

RESULTA IMPROCEDENTE REBAJAR LA MULTA IMPUESTA, SI NO SE DETERMINA LA ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Corte Suprema conociendo de un recurso de casación en el fondo, señala que respecto de las rebajas de multas interpuestas por órganos de la administración, es enfática en señalar que sólo será procedente rebajar la multa impuesta cuando se ha determinado la ilegalidad del acto administrativo que impone la sanción, si éste se considera legal, no procede la rebaja.

Se interpone recurso de casación en el fondo contra la sentencia dictada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones que confirmó la sentencia que acogió parcialmente el reclamo de ilegalidad contemplado en el artículo 171 del Código Sanitario, rebajando la multa impuesta a la reclamante.

Es del caso, que la recurrida dedujo reclamo de ilegalidad en contra de la Resolución Exenta dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, que le impuso una multa de 200 UTM al no haber adoptado todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de los trabajadores en sus lugares de trabajo.

La sentencia de primera instancia, rechazó la reclamación, no obstante, rebaja la multa, puesto que señala que el juez cuenta con dicha facultad. Puesto que si puede dejar sin efecto la multa también puede disminuir su entidad.

Dicha sentencia, fue confirmada por la Ilustre Corte de Apelaciones.

Conociendo del recurso de casación en el fondo, la Excelentísima Corte Suprema señala que en mérito al 171 del Código Sanitario son 3 las hipótesis donde el órgano jurisdiccional puede intervenir en la definición sancionatoria administrativa, y ninguno de ellos se trata en la presente causa. No obstante, y pese a que se desecha la causal de ilegalidad

propuesta, el tribunal concede la rebaja de parte de la multa impuesta ponderando ciertas circunstancias de hecho que aminorarían el reproche en contra de la empresa.

Señala que Corte Suprema ha sostenido reiteradamente que, en todo reclamo de ilegalidad, la constatación de la conducta administrativa contraria a derecho es presupuesto indispensable para la eventual alteración de la sanción en sede jurisdiccional. Así y advirtiendo un yerro jurídico, se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto y se dicta sentencia de reemplazo.

Corte Suprema, ROL N° 8571-2019.

Santiago, seis de abril de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos Rol N° 8571-2019, iniciados ante el Décimo Noveno Juzgado Civil de Santiago, caratulados "Empresa Constructora Sigro S.A. con Fisco de Chile", el demandado dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 29 de noviembre de 2018, que confirmó la sentencia de primer grado que acogió parcialmente el reclamo de ilegalidad contemplado en el artículo 171 del Código Sanitario, rebajando la multa impuesta a la reclamante.

En la especie, la Empresa Constructora Sigro S.A. dedujo la acción antes mencionada en contra de la Resolución Exenta N° 009502 de 14 de octubre de 2013, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, que impuso a la reclamante una multa de 200 UTM al no haber adoptado todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de los trabajadores en sus lugares de trabajo, infringiendo con ello los artículos 3, 36 y 37 del Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias en Lugares de Trabajo.

Tal castigo corresponde al corolario del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado con motivo del accidente acaecido el 5 de abril de 2013, en la obra de construcción del Mall Plaza Egaña ubicado en Avda. Larraín N° 5867, La Reina, en circunstancias que un trabajador de la subcontratista "Tefra Ltda", mientras desarrollaba labores de instalación de servicios sanitarios en el nivel -1, movió con su pie una placa de madera que cubría un vano en la loza del piso, cayendo al nivel inferior

desde una altura de 3,30 metros, sufriendo lesiones en su cabeza, mano y espalda.

Esgrime el reclamante, en primer lugar, la falta de fundamentación de la sanción aplicada, pues en la resolución antes reseñada no se expresa por qué se ha aplicado una multa de 200 UTM, ni la razón que lleva a la autoridad a imponer a la empresa mandante la misma sanción que a la contratista y empleadora del trabajador accidentado, transgrediendo con ello lo dispuesto en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880.

Refiere, en segundo orden, que el ente administrativo vulneró el principio de tipicidad, ya que, si bien la sanción impuesta se encuentra comprendida genéricamente en el artículo 174 del Código Sanitario, tal regla no define un castigo específico para cada infracción, sin contemplar graduación alguna, atenuantes y agravantes, ni criterios para la determinación de la cuantía de la multa, carencias que impiden al administrado predecir el reproche que corresponde a cada conducta.

Insta, en subsidio de lo anterior, por la rebaja de la multa a 100 UTM o lo que el tribunal estime pertinente, puesto que el día de los hechos Sigro S.A. instruyó al trabajador sobre los riesgos del trabajo en altura y, luego del accidente, cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en la ley.

Termina solicitando que se invalide la resolución reclamada o, en subsidio, se rebaje el monto de la multa en los términos propuestos.

Al contestar, el Fisco de Chile formuló las siguientes alegaciones y defensas: (i) La improcedencia de la reclamación, al no referirse a ninguna de las materias revisables a través de esta vía según lo prescrito en el artículo 171 del Código Sanitario, haciendo hincapié en que la

determinación de la multa constituye una función privativa de la Administración; (ii) la circunstancia de encontrarse comprobados los hechos en el sumario sanitario y ser constitutivos de infracción; (iii) la proporcionalidad de la multa impuesta, castigo que pudo oscilar entre 0,1 y 1000 UTM conforme a la ley, aplicándose en su tramo inferior a pesar de concurrir reincidencia por parte de la actora; y, (iv) la improcedencia de la rebaja de la multa, al no existir norma alguna que autorice al tribunal a acceder a esta petición.

La sentencia de primera instancia rechazó los dos primeros capítulos de la reclamación, teniendo en consideración para ello que la eventual inconstitucionalidad del artículo 174 del Código Sanitario, por infracción al principio de tipicidad, escapa a las materias que pueden ser resueltas a través de este procedimiento, sin perjuicio de verificar que la conducta reprochada se encuentra descrita en los artículos 36 y 37 del reglamento invocado por la autoridad, y estimando, además, que la determinación de la cuantía de la multa responde a una facultad discrecional de la Administración que no requiere ser fundada.

Expresa el fallo del tribunal a quo, en cuanto a la petición de rebaja, que el juez cuenta con facultades para ello ya que si puede dejar sin efecto la multa también puede disminuir su entidad, afirmando que, en el caso concreto, la reclamante demostró en sede administrativa el haber cumplido con su obligación de instruir al trabajador, adoptando todas las medidas sugeridas por la Mutual de Seguridad luego del accidente, concluyendo el sentenciador, además, que la mandante no puede ser sancionada de la misma manera que el contratista y empleador.

Por todo lo anterior, el Décimo Noveno Juzgado Civil de Santiago acogió sin costas la reclamación, sólo en cuanto dispuso la rebaja de la multa a 50 UTM.

La sentencia de segunda instancia confirmó la sentencia apelada, sin agregar nuevos fundamentos.

Respecto de esta decisión el Fisco de Chile, en su calidad de reclamado, dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en un primer capítulo, se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 171 y 174 del Código Sanitario, y 19 y 22 del Código Civil, pues la sentencia definitiva cuestionada ha acogido parcialmente el reclamo a pesar de no existir controversia sobre la real existencia de los hechos, que estos constituyen infracción, y que la multa impuesta se adecúa a los parámetros que establece la ley, únicos tres asuntos susceptibles de ser analizados a través de esta reclamación.

SEGUNDO: Que, en un segundo capítulo, el recurrente denuncia que la sentencia quebranta "normas reguladoras de la prueba" que no identifica, pero que se manifiesta en haber tenido por acreditada la adopción de medidas correctivas posteriores al accidente en base un informe de la aseguradora respectiva, a pesar de tratarse de un instrumento privado que emana de un tercero que no ha comparecido al juicio a ratificarlo.

TERCERO: Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, la sentencia de primera instancia debió ser revocada y la reclamación rechazada.

CUARTO: Que, al comenzar el examen del primer capítulo del recurso de nulidad sustancial de que se trata, conviene recordar que el artículo 171 del Código Sanitario expresa: "De las sanciones aplicadas por el Servicio

Nacional de Salud podrá reclamarse ante la justicia ordinaria civil, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, reclamo que tramitará en forma breve y sumaria”.

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”.

QUINTO: Que, del mérito de la regla citada, queda en evidencia que son tres las hipótesis en que el órgano jurisdiccional puede intervenir en la decisión sancionatoria administrativa en materia sanitaria, a saber:

(i) Cuando los hechos no se encuentren probados en sede administrativa; (ii) cuando los hechos acreditados no constituyan la infracción que se imputa al administrado; y, (iii) cuando la sanción impuesta no corresponda a alguna de aquellas establecidas en la ley.

SEXTO: Que, pues bien, ninguno de aquellos asuntos fue siquiera propuesto por el reclamante. Sin perjuicio de ello, la judicatura del grado descartó cada una de las tres desviaciones antes reseñadas, para luego desechar fundadamente dos de los tres capítulos de ilegalidad propuestos por el reclamante.

SÉPTIMO: Que, a pesar de lo dicho, sin previa constatación de ilegalidad, el tribunal de primer grado procedió a rebajar a una cuarta parte la multa impuesta en sede administrativa, ponderando ciertas circunstancias de hecho que aminorarían el reproche en contra de la empresa.

OCTAVO: Que, sobre este último punto, esta Corte Suprema ha sostenido reiteradamente que, en todo reclamo de ilegalidad, la constatación de la

conducta administrativa contraria a derecho es presupuesto indispensable para la eventual alteración de la sanción en sede jurisdiccional.

En sentido, y sólo mencionando pronunciamientos recientes entre la abundante jurisprudencia sobre la materia, se ha dicho que: “No cabe sino concluir que los falladores no debieron acceder a la rebaja pedida en autos, toda vez que no ha mediado vicio de ilegalidad alguno que justifique su decisión, máxime considerando el carácter y naturaleza de la señalada reclamación, que tiene por fin revisar, precisamente, la legalidad de la actuación de la Administración” (SCS de 27 de diciembre de 2019, Rol N° 15.393-2019).

En igual sentido se expresó que: “En las condiciones descritas, resultaba improcedente rebajar la multa impuesta, toda vez que la competencia de la Corte en esta materia, tal como lo expone la apelante, se vincula con la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que impone la sanción. Ergo, si los sentenciadores consideran que la resolución que impone la sanción es legal, carecen de atribuciones para rebajar la multa” (SCS de 9 de enero de 2020, Rol N° 25.201-2019).

Por último, en un caso del todo asimilable a la controversia de marras, se concluyó que: “De esta manera, apareciendo de los antecedentes que se encuentra debidamente acreditada la existencia de la infracción de que se trata y resultando de los mismos, además, que la sanción aplicada fue determinada en conformidad a la normativa que rige la situación en estudio, no cabe sino concluir que los falladores no debieron acceder a la rebaja pedida en autos, toda vez que no ha mediado vicio de ilegalidad alguno que justifique su decisión, máxime considerando el carácter y naturaleza de la señalada reclamación, que tiene por fin revisar, precisamente, la legalidad de la actuación de la Administración” (SCS de 8 de octubre de 2019, Rol N° 19.118-2018).

NOVENO: Que, por todo lo dicho, habiéndose incurrido en un yerro jurídico que ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, puesto que de no haber incurrido en él la sentencia impugnada se habría abstenido de modificar la sanción sin previa constatación de ilegalidad, el presente arbitrio deberá ser acogido, resultando inoficioso analizar las demás argumentaciones propuestas por el recurrente.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 767, 768 y 785 del Código de Procedimiento Civil, se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 210, en contra de la sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, la que, en consecuencia, es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación, en forma separada, sin previa vista.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del fallo a cargo del Ministro (S) Sr. Biel.

Rol N° 8571-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Andrea Muñoz S., Sra. Ángela Vivanco M., y Sra. María Angélica Repetto G., y el Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel M. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, la Ministra señora Repetto por estar con licencia médica y el Ministro señor Biel por haber terminado su periodo de suplencia. Santiago, 06 de abril de 2020.

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

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

SENTENCIA DE REEMPLAZO

Santiago, seis de abril de dos mil veinte.

De conformidad con el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil se dicta la siguiente sentencia de reemplazo.

Vistos: Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de su fundamento séptimo, que se elimina. Se reproduce, asimismo, el contenido de lo expositivo y los fundamentos cuarto a octavo de la sentencia de casación que antecede. Y se tiene, además, presente:

Primero: Que la Empresa Constructora Sigro S.A. dedujo el reclamo de ilegalidad previsto en el artículo 171 del Código Sanitario en conta de la Resolución Exenta N° 009502 de 14 de octubre de 2013, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, que impuso a la reclamante una multa de 200 UTM al no haber adoptado todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de los trabajadores en sus lugares de trabajo, infringiendo con ello los artículos 3, 36 y 37 del Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias en Lugares de Trabajo, con motivo del accidente laboral sufrido por un trabajador subcontratado.

Segundo: Que la reclamante sostiene su acción en tres capítulos diversos: (i) La falta de fundamentación del acto reclamado a la hora de regular la entidad de la sanción; (ii) la infracción al principio de tipicidad que conlleva la indeterminada manera en que el artículo 174 del Código Sanitario regula la multa como sanción administrativa; (iii) la concurrencia de ciertas circunstancias fácticas que harían plausible la rebaja de la multa que le fue impuesta. Por ello, solicita que se prive de efectos al acto sancionatorio o, en subsidio, se morigere la sanción.

Tercero: Que el artículo 171 del Código Sanitario, en su inciso 2º, expresa: "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".

Cuarto: Que, como se dijo en el fallo de casación que antecede, el primer aspecto que resulta indispensable hacer notar consiste en que las alegaciones del reclamante se alejan del ámbito de competencia que la ley ha entregado al órgano jurisdiccional, por cuanto no se relacionan con la acreditación de los hechos que motivan el ejercicio de la potestad sancionatoria -cuya efectividad debe entenderse, entonces, como no controvertida-, la configuración de la infracción -dada por la subsunción de aquellos hechos en lo estatuido en los artículos 36 y 37 del Decreto Supremo Nº 594 de 1999 del Ministerio de Salud-, ni la procedencia del castigo específico de que se trata -al encontrarse dentro del rango previsto en el artículo 174 del Código Sanitario-.

Quinto: Que, por último, es pertinente insistir en que, no mediando ilegalidad, resulta del todo improcedente acoger la pretensión subsidiaria formulada por el reclamante consistente en obtener la rebaja de la sanción pecuniaria, en la medida que el ente jurisdiccional carece de competencia para ello, tal como se desarrolló con motivo de la sentencia de nulidad.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 186 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, y artículos 171 y siguientes del Código Sanitario, se declara que se revoca la sentencia de primera instancia de 21 de septiembre de 2017, escrita a fojas 177, y en su lugar se declara

que se rechaza la reclamación promovida por la Empresa Constructora Sigro S.A. en su presentación de fojas 20.

Regístrese y devuélvase con sus agregados. Redacción del fallo a cargo del Ministro (S) Sr. Biel. Rol N° 8571-2019. Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Andrea Muñoz S., Sra. Ángela Vivanco M., y Sra. María Angélica Repetto G., y el Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel M.

No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, la Ministra señora Repetto por estar con licencia médica y el Ministro señor Biel por haber terminado su periodo de suplencia. Santiago, 06 de abril de 2020.