



2022

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol N° 13.073-22 INA**

[22 de noviembre de 2022]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS  
ARTÍCULOS 166, 167, 171, INCISO SEGUNDO, Y 174, INCISO  
PRIMERO, DEL CÓDIGO SANITARIO

ALEJANDRO MONTERO PURVIANCE

EN EL PROCESO ROL C-66-2022, SEGUIDO ANTE EL QUINTO JUZGADO  
DE LETRAS EN LO CIVIL DE VALPARAÍSO

**VISTOS:**

**Introducción**

A fojas 1, con fecha 24 de marzo de 2022, Alejandro Montero Purviance deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 166, 167, 171, inciso segundo, y 174, inciso primero, del Código Sanitario, en el proceso Rol C-66-2022, seguido ante el Quinto Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

**Código Sanitario**

**Art. 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.*

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

**Art. 171, inciso segundo.** *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.*



**Art. 174, inciso primero.** *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**

En cuanto a la gestión judicial en que incide la acción de fojas 1, consigna el requirente, señor Alejandro Montero Purviance que, conforme al artículo 171 del Código Sanitario dedujo recurso de reclamación en contra de los actos de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso (“SEREMI de Salud”), contenidos en la Resolución Exenta N° 210519323, de 24 de noviembre de 2021, que lo condenó al pago de una multa de 500 Unidades Tributarias Mensuales (“UTM”) por infracción a la normativa vigente del denominado “Plan Paso a Paso”; y en la Resolución Exenta N° 2205427, de 11 de enero de 2022, que rechazó el recurso de reposición administrativo interpuesto en contra de la resolución anterior por el mismo requirente.

La reclamación se sustancia ante el Quinto Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, en el proceso caratulado “Montero / Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso”, Rol N° C-66-2022, que se encuentra actualmente pendiente (auto prueba dictado, pendiente de notificación) y suspendida conforme a lo decretado por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional.

Señala la parte requirente que el procedimiento administrativo que dio lugar a las resoluciones cuya impugnación constituye la gestión pendiente se inició, a su vez, por el Acta de Inspección N° 095273, de 21 de septiembre de 2021, de la SEREMI de Salud, que dispuso el inicio de un sumario sanitario en contra de mi representado al “constatar” una reunión social en su casa particular que “incumple el aforo máximo permitido de 20 personas sin pase de movilidad en fase 4”, en que “no se respeta el distanciamiento mínimo entre personas” y se “incumple con el uso obligatorio de mascarillas”, todo lo cual, conforme se detalla en el Acta de Inspección “constituye una infracción sanitaria” (fojas 7).

Luego, aduce el requirente que, en el marco del procedimiento administrativo, basándose únicamente en aquello “constatado por funcionario fiscalizador” en el Acta de Inspección, a SEREMI de Salud dictó la Resolución de término N°210519323, en que lo condenó al pago de una multa de 500 U.T.M.

Así, la resolución sancionatoria, y la resolución que la confirmó rechazando la reposición administrativa, dieron plena aplicación al artículo 166 del Código Sanitario, en la medida que dio por establecida la infracción únicamente en virtud de “el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla”. También, se dio plena aplicación al artículo 167 del Código Sanitario, pues una vez establecida la infracción en virtud del acta, la autoridad sanitaria emitió una “sentencia sin más trámite”.

Vale decir, la existencia de la infracción y la culpabilidad quedaron determinadas desde el momento mismo de iniciarse el procedimiento administrativo, mientras que la resolución de término se limitó a establecer el monto de la multa.



Agrega el requirente que la SEREMI de Salud lo sancionó con una multa absolutamente desproporcionada ascendente a 500 U.T.M., por un hecho no contemplado como infracción en ninguna de las normas que establecen las restricciones dispuestas por la autoridad sanitaria a la fecha.

Agrega que la sanción impuesta infringe claramente los principios de tipicidad y proporcionalidad, propios del derecho administrativo sancionador, dados los amplísimos márgenes del artículo 174 del Código Sanitario, tanto en cuanto a la indeterminación de la conducta punible –cuyo núcleo no se describe– como en cuanto a la falta de criterios para graduar la multa dentro del amplio rango establecido en la norma: 0,1 a 1.000 U.T.M., es decir, entre aproximadamente \$5.500 pesos y \$55 millones de pesos.

Y, en seguida, sostiene el actor que, en la gestión pendiente, no existe la posibilidad de litigar con las reglas mínimas propias de un debido proceso y así obtener una tutela judicial efectiva. Ello, señala, se debe a que la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia es consistentemente adversa para quienes litigan en contra de la Administración del Estado en los reclamos judiciales contemplados en el del Código Sanitario. Y ello precisamente porque el también impugnado artículo 171, inciso segundo, al disponer que El Tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario, 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; establece una especie de “competencia restringida” del juez para realizar la labor de revisión judicial de la actuación administrativa, así como a un examen meramente legal de la proporcionalidad, que determina asimismo que si la autoridad sanitaria impusiere siempre multas de 1.000 U.T.M. a los sumariados, sin importar las circunstancias del caso, no habría problema de proporcionalidad.

Su reclamo judicial se ve así reducido a una actividad de mera comprobación o validación de la actuación administrativa; una actividad inerte, desprovista de las características esenciales de la jurisdicción, concluye.

Afirma, a continuación, la parte requirente que la aplicación al caso sublite de los artículos 166, 167, 171, inciso segundo, y 174, inciso primero, del Código Sanitario, infringe el artículo 19, N° 3, el artículo 38, inciso segundo, y el artículo 76 de la Constitución Política de la República, 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, la tutela judicial efectiva, 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 166, al señalar que bastará para dar por establecida la infracción, el acta que levante el funcionario del Servicio; el artículo 167 al preceptuar que establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite; vulneran 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.

Además, el artículo 171, inciso segundo, al preceptuar que el Tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario, si constituyen infracción a las leyes o reglamentos sanitarios, y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida; genera -ahora en sede judicial- también una infracción al debido proceso constitucionalmente resguardado, en la medida que dicho artículo establece la obligación del tribunal de rechazar el reclamo si constata que operaron las normas que regulan el procedimiento en sede administrativa.

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 las autoridades pertinentes, 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 el monto de la multa a imponer, en un marco de discrecionalidad administrativa que contraría el referido principio de proporcionalidad recogido en la Carta Fundamental.

Añade el requirente que la operación conjunta de los artículos 166, 167 y 174, inciso primero, con el artículo 171, inciso segundo, impugnados, además de amagar el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 19 N° 3 constitucional, resulta también contrario al “*mandato constitucional de sumisión de la Administración al control judicial, establecido en los artículos 38 y 76 de la CPR*” (fojas 28).

Así, las normas legales cuestionadas impiden en sede judicial la revisión efectiva de la actuación administrativa y la posibilidad de contradecir lo asentado por la autoridad en el sumario sanitario; quedando en la reclamación judicial “*el tribunal reducido a la labor de una especie de certificador de la corrección formal del expediente administrativo*”. Estamos, así, ante un contencioso administrativo en el que no sería posible discutir la efectividad de los hechos por los que la autoridad impuso la sanción, y ante un verdadero cercenamiento de la labor jurisdiccional, concluye a fojas 29.

### **Tramitación y observaciones al requerimiento**

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 41 y 158; 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 165 y siguientes, el Consejo de Defensa, en primer término, explica que el requirente de inaplicabilidad, señor Alejandro Montero Purviance, dedujo reclamación en juicio sumario ante el 5° Juzgado Civil de Valparaíso, Rol C- 66-2021, al amparo de lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario, en contra de la Resolución Exenta N° 2205427, de 11 de enero de 2022, que rechazó el recurso de reposición interpuesto por su parte y confirmó la Resolución Exenta N° 210519323, de 24 de noviembre de 2021, que impuso a su parte una multa de 500 U.T.M., ambas dictadas en el sumario sanitario N° EXP210543524, seguido por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso.

El referido sumario sanitario tiene como antecedente la fiscalización efectuada al domicilio del reclamante, ubicado en la localidad de Cachagua, comuna de Zapallar, el 18 de septiembre del año 2021, por parte de tres funcionarios de la Seremi de Salud de la Región de Valparaíso, quienes concurren acompañados por personal de Carabineros de Chile, de la Fuerza Aérea y de Seguridad ciudadana, a raíz de la denuncia de que en el lugar se estaría efectuando una fiesta masiva, infringiendo la normativa sanitaria a raíz de la epidemia de Covid-19.

En la visita inspectiva, el funcionario de la Secretaría Ministerial de Salud de Valparaíso a cargo de la diligencia levantó el acta de inspección, donde se constatan, los siguientes hechos: “1) La reunión social en casa particular incumple el aforo máximo permitido de 20 personas sin pase de movilidad en fase 4, enumerándose a 118 personas dentro del domicilio. Es necesario señalar que Carabineros logró individualizar a un total de 37 personas. 2) No se respeta el distanciamiento mínimo entre personas, produciéndose aglomeraciones en el domicilio. 3) Los asistentes a la reunión social incumplen con el uso obligatorio de mascarillas”.

El sumariado, agrega el CDE, fue debidamente citado, compareció ante la Secretaría Regional Ministerial de Salud, acompañó documentos y formuló los respectivos descargos, a través de los cuales no controvertió que, el 18 de septiembre de 2021, al ser fiscalizado por personal de la Seremi de Salud, se encontraban 118 personas en su domicilio, sin guardar distancia social y sin mascarilla, limitándose a señalar que éstas no fueron invitadas por su parte. Agregó que, si bien habría autorizado a sus hijos menores para realizar una celebración con 15 personas en el domicilio, para respetar los aforos, un grupo de personas, principalmente jóvenes, menores de edad, habrían ingresado sin su permiso, aprovechándose del fácil acceso a su propiedad, que tiene salida directa a la playa.

Agrega que la resolución sancionatoria y la resolución que rechazó el recurso de reposición, se sustentaron en que el sumariado tampoco allegó prueba alguna acerca de sus asertos sobre una supuesta clandestinidad en el ingreso de terceros a su residencia.

Así, habiendo el requirente formularon su descargos y pudiendo rendir prueba, no existe en esa etapa administrativa 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 del requirente, sin que se vislumbre así en el caso concreto en ningún caso cómo los artículos 166, 167, 171, inciso segundo, y 174, inciso primero, del Código Sanitario, infringirían el artículo 19 N° 3, de la Constitución Política de la República; así como tampoco los artículos 38, inciso segundo, y 76 invocados por el actor.



Además de plantearse en el libelo de inaplicabilidad alegaciones en abstracto que no se condicen necesariamente con las circunstancias del 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.

Se agrega que, en la especie, el requirente no fue sancionado con el sólo mérito del Acta de Fiscalización prescindiendo de las pruebas aportadas por su parte, ya que lo que realmente aconteció es que no rindió idónea destinada acreditar las alegaciones que formuló, siendo el único antecedente probatorio acompañado a los autos la copia de una denuncia efectuada por su parte ante el Ministerio Público, denuncia que se efectuó una vez transcurridos doce días de los hechos que motivaron el sumario sanitario.

Luego, sobre la impugnación al artículo 171, en su interacción con los demás artículos cuestionados, tampoco existe infracción alguna a la garantía de tutela judicial efectiva y a la sumisión de la Administración al control judicial.

No se impide ni se cercena la labor jurisdiccional, ya que no es efectivo que al juez no le sería posible discutir la efectividad de los hechos por los que la autoridad impuso la sanción; siendo en la especie del todo aplicable un control pleno de juridicidad de los actos de término del sumario sanitario, tanto en cuanto a la existencia de los hechos determinantes del acto, existencia de las normas del bloque de juridicidad para ejercer potestad de sanción por los hechos establecidos, y existencia de la sanción.

Y, en cuanto al artículo 174 en su parte impugnada, 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 expuesto, concluye el CDE afirmando que la aplicación de la preceptiva impugnada en autos no genera incongruencia jurídica alguna con el orden constitucional en su aplicación al caso concreto, por lo que la inaplicabilidad debe ser rechazada en todas sus partes (fojas 184).

### **Vista de la causa y acuerdo**

Con fecha 27 de mayo de 2022, a fojas 186, fueron traídos los autos en relación.

En sesión de Pleno de 31 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:**

**I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

**PRIMERO:** La gestión pendiente sobre la cual recae este requerimiento tiene su origen en la Resolución N°210519323 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso, mediante la cual se impuso al requirente una multa de 500 U.T.M. al constatarse por funcionarios de la Seremi de Salud, Carabineros, Fuerza Aérea y Seguridad Ciudadana, una reunión social de 118 personas en una casa particular de la comuna de Zapallar, con infracción a lo dispuesto en el N° 110 de la resolución exenta N° 644/2021, en la que se incumplió con el aforo máximo permitido de 20 personas sin pase de movilidad en fase 4, no respetándose además el distanciamiento mínimo y el uso obligatorio de mascarillas.

**SEGUNDO:** En contra de la resolución que impuso la sanción administrativa y de la que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de aquella, el requirente dedujo reclamación de multa ante el 5° Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, en el proceso Rol C-6-2022, en la que sostuvo, en síntesis, que la sanción impuesta infringe el principio de culpabilidad, fundado en la ausencia de voluntad en los hechos objeto del sumario; en que se efectúa una interpretación ilegal de la norma al exigir y sancionar una conducta que no se deduce de la norma; en que se imputa un resultado que no fue producido por él, sino por terceros respecto de los cuales no tenía control alguno; y, en una manifiesta infracción al principio de proporcionalidad aplicando una sanción de 500 UTM a una persona que nunca ha sido objeto de sumario e incurriendo, además, en desvío de poder.

Fundado en lo anterior, el requirente solicitó dejar sin efecto ambas resoluciones y la multa impuesta y, en subsidio, reducir su monto. El juez dictó la resolución que recibió la causa a prueba, la que se encuentra pendiente de notificación.

**TERCERO:** El requirente pide la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de cuatro artículos del Código Sanitario (166, 167, 171, inciso segundo, y 174, inciso primero).

Específicamente, indica que se infringe el debido procedimiento administrativo, ya que por aplicación de las normas impugnadas se reducen las posibilidades de formular defensas y producir pruebas en el sumario sanitario. En tal sentido, expresa que “desaparece toda posibilidad de un debido proceso en sede administrativa, toda vez que, en los hechos, y tal como sucedió en el procedimiento administrativo impugnado en la Gestión Pendiente, mediante el Acta de Inspección, el funcionario fiscalizador dio por comprobada la infracción a la normativa sanitaria” (fs. 19).

Expresa luego que las normas vulneran la garantía de presunción de inocencia, en la medida en que “partió siendo considerado infractor, viéndose obligado durante el transcurso del proceso a intentar destruir esta culpabilidad que ya ha sido establecida y acreditada en el Acta de Inspección que inició el procedimiento en su contra” (fs. 24).

Asimismo, aduce que la aplicación del art. 174 del Código Sanitario viola los principios de tipicidad, al no establecer la norma ninguna conducta, y el de proporcionalidad, al no haber fijado el legislador criterios conforme a los cuales el órgano de la Administración establezca el quantum específico de la sanción.



Finalmente, alega que se afecta la tutela judicial efectiva, por cuanto se estaría ante “un verdadero cercenamiento de la labor jurisdiccional; ante un contencioso administrativo en el que no sería posible discutir la efectividad de los hechos por los que la autoridad impuso la sanción” (fs. 29).

## II. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SON IMPUGNABLES

**CUARTO:** Previo a analizar los reproches que formula la parte requirente, conviene tener presente que una de las características que tienen los actos administrativos es 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 y por ello 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, como 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- resultan ser producto de un procedimiento administrativo fundado en el principio de contradictoriedad, el cual 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 8º 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 con 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 recae en que en el procedimiento administrativo el requirente “quedó en absoluta indefensión, toda vez que la aplicación de los artículos 166 y 167 del Código Sanitario, convirtió a los descargos y la prueba aportada en dicha oportunidad, en un verdadero “saludo a la bandera”, en la medida que la comprobación de la infracción venía ya establecida por el Acta de Inspección” (fs. 19). Por otra parte, indica que las mismas normas vulneran la presunción de inocencia en la medida en que “partió siendo considerado infractor, viéndose obligado durante el transcurso del proceso a intentar destruir esta culpabilidad que ya ha sido establecida y acreditada en el Acta de Inspección que inició el procedimiento en su contra” (fs. 24).

**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, el infractor 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 de las normas impugnadas 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).

**DÉCIMO OCTAVO:** En relación con lo anterior, debe tenerse presente que el requirente presentó sus descargos ante la autoridad administrativa, sin embargo, ésta decidió no acogerlos atendido que, a su juicio, no existe controversia acerca de la ocurrencia de los hechos que originaron el sumario.

Sin perjuicio de lo anterior, en la reclamación de multa que se sustancia ante el Quinto Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, se recibió la causa a prueba fijándose como hechos a probar: 1.- *Efectividad que, con fecha 18 de septiembre de 2021, personal de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, se constituyó en el inmueble de la demandante, ubicado en calle Las Docas N°864, de la comuna de Zapallar, acreditando que en dicho domicilio se produjo un evento social con infracción a lo dispuesto en el N°110 de la Resolución Exenta N°644/2021. Hechos y circunstancias que si lo acreditan.* 2.- *Efectividad que, como consecuencia del hecho descrito en el punto de prueba precedente, se inició un sumario sanitario en virtud del cual se impuso a la actora, como sanción, una multa ascendente a 500 Unidades Tributarias Mensuales; contenido de dicho sumario. Hechos y circunstancias que si lo acreditan.* 3.- *Efectividad que, mediante Resolución Exenta N° N°2205427, la SEREMI de Salud resolvió el recurso de reposición administrativo deducido por la demandante en contra de la Resolución Exenta N°210519323, confirmando en todas sus partes la decisión adoptada como consecuencia del sumario iniciado en su contra. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.* 4.- *Efectividad que los hechos que dieron origen a la multa impuesta a la actora, se encuentran comprobados en el sumario sanitario referido. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.* 5.- *Efectividad que los hechos que dieron origen a la multa impuesta a la reclamante, constituyen una infracción a la normativa sanitaria. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.* 6.- *Efectividad que la sanción aplicada a la actora, guarda correspondencia con la infracción cometida por aquella. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.*

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

**DÉCIMO NOVENO:** Por otra parte, el requirente señala que lo dispuesto en los artículos impugnados del Código Sanitario, impiden la revisión efectiva de la actuación administrativa quedando el tribunal reducido a una labor de una especie de certificador de la corrección formal del expediente administrativo (fs. 29).

**VIGÉSIMO:** Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que no es inconstitucional que la ley asigne 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. El legislador 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 PRIMERO:** 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 SEGUNDO:** 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 TERCERO:** De lo antes dicho resulta que ninguno de los preceptos impugnados del Código Sanitario cercenan las facultades de los tribunales, como tampoco vulneran las garantías de un racional y justo procedimiento.

## **VI. NO SE AFECTA EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD NI EL DE PROPORCIONALIDAD**

**VIGÉSIMO CUARTO:** Finalmente, el requirente señala que el artículo 174 del Código Sanitario infringe los principios de tipicidad y proporcionalidad.

Así manifiesta que “esta norma no establece ninguna conducta, ni germen de conducta, que constituya la infracción cuya sanción se determina en base a un rango que va desde 0,1 a 1.000 UTM. Por el contrario, la norma señala que cualquier infracción, de cualquier norma del Código Sanitario, o de sus reglamentos, o incluso de resoluciones, que no tengan asociada una sanción especial” (fs. 25).

**VIGÉSIMO QUINTO:** Pues bien, según se desprende de la resolución mediante la cual la Seremi de Salud sancionó al requirente, la multa se impuso por la infracción a lo dispuesto en el N° 10 de la Resolución Exenta N° 644/2021 del Ministerio de Salud, el cual dispone: “110. De los eventos particulares. Se permiten las reuniones en domicilios particulares con un máximo de 20 personas, incluyendo a sus residentes. Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, las reuniones en domicilios particulares podrán tener un máximo de 40 personas si todas ellas cuentan con un Pase de Movilidad habilitado. Este tipo de reuniones sólo estarán permitidas fuera del horario de aislamiento nocturno. Los asistentes deberán guardar un metro lineal de distancia entre sí.”

**VIGÉSIMO SEXTO:** 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 las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tienen las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud: 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 establece: “Cuando una parte del territorio se viere amenazada o invadida por una epidemia o por un aumento notable de alguna enfermedad, o cuando se produjeran emergencias que signifiquen grave riesgo para la salud o la vida de los habitantes, podrá el Presidente de la



República, previo informe del Servicio Nacional de Salud, otorgar al Director General facultades extraordinarias para evitar la propagación del mal o enfrentar la emergencia”.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** 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, entre otras, “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 fin, ejerciendo estas facultades extraordinarias otorgadas por el decreto N°4, se dictó la Resolución Exenta N° 644, del 14 de julio de 2021, en la que se actualizaron las medidas para enfrentar la pandemia del Covid-19 relativas al uso de mascarillas, de distanciamiento físico, pase de movilidad, entre otras.

**VIGÉSIMO OCTAVO:** 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°).

Ahora bien, es relevante hacer la distinción del principio de legalidad con el de tipicidad, “los cuales 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” (Rol 244, c. 10°).

**VIGÉSIMO NOVENO:** 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).

No se advierte cómo entonces puede afectarse el principio de tipicidad si las normas transcritas previamente establecen las facultades de la autoridad sanitaria y definen precisamente cuál es la conducta reprochable, de modo que era previsible para



el administrado tener conocimiento anticipado del comportamiento sancionado. En efecto, la Resolución dictada por la autoridad sanitaria establecía de forma inteligible que al encontrarse una localidad en el Paso 4: Apertura del Plan Paso a Paso, el aforo máximo permitido en un evento realizado en un domicilio particular era, incluyendo a sus residentes, de 20 personas y, en el caso en que todos cuenten con Pase de Movilidad habilitado, de 40 personas máximo, debiendo en ambos casos guardar un metro lineal de distancia entre los asistentes.

**TRIGÉSIMO:** Siendo constitucionalmente admisible la colaboración ley-reglamento en la determinación de la conducta 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- 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 no existía controversia acerca de la ocurrencia de un evento social al interior del domicilio del fiscalizado, de la cantidad de asistentes, de las condiciones de ausencia de distanciamiento físico y del incumplimiento en las medidas de prevención. No obstante aquello, es el juez el órgano encargado de resolver si la sanción se aplicó correctamente, habiendo fijado como hechos a probar, entre otros puntos, que los hechos que dieron origen a la multa se encuentran comprobados en el sumario sanitario, que constituyen una infracción a la normativa sanitaria como también que la sanción aplicada guarda correspondencia con la infracción cometida.

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Por último, el requirente también estima que el art. 174 del Código Sanitario afecta el principio de proporcionalidad, fundado en que la norma carece de parámetros que justifiquen la aplicación de una determinada sanción, pudiendo la autoridad aplicar el quantum de las multas. Al efecto indica que “la autoridad aprovechó la amplitud y carencia de densidad normativa del artículo 174 para construir ex post la consecuencia jurídica derivada del actuar de mi representado” (fs. 28).

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 SEGUNDO:** 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 permite 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 TERCERO:** 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 CUARTO:** 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 resoluciones 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 resoluciones que resuelvan recursos administrativos (art. 11 inciso segundo), (3) las resoluciones que resuelvan las cuestiones discutidas en el procedimiento administrativo (art. 41) y (iv) las resoluciones que declaren el abandono del procedimiento o acepten el desistimiento o la renuncia al derecho en que se funda la solicitud (art. 40).

**TRIGÉSIMO QUINTO:** Por consiguiente, 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.



Al efecto, debe tenerse presente que dentro de los hechos sustanciales, controvertidos y pertinentes se encuentra precisamente la efectividad que la sanción aplicada al reclamante guarda correspondencia con la infracción cometida por aquel.

**TRIGÉSIMO SEXTO:** Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

**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:**

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1, por las siguientes razones:**

**1.-** Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido planteado por Alejandro Montero Purviance, en el marco de una reclamación judicial interpuesta en contra de la Resolución N°210519323 de fecha 24 de noviembre de 2021, que le impuso una multa de 500 Unidades Tributarias Mensuales por un eventual incumplimiento de la normativa vigente del denominado “Plan Paso a Paso”; y junto al acto administrativo indicado, se impugna la Resolución Exenta N°2205427 de 11 de enero de 2022, que rechazó el recurso de reposición administrativo interpuesto en contra de la el acto administrativo indicado, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso. La reseñada controversia es conocida por el 5° Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso.

**2.-** Que en este contexto, el requerimiento plantea que el procedimiento administrativo que dio lugar a las resoluciones impugnadas en la gestión judicial pendiente, se originó en el Acta de Inspección N°095273 de fecha 21 de septiembre de 2021, de la indicada SEREMI de Salud, que dispuso el inicio de un sumario sanitario al constatar una reunión social en la casa particular del requirente, en la que se objeta que se “incumple el aforo máximo permitido de 20 personas sin pase de movilidad en



fase 4”, unido a que “no se respeta el distanciamiento mínimo entre personas” y que se “incumple con el uso obligatorio de mascarillas”, elementos que conforme se dispone en el Acta de Inspección “constituye una infracción sanitaria”.

3.- Que a partir de las conductas que se han reseñado, el requirente cuestiona la aplicación de los preceptos legales de los artículos 166, 167, 171 inciso segundo y 174 inciso primero, todos del Código Sanitario, los que en definitiva han permitido a la autoridad fundándose en el mérito del acta levantada por funcionario fiscalizador, en un contexto sancionatorio administrativo que no observaría las garantías inherentes a un debido proceso, imponer la sanción pecuniaria antes indicada. Junto a lo anterior, plantea las infracciones constitucionales reseñadas en la parte expositiva de esta sentencia y que, en síntesis, se relacionan con una transgresión a los principios de tipicidad, proporcionalidad, inocencia y tutela judicial efectiva.

4.- Que como punto de partida del presente análisis, huelga indicar que esta Magistratura ha tenido la posibilidad de pronunciarse en diversas oportunidades sobre la problemática expuesta en la especie, vinculada a la aplicación de estos preceptos legales que integran el Código Sanitario. Aquellos antecedentes jurisprudenciales guiarán el presente razonamiento, sin perjuicio de las particularidades del caso concreto y la incorporación de un precepto legal que en casos anteriores no ha sido objeto de reproche, como ocurre con el artículo 171 inciso segundo del mismo cuerpo legal.

5.- Que dicho lo anterior, cabe tener presente que tal como se ha indicado por esta Magistratura, las normas cuestionadas se incorporan al ordenamiento jurídico nacional bajo la vigencia de la Constitución de 1925, texto que, por el evidente desarrollo evolutivo de la ciencia jurídica, no tenía una concepción acabada de la idea 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 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 tuvieran una apreciación plena de los estándares y garantías que actualmente son exigibles a toda norma del ámbito sancionatorio.

6.- Que en el orden de ideas descrito, corresponde analizar el tenor de las disposiciones reprochadas:

#### **Artículo 166 del 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 del Código Sanitario**

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

#### **Artículo 171 inciso segundo del Código Sanitario**



**“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.”**

**Artículo 174 inciso primero del 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.”**

7.- Que las disposiciones reseñadas, con el énfasis planteado por el requirente, permiten apreciar de su solo tenor literal, aspectos de dudosa constitucionalidad en la aplicación dentro del contexto de un procedimiento administrativo sancionatorio como el de la especie. Así, el artículo 166 del cuerpo legal en análisis 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 inculpatória ya quedaron fijos en el expediente con antelación”* (STC 8823-20 c. noveno)

8.- Que en definitiva, la aplicación de este precepto legal 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 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 acreditada la responsabilidad que dice pretender establecer, no aparece como compatible con la exigencia de un debido proceso.

9.- Que el rol determinante de la disposición legal en comento no constituye una apreciación subjetiva de estos disidentes. Muy por el contrario, se desprende del análisis de los antecedentes del proceso administrativo que ha terminado en la imposición de la multa impugnada. Así, a fojas 78 del expediente constitucional es posible encontrar los argumentos planteados por la autoridad en su resolución



sancionatoria, expresando en dicho acto administrativo “*Con lo relacionado y no existiendo controversia acerca de la ocurrencia de un evento social al interior del domicilio del fiscalizado, de la cantidad de asistentes, de las condiciones de ausencia de distanciamiento físico entre éstos y el incumplimiento en las medidas de prevención, se tendrán por acreditados los hechos descritos en el Acta de Inspección N° 95273/2021 que da origen a este procedimiento. Considerando además que el día de la fiscalización no existió denuncia de algún ingreso no permitido al domicilio, considerando que la fiscalización se hizo con asistencia de personal policial y que la primera noticia al Ministerio Público se hace recién el 30 de septiembre, esto es, doce días después de la fiscalización, como se acredita, no existen antecedentes que permitan desvirtuar la responsabilidad del fiscalizado en tales hechos*”. Vale decir, se establece la efectividad de los hechos contenidos en el acta de fiscalización sin un mayor análisis argumentativo, lo que queda reflejado en un acto administrativo de dos páginas que no contempla mayores razonamientos que los expuestos.

**10.-** Que a lo anterior cabe agregar que tal como se aprecia en la reposición administrativa intentada por el requirente y cuya copia rola a fojas 80 y siguientes del expediente, el sancionado hace presente que en el caso específico se trataba de una reunión de carácter familiar que respetaba los aforos y medidas dispuestas por la autoridad sanitaria, la que se ve alterada por el ingreso sin autorización de un grupo de personas -que el fiscalizador determinó en número de 118- aprovechándose de accesos que desde la playa habría tenido la propiedad en cuestión. Pues bien, tales elementos -cuya veracidad no cabe ser determinada en caso alguno por esta Magistratura- exigían un análisis de confrontación con la simple descripción que realiza el funcionario fiscalizador que concurre al domicilio del requirente y que simplemente a partir de la constatación fáctica de un hecho, permite a la autoridad dar por establecido un reproche de culpa infraccional en contra del requirente e imponer la multa aplicada en la especie, lo que no resulta compatible con la exigencia de un debido proceso.

**11.-** Que por su parte, la norma del artículo 167 del Código Sanitario, se limita a indicar que “*Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite*”. Si tal como hemos señalado, la norma precedente permite dar por establecida la infracción, pese a no respetar los estándares de un debido proceso, el que ahora esta norma del artículo 167 permita -sobre la base de tales deficiencias- que la autoridad proceda a dictar sentencia sin más trámite, sin duda se plantea como una conjunción normativa que transgrede cualquier estándar mínimo exigible en materia de determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones, lo que resulta plenamente apreciable en la especie.

**12.-** Que junto a las disposiciones indicadas, el requerimiento plantea una objeción al artículo 171 inciso segundo del Código Sanitario, precepto legal que faculta al tribunal para “desechar” la reclamación, por la sola constatación de presupuestos que a su vez han sido determinados con las deficiencias antes descritas. Vale decir, se impone al juez la orden de rechazar la reclamación al verificar -como si de un listado de presupuestos objetivos se tratase- que los hechos y la sanción han sido “comprobados” en el sumario sanitario -incoado y resuelto por la propia autoridad que luego sanciona, bajo las normas que ya hemos observado- y si tales hechos constituyen infracciones legales o reglamentarias, lo que supone un mero contraste entre el acto, la imputación infraccional atribuida al requirente y la correspondencia de la sanción con la norma legal, para que la impugnación judicial sea desechada.



**13.-** Que lo anterior equivale a sostener que en este orden de materias el juez carece de la posibilidad de ponderar los antecedentes del caso y sobre dicha base, adoptar una decisión. Ello equivale a poner en entredicho la impugnación misma. De hecho, una restricción de este tipo supone un verdadero obstáculo al ejercicio de la función jurisdiccional, en cuanto tal como ha indicado este Tribunal Constitucional “*la jurisdicción, entendida como el poder-deber de conocer y resolver cualquier conflicto de carácter jurídico, incluye las facultades de conocimiento y resolución, vinculadas entre sí, una como consecuencia de la otra, mientras el conocimiento comprende también las fases de discusión y prueba*”(STC 478 c. 13). Tal posibilidad de conocimiento y resolución de la controversia desaparece cuando en virtud de un precepto legal como el cuestionado en la especie, se insta al juez a rechazar la reclamación al margen de las consideraciones y valoraciones del caso que pudieran efectuarse.

**14.-** Que una regulación de este tipo, que obliga al juez a abstraerse de consideraciones ajenas a la mera verificación de supuestos fácticos provenientes de actuaciones de la misma autoridad impugnada, unido a las normas deficitarias que permiten a aquella misma autoridad arribar a la decisión de condena y correspondiente multa, constituyen elementos que no pueden ser desconocidos por estos jueces y obligan a declarar su falta de conformidad con el estatuto de garantías que subyace el debido proceso.

**15.-** Que por su parte, en lo relativo a la última de las disposiciones cuestionadas para el caso concreto, correspondiente al artículo 174 inciso primero del Código Sanitario, precepto legal que, conforme plantea el 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.

**16.-** 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).

**17.-** Que en la especie no cabe duda que la deficiente descripción típica del precepto legal en comento, unido a las normas ya analizadas permiten que en su conjunto produzcan un resultado inconstitucional en su aplicación al caso concreto, al no resguardar el respeto y observancia de los principios básicos del ejercicio de la actividad punitiva estatal, lo que redundaría en una abierta transgresión a los elementos de justicia y racionalidad en el juzgamiento.

**18.-** Que en relación a las deficiencias descritas, del caso resulta 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 justamente esta exigencia la que no se verifica en la especie, por cuanto tal descripción carente de precisión del precepto legal objetado del artículo 174 del Código Sanitario, es la que ha permitido imputar una conducta infraccional incompatible con dicho estándar constitucional; y, a pesar de lo cual, se utiliza como fundamento para la imposición de una multa, sin que se encuentren en aquélla criterios delimitadores que permitan visualizar la necesaria relación entre la conducta reprochada y la pena impuesta. De modo que esta cuestión se traduce en una afectación al principio de proporcionalidad, garantía de justicia y racionalidad 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).*

**19°.** Que, de este modo, estos jueces concluyen que la aplicación de los preceptos legales objetados al caso concreto se devela como atentatoria a las garantías constitucionales del requirente, esencialmente en lo referido a la exigencia de un debido proceso como a los principios de tipicidad y proporcionalidad, presupuestos que subyacen al ámbito administrativo sancionatorio y que no han sido observados en la especie, cuestión que en concepto de estos disidentes, constituían fundamento suficiente para una decisión estimatoria del presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

### **PREVENCIÓN**

**El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES concurre a rechazo del requerimiento sin compartir** lo expresado en el Capítulo IV, titulado “NO HAY AFECTACIÓN A LA PROHIBICIÓN DE PRESUNCIÓN DE DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL NI INDEFENSIÓN”, y teniendo además presente que, en el caso concreto, como consta a fojas 128, se encuentra dictada la interlocutoria de prueba de la gestión pendiente, fijándose como hechos litigiosos: “1.- *Efectividad que, con fecha 18 de septiembre de 2021, personal de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, se constituyó en el inmueble de la demandante, ubicado en calle Las Docas N°864, de la comuna de Zapallar, acreditando que en dicho domicilio se produjo un evento social con infracción a lo dispuesto en el N°110 de la Resolución Exenta N°644/2021. Hechos y circunstancias que si lo acreditan. 2.- Efectividad que, como consecuencia del hecho descrito en el punto de prueba precedente, se inició un sumario sanitario en virtud del cual se impuso a la actora, como sanción, una multa ascendente a 500 Unidades Tributarias Mensuales; contenido de dicho sumario. Hechos y circunstancias que si lo acreditan. 3.- Efectividad que, mediante Resolución Exenta N° N°2205427, la SEREMI de Salud resolvió el recurso de reposición administrativo deducido por la demandante en contra de la Resolución Exenta N°210519323, confirmando en todas sus partes la decisión adoptada como consecuencia del sumario iniciado en su contra. Hechos y circunstancias que lo acreditarían. 4.- Efectividad que los hechos que dieron origen a la multa impuesta a la actora, se encuentran comprobados en el sumario sanitario referido. Hechos y circunstancias que lo acreditarían. 5.- Efectividad que los hechos que dieron origen a la multa impuesta a la reclamante, constituyen una infracción a la normativa*



*sanitaria. Hechos y circunstancias que lo acreditarían. 6.- Efectividad que la sanción aplicada a la actora, guarda correspondencia con la infracción cometida por aquella. Hechos y circunstancias que lo acreditarían.”.* Es claro que, a partir de los puntos 5 y 6, el requirente goza de todas las garantías del debido proceso para su defensa, pudiendo aportar prueba en su favor y pudiendo desvirtuar en sede jurisdiccional las calificaciones de hecho y derecho que motivaron la multa sanitaria en el caso concreto. De tal forma, no se producirían las infracciones a la Constitución que se denuncian.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, la disidencia, el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la prevención, el señor Ministro que la suscribe.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.073-22 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.



**9404886D-A6F5-404C-B599-D144E62987C0**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.