PROYECTO QUE MODIFICA EL CÓDIGO SANITARIO PARA INTRODUCIR CRITERIOS RECTORES EN MATERIA DE APLICACIÓN DE SANCIONES Y MULTAS ANTE INFRACCIONES SANITARIAS

Fundamentos

Nuestro país no cuenta con una ley general de infracciones administrativas que determinen las normas generales y principios aplicables al momento de sancionar a la persona particular, haciéndose difusa su apropiada aplicación y produciéndose múltiples controversias a la hora de enfrentar su adecuado tratamiento orgánico dentro de la legislación.

Existiendo este fenómeno de disgregación normativa, muchas veces se ha intentado rellenar los vacíos y lagunas legales con principios e instituciones acuñadas por el derecho penal, para así, de alguna forma, poder sobrellevar y comprender la naturaleza jurídica de estas infracciones al momento de enfrentarse a un caso práctico en específico.

La doctrina de los distintos autores nos ha entregado cinco características del sistema sancionador chileno, las cuales se pueden desprender de las múltiples normas legales y reglamentarias de cada organismo sancionador.

Dentro de estos principios reguladores, se encuentran los siguientes, que deben ser considerados a la hora de determinar una multa y el monto de esta:

a.- El principio de culpabilidad: La aplicación de este principio de "Culpabilidad" a las sanciones administrativas significa, en primer término, que estas no pueden imponerse, sino al infractor que ha actuado en forma dolosa o culposa. Siendo así, no corresponde que la autoridad imponga multas a un infractor que ha ignorado o no ha podido conocer la norma, o que, de alguna manera, ha incurrido en ella sin la intención de dañar y sin culpa.

OFICINA
CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL

Siendo así, el dolo o culpa, sólo podría aparecer cuando el infractor ha sido requerido antes de cursar la infracción; siendo la primera vez aquella en la que la autoridad sanitaria le da a conocer que está cometiendo alguna infracción y le indica que debe conocerla, mientras una segunda instancia aparece cuando, habiendo sido informado de la infracción y la forma en que debe corregirla, éste hace caso omiso y no la corrige. Sólo entonces aparece el dolo y la culpa, y correspondería aplicar una sanción consistente en una multa.

b.- El Principio de Proporcionalidad: Este principio de "Proporcionalidad" viene a imponer un límite bastante acotado al margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito o infracción administrativa.

c.- El principio "*Non bis in Idem*": Este principio conocido como "La prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho", ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional, como uno de los pilares del derecho administrativo nacional. Con todo, la aplicación de este principio no obsta a que se sancione de manera particular una serie de actos individualizables, sino que un mismo hecho reciba dos sanciones.

No obstante que estos principios están claramente establecidos en el ámbito legal y en la doctrina nacional, la autoridad sanitaria ha violado en reiteradas ocasiones y repetitivamente estos principios, cursando multas de buenas a primeras, en forma repetitiva por unos mismos hechos, y por montos desproporcionados que atentan gravemente contra el patrimonio de los fiscalizados y les impiden, en la mayoría de los casos, poder seguir adelante con sus emprendimientos y dar cumplimiento a sus obligaciones para con sus empleados.

Siendo así, se hace necesario que estos principios se reflejen de alguna forma en el Código Sanitario para limitar la discrecionalidad que tiene la autoridad sanitaria a la hora de imponer y determinar el monto de las multas, creando un criterio único con la definición de la falta o infracción a la norma, según corresponda, y el monto determinado a aplicar como multa dependiendo de la gravedad de la falta, donde las distintas infracciones pueden ser acumulables. Este criterio único debe ser aplicable a todas la Secretarías Regionales Ministeriales de Salud.

En los últimos 2 años, en que el país ha tenido que enfrentarse a los flagelos sanitarios de la pandemia de Covid-19, el Ministerio de Salud, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, se vio en la necesidad de desplegar

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL

fiscalizaciones a los distintos entes privados con el objeto de prevenir mayores contagios.

Para ello, el Ministerio redactó una serie de instrucciones a las cuales se deben regir los entes privados. Sin embargo, en la práctica hemos logrado constatar que las Seremi se han abocado a cursar multas cuantiosas y repetitivas, sin observar el principio regulador de que las fiscalizaciones deben prevenir, más que sancionar, y que es sólo en última instancia y ante repetidos incumplimientos y desobediencias graves que el ente administrativo sancionador puede cursar multas.

En la práctica y en la realidad los órganos sanitarios en materia de salud se han dedicado a cursar multas, una tras otra, incumpliendo además los procedimientos administrativos formales establecidos en la legislación y con criterios diametralmente distintos según fiscalizador, abogado revisor del sumario sanitario o región.

Así, por ejemplo, se realizan fiscalizaciones por personas que no cuentan con los conocimientos técnicos idóneos, lo que resulta en aplicación de distintos criterios sobre un mismo fiscalizador y además se cursan multas repetitivas por unos mismos hechos, lo que procede solo si en definitiva la conducta no ha sido corregida.

Esta realidad ha provocado un detrimento patrimonial importante en las micro, pequeñas y medianas empresas de alimentos, *retail*, farmacia y otros, en un periodo que ha sido más que difícil para ellos, dificultando aún más la posibilidad de superar la grave crisis económica por la que han pasado, no sólo ellos, sino el país entero.

Esta conducta por parte de la autoridad sanitaria ha atentado, además, contra los principios que rigen en la doctrina respecto del poder sancionador administrativo del Estado, en el sentido de que la autoridad debe asumir el papel de un ente regulador y educativo en cuanto a la legislación vigente, más que un ente meramente sancionador.

Desde que entró en vigencia la ley 21.388 “Que modifica el Código Sanitario para el cobro de Multas”, designando a la Tesorería General de la República para proceder al cobro ejecutivo de estas multas, los organismos de salud han incurrido en abusos al imponer sendas multas sin criterios públicos, que han puesto a los privados en serios aprietos económicos, impidiéndoles poder recuperarse de los graves eventos económicos que aquejan al país desde el Estallido Social y pasando por la pandemia de Covid-19.

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL

Considerando todo lo anterior es que se hace necesario realizar modificaciones al ámbito legal respecto del poder sancionador del Estado en el ámbito administrativo, sobre todo en el ámbito de la salud.

En efecto, la actual contingencia sanitaria mundial por la pandemia del virus Covid 19, que ha afectado a nuestro país desde marzo de 2020, exige una revisión de las normas legales aplicables, al objeto de buscar soluciones proporcionadas y razonables al actual contexto de catástrofe sanitaria, que, por lo demás, está lejos de detenerse.

Es por ello por lo que el poder sancionador administrativo debe cambiar su enfoque, desde una posición excesivamente castigadora, a una posición de entidad educativa y colaborativa de la gestión y el cumplimiento de la normativa sanitaria, sin sanciones pecuniarias arbitrarias.

Por otro lado, el Código Sanitario, que es el cuerpo legal que rige las atribuciones sancionadoras en el ámbito de la salud, no posee una graduación de las sanciones y solo se limita a indicar que las multas pueden oscilar entre 0,10 UTM y 1.000 UTM, quedando a la discrecionalidad de la autoridad el establecer el monto de la multa; situación que ha llevado a abusos y multas desproporcionadas que van deteriorando u menoscabando la capacidad económica de los fiscalizados; situación que debe revisarse, sobre todo en estos tiempos de crisis económica, en que el Estado debe asumir un papel apoyador para el objeto de superar la grave situación por la que están pasando los emprendedores en el ámbito privado.

Atendida esta situación se hace imperioso modificar el título III del Libro X del Código Sanitario, “DE LOS PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES”, estableciendo situaciones de ponderación graduada para el establecimiento de las multas, considerando el tamaño del fiscalizado, la buena fe y esfuerzo por mejorar sus procedimientos o servicios, las inversiones realizadas para el mejoramiento, el ánimo de mejorar y la colaboración prestada para el cumplimiento de la legislación sanitaria vigente.

Por lo señalado precedentemente, los diputados que suscriben venimos en proponer el siguiente:

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Incorpórese un nuevo artículo 179 *bis* en el Código Sanitario, cuyo texto ha sido fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N 725 de 31 de enero de 1968, del siguiente tenor:

"Art. 179 bis: En el caso de conductas que constituyan una infracción a las normas sanitarias, pero que no signifiquen un daño o riesgo graves para la salud pública, deberán practicarse al menos dos requerimientos en orden a indicar la infracción sanitaria existente antes de iniciar el procedimiento administrativo que correspondiese para la aplicación de una multa.

Para determinar el monto de una multa y evitar que estas sean desproporcionadas, la autoridad sanitaria deberá considerar los siguientes aspectos:

a.- La repercusión epidemiológica, el riesgo sanitario o el daño causado a la salud pública de la población en forma efectiva.

b.- El tipo de actividad o entidad económica del infractor.

c.- El monto de las inversiones que el infractor hubiese incurrido con el objeto de subsanar el motivo de la infracción y su disposición a cumplir con la legislación sanitaria vigente.

Con todo, las multas que se impongan no podrán, en caso alguno, ser de un monto tal que dañe o menoscabe gravemente la capacidad económica del infractor, teniendo en cuenta el tamaño de la actividad económica, de modo tal que le impida o dificulte continuar con el giro de su actividad o le impida dar cumplimiento a las obligaciones contractuales con sus empleados.".

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. BERNARDO BERGER F.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FRANCESCA MUÑOZ G.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. XIMENA OSSANDÓN I.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SARA CONCHA S.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ERIKA OLIVERA D.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ANDRES CELIS M.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE RATHGEB S.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ANGEL BECKER A.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. PAULA LABRA B.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DIEGO SCHALPER S.

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
17-10-2022
17:55
VIRTUAL