
JURISPRUDENCIA DE INTERÉS

DERECHO ADMINISTRATIVO

Corte Suprema

Ingeniería y Construcción Valmar Ltda. con SEREMI de Salud

29 de julio de 2011

RECURSO PLANTEADO: *Recurso de casación en el fondo*

DOCTRINA: *La Corte Suprema acoge el recurso de casación, señalando que la resolución sanitaria reclamada –Resolución Exenta N°2542, de fecha 2 de junio de 2006, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región del Bío Bío, que impuso a la reclamante una multa por infracción al Código Sanitario consistente en emisiones de material particulado sin control al ambiente, debido al tránsito de camiones con material de relleno, causando molestias a la comunidad– cumplía con señalar las normas en que se contenía la infracción sancionada, analizando el principio de tipicidad que rige al Derecho Administrativo y sus diferencias con el Derecho Punitivo. Destaca el fallo que “la infracción administrativa está constituida por una conducta que por acción u omisión vulnera el orden jurídico –en este caso sanitario– y que se manifiesta en una lesión a un interés que la legislación pretende proteger; por lo tanto, no es factible exigir una descripción específica y detallada de todas las posibles conductas constitutivas de infracción. En este escenario, para dilucidar si la conducta es merecedora de reproche, debe estarse al interés o bien jurídico que se pretende proteger en la legislación y si éste se ha visto amagado por la actuación del actor”. Lo anterior lleva a concluir, por el máximo tribunal, que “la multa aplicada a la empresa reclamante aparece ajustada a derecho, sin que exista mérito para disponer su rebaja”.*

Santiago, veintinueve de julio del año dos mil once.

Vistos:

En estos autos rol N° 5779-2009 caratulados “Ingeniería y Construcción Valmar Ltda. con SEREMI de Salud”, sobre Reclamación de Multa Sanitaria, la parte reclamada ha deducido recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción que revocó la de primera instancia que había rechazado el reclamo y en su lugar lo acogió, dejando sin efecto la Resolución N° 2542 de 2 de junio de 2006 dictada por la SEREMI de Salud del Bío-Bío que impuso a la empresa reclamante una multa de 100 unidades tributarias mensuales.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que la parte reclamada ha sostenido que la sentencia impugnada ha incurrido en errores de derecho en la interpretación, aplicación y omisión de los artículos 82, 89, 166, 171 y 174 inciso 2 del Código Sanitario en relación con los artículos 19 y 22 del Código Civil. Señala que de conformidad al artículo 166 del Código Sanitario es suficiente el testimonio de dos personas contestes en el hecho y circunstancias esenciales, o el acta que levante el funcionario del servicio al comprobarla, puesto que en el sumario sanitario respectivo quedaron plenamente acreditadas las infracciones denunciadas. Refiere además que no es posible extender la decisión del asunto a aspectos que no son materia de discusión en este tipo de procedimientos, como claramente lo establece el inciso segundo del artículo 171 del Código Sanitario, que limita la competencia del juzgador exclusivamente a los aspectos que allí se señalan, esto es determinar si los hechos están comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas que el propio código establece. También se yerra, según explica, al sostener que la resolución que da origen a estos autos no describe con exactitud la norma legal que se habría infringido, ya que ello se cumple en la resolución reclamada al citar los artículos 174, 82 letra a) y 89 letra a) del código del ramo,

disposiciones que regulan las condiciones de higiene y seguridad que deben reunir los lugares de trabajo, los equipos y maquinarias, con el fin de proteger eficazmente la vida, la salud y el bienestar de los obreros, empleados y de la población en general; y el deber de mantener y conservar la pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre. Agrega además que el derecho administrativo sancionatorio no exige la tipicidad propia de la ley penal, sino que basta con que exista la imputación infraccional y su correlato normativo. Del mismo modo, argumenta la vulneración del artículo 174 del Código Sanitario, que es la norma que faculta expresamente a la autoridad de salud para cursar estas infracciones y aplicar multas, por lo que se ha desconocido la potestad administrativa y legal de la autoridad pertinente. Agrega también que se demostró la emisión de material particulado sin control al ambiente producto del tránsito de camiones con material de relleno hacia la empresa contratista Valmar, por calle Carriel Norte, causando molestias a la comunidad, lo que constituye una infracción a los artículos 1 y 8 del Decreto N° 144 del Ministerio de Salud del año 1961. Finalmente denuncia el quebrantamiento del artículo 19 del Código Civil, al no interpretar los preceptos antes citados de conformidad a la ley.

Segundo: Que al explicar cómo los errores de derecho denunciados han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, refiere que de no haberse incurrido en ellos se habría confirmado la sentencia apelada que rechazaba el reclamo.

Tercero: Que a los efectos de la reclamación son hechos de la causa, las emisiones de material particulado sin control al ambiente debido al tránsito de camiones con material de relleno hacia Empresa Contratista Valmar por calle Carriel Norte, causando molestias a la comunidad, hecho ocurrido con fecha 5 de noviembre de 2005 (considerando cuarto de la sentencia de segunda instancia).

Cuarto: Que los jueces de segunda instancia consideraron que la resolución sancionatoria aplicó a la sociedad reclamante una multa por la comisión de una infracción pero no indicó la disposición legal que sanciona la presunta infracción, ni el texto legal en que está descrita la infracción.

Señalaron que dicha información tampoco aparece en los “vistos” de la resolución, lo que constituye una omisión de relevancia puesto que una infracción, sea de orden penal o administrativo, debe tener su fuente en una norma legal que tipifique los hechos respectivos y que señale a quién corresponde la responsabilidad; todo lo cual condujo a los sentenciadores a acoger el reclamo planteado y dejar sin efecto la sanción.

Quinto: Que no ha resultado controvertido en autos que el sustento fáctico de la sanción impuesta a la reclamante consistió en las emisiones de material particulado sin control al ambiente debido al tránsito de camiones con material de relleno hacia la empresa contratista Valmar, por calle Carriel Norte, causando molestias a la comunidad, hecho ocurrido el 5 de noviembre de 2005.

Según la sentencia, la mencionada resolución omitió consignar la norma que contempla dicho supuesto como infracción, lo que estima contrario al principio de tipicidad inherente al debido proceso y adecuado ejercicio del derecho de defensa.

Sin embargo, en la especie el tema en debate se inserta en el campo del derecho administrativo sanitario, que presenta claras diferencias con el derecho punitivo. En efecto, la infracción administrativa está constituida por una conducta que por acción u omisión vulnera el orden jurídico –en este caso sanitario– y que se manifiesta en una lesión a un interés que la legislación pretende proteger; por lo tanto, no es factible exigir una descripción específica y detallada de todas las posibles conductas constitutivas de infracción. En este escenario, para dilucidar si la conducta es merecedora de reproche, debe estarse al interés o bien jurídico que se pretende proteger en la legislación y si éste se ha visto amagado por la actuación del actor.

Sexto: Que en el caso de autos, según se ha dicho, el reproche radica en que la empresa contratista Valmar causó molestias a la comunidad por la emisión de material particulado de camiones que transitaban con material de relleno hacia dicha empresa. Dentro de los preceptos que se mencionan en el acápite de los “vistos” de la resolución está el artículo 89 letra a) del Código Sanitario, ubicado dentro del párrafo titulado

“De la contaminación del aire, del ruido y de las vibraciones”, el que indica que el reglamento comprenderá normas como las que se refieren a “a) la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes. La reglamentación determinará, además, los casos y condiciones en que podrá ser prohibida o controlada la emisión a la atmósfera de dichas substancias”.

De dicho precepto resulta inconcuso que la legislación presenta como un bien jurídico protegido la pureza del aire y persigue evitar en él la presencia de materias u olores. Si bien la redacción que utiliza el legislador sanitario puede no ser feliz, en cuanto acude a la técnica de reenvío, ello no impide comprender que para la ley la contaminación del aire es reprochable.

Séptimo: Que así, la crítica que formula la sentencia en estudio a la resolución sancionatoria no resulta efectiva, toda vez que ésta aparece debidamente fundamentada tanto en los hechos –camiones que contaminan el aire por la emisión de material particulado– como en el derecho –infracción al artículo 89 letra a) del Código Sanitario–. En consecuencia, la sentencia impugnada al dejar sin efecto la sanción ha dejado de aplicar el citado artículo a un caso en que correspondía su aplicación, como también el artículo 174 del mismo cuerpo legal que sanciona con multa la infracción a esta clase de normativa.

Octavo: Que los errores de derecho denunciados en el recurso de autos antes anotados han tenido influencia sustancial en lo decidido, por cuanto de no haberse incurrido en ellos se habría estimado que la conducta imputada a la empresa reclamante es constitutiva de infracción al Código Sanitario y como tal merecía la sanción que le fue impuesta, lo que implica necesariamente acoger el recurso de nulidad intentado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil se **acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de fojas 219 contra la sentencia de uno de junio del año dos mil nueve, escrita a fojas 215,

la que por consiguiente **es nula** y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Regístrese.

Redacción a cargo del Ministro señor Pierry.

Rol N° 5779-2009

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño, Sr. Pedro Pierry, Sr. Haroldo Brito, Sra. María Eugenia Sandoval y el Abogado Integrante Sr. Patricio Figueroa. Santiago, 29 de julio de 2011.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintinueve de julio de dos mil once, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Santiago, veintinueve de julio del año dos mil once.

En cumplimiento a lo dispuesto en 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 motivo sexto, que se elimina.

Y se tiene en su lugar y además presente:

Primero: Que la conducta reprochada a la empresa reclamante consiste en la vulneración a un precepto del Código Sanitario, precisamente la letra a) del artículo 89, norma que protege la pureza del aire. Así, habiéndose establecido los hechos que configuran la infracción y la norma que la contiene, se debe concluir que la sanción tiene el debido sustento jurídico que permite comprender qué es lo cuestionado.

Segundo: Que en cuanto a la falta de representación de la persona que compareció en el Sumario Sanitario para actuar a nombre de la empresa reclamante ha de desecharse dicha alegación, por cuanto, según consta de las copias del referido sumario de fojas 58 en adelante, el mismo día en que funcionarios sanitarios fiscalizaron la empresa dejaron citado al representante legal de la constructora para el 7 de noviembre de ese año, compareciendo por ella don Vicente Sobarzo Pereira, según aparece de la copia del acta de fojas 61; ergo es responsabilidad de la reclamante que la persona que acudió a defender los intereses de la sociedad haya tenido la debida representación de la misma, no pudiendo ahora escudarse so pretexto de ser absuelta en una supuesta falta de personería del compareciente.

Tercero: Que en relación al hecho que los camiones que emitían el material al ambiente eran de propiedad de un tercero que sólo era proveedor de la empresa constructora, cabe considerar que según los dichos de quien compareció a la audiencia del día 7 de noviembre, el camión que estaba destinado al riego de la calle para mitigar la emisión de polvo estaba con problemas mecánicos, que posteriormente se arreglaron, indicándose que se estaba buscando una solución definitiva, que sería imprimir el suelo con anti-polvo durante el transcurso de las obras. Es decir, la empresa reconoció y asumió su responsabilidad en la obligación de mitigar el problema, por lo que no cabe ahora inculpar a terceros en la infracción.

Cuarto: Que, a mayor abundamiento, la empresa reclamante se dedica a la construcción y como tal debe ser conocedora de la normativa propia de su oficio, dentro de la cual se encuentra la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que en su artículo 5.8.3 dispone que “En todo proyecto de construcción, reparación, modificación, alteración, reconstrucción o demolición, el responsable de la ejecución de dichas obras deberá implementar las siguientes medidas: 1. Con el objeto de mitigar el impacto de las emisiones de polvo y material: a) Regar el terreno en forma oportuna, y suficiente durante el período en que se realicen las faenas de demolición, relleno y excavaciones”. En consecuencia, la reclamante se encuentra obligada a las labores de mitigación para evitar la contaminación del aire.

Quinto: Que conforme a lo anterior la multa aplicada a la empresa reclamante aparece ajustada a derecho, sin que exista mérito para disponer su rebaja.

De conformidad además con lo dispuesto en el artículo 186 del Código de Procedimiento Civil, se **confirma** la sentencia apelada de veinticinco de julio de dos mil siete, escrita a fojas 182.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro señor Pierry.

Rol N° 5779-2009

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño, Sr. Pedro Pierry, Sr. Haroldo Brito, Sra. María Eugenia Sandoval y el Abogado Integrante Sr. Patricio Figueroa. Santiago, 29 de julio de 2011.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintinueve de julio de dos mil once, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.