

EL RECURSO DE RECLAMACION CONTRA LAS SANCIONES APLICADAS POR LA AUTORIDAD SANITARIA

JOSE PABLO VERGARA BEZANILLA

1. *Introducción*

Uno de los aspectos del Derecho Administrativo que menos ha preocupado a los especialistas es el que se refiere al estudio y sistematización de los principios y normas que regulan la actividad del Estado, a través de sus órganos competentes, en materia sanitaria. Es por ello que nos parece de interés dar a conocer, a lo menos en sus líneas más generales y elementales, algunos de aquellos principios y normas.

En esta ocasión intentaremos reseñar brevemente los conceptos básicos del sistema vigente entre nosotros respecto del control jurisdiccional de los actos de la Administración destinados a aplicar sanciones sanitarias, puesto que es éste un importante tema de Derecho Sanitario que merece, a nuestro juicio, ser divulgado en especial.

La institución pública que, por mandato de la Constitución y de las leyes, tiene a su cargo el cuidado de la salud de los habitantes de la República y el bienestar higiénico del país, es el Servicio Nacional de Salud. Su amplísima y compleja gama de atribuciones y obligaciones, generalmente desconocida, lo habilita para imponer sanciones a todos aquellos que, al infringir las leyes y reglamentos sanitarios, ponen en peligro la salud de la población.

El Código Sanitario es el cuerpo normativo de mayor importancia en la regulación del ejercicio de las facultades legales que competen al Servicio Nacional de Salud sobre la mate-

ria. Su texto actual está contenido en el reciente Decreto Supremo N° 725, del Ministerio de Salud, publicado en el Diario Oficial del 31 de Enero de 1968, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le confirió el art. 14 de la Ley N° 16.585 para modificar el Código del ramo del año 1931, D.F.L. N° 226 de ese año. El Decreto N° 725 introdujo substanciales enmiendas a este último texto, de manera que prácticamente ha puesto en vigencia un verdadero Código nuevo. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica constituye, al igual que el anterior, un decreto con fuerza de ley, puesto que fue dictado por el Ejecutivo en uso de la potestad que le delegó el Poder Legislativo y versa sobre materias que se encontraban regladas en un cuerpo legal que tenía esa misma fuerza normativa.

Nuestro estudio se referirá a los preceptos del Código Sanitario que establecen el recurso contencioso-administrativo de reclamación contra las sanciones que aplica el Servicio Nacional de Salud como autoridad superior en materia sanitaria. Este recurso, al igual que todos los de su especie, tiene por objeto asegurar la legalidad de los actos de aquel Servicio, dando a los administrados el derecho de impugnar la resolución sancionatoria ante los Tribunales de Justicia, para que la anulen o priven de sus efectos en cuanto pueda ser ilegítima o contraria a derecho.

2. El sumario y las sanciones sanitarias

Al Servicio Nacional de Salud corresponde cubrir tres áreas básicas en sus acciones: la recuperación, el fomento y la protección de la salud. Como ya lo hemos expresado, una de las atribuciones fundamentales que le incumbe en el campo de la protección de la salud es la de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones que lo complementan, y sancionar a quienes las infrinjan. Con tal objeto, la ley confiere al mencionado Servicio autoridad suficiente para investigar y

tomar las declaraciones conducentes al esclarecimiento de los hechos que puedan tipificar una infracción sanitaria. El conjunto de estas investigaciones y declaraciones, ya se inicien de oficio o por denuncia de particulares, es lo que constituye el sumario sanitario.

No nos parece oportuno señalar en esta ocasión las normas particulares a que está sujeto el sumario sanitario, cuya mecánica y contenido presenta variaciones según el tipo de infracción que se investigue. Pero sí es preciso destacar que para el establecimiento de los hechos, el Código Sanitario contempla normas reguladoras de la prueba específicas, distintas de las del derecho común, y con arreglo a las cuales el Servicio puede y debe tener por comprobados los hechos que den mérito para imponer una sanción.

El principio básico sobre la materia está contenido en el art. 157 del Código, según el cual "basta para dar por establecida la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios del testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta que levante el funcionario del Servicio al comprobarla". Este último se encuentra revestido del carácter de ministro de fe, de manera que el acta que extienda al constatar la infracción constituye un instrumento que hace plena prueba de la veracidad de los hechos que el funcionario haya estampado en ella como resultado de su propia observación.

Constatada en esta forma la irregularidad y después de citar al infractor para que presente sus descargos, la autoridad sanitaria debe dictar una resolución en la que aplicará las sanciones contempladas en las leyes y reglamentos sanitarios, según sea el tipo y gravedad del hecho comprobado y la calidad de reincidente que pueda presentar el imputado.

La sanción general u ordinaria que corresponde a las infracciones sanitarias es la multa, cuyo monto oscila entre un vigésimo de sueldo vital mensual y dos sueldos vitales anuales, regulándose de acuerdo con el sueldo que rija para los empleados de la industria y del comercio en el Departamento

de Santiago, multa que puede llegar al doble en caso de reincidencia (art. 165, inc. 1º).

Sin embargo, cuando se trate de una primera trasgresión y aparecieren antecedentes que lo justifiquen, la autoridad puede limitarse a apercibir y amonestar al infractor, sin aplicar la multa y demás sanciones, exigiendo que se subsanen los defectos que dieron origen a la infracción, dentro del plazo que se señale (art. 168).

Pero, además de aplicar multa, el Servicio está facultado para imponer otras medidas sancionatorias, entre las que cabe mencionar las siguientes: clausura, cancelación de la autorización de funcionamiento o del permiso concedido, paralización de obras, comiso, y destrucción y desnaturalización de productos (art. 165 inc. 2º).

Una misma infracción puede, pues, ser reprimida con diversas sanciones, ya que éstas en general no son excluyentes entre sí, v. gr.: clausura, multa y comiso. Las circunstancias del hecho, el tipo y la gravedad de la trasgresión y el riesgo real, inminente o meramente eventual que ésta importe para la salud pública, serán los elementos que determinarán las medidas represivas que deben aplicarse. Desde que se trata de una materia técnica, incumbe privativamente a la autoridad sanitaria ponderar el mérito de los antecedentes para graduar, dentro de los márgenes legales, la sanción adecuada, a menos que el propio Código o los reglamentos señalen una sanción específica para la infracción cometida.

3. *Presupuestos del recurso de reclamación*

Aplicada la sanción y sin perjuicio de los recursos que el afectado pueda deducir por la vía administrativa, nace para él el derecho a impugnar el acto sancionatorio ante los Tribunales de Justicia mediante el recurso típicamente contencioso-administrativo que contempla el art. 162 del Código Sanitario. Este precepto en su inciso primero dispone, en efecto, que “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. Para dar curso a ellos se exigirá que el infractor acompañe el comprobante de haber pagado la multa”.

El examen sistemático de la normativa legal relacionada con este recurso permite establecer que sus presupuestos específicos y básicos, sin perjuicio de los comunes a todo recurso contencioso-administrativo, son los siguientes:

a) Es preciso que la autoridad sanitaria haya aplicado una sanción con el objeto de reprimir las trasgresiones a las leyes y reglamentos sanitarios; b) el recurso debe deducirlo la persona sancionada, esto es, el infractor; y c) el afectado debe pagar la multa, en su caso. Examinaremos a continuación, brevemente, el contenido y alcance de estos supuestos básicos del recurso.

a) El primero de los presupuestos señalados consiste en que la autoridad sanitaria, entendiéndose por tal al Director General de Salud o a su delegado, haya dictado un acto escrito, llámese decreto, resolución o sentencia, mediante el cual, frente a la violación de una ley o reglamento sanitario, imponga una o más sanciones de las que ya hemos mencionado: multa, comiso, clausura, amonestación, destrucción de productos, etc. El art. 162 es categórico en este sentido, al conceder el recurso sólo cuando se trate de sanciones.

De aquí resulta que la reclamación no es procedente contra las simples “medidas sanitarias” que adopte el mencionado Servicio al ejercer las facultades legales de que está investido como organismo técnico para velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Estas medidas consisten en órdenes o mandatos expedidos por el Servicio para prevenir o evitar un riesgo que pueda afectar a la población o a una parte de ella o para poner término a factores que estén dañando la salud de uno o más de los habitantes del territorio nacional. Externamente pueden revestir la misma forma de una sanción;

pero por su finalidad difieren fundamentalmente de éstas, ya que no tienen por objeto castigar trasgresiones a las leyes y reglamentos sanitarios, sino sólo impedir el riesgo a que estén expuestas las personas en su salud o eliminar el daño que realmente estén sufriendo.

La facultad del Director General de Salud o de su delegado para dictar simples medidas técnicas que no impongan sanciones emana nítidamente de diversos preceptos del Código Sanitario. Así el art. 9º, después de establecer en su letra a) que corresponde especialmente al Director General de Salud "velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones que lo complementen y sancionar a los infractores", agrega en la letra b) que a la misma autoridad le incumbe "dictar dentro de las atribuciones conferidas por el presente Código, las órdenes y medidas de carácter general, local o particular, que fueren necesarias para su debido cumplimiento". Como se ve, la letra a) de este precepto se refiere específicamente a la facultad de sancionar del Director, en tanto que la letra b), distinguiendo claramente las sanciones de las simples medidas sanitarias, otorga al mismo Director General de Salud potestad suficiente para dictar órdenes y medidas técnicas destinadas a resguardar la salud, sin que en ellas se sancione a determinada persona.

El art. 169 del mismo cuerpo legal previene, por su parte, que "la autoridad podrá también, como medida sanitaria, ordenar en casos justificados la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, decomiso y destrucción y desnaturalización de productos". Se advierte con claridad en este precepto que, si bien externamente las simples medidas sanitarias que contempla revisten la apariencia de una sanción, en el fondo y por su naturaleza no tienen tal carácter, ni están destinadas a reprimir infracciones a las leyes y reglamentos, sino sólo persiguen precaver un riesgo sanitario o poner término a un daño que

esté afectando a la población. Así, por ejemplo, cuando la autoridad sanitaria ordena el decomiso de un producto medicinal cuya autorización de fabricación, importación o expendio haya sido cancelada por el Servicio; cuando dispone la clausura de un establecimiento casa, o lugar de trabajo, con el objeto de proteger de una enfermedad transmisible a las personas que en ellas habitan o laboran; cuando aísla a una persona que padezca de una enfermedad de declaración obligatoria o en caso de amenaza de epidemia la interna en un establecimiento hospitalario; cuando prohíbe el embarque o desembarque de pasajeros, tripulación o carga de una nave o aeronave por existir amenaza de propagación de alguna peste u otra enfermedad transmisible; o cuando ordena la destrucción o desnaturalización de un producto alimenticio que se haya contaminado por obra de agentes naturales, no está imponiendo una sanción, sino simplemente adoptando una medida sanitaria en resguardo de la salud pública. En todos estos casos y en muchos otros que sería largo y fatigoso enumerar, las personas que puedan verse afectadas por la medida carecen del derecho a deducir aquel medio impugnatorio, puesto que la autoridad no ha aplicado una sanción destinada a reprimir infracciones a las leyes y reglamentos sanitarios, sino que se ha limitado a disponer, como organismo técnico, la ejecución de una simple medida sanitaria para proteger a las personas. En tales casos falta, pues, el primer presupuesto básico del recurso, cual es la existencia de una sanción aplicada por el Servicio a un infractor de las normas sanitarias, y consiguientemente, él resulta improcedente conforme al inciso primero del art. 162 del Código del ramo.

Por esta misma razón, tampoco sería admisible impugnar por esa vía las resoluciones que dicte el Director General de Salud o su delegado, ordenando el examen u observación de un alienado o toxicómano o su internación, permanencia o salida de los establecimientos destinados a ese objeto, en ejercicio de la facultad que le concede el art. 130 del Código. Tales resoluciones no tienen por objeto imponer una sanción y por

ello no son susceptibles de ser revisadas mediante el recurso que nos ocupa.

b) El segundo de los presupuestos del recurso de reclamación se refiere a su titularidad. Sólo la persona que haya sido sancionada por haber contravenido las leyes o reglamentos sanitarios, esto es, quien aparezca como infractor en la resolución sancionatoria, puede deducirlo. El propio artículo 162 deja en claro este principio, al aludir concretamente al "infractor" y los arts. 154, 155, 159 y 160, entre otros, consagran la misma idea. Estos dos últimos preceptos son particularmente explícitos, al imponer a los infractores sancionados la obligación de acreditar el pago de la multa dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde su notificación y al establecer que si transcurrido este plazo el infractor no hubiere pagado la multa, sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada vigésimo de un sueldo vital mensual que comprenda dicha multa. Es obvio, por tanto, que el derecho a reclamar corresponde sólo a las personas contra quienes se haya seguido el sumario sanitario y a las cuales se sancione como consecuencia de él.

De lo dicho se desprende que no son titulares del recurso quienes no hubieren sido sancionados, no obstante que indirectamente puedan experimentar un daño patrimonial como consecuencia del acto sancionatorio. Así por ejemplo, si el Servicio sanciona a un laboratorio de productos farmacéuticos por haber introducido al mercado un medicamento adulterado o falsificado, los dueños de las farmacias que sufran el decomiso del producto que tengan en existencia en sus establecimientos carecen del derecho a deducir aquel recurso, sin perjuicio, naturalmente, de las acciones que puedan intentar en contra del fabricante conforme al derecho común. No podrían entablar la reclamación porque no tienen la calidad de infractores, carácter que sólo corresponde al fabricante contra quien se haya expedido la resolución sancionatoria.

c) Finalmente, cuando la reprensión decretada consiste en multa, el infractor debe previamente acreditar que efectuó su pago, acompañando al efecto el respectivo comprobante otorgado por el organismo local de salud que aplicó la sanción. Esta norma es una consecuencia lógica de la ejecutoriedad del acto administrativo sancionador, que el Código Sanitario se encarga de ratificar en forma expresa, como veremos más adelante. Naturalmente, si en definitiva se acoge su reclamación, se le devolverá lo pagado; pero para interponer el recurso debe enterar la multa, sin cuyo pago oportuno pierde el derecho a que su reclamo sea atendido.

4. *Interposición del recurso*

El Código Sanitario no señala el órgano jurisdiccional específico ante quien debe interponerse la reclamación. Solamente se limita a establecer que el recurso se deducirá "ante la justicia ordinaria civil". Para determinar el tribunal competente es preciso, por tanto, recurrir a las normas generales sobre competencia en materia civil, con arreglo a las cuales corresponde su conocimiento a los Jueces Letrados Civiles de Mayor Cuantía. Si hubiere varios tribunales de esta jerarquía en el respectivo departamento, deberán aplicarse las reglas sobre distribución de causas.

El reclamo debe reunir los requisitos formales de toda demanda judicial, ya que, al disponer el art. 162 que el recurso se tramitará en forma breve y sumaria, lo deja sometido a las normas del procedimiento sumario. Así resulta de lo previsto en el N° 1 del art. 680 del Código de Procedimiento Civil.

En cuanto al plazo para interponer el recurso, el mencionado art. 162 señala claramente sus características. En primer lugar, dicho plazo es de cinco días, que se cuentan desde la notificación al infractor del acto sancionatorio. En seguida, es fatal, por cuanto la ley emplea las expresiones "dentro de". Y finalmente, el término es discontinuo, esto es, se suspende

durante los feriados, por cuanto el citado precepto se refiere a "días hábiles".

5. *Efectos de la interposición del recurso en el cumplimiento de la resolución sancionatoria*

La resolución dictada por el Director General de Salud o su delegado que impone una sanción por trasgresiones a las leyes o reglamentos sanitarios, es típicamente un acto administrativo de autoridad o imperio. Ella constituye, en efecto, una declaración de voluntad de carácter particular de una autoridad administrativa en ejercicio de su poder público, destinada a realizar un fin de interés colectivo comprendido en su esfera de atribuciones, como es la protección de la salud de la población.

De aquí se desprende que el acto que impone su sanción produce el efecto que, en general, es propio y característico de todo acto administrativo: el de su ejecutoriedad. Este efecto se traduce en una doble consecuencia: el acto sancionador tiene fuerza ejecutiva propia, es decir, puede ejecutarse por sí mismo, sin necesidad de la intervención de la autoridad judicial, bastando para su cumplimiento la actividad directa del organismo que lo dictó; y además, dicho acto puede cumplirse no obstante la existencia de recursos pendientes en su contra. Por consiguiente, la reclamación judicial que deduzca el efectado no suspende la ejecución del acto sancionatorio. Si empleáramos la terminología del Derecho Procesal podríamos decir que el recurso de reclamación se concede en el solo "efecto devolutivo", y no en el "efecto suspensivo".

El art. 163 del Código Sanitario es terminante en este sentido al expresar que "las sentencias que dicte la autoridad sanitaria podrán cumplirse no obstante encontrarse pendiente la reclamación a que se refiere el artículo anterior, sin perjuicio de lo que por sentencia definitiva ejecutoriada o que cause

ejecutoria resuelva la justicia ordinaria al pronunciarse sobre aquella”.

Es preciso destacar que este precepto establece la facultad de la autoridad sanitaria de ejecutar la sanción aun frente a la existencia del recurso pendiente; y que sólo autoriza a los Tribunales de Justicia para suspender sus efectos por sentencia definitiva, es decir, por aquella que ponga término al procedimiento resolviendo el asunto que ha sido materia del recurso. No podría, pues, el tribunal respectivo, por concepto alguno, ordenar la suspensión provisional del cumplimiento del acto sancionatorio mientras se tramita el recurso. Sólo podría hacerlo en la sentencia definitiva y siempre que ésta se encuentre firme o a lo menos haya causado ejecutoria.

En resumen, la interposición del recurso no suspende el cumplimiento del acto administrativo que aplica la sanción, sin perjuicio de que al dictar sentencia definitiva y no en otro momento, el tribunal pueda dejar sin efecto o suspender el castigo impuesto.

6. *Características del recurso*

La reclamación sanitaria constituye, desde luego, un recurso contencioso-administrativo sujeto al conocimiento de los Tribunales Ordinarios de Justicia. Es, por tanto, la forma consagrada por la ley para realizar el control jurisdiccional de los actos del Servicio Nacional de Salud que aplican sanciones sanitarias.

Pero este recurso no da origen a un procedimiento contradictorio común, en el que tanto el afectado como el Servicio deban y puedan ofrecer y rendir pruebas destinadas a comprobar hechos no establecidos en el sumario sanitario, o a contradecir los que en él estén acreditados. Jurídicamente su objeto se limita a un examen o revisión de la legitimidad del acto impugnado, en el que el Servicio, como lo ha expresado un autor, “no se presenta como una parte en contienda, sino

como una autoridad que defiende la legalidad del ejercicio de su potestad pública", y el reclamante como un impugnador de esa legitimidad. La reclamación no constituye, pues, una instancia que permita a la Justicia Ordinaria acumular nuevos antecedentes que no se hayan producido u ofrecido ante la autoridad administrativa. Conforme a la naturaleza del recurso, el tribunal que conoce de él tiene limitada su competencia a la cuestión de derecho relacionada con la legitimidad del acto sancionador. Fundamentalmente, esta cuestión de derecho restringe la competencia del juez al examen de los siguientes tres aspectos básicos: a) que los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario instruido por el Servicio, de acuerdo con las normas reguladoras de la prueba establecidas en el Código Sanitario, a las que ya nos hemos referido; b) que esos mismos hechos constituyan efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios; y c) que la sanción sea la que legalmente corresponda aplicar a la infracción comprobada.

Aunque los principios expuestos se derivan lógicamente de la naturaleza del recurso que nos ocupa, el Código Sanitario se preocupó expresamente de dejarlos establecidos. En efecto, el inciso segundo del art. 162 previene que "el tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentran 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 es la que corresponde a la infracción cometida".

Este precepto consagra, así, de manera clara y precisa, todo cuanto hemos dicho respecto al objeto del recurso y a los límites de la competencia del tribunal llamado a resolverlo.

En cuanto a la sustanciación del recurso, deben aplicarse las reglas del procedimiento sumario contenidas en los artículos 682, 683, 685, 688, 690, 691 y 692 del Código de Procedimiento Civil, con la salvedad de que el tribunal no podrá recibir la causa a prueba respecto de los hechos que fueron

materia de la investigación practicada en el sumario sanitario. Así resulta del inciso 2º del art. 162 del Código Sanitario que clara y específicamente ordena al juez que conoce del recurso desecharlo si los hechos que motivaron la sanción se encuentran comprobados en aquel sumario de acuerdo a las normas reguladoras de la prueba que el mismo cuerpo legal establece. Admitir nuevas probanzas respecto de esos hechos importaría, pues, vulnerar el referido precepto legal.

Tal es, en líneas generales, el sistema que nuestro ordenamiento jurídico contempla para asegurar el control jurisdiccional de los actos administrativos dictados por el Servicio Nacional de Salud en ejercicio de su potestad de reprimir las infracciones que se produzcan en materia sanitaria.