamente, porque, como señala el considerando I, basta el acta para dar por establecida la existencia de una infracción, dado que se trata, como explicita el considerando II, de un instrumento jurídico de primera magnitud;

7°. Que, tal es así, que, en la parte resolutive del acto administrativo sancionador, se decide ratificar lo obrado por el funcionario fiscalizador, mediante el Acta de Inspección respectiva, y, en consecuencia, aplicar una multa de 450 Unidades Tributarias Mensuales, aunque sin explicar cómo se ha llegado a ese monto;

8°. Que, igualmente, es relevante referir, ya en sede judicial, que, al contestar la demanda, el Consejo de Defensa del Estado sostiene que, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 del Código sanitario, se “(...) ha establecido el carácter de plena prueba del acta levantada por funcionario competente (...)” (fs. 151), citando jurisprudencia de la Corte Suprema en abono de ello;

9°. Que, en fin, a fs. 392, consta la interlocutoria de prueba, dictada el 14 de septiembre de 2023, en la que se fijan, como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos: 1° Efectividad que los hechos sancionados por la autoridad fiscalizadora por Resolución Exenta N°23138930, de fecha 20 de julio de 2023, se encuentran debidamente comprobados en el sumario sanitario instruido. 2° Efectividad que los hechos investigados constituyen una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios. 3° Efectividad de ser la sanción aplicada la que corresponde a la infracción respectiva. 4° En su caso, efectividad que la sanción impuesta se dictó con infracción al Código Sanitario, las leyes sanitarias y sus reglamentos;

10°. Que, en definitiva, desde una aproximación abstracta, vale decir, a partir de una comprensión de la preceptiva legal desde una perspectiva favorable a una aplicación teóricamente consistente con un diseño legislativo respetuoso de los derechos constitucionales del sancionado, es dable sostener que las normas impugnadas dan cuenta apenas de una regla probatoria y, es más, en los hechos la requirente ha aportado pruebas (nada le impide hacerlo) y, más todavía, el tribunal competente ha incorporado como punto en la interlocutoria tanto la efectividad que los hechos sancionados se encuentran debidamente comprobados en el sumario y que constituyen infracción de la normativa sanitaria;

11°. Que, sin embargo, llevada aquella mirada teórica a la gestión pendiente concreta y a la aplicación real que en ella se hace de los preceptos legales impugnados, dista de ser respetuosa de la Constitución porque, al fin y al cabo, al acta se atribuye plena prueba, al punto que así lo sostiene la Defensa Fiscal, o, cuando menos, prueba de “primera magnitud”, las probanzas de descargo ni siquiera son analizadas y, a pesar de los puntos del probatorio expresados en la interlocutoria respectiva, esa etapa no versará sobre si el requirente incurrió o no en los hechos que configurarían la infracción y si esa conducta vulnera la normativa sectorial, sino, en realidad, el

sancionado deberá allegar pruebas que desvirtúen aquella acta que da cuenta de la infracción, lo que no resultará plausible, en definitiva;

12°. Que, lo recién expuesto ocurre porque “[l]a regulación del procedimiento sancionador consagra un desbalance estructural en la posición de la Administración frente al presunto infractor, por cuanto el devenir del sumario sanitario, de ordinario, se inclinará a favor de la autoridad sanitaria, gracias al altísimo poder o valor probatorio que la ley le ha otorgado a la denominada «acta de fiscalización» o «acta de inspección», cuyo contenido es casi incontrovertible. El valor reforzado del acta de fiscalización dará pábulo para la dictación de una sentencia sanitaria generalmente desfavorable para la persona sumariada” (Manuel Emilio Gallardo Pacheco: “De una Autoridad Sanitaria «A Pesar de las Personas» hacia una «Para las Personas». Bases para Redefinir la Gobernanza de la Autoridad Sanitaria en materia Fiscalizadora y Sancionadora”, *Revista Chilena de la Administración del Estado*, N° 7, 2022, p. 17);

2. En relación con los artículos 166 y 167 del Código Sanitario

10°. Que, el primero de esos preceptos legales señala que *basta*, para dar por establecida la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios, *el acta* que levante el funcionario del Servicio al comprobarla, en tanto que el artículo 167 agrega que, establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite;

11°. Que, respecto a la cuestión planteada por la requirente, en relación con la aplicación inconstitucional de estos dos preceptos legales y también en nexo con otros vinculados al mismo procedimiento sancionatorio, esta Magistratura ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas sentencias (v.gr., Roles N° 8.823, 9.707, 10.383 y 12.095, entre otras) con un desarrollo argumental que permite apreciar una línea jurisprudencial que bien vale considerar también en el presente razonamiento;

12°. Que, en tal sentido, hemos recordado que estas normas se incorporaron al ordenamiento jurídico bajo la vigencia de la Constitución de 1925, la que, por el evidente desarrollo evolutivo de la Ciencia Jurídica, no tenía una concepción acabada de la regla del debido proceso para la actuación de los órganos estatales, así como tampoco una extensión de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad al ámbito sancionatorio administrativo, ni del ejercicio del derecho a defensa, especialmente considerándolos en su dimensión sustantiva y no en lo meramente formal o abstracto, por lo que deben situarse esos preceptos legales impugnados en el nuevo marco constitucional que deviene desde la Carta Fundamental de 1980 y, en particular, conforme a la comprensión de los derechos fundamentales que ha ido configurando tanto la doctrina como la jurisprudencia;

13°. Que, desde esta perspectiva, esta Magistratura ha señalado 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” (c. 15°, Rol N° 513);

14°. Que, en esta lógica, empieza a advertirse que no aparece compatible con el estándar constitucional que el legislador configure el procedimiento sancionatorio sobre la base de haberse cometido la infracción, lo que, en términos del artículo 166 del Código Sanitario, se constata porque basta para dar por establecida la existencia de una infracción, el acta que levante el funcionario al comprobarla, clausurando el ejercicio de la función judicial -prevista en el artículo 76 de la Constitución- con lo dispuesto en el artículo 167 cuando preceptúa que, establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite;

15°. Que, como lo explica la doctrina, a partir del considerando 35° del Rol N° 1.518, la presunción de inocencia “(...) *no sólo puede verse vulnerada cuando una ley estructura en forma nominal alguna presunción de responsabilidad. Si del contexto de la ley aparece que diversas disposiciones, relacionadas entre sí, conducen al mismo resultado, también debe ser declarada inconstitucional aquella norma que genere como consecuencia práctica una suposición irreversible de responsabilidad, cuando se desvirtúa el derecho del afectado para presentar reclamos y pruebas en contrario de manera eficaz”* (Eduardo Cordero Q.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Santiago, Legal Publishing, 2014, p. 313);

16°. Que, en consecuencia y observando -como tiene que hacerse en materia de inaplicabilidad, según se ha indicado- las circunstancias del caso concreto, a estos Jueces Constitucionales les parece indudable que la aplicación de los preceptos legales cuestionados resulta contraria a la Constitución, pues y en definitiva, conduce inexorablemente a desestimar la defensa sostenida por la reclamante y las pruebas que haya rendido en sede administrativa y civil, lo que pugna con los derechos que la Constitución asegura en su artículo 19 N° 3° incisos segundo y sexto, en cuanto deja como meramente teórico, abstracto o declarativo esos derechos fundamentales, por lo que estuvimos por acoger al acción intentada a fs. 1 respecto de los artículos 166 y 167 del Código Sanitario;

2. En cuanto al artículo 174 inciso primero

17°. Que, por último, se ha requerido también la inaplicabilidad del artículo 174 inciso primero del Código Sanitario, donde se dispone que “[l]a 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”;

18°. Que, la cuestión constitucional que se nos plantea en relación con este precepto legal no radica en determinar si, dentro del marco dispuesto para sancionar (multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales), se ha obrado conforme al ámbito de discrecionalidad que dicho precepto permite o si, al hacerlo, se ha incurrido en arbitrariedad. Esta es una cuestión sobre la que debe pronunciarse el Juez del Fondo, en ejercicio de la plena jurisdicción que le confieren la Constitución (artículo 76) y la legislación vigente para evaluar la decisión administrativa;

19°. Que, la cuestión constitucional, en realidad, consiste en dirimir si el legislador ha establecido una regulación suficientemente completa para que el obligado al cumplimiento de la ley pueda conocer, con razonable previsibilidad, a qué sanción se expone en caso de incurrir en las infracciones a que alude el artículo 174 y, sobre esa base, que se pueda examinar -contrastando con aquellas directrices o parámetros legislativos- el apego de la decisión administrativa a la norma legal que sirve de fundamento a su potestad sancionadora y que, luego, permita verificar que la actuación del Juez ha sido también ajustada a la ley, por parte del Tribunal Superior al que corresponda examinar lo decidido en primera instancia, si así se recurre;

20°. Que, en esta perspectiva, nos resulta evidente la ausencia de criterios objetivos, establecidos en el artículo 174 inciso primero del Código Sanitario, que permitan prever razonablemente las consecuencias de la infracción por parte de los sujetos alcanzados por la normativa contenida en el Código Sanitario y someter a examen lo decidido en sede administrativa y lo que se resuelva judicialmente, puesto que aquel precepto legal establece una sanción con un margen de discrecionalidad tan extenso que carece de criterios que permitan, al menos, orientar la decisión administrativa y, lo que es más importante, controlarla judicialmente con posterioridad;

21°. Que, esta indeterminación hace que el precepto incumpla el deber de determinación mínima que permita al administrado predecir, con suficiente certeza de anticipación, el tipo y grado de la sanción (c. 9°, Rol N° 2.648 y c. 25°, Rol N° 2.922) y, en seguida, que sirva para evaluar la decisión administrativa cuando se la somete a examen en sede judicial y también revisar si ésta se ajusta a Derecho, si es que es objeto de recursos o revisión;

22°. Que, tal ausencia de parámetros legislativos es lo que permite que no aparezcan en la resolución sancionatoria fundamentos o explicaciones acerca de porqué se imponen los montos de las multas que allí se indican, sino directamente la imposición de un monto que, incluso, puede estimarse bajo, dado el gravísimo hecho que motivó el procedimiento administrativo sancionador, pero no existe manera alguna -aportada por el Legislador, como debe ser de acuerdo con la Constitución- para realizar esa evaluación;

23°. Que, es fácil advertir, entonces, cómo aquí también es meramente teórico o abstracto y, en definitiva, fundado en una especie de apreciación de suyo favorable al actuar administrativo, una comprensión constitucional de los preceptos legales impugnados, pero esa voluntad positiva no alcanza para justificar el monto específico aplicado en cada caso, desde que no ha podido ser sustentada en parámetros objetivos, claros y predeterminados por la ley que, como se ha expresado, no han sido establecidos por la norma legal cuestionada en este requerimiento de inaplicabilidad;

24°. Que, así las cosas, la ausencia de criterios en la ley permite que, en el caso concreto, la multa impuesta no pueda ser contrastada con criterios que son inexistentes, sin que, por ende, sea posible examinar el apego o no a la legalidad de la actuación administrativa y, luego, de la resolución judicial, lo que no puede ser subsanado mediante consideraciones teóricas, abstractas o genéricas fundadas, al fin y al cabo, en la idea que la Administración y el Juez sabrán ponderar adecuadamente, por lo que, a nuestro juicio, el artículo 174 inciso primero del Código Sanitario vulnera el mandato de interdicción de la arbitrariedad y el deber de proporcionalidad, contenidos en el artículo 19 N° 2° de la Constitución, entabando el derecho a defensa, en el marco de un procedimiento racional y justo del administrado, en contra de lo que asegura su artículo 19 N° 3° incisos primero, segundo y sexto, e impidiendo, en definitiva, un eficaz control de lo actuado por la Administración, primero, y por la Judicatura de primera instancia, después.

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvo por acoger también el requerimiento en lo que respecta a la impugnación del artículo 163 del Código Sanitario porque, con base en las consideraciones expuestas en la disidencia suscrita con el Ministro Mery, frente al apego formal, teórico o abstracto con que puede examinarse el conjunto de disposiciones requeridas de inaplicabilidad, creyendo que allí no hay una presunción de derecho, sino una regla de carga probatoria, o que el acta no da cuenta de una infracción ni posee plena prueba, en lo concreto, su aplicación resulta contraria a los derechos a defensa y a un procedimiento racional y justo, pues aun cuando se formulen descargos y se rinda prueba, no se logrará desvirtuar lo consignado en el acta, a consecuencia de lo que se ha denominado el *desbalance estructural* en la posición de la Administración frente al presunto infractor, por lo que el devenir del sumario sanitario, generalmente, se inclinará a favor de la autoridad sanitaria, debido al altísimo poder o valor probatorio que la ley le ha otorgado al acta.

El Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE estuvo por acoger el requerimiento únicamente en lo que respecta a la impugnación del artículo 174 inciso primero del Código Sanitario compartiendo lo razonado en el voto disidente de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO en sus numerales 17 a 24.

PREVENCIÓN

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido el artículo 19 número 3 del texto constitucional debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de las garantías constitucionales invocadas, en el sentido que a continuación se explica:

1° Que, la parte requirente alega la infracción de las garantías establecidas en el artículo 19 número 3 del texto constitucional como límites al *ius puniendi* del Estado, en tanto considera que asimismo resultan aplicables a la potestad administrativa sancionadora. En particular, se alega la vulneración de los principios de proporcionalidad, legalidad, tipicidad y la prohibición de presunción de derecho de responsabilidad, en este caso, infraccional.

Así, la requirente alega, entre otras infracciones, la vulneración de cuatro incisos del artículo 19 número 3 del texto constitucional, a saber, (i) el inciso sexto, que consagra que “[t]oda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”; (ii) el inciso séptimo, que dispone “[l]a ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad **penal**”; (iii) el inciso octavo, que establece que “[n]ingún **delito** se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”; y (iii) el inciso noveno, que dispone “[n]inguna ley podrá establecer **penas** sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

2° Que, si bien el voto de mayoría afirma que se debe distinguir entre la facultad sancionadora del derecho administrativo y el *ius puniendi* estatal, propio del derecho penal, arguyendo que “[e]n materia administrativa se cautelan bienes jurídicos directamente relacionados con la organización y funcionamiento estatal, sin perjuicio del ejercicio de acciones de otra naturaleza, si proceden, y sin que las lógicas del sistema penal puedan trasladarse sin más a la sede administrativa, que tiene, adicionalmente, sus propias reglas de resguardo para el administrado” (considerando 7°), a continuación, igualmente razona en base a la “consiguiente morigeración de las exigencias de precisión propias de las penas” (considerando 9°). Ello supone, de todas formas, aplicar conceptos y principios derivados del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución Política.

Como se explicará en lo que sigue, esta Ministra no comparte la premisa que subyace a dicha argumentación, en la medida que hace extensiva a las sanciones administrativas una protección normativa que, en virtud del texto constitucional, sólo se reconoce para el ámbito penal.

3° Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto -o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 número 6 de la Carta

Fundamental- utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que dicho documento contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos '*delito*' y '*pena*' a que hacen referencia los citados incisos del artículo 19 número 3 dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, en la medida que refieren al ámbito del Derecho Penal, y, en este sentido, deslindan el contenido de los estándares de legalidad y tipicidad a los ilícitos y sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a una infracción sancionada con multa impuesta por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Salud, que se enmarca en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

4º Que, la razón que tradicionalmente se esgrime para justificar la extensión del ámbito normativo de tales garantías hacia el derecho administrativo sancionador es la existencia de un único *ius puniendi*, que abarcaría tanto las sanciones impuestas en el ámbito penal, como aquellas impuestas en el ámbito administrativo. Así también lo plantea la requirente en su libelo al aludir a la noción de "*ius puniendi del Estado*" (fs. 29, 31, 32) para sustentar su pretensión.

Sin embargo, si bien el recurso al *ius puniendi* en los términos descritos puede resultar pertinente para efectos de hacer visible la unidad del monopolio de la fuerza que corresponde al Estado en tanto centro de imputación jurídica, no permite fundar un deber o necesidad de que sus diversas manifestaciones se sometan a las mismas reglas.

En efecto, la concepción unitaria del *ius puniendi* se construye desde una categoría metajurídica que supone una identidad ontológica entre delitos e infracciones administrativas. Sin embargo, aun si se reconociera la existencia de dicha identidad, de ello no se sigue que necesariamente deban someterse a un mismo tratamiento jurídico (véase NIETO, Alejandro. 2005. Derecho administrativo sancionador. Madrid, 4ª edición, Tecnos.). Dicho de otro modo, "*nada obsta para que el Derecho frente a dos realidades ontológicamente iguales, opte por normativas jurídicas distintas.*" (ROMÁN, Cristián. 2008. Derecho Administrativo Sancionador: "*¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema*". En *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, p. 124).

Por cierto, sus respectivas regulaciones jurídico-positivas obedecen a objetivos y lógicas distintas, ya sea por el órgano aplicador de la sanción, la gravedad de ésta, el valor ético-social de la conducta reprochada, entre otras. De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciban como manifestaciones de un mismo poder estatal, desde un punto de vista normativo pueden existir diferencias. Como señala Eduardo Cordero, "*la potestad punitiva del Estado encuentra en el Derecho penal su máxima expresión, sometiéndose su aplicación a una serie de garantías,*

muchas de las cuales se encuentran atenuadas o derechamente no existen en el ámbito de la Administración del Estado.” (CORDERO, Eduardo. 2012. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. En Revista de Derecho, Valdivia, Volumen XXV - N° 2, p. 132).

5° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 número 3 del texto constitucional se aplican de manera matizada al derecho administrativo sancionador. En este sentido, se plantea que *“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 estar, 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”* (STC Rol N° 479-06, considerando 8°; en el mismo sentido, véanse -a vía ejemplar-: STC Roles N° 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20).

6° Que, esta Ministra considera que, aunque tal doctrina jurisprudencial intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución requiere la aplicación de las garantías penales a las infracciones y sanciones administrativas, hacen implausible la matización de la misma conclusión.

Ello es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional que nos rige. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en sede administrativa importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías -por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran-; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, lo que además de no tener ningún asidero en el documento constitucional, queda entregado por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarlo, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo (LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. En Política Criminal 12(24), p.627).

7° Que, en este sentido, la discusión sobre si las similitudes entre las sanciones penales y administrativas justifican la aplicación en sede administrativa de garantías que desde el punto de vista de la Constitución se deslindan como aplicables sólo a las primeras -sea que se estime que éstas deben regir íntegramente o matizadas- corresponde a una discusión sobre la conveniencia de hacerlo, y no sobre el imperativo constitucional de hacerlo.

Por consiguiente, no compete a esta Magistratura sino al Congreso Nacional - sea por la vía de la reforma legal o constitucional- decidir si procede la aplicación en sede administrativa de las referidas garantías. A este respecto, la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos – cuya aplicación es supletoria en los

procedimientos administrativos especiales, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1 – contempla una serie de principios y garantías en favor del administrado que permiten asegurar el debido resguardo de sus derechos, tales como el principio de contradictoriedad (artículo 10), el principio de imparcialidad (artículo 11), el principio de impugnabilidad (artículo 15), el derecho a la información (artículo 17, letra a), el derecho a formular alegaciones y aportar pruebas (artículo 17, letra g), el deber de fundamentación de las resoluciones por parte de la Administración (artículo 11), entre otros. Este último cobra especial relevancia en la formulación de cargos de un procedimiento sancionatorio, por cuanto limita la competencia de la autoridad respecto de los hechos que pueden ser objeto de persecución, así como las formas y circunstancias que determinan la eventual responsabilidad de las personas inculpadas (CORDERO, Eduardo. 2013. Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador. En: *Sanciones administrativas / Jornadas de Derecho administrativo*, Santiago, 10ª edición).

8° Que, a mayor abundamiento, específicamente en cuanto al estándar de legalidad, lo cierto es que rige respecto de la potestad sancionatoria la Administración no en su configuración como garantía penal, sino como principio constitucional de general aplicación respecto de todos los órganos del Estado (artículos 6 y 7 de la Constitución) y como principio legal que rige la actuación de la Administración en particular (artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Además, en aquellos casos en que la potestad sancionatoria se ejerza pudiendo afectar alguno de los derechos consagrados por la Constitución, corresponderá observar los estándares específicos de legalidad que el documento constitucional haya establecido para tales efectos.

9° Que, la prevención del Ministro Correa Sutil en la sentencia Rol N° 479-06, citada en el considerando 4° precedente, resulta ilustrativa para estos efectos, en tanto el Ministro explica que, si bien resulta aplicable el principio de legalidad respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta “*ni pertinente ni necesario*” recurrir al artículo 19 número 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro Correa desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el artículo 19 número 3 de la Constitución consagra ciertos derechos cuyo ámbito normativo no se acota expresamente al ámbito penal, como sucede con el derecho de defensa jurídica o el derecho a un proceso justo y racional -en ambos casos: se trata de garantías que rigen respecto de todo proceso jurisdiccional, sin que pueda limitarse su protección únicamente a los juicios penales-. Sin embargo, cuando no se trata de garantías “*expresadas en términos generales*” –es decir, cuando el documento constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal– su extensión a otros ámbitos resulta (*contrario sensu*) cuestionable. De esta forma, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad consagradas en el numeral tercero del artículo 19 de la Carta Fundamental puede sustentarse no



0000519
QUINIENTOS DIECINUEVE

sólo en el tenor de tales disposiciones, sino en una lectura sistemática de las garantías señaladas en dicho numeral.

Por otro lado, acertadamente plantea que *“la doctrina nacional que propugna esta asimilación [del principio de legalidad del derecho penal al derecho administrativo sancionador] ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de legalidad (artículo 21.1 del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima”* (considerando 11°)

10° Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución no puede extenderse razonablemente al ámbito del derecho administrativo sancionador, lo que torna improcedente la alegación planteada a este respecto en el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ. Las disidencias corresponden a los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

La prevención corresponde a la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.381-24-INA