

PROCEDIMIENTO PARA APLICACIÓN DE SANCIONES A ENTES FISCALIZADOS

MARÍA ALICIA VON POTTSTOCK

Abogada, Superintendencia de Servicios Sanitarios

I. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

1. *Misión de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.* De acuerdo con la misión asumida por la Superintendencia, se ha adquirido entre otros compromisos, supervisar en forma periódica los sistemas de control e información que las empresas disponen y evaluar su capacidad para corregir con prontitud cualquier anomalía; verificar que los establecimientos industriales dispongan de sistemas de información y control destinados al cumplimiento de no contaminar las aguas más de lo que la sociedad les permite; atender con prontitud las denuncias de los usuarios y en el caso de que las empresas sean sanitarias o industriales no cumplan con sus responsabilidades, aplicar con agilidad y prontitud, las sanciones establecidas.

2. *Concepto.* El procedimiento sancionatorio es el conjunto de procedimientos de carácter administrativos, establecido en la Ley N° 18.902, modificada por la Ley N° 19.549 y destinado a sancionar a empresas sanitarias y establecimientos industriales o mineros, cuando incurran en algún hecho (sea acción u omisión), que infrinja la legislación sanitaria, cuyas sanciones comprenden multas, caducidad de la concesión y la clausura.

3. *Elementos del procedimiento.*

a. El sujeto activo: Es el prestador de servicios sanitarios presumiblemente infractor (empresas sanitarias), el establecimiento industrial o minero presuntivamente infractor.

b. El ente fiscalizador: Es la Superintendencia de Servicios Sanitarios, encargada de observar el cumplimiento de la normativa sanitaria, y le corresponde el inicio del procedimiento sancionatorio, a la División de Fiscalización de la Superintendencia.

c. El hecho infraccional: Está constituido por los hechos que transgreden la legislación sanitaria y que constituyen las circunstancias previstas por el artículo 11 de la Ley N° 18.902, modificada por la Ley N° 19.549.

d. Las causales sancionatorias: Están establecidas taxativamente en la Ley N° 18.902, modificada por la Ley N° 19.549. Y en lo referente a concesiones de servicios sanitarios el D.F.L. N° 382 de 1988.

II. DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO PROPIAMENTE TAL

La división de fiscalización tiene entre otras funciones fiscalizar a las empresas sanitarias y establecimientos industriales del país, de conformidad a lo prescrito en la Ley N° 18.902 (Ley Orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios).

Del resultado de la fiscalización efectuada por este organismo se puede originar en caso de existencia de infracción a la legislación vigente, un procedimiento de aplicación de sanción. El procedimiento que se sigue para las concesionarias sanitarias e industriales es el mismo.

La División de Fiscalización, a través de sus jefes de equipo, se encuentra permanentemente fiscalizando en terreno a estas empresas, para controlar y prevenir que no incurran en hechos que puedan transgredir las leyes establecidas, en particular, lo dispuesto en la Ley N° 18.902, el D.F.L. MOP N° 382/88, el D.S. MOP N° 121/91, la Ley N° 19.821.

Al constatar cualquier irregularidad o infracción que amerite dar inicio a un procedimiento sancionatorio, de conformidad con la Resolución SISS N° 1464/96 y se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Detectado por un analista de la División de Fiscalización y/o por otro funcionario de otra división de la Superintendencia, la existencia de un posible hecho infraccional, este elaborará una minuta de inicio que contenga los aspectos principales de la infracción detectada, con los antecedentes de base, a lo menos, y la tipificación de la infracción, de conformidad a la ley.

2. En base a dicha minuta el caso será analizado, en conjunto por el abogado de la División de Fiscalización designado para la tramita-

ción de las sanciones y dicho analista, pudiendo surgir dos posibilidades, a saber;

a. *Existir acuerdo* entre el analista y el abogado encargado, respecto de la procedencia y tipificación de la infracción. En este caso, pasarán los antecedentes al Jefe de la División de Fiscalización, el cual, a la brevedad posible, los analizará determinando el curso y estado del procedimiento y de las acciones a realizar al respecto, para dichos efectos estampará su decisión, en una minuta de decisión firmada y fechada.

Las decisiones que puede adoptar el Jefe de la División, son las que a continuación se expresan:

- a) Iniciar el procedimiento
- b) No iniciar el procedimiento
- c) Ordenar medidas sin dar inicio del procedimiento
- d) Ordenar medidas en conjunto con el inicio del procedimiento

b. *No exista acuerdo* entre el analista y el abogado encargado, este elaborará una minuta en la cual se dejará constancia del desacuerdo. En este caso, pasarán los antecedentes (particularmente la minuta del abogado y fiscalizador) al Jefe de la División de Fiscalización, el cual, a la brevedad posible, los analizará determinando el curso y estado del procedimiento y de las acciones a realizar al respecto, para dichos efectos estampará su decisión, en una minuta de decisión, firmada y fechada.

Las decisiones que puede adoptar el Jefe de la División, son las que a continuación se expresan:

- e) Iniciar el procedimiento
- f) No iniciar el procedimiento
- g) Ordenar medidas sin dar inicio del procedimiento
- h) Ordenar medidas en conjunto con el inicio del procedimiento

Si se determina no iniciar, ni ordenar medidas, se cierra el expediente y no queda registro de esta situación. En el caso de que se hayan establecido ordena medidas, deberá validar su cumplimiento el fiscalizador que lleva el caso, las que quedarán supeditadas al inicio posterior del procedimiento.

3. Una vez resuelto por el Jefe de la División de Fiscalización, dar inicio al procedimiento. Ordenando medidas o solamente ordenar medidas, el abogado encargado elaborará un proyecto de Resolución, el cual debe ser revisado y aprobado por el Fiscal.

Evacuado este trámite, y en el caso de que se ordene la prosecución del proceso, el abogado abre un expediente para el caso, asignándole un correlativo único, ya sea para empresas sanitarias como para establecimientos industriales.

4. Para notificar a la empresa de la presunta infracción, se despacha la Resolución correspondiente por Oficina de Partes, por correo certificado. Una vez que el infractor es notificado (se consideran 3 días hábiles para la entrega de Correos), este tiene un plazo máximo de 10 días hábiles para presentar sus descargos. El control de este plazo hoy se realiza en forma manual contando 13 días hábiles a partir de la fecha de la Resolución de inicio.

En el caso que la Resolución de inicio ordene medidas, fijará un plazo para que la empresa que corresponda las cumpla o para que presente un cronograma de actividades. El control de este plazo hoy se realiza en forma manual y se inicia a partir de la fecha de despacho de la Resolución de inicio por Oficina de Partes. La empresa puede presentar sus descargos junto con informar respecto a las medidas ordenadas hasta la fecha determinada por el plazo otorgado.

Una vez que la Superintendencia recibe los descargos y/o informe de medidas o se cumple el plazo definido para esto y no los recibe, se analizan los antecedentes y se elabora una minuta con una propuesta de las acciones a seguir y se cita al Comité de Sanciones para que resuelva.

Una vez que el Comité de Sanciones resuelve, se dicta una Resolución y se notifica a la empresa (sanitaria o industrial). En caso que absuelva o se establezca una agravante se registra el término del proceso.

Si se resuelve sancionar:

a. Con una clausura (solo para establecimientos industriales), se debe registrar la fecha y hora en que se debe llevar a efecto.

b. Con caducidad (solo para empresas sanitarias), no siempre es posible determinar *a priori* la fecha exacta en que una concesión caduca, ya que este es un proceso más largo que el anterior. Se registra este resultado y la fecha en que se lleva a efecto esta sanción se registra cuando se conoce.

c. Con multa, la empresa (sanitaria o industrial) tienen un plazo de 10 días hábiles para cancelarla a partir de la notificación de la Resolución sancionatoria (se consideran 3 días hábiles después de la fecha de despacho de Oficina de Partes). Este plazo es controlado hoy en forma manual. Durante estos 10 días, la in-

fractora puede presentar a la Superintendencia una solicitud de reconsideración, solicitando que se rebaje el monto de la multa o se deje sin efecto la sanción; esta incluye una justificación de lo solicitado.

Cuando el Comité de Sanciones resuelve sancionar y además ordena medidas, la Superintendencia esperará que se cumpla el plazo estipulado o que la empresa informe; se fiscaliza y evalúa el cumplimiento o no de las medidas ordenadas. Si la empresa no cumple y en la Resolución que ordenó medidas se especificó una sanción, se procede inmediatamente, en el caso de que se disponga una medida independiente de la aplicación de la sanción y una vez verificado su incumplimiento, el abogado junto con el analista o fiscalizador elaboran una minuta con el resultado de la fiscalización.

En caso de incumplimiento de la medida, la minuta pasa a consideración del Jefe de la División, para dar inicio a un nuevo procedimiento de sanción en contra del infractor.

5. El analista o fiscalizador, autorizado previamente por su Jefe respectivo y junto con el abogado, analizan los antecedentes y preparan una minuta que se presenta al Jefe de la División, en la cual se informa si la solicitud de reconsideración aporta nuevos antecedentes. Una vez analizada la reconsideración por el Jefe de la División, realiza una recomendación de admisibilidad de la solicitud (de acuerdo a si aporta o no nuevos antecedentes), al Sr. Superintendente, quien podrá acoger o rechazar la recomendación del Jefe de la División de Fiscalización. En caso de acoger la admisibilidad de la reconsideración, será conocida y fallada por el Comité de Sanciones, órgano que podrá resolver dejar la sanción sin efecto, rebajar el monto de la multa, ordenar medidas o no introducir cambio alguno.

Esto se comunica a la empresa sanitaria o establecimiento industrial o minero, a través de un oficio que se despacha por Oficina de Partes, el cual detalla los cambios efectuados.

6. En el caso de que el analista o fiscalizador, autorizado previamente por su Jefe respectivo y junto con el abogado analizan los antecedentes y preparan una minuta que se presenta al Jefe de la División, en la cual se informa si la solicitud de reconsideración no aporta nuevos antecedentes, esta solicitud se rechaza de plano, se comunica a la empresa sanitaria o establecimiento industrial o minero, a través de un oficio que se despacha por Oficina de Partes, el cual, dejará constancia de esta circunstancia.

7. Cuando la Superintendencia aplica una multa, la afectada puede adoptar las siguientes actitudes:

a. Pagar dentro de los 10 días hábiles que tiene como plazo a partir de la fecha de notificación (3 días hábiles después de la fecha de despacho por Oficina de Partes). En este caso, debe enviar por fax una copia del comprobante de pago; de esta forma, se cierra este proceso.

b. Reclamar judicialmente, porque considere injusta la multa o que no cometió infracción. En este caso debe enviar una copia de la demanda por fax. Una vez llegada la notificación de la demanda por Oficina de Partes, la Superintendencia tiene un plazo de 5 días hábiles para contestarla; este plazo, al igual que los otros, hoy controla manualmente. El tribunal puede resolver disminuir el monto de la multa o dejarla sin efecto; en este caso, la sentencia definitiva firme o ejecutoriada modificará la sanción aplicada.

El seguimiento dentro de tribunales lo hace el abogado. Una vez que el tribunal resuelve, se cierra el caso.

c. No hacer algo y en este caso, al cumplirse el plazo para pagar la multa, el Jefe de la División notificará esta circunstancia al Fiscal, para que adopte las medidas de cobro de la multa, a través de una demanda ejecutiva. El seguimiento dentro de tribunales lo hace la Fiscalía a través del abogado encargado de la tramitación del procedimiento sancionatorio de la División de Fiscalización. Una vez que el tribunal resuelve, se cierra el caso.

En caso que exista demanda, civil o ejecutiva, es necesario saber que el caso está en tribunales, desde cuándo y una vez se resuelva, registrar la fecha en que se resolvió y en el caso de una demanda civil, qué se resolvió.

III. DEL HECHO INFRACCIONAL

La Ley N° 18.902, modificada por la Ley N° 19.549, en el artículo 11 establece la causales por las cuales pueden ser sancionados las empresas sanitarias y los establecimientos industriales o mineros, presumiblemente infractor, dividiéndose en dos grandes párrafos:

Primer Párrafo: Describe en general los hechos infraccionales que son sancionados administrativamente por la Ley Sanitaria, relativas solamente a prestadores de servicios sanitarios, distinguiendo infracciones a las leyes, regla-

mentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios; y agregando, los incumplimientos de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia.

Enumera seis causales taxativas de infracciones en que pueden incurrir las concesionarias de servicios sanitarios:

1. Artículo 11 letra a) Establece taxativamente infracciones relacionadas con las deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daños a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimientos de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la Ley.

Multa: 1 a 50 UTA.

2. Artículo 11 letra b) Establece las infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.

Multa: 51 a 1.000 UTA.

3. Artículo 11 letra c) Infracciones cometidas por prestadores sanitarios que constituyen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley, respecto de las concesiones a que se refiere el D.F.L. N° 382/88 y por el no acatamiento de órdenes escritas y requerimientos debidamente notificados y plazos fijados por la Superintendencia en ejercicio de las atribuciones que la ley encomienda, en relación con materias de su competencia.

Multa: 1 a 100 UTA.

4. Artículo 11 letra d) Infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea a la Superintendencia.

Y el no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos N°s 63, 64, 65, 66, 67 y 70 del D.F.L. MOP N° 382/88.

Multa: 51 a 500 UTA.

5. Artículo 11 letra e) Incumplimiento del Programa de Desarrollo.

Multa: 51 A 10.000 UTA.

6. Artículo 11 letra f) Entrega o uso indebido de información privilegiada.

Multa: 51 a 1.000 UTA.

Segundo Párrafo: Se refiere a las sanciones que proceden en contra de establecimiento

industrial o minero presumiblemente infractor, estableciendo, en general la infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales, o incumplimientos de instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia.

El legislador señala taxativamente las infracciones, las cuales son:

- Artículo 11 inciso 2°, N° 1, letra a) Sanciona a los responsables de descargas de residuos industriales que no cumplan con la normativa vigente. Multa: 1 a 100 UTA.
- Artículo 11, inciso 2°, N° 1, letra b) Infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población o que afecten la generalidad de los usuarios de los servicios. Multa: 51 a 1.000 UTA.
- Artículo 11, inciso 2°, N°2 *CLAUSURA* Se establecen dos casos:

1. Cuando el establecimiento industrial o minero no implemente, dentro del plazo establecido, los sistemas de tratamiento de residuos industriales líquidos aprobados por Decreto Supremo.
2. Cuando el establecimiento industrial o minero cometa infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, por reiterados vaciamientos de residuos industriales líquidos sin tratar a cursos o masas de aguas superficiales o subterráneas, en que existan captaciones para servicios de agua potable, aguas abajo del lugar del vaciamiento o vertido o se cause perjuicios a la agricultura o ganadería establecida.

La clausura puede ser total o parcial

Se hace necesario distinguir entre industriales con decreto de tratamiento de sus desechos o riles, a los cuales trimestralmente la Superintendencia exige el envío de los informes relativos a sus vaciamientos, efectuando de esta manera un control y fiscalización indirecto, mediante el autocontrol del industrial. Sin perjuicio de ello, la Superintendencia puede examinar en terreno el cumplimiento por parte de los industriales del cumplimiento de la normativa sanitaria.

Y aquellos industriales sin decreto de tratamiento de sus riles, en los que la facultad de la Superintendencia se encuentra ceñida a lo establecido por la normativa sanitaria vigente, en cuanto al control de sus desechos.

IV. PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE MULTAS

Una vez impuestas las multas por la Superintendencia, el afectado tiene el derecho de recurrir a los Tribunales Ordinarios de Justicia, con el objeto de reclamar, mediante una demanda judicial, en que se solicita a un juez civil dejar sin efecto la multa aplicada y, en caso de no ser acogida tal petición, se rebaje el monto de la sanción.

El plazo para efectuar la reclamación es de diez días contados desde la fecha de la notificación de la resolución que aplica la multa.

El juicio de reclamación, se somete a las reglas del juicio sumario, establecidas en el Código de Procedimiento Civil conteniendo las siguientes reglas a señalar:

- 1) Deducida la demanda, citará el Tribunal a la audiencia en el quinto día hábil después de la última notificación de la demanda.
- 2) En la audiencia de comparendo se procede por la demandada Superintendencia a contestar la reclamación, solicitando se mantenga la multa y que esta sea pagada con intereses y reajustes.
- 3) El Tribunal recibirá la causa a prueba, abriéndose un término legal de 8 días contados desde la notificación por cédula de la resolución que recibe prueba, debiendo presentarse si la parte lo requiere, una lista de testigos, los dos primeros días del probatorio, para que rindan testimonial en la causa controvertida.
- 4) Se presentan diversas pruebas como documentos, informes periciales, absoluciones de posiciones, que posean las partes en defensa de sus derechos.
- 5) Se dictará sentencia definitiva, la cual decidirá si se mantiene o se deja sin efecto la multa, procediendo el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

En caso de que la infractora no haya pagado la multa aplicada y se hubiera hecho exigible, por haber transcurrido el plazo legal, para reclamar de ella, la Superintendencia podrá demandar ejecutivamente al sancionado, ante el Juzgado Civil de turno de Santiago, acompañando copia de la resolución que aplicó la sanción, la que tendrá por sí sola mérito ejecutivo.

En este juicio, el demandado solo podrá oponer las excepciones de prescripción, la de no empecerle el título y la de pago.

La acción de cobro de la multa prescribe en el plazo de dos años, contados desde que se hizo exigible.

V. COMITÉ DE SANCIONES DE LA DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS

El Comité de Sanciones es un órgano asesor y autónomo de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que contará con la participación del Jefe de la División de Fiscalización, el Fiscal y un asesor del Sr. Superintendente de Servicios Sanitarios, de duración indefinida, que regirá materias relativas a sanciones de empresas sanitarias y establecimientos industriales o mineros y se relaciona con el superintendente a través del presidente del comité.

Objetivos. Corresponderá al Comité de Sanciones la decisión de proponer la aplicación de sanciones de un procedimiento sancionatorio, como la determinación de los montos de las multas y en general, tomará conocimiento y decidirá el curso a seguir de los procedimientos en los que exista divergencia de opinión en su desarrollo.

Facultades. Corresponderá al Comité de Sanciones velar porque el procedimiento sancionatorio cumpla con las leyes, reglamentos y otras disposiciones que lo rijan y ejercer la más amplia facultad para resolver los desacuerdos y dificultades que se presenten en el estudio y desarrollo de los casos, a los que les sea aplicable el procedimiento sancionatorio administrativo de la Superintendencia.

La facultad del Comité comprende también proponer sanciones a las empresas concesionarias de servicios sanitarios así como a los establecimientos industriales; en casos de incumplimientos a la normativa correspondiente.

Composición. El Comité de Sanciones estará compuesto por miembros titulares o suplentes y por el secretario.

Son miembros titulares:

- El jefe de la División de Fiscalización
- El Fiscal
- El asesor del Sr. Superintendente designado para tales efectos
- El secretario del Comité de Sanciones.

Sin perjuicio, de los miembros titulares, comparecerá solo con derecho a voz el analista o investigador que haya solicitado el inicio del procedimiento sancionatorio.

Adopción de acuerdos. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría de votos de los miembros presentes, en caso de que no concurra el

voto favorable del Fiscal, se suspende la resolución del Comité hasta que el Fiscal evacue informe favorable en esa materia. Carece de facultades deliberativas el secretario de comité, quien actúa en las reuniones ordinarias y extraordinarias en calidad de ministro de fe.

Las deliberaciones y acuerdos del Comité se escriturarán en un libro de actas, que lleve al

efecto el secretario, las que serán firmadas por todos los miembros presentes en la sesión. El acta se entenderá aprobada desde el momento de su firma y desde esa fecha se podrán llevar a efecto los acuerdos a que ella se refiere.

Aquellos miembros que deseen salvar su responsabilidad por algún acuerdo del Comité de sanciones, deberá hacer constar en el acta su oposición.