



TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 81-2014

INFORME PROYECTO DE LEY 19-2014

Antecedente: Boletín N° 8886-11

Santiago, 26 de agosto de 2014.

Por Oficio N° 960-S, recibido el 25 de julio de 2014, el Presidente de la Comisión de Salud del H. Senado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley que adecua la legislación nacional al estándar del Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco, mediante la modificación de una serie de disposiciones a la Ley N° 19.419, que regula actividad que indica relacionadas con el tabaco. (Boletín 8.886-11).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del 22 del presente mes, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Nivaldo Segura Peña, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebënfelder y Guillermo Silva Gündelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señor Juan Eduardo Fuentes Belmar, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
GUIDO GIRARDI LAVÍN
COMISIÓN DE SALUD
H. SENADO
VALPARAÍSO**





TRIBUNAL PLENO

“Santiago, veinticinco de agosto de dos mil catorce.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 960-S, recibido el 25 de julio de 2014, el Presidente de la Comisión de Salud del H. Senado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley que adecua la legislación nacional al estándar del Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco, mediante la modificación de una serie de disposiciones a la Ley N° 19.419, que regula actividad que indica relacionadas con el tabaco. (Boletín 8.886-11).

El proyecto de ley que se somete a la consideración de esta Corte tiene asignada urgencia simple para su tramitación;

Segundo: Que la iniciativa legal está orientada a adecuar la legislación nacional al estándar del Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco. Señala el proyecto que la Ley N° 19.419, de 1995, ha sido reformada por la Ley N° 20.105, de 2007, y que posteriormente fue objeto de importantes modificaciones para iniciar su adecuación al citado Convenio Marco.

Este cuerpo normativo más tarde fue nuevamente modificado por la Ley N° 20.660 de 2013, ajustándolo en gran medida al estándar del Convenio. Continúa la moción indicando que, no obstante los avances que la legislación ha logrado en la materia, durante la discusión parlamentaria de los proyectos se flexibilizaron ciertas exigencias originalmente previstas, de modo que el producto normativo final no regula todas las materias exigidas por el estándar internacional respectivo.

Las modificaciones que introduce el proyecto pretenden ajustar y mejorar las medidas destinadas a precaver el consumo de tabaco por menores, en la venta y comercialización del mismo y en las medidas de su internación al territorio nacional, entre otras.

Con fecha 16 de mayo de 2014, S.E. la Presidenta de la República formuló una serie de indicaciones al proyecto de ley a fin de que fueran consideradas durante su discusión. Recientemente, con fecha 5 de agosto del presente, la Comisión de Salud del Senado ha emitido su primer informe, en que consta la



TRIBUNAL PLENO

aprobación del texto del proyecto incluyendo las enmiendas respectivas incorporadas a raíz de las indicaciones;

Tercero: Que el proyecto consta de tres artículos y una disposición transitoria, de los cuales sólo ha sido sometido a informe de esta Corte el artículo 1° número 13, cuyo tenor y análisis es el siguiente:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.419:

13) Sustituyese el artículo 15 por el siguiente: “Artículo 15.- La autoridad sanitaria fiscalizará el cumplimiento de la presente ley, de acuerdo con lo prescrito en el Libro X del Código Sanitario.”;

Cuarto: Que la iniciativa introduce a la ley una reforma sustancial en materia orgánica.

En efecto, la competencia que actualmente tienen los Juzgados de Policía Local para conocer las causas que se generen por denuncias de la autoridad sanitaria por constatación de infracciones a la Ley N° 19.419, el proyecto la entrega ahora a la propia autoridad sanitaria, la que pasaría de cumplir un rol meramente fiscalizador a uno sancionador.

En la actualidad las infracciones a la Ley del Tabaco son fiscalizadas por la autoridad sanitaria y también por los inspectores de la Municipalidad respectiva, quienes denuncian dichas ilegalidades ante el Juez de Policía Local competente, el que conoce e impone la sanción según el procedimiento de la Ley N° 18.287.

Respecto de la titularidad activa para ejercer el derecho a imponer multas cabe precisar que a través de la iniciativa propuesta no sólo se elimina la competencia de los Juzgados de Policía Local, sino también la de los inspectores municipales como entes fiscalizadores, toda vez que ahora no se requerirá de una denuncia previa para proceder a cursar una multa sino que será directa y exclusivamente el Servicio de Salud quien podrá fiscalizar y aplicar las multas correspondientes.

En este sentido se entiende que a través de la reforma se crea un nuevo procedimiento contencioso administrativo.



TRIBUNAL PLENO

El artículo 171 del Código Sanitario –al cual se remite el proyecto al hacer aplicable el Libro X del mismo cuerpo normativo- señala 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 se tramitará en forma breve y sumaria.

Tal proposición se encuentra conforme al criterio reiterado por la Corte Suprema al informar proyectos de ley similares, en orden a que los procedimientos contencioso administrativos deberían ser de conocimiento de un Juez de Letras en lo Civil, como tribunal de primera instancia. A mayor abundamiento y tratándose este de un procedimiento sancionatorio, la Corte Suprema ha señalado con anterioridad que "resulta más natural y propio de la sustanciación jurisdiccional de la reclamación contra resoluciones sancionatorias de los entes fiscalizadores -Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Contraloría General de la República-, otorgar competencia para conocer en primera instancia a un tribunal civil de conformidad a las reglas generales, sugerencia que se hace extensiva a todos los conflictos de esta naturaleza que se susciten respecto de materias contencioso administrativas" (Oficio 99-2010, Informe proyecto de ley que regula la obligación de ciertas autoridades públicas de constituir un mandato especial de administración ciega de patrimonio y de enajenar activos, en los casos y forma que se indica).

Por su parte, el mismo artículo señala que la reclamación se substanciará breve y sumariamente, regla que, de acuerdo al artículo 680 N° 1 del Código de Procedimiento Civil, corresponde a las del procedimiento sumario. Parece apropiado el procedimiento que se propone, ya que contempla una tramitación que puede ser ágil y expedita.

Quinto: Que al respecto cabe tener presente, como lo ha manifestado reiteradamente esta Corte, que "la multiplicidad de procedimientos contencioso administrativos especiales en nuestra legislación, así como la variedad de tribunales que se contemplan para su conocimiento, unido al aumento de las materias vinculadas al control judicial de la Administración, hacen conveniente y necesario que se estudie la implementación de tribunales contencioso administrativos; lo que, por el carácter técnico y especializado de los mismos, contribuiría enormemente a fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación



TRIBUNAL PLENO

del derecho en la materia" (Oficio N° 121-2010, Informe proyecto de Ley sobre recuperación y continuidad de las condiciones críticas y de emergencia del sistema público de telecomunicaciones. Oficio N° 128-2011, Informe a proyecto de ley que crea el Registro Nacional de Corredores de Propiedades. Oficio N° 162-2011, Informe proyecto de ley que modifica normas sanitarias y de ordenamiento territorial para las concesiones de acuicultura. Oficio N° 7-2012 Informe a proyecto de ley que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la Ley N° 20.027. Oficio N° 14-2012, Informe a proyecto de ley sobre seguridad e institucionalidad minera. Oficio N° 21-2012, Informe a proyecto de ley que modifica la Ley 19.628, sobre protección de la vida privada. Oficio N° 24-2012, Informe a proyecto de ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones. Oficio N° 27-2012, Informe a proyecto de ley que modifica normas sanitarias y de ordenamiento territorial para las concesiones de acuicultura. Oficio N° 32-2012, Informe a proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior. Oficio N° 32-2013, Informe a proyecto de ley que establece la Ley Orgánica de la Institucionalidad Estadística Nacional. Oficio N° 103-2013, Informe a proyecto de ley que regula las reclamaciones contra la Superintendencia de Seguridad Social).

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar favorablemente el proyecto de ley que reemplaza el artículo 8 del proyecto de ley que adecua la legislación nacional al estándar del Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco, mediante la modificación de una serie de disposiciones a la Ley N° 19.419, que regula actividad que indica relacionadas con el tabaco.

Acordada con el voto en contra de los ministros señores Juica y Fuentes, por estimar que la modificación que se propone aparece altamente regresiva frente a la "ley del tabaco" tal como rige en la actualidad. En efecto, hoy las infracciones a las normas contempladas en dicho estatuto constituyen asuntos netamente contravencionales, en que un inspector cursa una multa que pasa a conformar la esfera de competencia de los juzgados de policía local, sin que se haya sabido de inconvenientes en la aplicación de la ley que rige el procedimiento ante estos tribunales en lo que concierne al citado ordenamiento especial. En tales condiciones, establecer que la denuncia, la reclamación y el



TRIBUNAL PLENO

fallo de una contravención le corresponden a la misma autoridad que fiscaliza, investiga y sanciona aparece como un retroceso desde el punto de vista del debido proceso, en circunstancias que precisamente se ha tratado de evitar que se produzca ese tipo de concentración de roles y funciones en un mismo sujeto. El hecho que el proyecto de ley contemple un contencioso administrativo posterior que le permite a la parte comparecer, asistida por un abogado, y reclamar ante un juzgado civil -con los tiempos de tramitación que ello supone-, constituye una situación que da menos garantía al afectado con respecto a la situación tal como se encuentra reglada en la actualidad con el debido proceso substanciado ante los juzgados de policía local, en que la denuncia debe hacerla directamente el inspector municipal específico, dando paso al desarrollo del contradictorio correspondiente. La norma proyectada, como se ha dicho, se traduciría en que una misma autoridad denuncie, juzgue y condene una infracción, lo que no guarda consonancia con las disposiciones constitucionales, razón por la que los disidentes estuvieron por informar desfavorablemente el proyecto de ley en estudio.

Oficiese.

PL-19-2014”.

Saluda atentamente a V.S.

Rosa María Pinto Egusquiza
Secretaria

Sergio Muñoz Gajardo
Presidente