

Principios del derecho administrativo sancionador en la normativa sobre prevención de riesgos laborales*

RAÚL AUDITO FERNÁNDEZ TOLEDO

Instructor de Derecho del Trabajo

UNIVERSIDAD DE CHILE

PEDRO CONTADOR ABRAHAM

Profesor de Seguridad Social

UNIVERSIDAD DE TALCA

RESUMEN: Se persigue a través del presente artículo poner de manifiesto la consagración en la normativa jurídica nacional sobre prevención de riesgos laborales de los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y *non bis in idem*, determinando primeramente su contenido y luego las disposiciones jurídicas que los reconocen, las que se analizarán críticamente, examinando si respetan los principios del derecho administrativo sancionador indicados en la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Lo que es trascendente, porque de estar reconocidos, deben ser observados por los órganos del Estado que tienen la función de fiscalizar y sancionar las infracciones a la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

* * *

I. Generalidades.

La asunción por parte de ciertos órganos de la Administración Pública de la potestad de imponer sanciones administrativas en materia de siniestralidad laboral se vincula al carácter tuitivo y protector de la vida, salud y bienestar de los trabajadores que informa la legislación de prevención de riesgos laborales, constituyendo el necesario complemento de la observancia de las prescripciones contenidas en la misma por los sujetos de la relación laboral y de la potestad fiscalizadora del Estado. Por lo demás, complementa la función de los Tribunales de Justicia, al dotarse a ciertos órganos de la Administración del Estado de la potestad de sancionar las infracciones a la normativa legal y reglamentaria sobre la materia. Un sistema jurídico en que el monopolio de la potestad sancionadora y represiva

* Versión ampliada de ponencia presentada en las XXI Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social del año 2014, celebradas en la Universidad San Sebastián, Campus Puerto Montt, el 22 y 23 de mayo de 2014.

queda reservada exclusivamente a los Tribunales de Justicia no ha funcionado nunca, y es lícito dudar que sea inclusive viable, por diversas razones, entre las que se pueden citar, la conveniencia de no recargar de trabajo en exceso a la Administración de Justicia como consecuencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con las infracciones administrativas, y la necesidad de dotar de una mayor inmediación, inmediatez y flexibilidad a la autoridad sancionadora respecto de los hechos a sancionar. Es así como la Constitución Política no ha excluido la posibilidad de dotar a la Administración del Estado de potestad sancionadora, aunque sometiéndola a las necesarias cautelas y restricciones, que preserven y garanticen los derechos de las personas sancionadas.

Ya no existe debate sobre la existencia de una potestad administrativa sancionadora radicada en ciertos órganos de la Administración del Estado. Tratándose de la prevención de riesgos laborales, el Ordenamiento Jurídico nacional reconoce expresamente a la Dirección del Trabajo¹ y a las Secretarías Regionales Ministeriales² la potestad de fiscalizar y sancionar las infracciones a las normas sobre seguridad y salud en el trabajo en diversas normas legales³. Potestad que ejercen de forma general respecto de todas las empresas y entidades empleadoras, sin importar la actividad o giro que desarrollen, y que es sin perjuicio de

¹ El Título I denominado "De la Protección a los Trabajadores" del Libro II del Código del Trabajo entrega competencia a la Dirección del Trabajo para fiscalizar el cumplimiento de las medidas básicas en materia de higiene y seguridad en el trabajo. El artículo 191 del Código del Trabajo prescribe: "La Dirección del Trabajo respecto a las materias que trata este Título, podrá controlar el cumplimiento de las medidas básicas legalmente exigibles relativas al adecuado funcionamiento de instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos del trabajo".

² La Ley N° 16.744 y sus cuerpos reglamentarios emplean la expresión "Servicio Nacional de Salud. Sin embargo, en virtud de la modificación introducida al D.L. N° 2.763 por la Ley N° 19.937, se estableció una nueva concepción de la autoridad sanitaria, reorganizando las diferentes entidades que participan en la administración de salud. Es así que el artículo 14 C del citado cuerpo legal, dispone que "serán de competencia del Ministerio de Salud, a través de las secretarías regionales ministeriales, todas aquellas materias que correspondan a los Servicios de Salud sea en calidad de funciones propias o en su carácter de sucesores legales del Servicio Nacional de Salud y del Servicio Médico Nacional de Empleados y que no digan relación con la ejecución de acciones integradas de carácter asistencial en salud, sin perjuicio de la ejecución de acciones de salud pública".

³ La potestad fiscalizadora y sancionadora de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud se encuentra reconocida en diversos cuerpos legales y reglamentarios. El artículo 4 N° 3 del D.L. 2.763 de 1979 establece: "La fiscalización de las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo y demás leyes, reglamentos y normas complementarias y la sanción a su infracción cuando corresponda, en materias tales como higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo, productos alimenticios, inhumaciones y traslado de cadáveres, laboratorios y farmacias, será efectuada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, sin perjuicio de la competencia que la ley asigne a otros organismos". El artículo 65 inciso 1° de la Ley N° 16.744 de 1968 dispone: "Corresponderá al Servicio Nacional de Salud la competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo, cualesquiera que sean las actividades que en ellos se realicen", precepto que es complementado con el inciso 2° del artículo 68 que establece: "El incumplimiento de tales obligaciones será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales, sin perjuicio de que el organismo administrador respectivo aplique, además, un recargo en la cotización adicional, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley". El artículo 131 del Decreto Supremo N° 594 de 1999 del Ministerio de Salud prescribe: "Las infracciones a las disposiciones del presente reglamento serán sancionadas por los Servicios de Salud en cuyo territorio jurisdiccional se hayan cometido, previa instrucción del respectivo sumario, en conformidad con lo establecido en el Libro Décimo del Código Sanitario".

la potestad fiscalizadora y sancionadora que tienen otros Servicios Públicos en ciertas actividades específicas, pudiéndose citar a modo de ejemplo la Autoridad Marítima⁴ respecto de las actividades portuarias y marítimas y el Servicio Nacional de Geología y Minería⁵ respecto de la actividad minera. Sin embargo, el problema es otro, y radica en determinar cuáles son los principios y límites que rigen dicha potestad. Siendo partidarios que la potestad sancionadora administrativa y penal se configuran como ramas o manifestaciones de una unidad superior, el "*ius puniendi*" del Estado, existe un único ordenamiento punitivo estatal, aunque con dos ramificaciones, donde la potestad sancionadora administrativa está subordinada al control judicial, pero en que sus límites son similares⁶.

Desde el punto de vista constitucional, no solo constituyen penas las sanciones previstas para la comisión de delitos, sino también las sanciones aplicadas por la Administración como consecuencia de una infracción administrativa. Es así que para nuestra Constitución Política existe una identidad ontológica entre sanción penal y sanción administrativa, ya que ambas tienen los mismos elementos sustanciales: son una reacción estatal represiva frente a un acto ilícito⁷. La consecuencia inmediata de ello es que los principios del derecho penal son *a priori* trasladables, con ciertos matices, al ordenamiento administrativo sancionador, entre ellos, a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, constituyendo los límites que debe observar la potestad sancionadora estatal. Este es, por lo demás, una de las conclusiones a las cuales llega el Tribunal Constitucional al sostener la tesis del *ius puniendi* único del Estado y la proyección de los principios del orden penal al ámbito de las sanciones administrativas, aunque con algunos matices⁸.

⁴ El Decreto Supremo N° 60 de 1999, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Supremo N° 48 de 1986, que aprueba el Reglamento sobre Trabajo Portuario, en su artículo 27 dispone: "*Sin perjuicio de las facultades que competen a la Autoridad Marítima en conformidad a la ley y a este reglamento, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que son de cargo de las empresas de muellaje corresponderá a la Dirección del Trabajo*".

⁵ Dispone el artículo 4 del Decreto Supremo N° 132 del Ministerio de Minería, que contiene el Reglamento de Seguridad Minera: "*De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2°, Título I del Decreto Ley N° 3.525 de 1980, corresponderá al Servicio Nacional de Geología y Minería, la competencia general y exclusiva en la aplicación y fiscalización del cumplimiento del presente Reglamento*".

⁶ El Profesor Vergara Blanco señala al respecto: "El *ius puniendi* del Estado, ya sea en su manifestación penal o administrativa, dada la evidente naturaleza común, en su ejercicio debe respetar los mismos principios de legalidad y tipicidad, y sus derivados (culpabilidad y non bis in ídem). En otras palabras, aunque exista una dualidad de sistemas represivos del Estado, en ambos casos, por su unidad material, aunque el procedimiento sea distinto, se han de respetar estos principios de fondo: es el mismo *ius puniendi* del Estado. Entonces, los principios conocidos generalmente como del derecho penal, hay que considerarlos como principios generales del derecho sancionador, y tales principios tradicionales del derecho penal se aplican a la esfera sancionatoria administrativa". En VERGARA BLANCO, Alejandro, "Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador". *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Sede Coquimbo, Sección Estudios*, Año 11 - N° 2 – 2004, p. 146.

⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, "El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal". *Revista de Derecho Universidad Austral*, Vol. xxv – N° 2 – diciembre 2012, p. 152.

⁸ Cfr. Sentencias Rol N°s 244 de 1996; 479 y 480 de 2006; 725 y 766 de 2008; 1.183, 1.184, 1.203, 1.205, 1.221 y 1.229 de 2009; y 1.518 de 2010.

Por consiguiente, el objetivo del presente trabajo es determinar los principios que rigen la potestad punitiva estatal en materia de seguridad y salud en el trabajo, ejercida respecto de las empresas y entidades empleadoras, y si los mismos son respetados por el ordenamiento jurídico nacional sobre prevención de riesgos laborales. No existe discusión que los principales principios que rigen en el régimen administrativo sancionador son el de legalidad y tipicidad, el de culpabilidad, el de proporcionalidad, el *non bis in idem*, la interdicción de las penas de privación de libertad, el respeto del derecho de defensa del sancionado, la posibilidad de revisión por los Tribunales de Justicia⁹. Sin embargo, en el presente trabajo sólo se analizarán los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y *non bis in idem*, por ser los de mayor trascendencia y discusión, estudiando el modo en que la normativa social ha integrado dichos principios que amparan las potestad sancionadora de la administración estatal laboral y el contenido de los mismos.

II. Principios de legalidad y tipicidad.

Estos principios constituyen los fundamentos ordenadores de la potestad sancionadora estatal en todo Estado de Derecho que se califique de democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas.

Como expresión de la actividad administrativa estatal, la potestad sancionatoria de la Administración del Estado debe primordialmente sujetarse al principio de la legalidad, que obliga a todos los órganos del Estado a actuar con arreglo a la Constitución Política y a las normas dictadas conforme a ella. Regla trascendente y de general aplicación por sus destinatarios consagrada con carácter imperativo en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y 2° de la Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En el campo sancionatorio penal el principio de legalidad junto con el de la tipicidad se encuentran consagrados por el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, que asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, en cuyos incisos séptimo y octavo se dispone que *“ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”* y *“ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona*

⁹ Véase entre otros, ARÓSTICA MALDONADO, Iván, “Un lustro de sanciones administrativas (1988-1992)”. *Revista de Derecho Público*, N° 50, 1991, p. 189; ROMÁN CORDERO, Cristián, “El castigo en el Derecho Administrativo”. *Revista Derecho y Humanidades*, N° 16, vol. 1, 2010, pp. 163-166, CORDERO QUINZACARA. *Ob. cit.* (n. 7), p. 152; BOETTIGER PHILIPPS, Camila, “El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista Actualidad Jurídica*, N° 20 – julio 2009 – Tomo II, p. 585.

esté expresamente descrita en ella". Al tener la potestad sancionadora de la Administración Estatal un origen común con el derecho penal en el *Ius Puniendi* del Estado, le son aplicables los principios de legalidad y de tipicidad y, por tanto, su fundamento constitucional, siendo unos de los pocos principios del derecho sancionatorio que tienen reconocimiento constitucional expreso en nuestro Ordenamiento Jurídico.

El principio de legalidad se vincula ante todo con el imperio de la ley como presupuesto de la actuación del Estado sobre bienes jurídicos de los ciudadanos, pero también con el derecho de los ciudadanos a la seguridad jurídica prevista como uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, y la prohibición de la arbitrariedad. El mismo comprende una doble garantía para el ciudadano. La primera de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda garantía es de carácter formal, y se refiere a la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en una norma de rango legal, debido al carácter excepcional de la potestad sancionadora en manos de la Administración del Estado. El referido contenido del principio de legalidad ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional¹⁰.

Ahora bien, la aplicación del principio de legalidad al derecho administrativo sancionador estatal en el orden de prevención de riesgos laborales debe hacerse con ciertos matices, no pudiendo ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas, debido al carácter técnico y a la imposibilidad material de regular todos los deberes y obligaciones de las empresas y entidades empleadoras en la ley, debiendo necesariamente recurrirse a la regulación reglamentaria. De esta forma, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes en el derecho administrativo sancionador sobre riesgos laborales, cede su desarrollo a la normativa reglamentaria, teniendo como límite infranqueable, eso sí, que la ley debe hacer una determinación de la predeterminación o una determinación de primer grado, esto es, que si no fija directa e inmediatamente infracciones y sanciones, ni establece un marco lo suficientemente preciso para el desarrollo reglamentario, no impera el principio de legalidad, resultando, por tanto, vulnerado. En otros términos, el principio de legalidad exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración Laboral Estatal en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, la naturaleza y los límites

¹⁰ Sentencia Rol N° 244 de 1996.

de las sanciones a imponer¹¹. No se impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora. En definitiva, esta matización es, en este ámbito, la más importante, ya que se viene a posibilitar una colaboración ley – reglamento o decreto en la tipificación de las infracciones, a fin de que en este último se cubran los espacios que expresa o implícitamente le autoriza la ley, lo que se denomina tipificación abierta con colaboración reglamentaria¹².

La Ley N° 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales en sus artículos 65 al 71, el Código del Trabajo en sus artículos 184 al 191 y el Código Sanitario en sus artículos 82 al 88, regulan los deberes y obligaciones esenciales que deben cumplir las empresas y entidades empleadoras para proteger la vida, la seguridad y salud de los trabajadores. Sin embargo, atendida la diversidad de actividades productivas que desarrollan los empleadores, la variedad de los riesgos laborales, de las obligaciones sanitarias y ambientales, la regulación legal es de carácter general, determinando en esencia los deberes del empleador y los bienes que protegen los mismos. Es ahí donde se hace imprescindible el papel de los reglamentos y decretos a los que se remiten expresamente en ocasiones las disposiciones legales. Destaca el Decreto Supremo N° 594 del Ministerio de Salud sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas de los lugares de trabajo, al que se remite expresamente el artículo 82 del Código Sanitario; el Decreto Supremo N° 76 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social sobre aplicación del artículo 66 bis de la Ley N° 16.744, que regula los deberes de seguridad y salud que le caben a la empresa principal respecto de todos los trabajadores que se desempeñen en sus obras, faenas o servicios de propia actividad, reglamento al que se remite el mismo artículo 66 bis indicado; el Reglamento de Seguridad Minera contenido en el Decreto Supremo N° 132 del Ministerio de Minería, que establece las normas sobre seguridad en la minería, cuerpo normativo a que hace referencia el artículo 9 letra c) del D.L. 3.525 de 1980, que crea el Servicio Nacional de Geología y Minería. En cambio, existen otros decretos que son dictados en el ejercicio de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República, destacando el Decreto Supremo N° 40 de 1969, que aprueba el Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales.

Pero existe una atenuación mayor del principio de legalidad, toda vez que el empleador no solo debe cumplir las obligaciones y deberes establecidos en la ley y sus normas reglamentarias, sino también las medidas de higiene y seguridad en el trabajo impartidas por el Departamento de Prevención de Riesgos Laborales y/o Comité Paritario de Higiene y Seguridad de la empresa, la SEREMI de Salud y el respectivo organismo administrador (artículos 66 incisos 3° y 4°,

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencias Rol Ns° 244 de 1996; 479 y 480 de 2006.

¹² BLASCO PELLICER, Ángel, *Sanciones Administrativas en el Orden Social*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 23.

68 inciso 1° de la Ley 16.744). De incumplir tales medidas el empleador, será sancionado conforme a lo dispuesto en el Código Sanitario (artículo 68 inciso 2° de la Ley N° 16.744), y de acuerdo a lo dispuesto en la misma Ley N° 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. La legalidad de estas normas es dudosa, debido a que no existe ninguna norma legal que describa el núcleo esencial de la conducta que debe seguir el empleador ni las directrices que deben observar el Departamento de Prevención de Riesgos Laborales, el Comité Paritario de Higiene y Seguridad, las SEREMI de Salud y el respectivo organismo administrador al impartir las medidas sobre higiene y seguridad en el trabajo que deben adoptar los empleadores, lo que constituiría una contravención del principio de legalidad y, por lo mismo, de la Constitución Política, donde se encuentra consagrado. Sin embargo, debe tenerse presente que las funciones de los Departamentos de Prevención de Riesgos y del Comité Paritario, particularmente las de este último instrumento, están señaladas en el artículo 66 de la Ley N° 16.744, en tanto que las medidas de seguridad que prescriban directamente a las empresas el organismo administrador como la Autoridad Sanitaria deberán indicarse de acuerdo con las normas y reglamentaciones vigentes (artículo 68 inciso 1°), de lo que se colige que la adopción de tales medidas de seguridad, dispuestas por las entidades ya reseñadas, deben tener sus génesis, al menos, en las disposiciones legales que resulten aplicables.

Ahora bien, en lo que dice relación con las sanciones a aplicar por infracción a las normas legales, reglamentarias e instrucciones impartidas por organismos técnicos, la mayoría se encuentran contenidas en normas de rango legal, no resultando vulnerado el principio de legalidad. Las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud al fiscalizar y sancionar las infracciones a las normas de seguridad y salud en el trabajo, pueden aplicar las sanciones establecidas específicamente en la Ley N° 16.744, especialmente en los artículos 68 inciso final, 76 inciso final, como las sanciones establecidas en el Código Sanitario, en sus artículos 174 y siguientes, tal como lo ordena el artículo 68 inciso 2° de la Ley N° 16.744. Por su parte, la Dirección del Trabajo al ejercer la potestad sancionadora de que está dotada, también puede aplicar las sanciones establecidas en normas legales específicas, como la multa prevista en el artículo 193 inciso 4° del Código del Trabajo por incumplimiento del empleador de su obligación de tener sillas de descanso para sus trabajadores, o bien las sanciones previstas con carácter general frente a cualquier infracción a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que le corresponde fiscalizar, establecidas en los artículos 506 y siguientes del Código del Trabajo. En todos estos supuestos es claro que no existe infracción al principio de legalidad, toda vez, que las sanciones están reguladas en normas de rango legal. En cambio, existen sanciones tipificadas en normas reglamentarias sin una cobertura previa en una norma de rango legal, lo que constituye, evidentemente, una vulneración del principio de legalidad que ninguna justificación tiene. Tal situación se presenta con las infracciones al Reglamento de Seguridad Minera, donde las sanciones aplicables por parte

del Servicio Nacional de Geología y Minería están consagradas en normas reglamentarias, como lo son sus artículos 590 al 592, Título XIII, que lleva como epígrafe "*Sanciones*", y con el Decreto Supremo N° 60 sobre trabajo portuario, en que las infracciones al mismo son sancionables por la Autoridad Marítima¹³ con multa a beneficio fiscal establecida en el artículo 29 del mismo decreto. La contravención al principio de legalidad se produce porque de acuerdo al mismo es improcedente aplicar una sanción no prevista en la ley¹⁴.

En lo que se refiere al principio de tipicidad, es común sostener que se trata de una vertiente o garantía del principio de legalidad, e implica la necesidad que las acciones u omisiones consideradas como infracciones se delimiten de forma precisa en la norma, de forma tal que de los preceptos legales se desprenda con la máxima claridad posible cuál es la conducta prohibida o la acción ordenada¹⁵. La tipicidad exige la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, "garantizándose así el principio de la seguridad jurídica y haciendo realidad junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta"¹⁶. Considerando su contenido, no se respetaría este principio si se realizase una formulación abierta de las infracciones mediante cláusulas generales o indeterminadas de la infracción, puesto que permitirían al órgano sancionador estatal actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable criterio que permitiría una adecuada especificación normativa. Ello es así en materia penal. Sin embargo, en la traslación del principio de tipicidad al régimen administrativo sancionador que rige en la normativa de prevención de riesgos laborales, debe existir una atenuación del rigor de su aplicación, y una mayor flexibilidad en comparación al ámbito penal, toda vez que es imposible una absoluta definición de los deberes y obligaciones a observar por el empleador, debiéndose recurrir necesariamente a los conceptos jurídicos indeterminados y a la normativa reglamentaria. Por tanto, es también admisible el uso de la técnica de las remisiones, es decir, la tipificación por la ley de una infracción que puede contener una definición o un concepto jurídicamente indeterminado y que, por ello, ha de remitirse a otra norma material de carácter reglamentario que ha impuesto una determinada obligación o prohibición, y no por ello se vulnera el principio de tipicidad por la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo.

¹³ La autoridad marítima es definida en el artículo 1 letra c) del Decreto Supremo N° 60 sobre Trabajo Portuario como: "*Autoridad Marítima: El Director General, que será la autoridad superior, los Gobernadores Marítimos y los Capitanes de Puerto*".

¹⁴ ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, "Algunos Problemas del Derecho Administrativo Penal". *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 182, LV (Jul-Dic 1987), p. 78. Se ha llegado a sostener respecto al principio de legalidad que "*a diferencia de lo dicho en la aplicación de este principio en la infracción administrativa, para el establecimiento de la sanción no se ha admitido expresamente la colaboración de la potestad reglamentaria*", BOETTIGER PHILIPPS. *Ob. cit.* (n. 9), p. 593. En igual sentido ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique, "Aplicación de los principios de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la infracción administrativa". *Revista Actualidad Jurídica*, N° 24 – julio 2011, p. 72.

¹⁵ BLASCO PELLICER. *Ob. cit.* (n. 12), p. 26.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencias Rol N° 244 de 1996 y Rol N° 479 de 2006.

La afirmación anterior tiene respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al sostener que la exigencia de la precisa definición de la conducta sancionable no requiere, sin embargo, que sea completa, debido a que “el texto del artículo 19 N° 3 exige que la conducta se encuentre expresamente descrita en la ley, pero no que esté completamente descrita en el precepto legal”¹⁷, de manera que la “vigencia del principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la Administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias”¹⁸.

La particular naturaleza de las contravenciones administrativas en la prevención de riesgos laborales, en las que se suman componentes múltiples y complejos, algunos de ellos impregnados de elementos técnicos y sujetos a variabilidad en el tiempo, factores que hacen imposible su condensación descriptiva en un precepto de orden general, como lo es una ley, provoca que el principio de tipicidad al trasladarse al ámbito sancionatorio de la Administración del Estado, admita ciertos matices de atemperación. De este modo, la predeterminación normativa de los comportamientos que configuran infracciones administrativas se satisface con la exigencia que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas reprochables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, como el Presidente de la República, por vía de decretos y reglamentos, en el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución que le compete, de acuerdo con lo establecido en la Carta Fundamental¹⁹, no vulnerándose con ello el principio de tipicidad.

La Ley N° 16.744, el Código Sanitario y el Código del Trabajo, que constituyen los principales cuerpos normativos de rango legal sobre prevención de riesgos laborales, sólo regulan algunas de las conductas imputables a las empresas y entidades empleadoras que pueden ser sancionadas, las cuales son desarrolladas en los reglamentos y decretos antes mencionados. Por otra parte, se ha de tener presente que en materia de prevención de riesgos laborales la ley utiliza mayor cantidad de tipos de carácter abierto en comparación con las restantes normas que regulan infracciones de carácter laboral, debido al carácter complejo de la materia a regular. Así, por ejemplo la Ley N° 16.744 utiliza conceptos jurídicos indeterminados para calificar ciertos riesgos para la salud e infracciones, como lo es el artículo 68 inciso final, al señalar que el “*riesgo inminente*” para la salud de los trabajadores o de la comunidad que puedan causar las fábricas, talleres, minas o cualquier sitio de trabajo, faculta a la Secretaría Regional Ministerial

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 480 de 2006.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 479 de 2006.

¹⁹ Sentencia de la Corte Suprema, 15 de octubre de 2009, Rol N° 2157 – 2008, considerando décimo cuarto, identificador Microjuris MJJ21996, disponible en <http://www.microjuris.cl/home.jsp> [consultada el 10 de mayo de 2013].

de Salud a clausurarlas, y el artículo 76 inciso 4°, que obliga al empleador a informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva los accidentes del trabajo "*fatales y graves*". Por su parte, el Código Sanitario utiliza en su artículo 178 la expresión "*riesgo inminente para la salud*", al precisar ciertas sanciones que puede aplicar el Servicio Nacional de Salud; expresión que es utilizada de modo similar por el D.F.L N° 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuando señala que "[...] *los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyen **peligro inminente** para la salud o vida de los trabajadores*". El Código del Trabajo en el inciso final del artículo 190 admite las visitas de los Servicios de Salud (SEREMI de Salud) a los lugares de trabajo por denuncia realizada por cualquier persona "*que informe la existencia de un hecho o circunstancia que ponga en **grave riesgo** la salud de los trabajadores*".

A modo de conclusión, esta atenuación del principio de tipicidad en la normativa de prevención de riesgos laborales no vulnera dicho principio, por las razones ya indicadas. Por lo demás, si bien la potestad sancionadora de la Administración del Estado admite un origen común con el derecho penal en el *ius puniendi* del Estado, resultándole aplicables los mismos principios, límites y garantías que en la Carta Fundamental se prescriben para el derecho punitivo, esa traslación debe producirse matizadamente en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas y a las condiciones en que ellas se generan. Como señala, refiriéndose a este punto, el tratadista Enrique Cury, "no obstante que las sanciones punitivas tienen un origen común en el *ius puniendi* del Estado, habida consideración que las infracciones administrativas importan un injusto de significación ético-social reducida, la imposición de las sanciones que les correspondan no requiere de garantías tan severas como las que rodean a la sanción penal"²⁰.

III. El principio de culpabilidad.

La doctrina nacional ha entendido que por aplicación de este principio se encuentra constitucionalmente proscrita en el ordenamiento jurídico nacional la aplicación de la responsabilidad objetiva, esto es, imponer una sanción sin verificar previamente la culpabilidad o reproche personal por la ejecución de una conducta prohibida,²¹ cuestión que supone, según algunos autores, valorar la posibilidad efectiva que tenía el infractor de conocer la ilicitud de la conducta que se le reprocha y autodeterminarse conforme a ese conocimiento²².

²⁰ CURY URZÚA, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992, p. 76.

²¹ VERGARA BLANCO. *Ob. cit.*, (n. 6). p. 143.

²² ALCALDE RODRÍGUEZ. *Ob. cit.* (n. 14), p. 81.

Sin embargo, en materia de prevención de riesgos laborales es controvertida la vigencia del principio de culpabilidad. Es así que, siguiendo a la doctrina iuslaboralista comparada, puede sostenerse que en el derecho del trabajo, dado su carácter evidentemente tuitivo, la exigencia de culpa en todos los casos no es estrictamente necesaria, aunque es preciso que los hechos sean imputables al sujeto en cuestión²³.

En este sentido se ha señalado que los ilícitos administrativos laborales, en general, no contienen referencias a elementos subjetivos en su descripción (culpa o dolo), cuestión que haría presumir que la ejecución de la conducta prohibida lleva implícita, al menos, la imprudencia o negligencia de su autor. Además, las obligaciones de prevención de riesgos exigen el despliegue por parte del empleador de una determinada conducta diligente para garantizar eficazmente la vida y salud de sus trabajadores, exigencia cuyo incumplimiento precisamente se constituye en el elemento subjetivo de la conducta reprochada al empleador, operando, por tanto, una presunción de culpabilidad²⁴.

Asimismo, las sanciones administrativas en materia de prevención de riesgos laborales son una forma de ejercer el *ius puniendi* del Estado, como consecuencia del incumplimiento de una manifestación del deber de protección del empleador establecido en el artículo 184 del Código del Trabajo –las medidas o prescripciones de seguridad establecidas en el ordenamiento jurídico–. Por otro lado, existe una fuerte tendencia objetivadora de nuestra jurisprudencia de la responsabilidad civil del empleador por los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, por incumplimiento de este deber que se expresa principalmente en: a) la presunción de culpa del empleador como deudor de la obligación de seguridad, de acuerdo al inciso 3° del artículo 1547 del Código Civil; b) el mero cumplimiento de una norma legal o reglamentaria no exonera de responsabilidad al empleador; c) la exigencia del mayor grado de diligencia o cuidado que debe utilizar el empleador en la protección de sus trabajadores; d) la configuración del deber de protección como una obligación de resultados, por lo que la ocurrencia de un accidente del trabajo o una enfermedad profesional supone la culpa del empleador al no adoptar las medidas necesarias, o las que se han adoptado no fueron eficaces; e) la definición de un amplísimo deber de protección, al obligar al empleador a adoptar todas las medidas necesarias; f) la asignación de una culpa *in vigilando* del empleador, en virtud de la cual las normas de seguridad impuestas al empleador por la ley no se agotan con la sola adopción formal de una medida de prevención, sino que solo han de tenérselas por existentes cuando el empleador mantiene supervi-

²³ MARTIN VALVERDE, Antonio; RODRIGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ, Fermín y GARCIA MURCIA, Joaquín, *Derecho del Trabajo*, Vigésimo segunda edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, p 861.

²⁴ COS EGEA, Manrique, *Responsabilidad Administrativa del Empresario en materia de Prevención de Riesgos Laborales*. Editorial La Ley, Madrid, 2010, pp. 22-23.

gilancia auténtica en cuanto a la forma en que deba realizarse la actividad de los trabajadores y g) la presunción de culpa *contra la legalidad* del empleador por no adoptar todas las medidas de seguridad que le impone la normativa vigente²⁵. Considerando estas características doctrinales y jurisprudenciales, no puede sino concluirse que la exigencia de culpabilidad no es un elemento esencial para que se configure la infracción a las normas de prevención de riesgos laborales, bastando su mero incumplimiento.

En consecuencia, podemos señalar que no basta alegar la mera ausencia de culpa del infractor, para eximirse de la aplicación de una sanción administrativa. En efecto, puede ocurrir que la culpa incluso provenga del trabajador o de un tercero, según se puede observar en el contenido de los artículos 70 de la Ley N° 16.744²⁶ y 183-E del Código del Trabajo. Pues, tal como se desprende de relacionar la primera norma citada con el artículo 184 del Código del Trabajo, el empleador debe adoptar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, incluyendo las sanciones disciplinarias en contra de los trabajadores que no cumplan con las medidas que éste adopte, no pudiendo exonerarse de responsabilidad administrativa con la simple alegación de la negligencia del trabajador. En el segundo caso, en virtud del deber de protección reforzado que le asiste a la empresa principal o mandante y dada su facultad de organizar y vigilar los lugares de trabajo en que se desempeñan trabajadores de sus empresas contratistas o subcontratistas, la culpabilidad en sentido estricto por el incumplimiento de una normativa específica de prevención de riesgos puede provenir de una empresa contratista o subcontratista, incluso de sus propios trabajadores, lo que no impide, empero, que la empresa principal sea acreedora de una sanción administrativa por no adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de todos los trabajadores que laboran en su obra, empresa o faena, cualquiera que sea su dependencia²⁷.

IV. El principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad tampoco está reconocido expresamente de modo general en la Constitución Política ni en la normativa legal o reglamentaria. Sin embargo, debe considerarse implícito como principio que deben respetar los órganos del Estado que fiscalizan y aplican sanciones a los empleadores por infracciones a las normas de prevención de riesgos laborales, al ser

²⁵ DIEZ SCHWERTER, José Luis, "La Culpa del Empresario por Accidentes del Trabajo: Modernas Tendencias Jurisprudenciales", pp. 73-97. *Cuadernos de Extensión Jurídica* (10), Universidad de los Andes, 2005, pp. 73 - 97. En este mismo sentido, GUTIERREZ-SOLAR CALVO, Beatriz, *Culpa y Riesgo en la Responsabilidad Civil por Accidentes del Trabajo*. Editorial Civitas, Madrid, 2004, pp. 241-276.

²⁶ El artículo 70 dispone: "Si el accidente o enfermedad ocurre debido a negligencia inexcusable de un trabajador se le deberá aplicar una multa, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 68º, aún en el caso de que él mismo hubiere sido víctima del accidente".

²⁷ En el mismo sentido, MARTIN VALVERDE. *Ob. cit.*, (n. 23), p. 862.

un principio que emana directamente del valor justicia reconocido de modo implícito en el artículo 1° de la Constitución Política, y de la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (artículos 6° y 7° de la Constitución Política). También, se ha sostenido que constituye una emanación del principio de legalidad, encontrando, igualmente, fundamento en el artículo 19 N° 3 inciso 7° de la Constitución Política²⁸.

De acuerdo a este principio, en la determinación de la normativa a aplicar y en la imposición de sanciones por la Administración Pública, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción. De este modo, el principio de proporcionalidad debe ser tomado en cuenta en dos momentos. En un primer momento por el legislador, al establecer el marco sancionador (al decidir cuáles son las infracciones y cuáles no; la entidad de las infracciones, el tipo de sanciones y extensión de las mismas); y, en un segundo momento, cuando el órgano sancionador decide imponer una sanción concreta al administrado que incurrió en una infracción administrativa dentro del marco legal²⁹.

En consecuencia, opera en el ámbito de la imposición de la sanción por la Administración Pública, ya que el principio de proporcionalidad debe inspirar tanto la resolución concreta sobre la sanción aplicable como el criterio de los Tribunales de Justicia al revisar eventualmente la sanción aplicada. Este principio desarrolla su plena potencialidad cuando existe la imposibilidad de una total concreción de la sanción administrativa que debe aplicarse y de los presupuestos fácticos a sancionar, lo que es frecuentemente desconocido en el ordenamiento jurídico nacional, al admitirse cierta discrecionalidad en los Servicios Públicos, y al utilizar técnicas flexibilizadoras, como lo son los conceptos jurídicos indeterminados y la no graduación de las infracciones y sanciones a aplicar. La proporcionalidad debe entenderse como la concordancia que ha de existir entre la entidad de la medida impuesta y la importancia del fin perseguido con ella. Este principio exige observar una adecuación entre el castigo y la entidad del hecho a sancionar, debiendo, para este efecto, atender el órgano sancionador a criterios como la existencia de intencionalidad, la reiteración, la reincidencia, los perjuicios causados, entre otros parámetros³⁰.

El artículo 174 del Código Sanitario, que regula las sanciones que pueden aplicar las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud al empleador por las infracciones de éste a las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, le otorga amplias facultades en las sanciones a aplicar. Tratándose de las multas, las mismas van desde un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias

²⁸ VERGARA BLANCO. *Ob. cit.* (n. 6), p. 144.

²⁹ ALCALDE RODRÍGUEZ. *Ob. cit.* (n. 14), p. 80.

³⁰ ALCALDE RODRÍGUEZ. *Ob. cit.* (n. 14), p. 79; NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2012, pp. 514-530.

mensuales, sin existir graduación de infracciones en la normativa legal, salvo en las reincidencias, que pueden ser sancionadas hasta con el doble de la multa original. Incluso, las infracciones sin sanción especial, además de la multa, pueden ser sancionadas con la clausura de establecimientos, edificios, casas, locales, lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; con la paralización de obras; con el comiso, destrucción y desnaturalización de productos, cuando proceda. Todas sanciones indicativas de las amplias facultades sancionatorias que tienen las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud. Pero esto no significa que puedan aplicar discrecionalmente cualquier sanción sin considerar la entidad de la infracción cometida por el empleador. Por el contrario, debe considerar la gravedad de la infracción, el perjuicio que causó, la reincidencia, el número de trabajadores perjudicados, entre otras circunstancias atenuantes y agravantes de la infracción cometida, y una vez evaluadas esas circunstancias, debe aplicar una sanción proporcional a la infracción.

Sin embargo, existen también normas legales que regulan la potestad sancionadora de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, y *a priori* hacen aplicación del principio de proporcionalidad, al determinar con exactitud la sanción que debe aplicarse frente a una determinada infracción, debiendo solamente el referido Servicio Público constatar la infracción, pero una vez establecida debe necesariamente aplicar la sanción contemplada por el legislador. Ejemplo de esta última situación lo constituye el inciso final del artículo 68 de la Ley N° 16.744, al establecer la sanción de clausura del lugar de trabajo que signifique un riesgo inminente para la salud de los trabajadores o de la comunidad, y los incisos cuarto, quinto y final del artículo 76 de la misma ley, que ante el incumplimiento de diversas obligaciones del empleador frente a accidentes del trabajo graves y fatales, contempla una multa a beneficio fiscal de 50 a 150 unidades tributarias mensuales.

Tratándose de la potestad fiscalizadora de la Inspección del Trabajo en materia de higiene y seguridad en el trabajo, que es entregada por los artículos 184 inciso 4° y 191 del Código del Trabajo, que es compatible con la que tienen otros Servicios Públicos, se consagra de modo implícito el principio de proporcionalidad en el Código del Trabajo al momento de tipificar las sanciones que puede aplicar dicho organismo. En lo que dice relación con las infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales contenida en el Código del Trabajo y sus reglamentos, que no tengan señalada una sanción especial, su sanción consiste en multa a aplicar por la Inspección del Trabajo, cuya cuantía se determina considerando dos factores principales: el número de trabajadores que emplea la empresa sancionada y la gravedad de la infracción (artículos 505 bis, 506 y 506 bis del Código del Trabajo). Al igual, que tratándose de las SEREMI de Salud, en ciertos supuestos de infracción el principio de proporcionalidad se ha reconocido *a priori* por la ley, al determinar la sanción especial frente a

ciertas infracciones que tipifica, quedando reducida la labor de la Inspección del Trabajo a constatar la infracción y aplicar la sanción concreta prevista en la norma jurídica a un caso concreto una vez determinada la infracción. Ejemplo de ello, en cierta medida, lo constituye el artículo 28 del D.F.L. N° 2 de 1967, al facultar a los Inspectores del Trabajo para ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyen peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral. Sin embargo, de todas formas queda un amplio margen al órgano sancionador, ya que es él quien determina las labores que constituyen un peligro inminente para la salud de los trabajadores.

El Servicio Nacional de Geología y Minería también está dotado de amplia discrecionalidad al momento de aplicar una sanción por infracción a las disposiciones del Reglamento de Seguridad Minera y a las resoluciones que dicte. Esto porque tratándose de la multa, que es la sanción por excelencia, su cuantía va desde 20 a 50 Unidades Tributarias Mensuales (artículo 590 inciso 1° del Reglamento de Seguridad Minera), sin entregar la norma ningún criterio para efectos de determinar la cuantía de la misma, salvo en caso de reincidencia, donde permite que sean sancionadas con el doble de la multa a aplicar a la infracción original. Asimismo, la sanción de cierre temporal o indefinido, total o parcial, de la faena minera, puede ser aplicada por el Servicio Nacional de Geología y Minería tratándose de infracciones graves de las empresas (artículo 592 del Reglamento de Seguridad Minera), quedando la gravedad entregada a la calificación discrecional de dicho Servicio, al no entregar la normativa ningún criterio orientador para efectuar esa calificación. Sin embargo, a pesar de no estar reconocido expresamente el principio de proporcionalidad por parte de la normativa de seguridad minera, ello no es óbice para que sea observado por el Servicio Nacional de Geología y Minería al momento de aplicar una sanción, por ser un principio estructural de la potestad sancionadora de la que está dotado.

Cualquiera sea el Servicio Público que esté dotado del *ius puniendi* Estatal, e independientemente que el cuerpo normativo que se lo otorga reconozca o no el principio de proporcionalidad al momento de aplicar sanciones administrativas, debe ser observado por dicho Servicio. De resultar manifiestamente desproporcionada la sanción aplicada en consideración a la infracción concreta cometida, no obstante, incluso, permitirlo la norma jurídica que contempla la sanción, deberá ser corregida por el Tribunal de Justicia que conozca de una reclamación interpuesta por la empresa o entidad empleadora a que se le impuso la sanción, disminuyendo la entidad de la sanción, procurando que sea proporcional a la infracción que se sanciona, restableciendo la vigencia del principio de proporcionalidad, tal como ha ocurrido en la práctica³¹.

³¹ La Corte de Apelaciones de Santiago rebajó una multa impuesta por la Inspección del Trabajo como consecuencia de un accidente del trabajo, al acoger un recurso de nulidad interpuesto por la empresa

V. Principio *non bis in idem*.

El principio *non bis in idem* es un principio general de derecho que prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sean uno o más órdenes jurídicos sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos. Impide que por autoridades del mismo orden, y a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente la misma conducta. De esta forma, el mismo sería vulnerado, si a consecuencia de la comisión de un solo y único hecho se impone a la persona autora y responsable del mismo una duplicidad de sanciones a saber, mediante resolución del órgano de la Jurisdicción Penal y otra merced de órgano administrativo o bien por dos órganos administrativos (por ejemplo Secretaría Regional Ministerial de Salud e Inspección del Trabajo).

La proscripción de la doble sanción se da en un doble plano, uno de presupuestos y otro de resultados, una vertiente material que servirá de presupuesto de las consecuencias en el otro plano: el procesal. El plano material del *non bis in idem* implica que nadie puede ser condenado dos veces por los mismos hechos y con idénticos fundamentos, esto es, que la imposición a un mismo sujeto de una doble sanción penal, o de una sanción penal y otra administrativa, o de una doble sanción administrativa, como consecuencia de un mismo comportamiento que afecta a un bien jurídico, está impedida, pues se lesiona el derecho contenido en el principio en referencia, que no es otro que recibir una sola sanción de similar naturaleza por la infracción cometida. En otras palabras, como presupuesto de aplicación del principio *non bis in idem*, se exige una triple identidad: del hecho, del sujeto y de fundamento³².

reclamante, fundado en la vulneración del principio de proporcionalidad, sosteniendo al respecto: "Quinto: [...] Sucede que en la demanda se asegura que el trabajador no sufrió lesiones mayores; que retornó a sus labores con total normalidad y que las tasas de siniestralidad de la empresa reclamante han sido rebajadas en el último tiempo. Ninguno de esos hechos fue controvertido por la reclamada, de manera que pueden tenerse por tácitamente admitidos. La "gravedad" presunta a que se refiere la circular N° 2345 de la Superintendencia de Seguridad Social tiene por propósito fijar un supuesto para la aplicación del artículo 76 de la Ley N° 16.744, de modo que no obsta al juicio de proporcionalidad. A partir de los datos que se ha tenido por ciertos es posible concluir que el accidente laboral no trajo aparejados perjuicios de entidad para el trabajador, puesto que retomó normalmente sus labores y que la empresa ha observado en último tiempo un comportamiento de mejora en materias de su deber de protección y seguridad; Sexto: En ese contexto, resulta desmesurado fijar la sanción en su extremo superior o, que es lo mismo, en el máximo previsto por la ley. No es razón suficiente para justificarlo la sola circunstancia de que la infractora sea una "gran empresa", puesto que ése es un criterio que establece el artículo 506 del Código del Trabajo para infracciones que no tienen señalada una sanción especial, cuyo no es el caso. Por consiguiente, en el tramo de sanción que consulta la norma –de 50 a 150 unidades tributarias mensuales– parece adecuado a los hechos y correspondiente a su entidad, determinarla en 75 unidades tributarias mensuales". Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, 24 de junio de 2013, Rol Reforma Laboral N° 373 – 2013, disponible en <http://laboral.poderjudicial.cl/SITLAPORWEB/InicioAplicacionPortal.do> [consulta el 1 de mayo de 2014].

³² HUERTA, Susana, "Principio de Legalidad y Normas Sancionadoras". En *El Principio de Legalidad*. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, p. 56.

En relación con la comprobación de la identidad del hecho, es importante definir a qué nos referimos cuando hablamos de “identidad del hecho”. Pues bien, el hecho, a nuestro juicio, apunta a una conducta típica, en caso contrario, no se justifica sanción alguna. Así, entonces, la identidad del hecho o identidad fáctica estará presente cuando el tipo del delito que explica la pena penal es el mismo conjunto de presupuestos objetivos y subjetivos exigidos para la imposición de una sanción administrativa. Todo lo anterior, con independencia de otros elementos adicionales al hecho, como por ejemplo, el resultado o calificación por el resultado, que se incorporen en alguno de los dos institutos³³. En otros términos, es la acción y omisión en su contenido esencial, la que debe coincidir en los distintos órdenes sancionadores, y que debe considerarse para determinar si se vulnera o no el principio *non bis in idem* en un caso concreto.

En relación con la identidad subjetiva o de sujetos, nuestra preocupación al menos de *lege lata*, y considerando lo dispuesto en el artículo 58 del Código Procesal Penal que establece en su inciso 2° “*La responsabilidad penal sólo puede hacerse efectiva en las personas naturales. Por las personas jurídicas responden los que hubieren intervenido en el acto punible, sin perjuicio de la responsabilidad civil que las afectare*”, no se dirige a situaciones en que la sanción administrativa se impone al empleador que es persona jurídica y la sanción penal a la persona natural que ejecutó el hecho por el empleador persona jurídica, puesto que ello deja sin posibilidad de hallar identidad subjetiva con la persona natural por la imposición de la pena penal, al ser distintas las personas sancionadas en sede penal y administrativa. De esta forma, sería perfectamente posible imponer una sanción penal a la persona natural que cometió en representación de la empresa un delito y aplicar antes, simultánea o posteriormente, una sanción administrativa a la persona jurídica, por cuanto no se identifica con la persona natural castigada³⁴. Así vistas las cosas, nuestra inquietud debe dirigirse a situaciones en que a una misma persona natural o jurídica se impone una doble sanción por un mismo hecho o existe posibilidad de ello. Al respecto, lo importante es señalar que la identidad de sujeto se dará independiente de la calidad especial que el tipo penal señale para el sujeto a sancionar.

En materia de identidad de fundamento, la doctrina y jurisprudencia coinciden en que con esto se hace referencia a los bienes jurídicos tutelados por las respectivas normas, de manera que la divergencia de intereses protegidos podría

³³ BRANDANA, José Ángel. “Sanciones administrativas y sanciones penales. La problemática del principio Non Bis In Idem”. En MATUS ACUÑA, Jean Pierre (Editor). *Derecho Penal del Medio Ambiente. Estudios y Propuesta para un Nuevo Derecho Penal Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 156.

³⁴ BARBERO, Marino. ¿Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas?, *Doctrina Penal. Teoría y Práctica en las Ciencias Penales*, año 9, N° 33 a 36, Ediciones Depalma, Buenos Aires, p. 397 y ss; MARTÍNEZ-BUJÁN, Carlos, *Derecho Penal Económico. Parte General*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 27 y ss.

dar lugar a una doble sanción sin vulneración del principio *non bis in idem*³⁵. La solución en este punto, a nuestro juicio, se encuentra en la comprensión de la entidad del injusto del delito, puesto que su antijuridicidad absorbería la antinormatividad de la infracción administrativa, independiente de entender que los intereses jurídicos protegidos por una y otra disposición sean diferentes. Así entonces, toda vez que el Estado decide sancionar administrativamente conductas que, además, cuentan con una sanción penal, está buscando castigar cierto hecho por afectar un bien jurídico de carácter colectivo inmaterial o institucionalizado, dejando al órgano penal, la persecución por la afectación del bien jurídico inmediato o interés directamente tutelado. Sin embargo, en la persecución penal, la sanción impuesta contiene inherente la protección del bien jurídico colectivo, ya que en caso contrario no contamos con una constatación real de su peligro o afectación³⁶. Como bien dice Martínez-Buján, "aplicadas a delitos de peligro abstracto que tutelan bienes jurídicos supraindividuales inmateriales o espiritualizados, con respecto a los cuales resulta difícilmente concebible la tipificación de una lesión o de una puesta en concreto peligro, toda vez que la vulneración de dichos bienes nunca tiene lugar con una acción típica individual, sino a través, en su caso, de una reiteración generalizada de conducta; de ahí que, desde la perspectiva del bien jurídico inmaterial colectivo, la acción individual carezca de necesaria lesividad³⁷." De esta manera, corresponde entender que el injusto penal absorbe al administrativo, cuestión que como veremos tiene implicancia en las consecuencias en el plano procesal del *non bis in idem*.

Reconocemos que la identidad de fundamento o causa de pedir es difícil de incardinarla entre los ámbitos penal y administrativo, e incluso entre ámbitos administrativos diferentes, puesto que en sentido purista siempre serán distintos. Por ello siguiendo al profesor español Del Rey apelar a la necesidad de un idéntico fundamento jurídico-positivo en estos casos sería como derogar de entrada la aplicación del principio, y no sería vulnerado por aplicarse una sanción penal y administrativa o dos o más sanciones administrativas fundadas en normas jurídicas diferentes a una misma persona por unos mismos hechos, debido a que la sanción penal y la sanción administrativa tendrían siempre un fundamento en normas distintas, razón por la cual se considera que cuando se hace referencia a un idéntico fundamento, se está aludiendo más bien a un mismo bien jurídico protegido, siendo esta la forma correcta de entender la identidad de fundamento³⁸.

³⁵ PEREZ, Mercedes. *La prohibición constitucional de incurrir en Bis In Ídem y las Sanciones en Protección del Medio Ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia. 2002, p. 101 y ss.

³⁶ SCHÜNEMANN, Bernd, *Aspectos Puntuales de la Dogmática Jurídico- Penal*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2007, pp. 279 y ss.

³⁷ MARTÍNEZ-BUJÁN. *Ob. cit.* (n. 27), p. 98.

³⁸ DEL REY GUANTER, Salvador, *Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social Español, Madrid, 1990, p. 129.

1. Principio *non bis in idem* en la normativa de prevención de riesgos laborales.

Si bien en doctrina existe claridad sobre el principio *non bis in idem* y sus elementos identificadores, los órganos encargados de fiscalizar y sancionar las infracciones a la normativa legal sobre prevención de riesgos laborales no siempre tienen presente dicho principio al momento de sancionar al sujeto de derecho incumplidor de la normativa, resultando muchas veces vulnerado, especialmente cuando existen dos o más organismos del Estado encargados de velar por la vigencia de la normativa jurídica, sea de carácter jurisdiccional o administrativo, supuestos donde es posible que dos o más órganos estatales sancionen a una persona dos veces por el mismo hecho. Así, en materia de prevención de riesgos laborales, es posible que el empleador a consecuencia del incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, sea sancionado penal, civil y administrativamente por autoridades diferentes. Situación que provoca una duda razonada sobre si se respeta o no el principio *non bis in idem*.

Parece claro que es perfectamente posible sancionar al empleador penal o administrativamente y también hacer efectiva su responsabilidad civil, siendo ambas especies de sanciones compatibles. Ello porque la sanción administrativa o penal es aplicada por el Estado en el ejercicio del *ius puniendi* para proteger intereses colectivos o superiores que trascienden el puro interés individual, no siendo reparado el interés o derecho de la víctima producto de la infracción a la normativa sobre protección en el trabajo. De ahí que se permita a la víctima directa o por repercusión accionar civilmente contra la empresa o entidad empleadora para obtener la reparación de los perjuicios patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) y extrapatrimoniales (daño moral), no vulnerándose con ello el principio *non bis in idem*, si el Estado aplica a la misma empresa o entidad empleadora una sanción penal o administrativa. Esto porque si bien es posible que exista identidad de sujeto y de hechos, el fundamento jurídico es distinto. La sanción penal y administrativa protege bienes jurídicos de interés general, en cambio la indemnización civil protege a la víctima, reparándole el perjuicio experimentado, siendo claro que el fundamento jurídico es diferente en ambos tipos de sanciones. El artículo 69 inciso 1° de la Ley N° 16.744 hace compatible la responsabilidad criminal con la responsabilidad civil de la entidad empleadora, disposición que a nuestro entender consagra un principio general de compatibilidad entre la responsabilidad civil y la responsabilidad estatal penal o administrativa.

Tratándose de la responsabilidad penal aplicada por los Tribunales de Justicia con competencia penal y la responsabilidad administrativa aplicada por órganos administrativos, se vulnera el principio *non bis in idem* cuando se sanciona a una persona por el mismo hecho invocando fundamentos jurídicos similares.

Esto porque si bien las sanciones aplicadas pueden ser diversas, las mismas son consecuencia directa del ejercicio del *ius puniendi* estatal que detentan órganos diferentes, que protegen los mismos bienes jurídicos (respeto de la normativa legal, la vida e integridad física y psíquica). En cambio, no resulta vulnerado el principio *non bis in idem* cuando el empleador es una persona jurídica, en cuyo caso la sanción penal se hace efectiva en su representante legal persona natural y sólo la sanción administrativa en la empresa, ya que mientras en el Derecho Administrativo Sancionador pueden ser responsables en calidad de sujetos las personas jurídicas, no sucede lo mismo en el Derecho Penal por regla general (*societas delinquere non potest*). De este modo, la presencia de un ente jurídico en la prevención de riesgos laborales impide la existencia de una identidad en el sujeto pasivo de la sanción, desde el momento en que su responsabilidad a efectos administrativos no va a coincidir con el responsable a efectos penales (personas físicas que desempeñan cargos de representante o administrativo). En estos supuestos, el principio *non bis in idem* no puede impedir la aplicación de una sanción penal y otra de carácter administrativo en tanto, que, incluso dándose todas las demás condiciones para su aplicación en la relación sanción penal y administrativa, falta uno de sus elementos fundamentales, como lo es la identidad subjetiva.

En materia de prevención de riesgos laborales la potestad sancionadora por parte de la Administración del Estado es ejercida por distintos órganos, quienes fiscalizan la aplicación de iguales o distintos cuerpos normativos sobre seguridad y salud en el trabajo, aplicando sanciones diferentes, especialmente en lo que dice relación con las multas, cuya cuantía es diferente. Es así, que el artículo 65 de la Ley N° 16.744 otorga al Servicio Nacional de Salud³⁹ la competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad en el trabajo, cualquiera sea la actividad que se desarrolle. Algunas de las sanciones específicas a aplicar están contenidas en la misma ley, respecto de ciertas infracciones, pero las sanciones generales que son aplicables a infracciones que no tienen una sanción específica se encuentran contenidas en el artículo 174 del Código Sanitario, cuerpo normativo a que se remite expresamente el inciso 2° del artículo 68 de la Ley N° 16.744. Por su parte, a la Dirección del Trabajo también le corresponde fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, en los términos señalados en el artículo 191 del Código del Trabajo, en cuyo ejercicio aplica las sanciones específicas previstas para ciertas infracciones tipificadas y las sanciones generales previstas en el Código del Trabajo, especialmente en el artículo 506. La potestad sancionadora de la Dirección del Trabajo es sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen (artículo 184 inciso 4° del Código del Trabajo), con lo que se admite la pluralidad de órganos esta-

³⁹ Actualmente Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI), de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 C del D.L. N° 2.763 incorporado por la Ley N° 19.937.

tales sancionadores, situación en que se encuentra el ex Servicio Nacional de Salud y otros servicios que fiscalizan las normas especiales de seguridad y salud en el trabajo que existen en ciertos sectores de la economía. En esta última situación se encuentra el Servicio Nacional de Geología y Minería, que tiene la competencia general y exclusiva en la fiscalización y aplicación del Reglamento de Seguridad Minera (artículo 4 del Decreto Supremo N° 132 del Ministerio de Minería), pudiendo aplicar por infracción al mismo las sanciones tipificadas entre los artículos 590 al 592 del referido reglamento; y la Autoridad Marítima, que tiene facultades para fiscalizar y sancionar las infracciones al Reglamento sobre Trabajo Portuario (artículo 29 del Decreto Supremo N° 48 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), entre otros servicios públicos.

Si bien es admisible que distintos Servicios Públicos fiscalicen el cumplimiento efectivo de la normativa de prevención de riesgos laborales, y puedan aplicar sanciones frente a infracciones del empleador, ello no es fundamento para que dos o más Servicios Públicos sancionen administrativamente por un mismo hecho a una misma persona natural o jurídica, aunque invoquen normas legales diferentes, toda vez que el fundamento jurídico es el mismo, la vigencia del imperio de la ley y la protección de la vida e integridad física y psíquica de los trabajadores. En virtud del principio *non bis in idem* se impide aplicar una nueva sanción por una conducta ya sancionada.

Desde la perspectiva administrativa, tiene dos vertientes el principio *non bis in idem*. Por una parte, impide que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal e infracción administrativa; y, por otra, que un mismo hecho personal sea considerado, a la vez, objeto de dos sanciones de tipo administrativo; por ejemplo, que de un mismo hecho se deriven dos o más multas. En otras palabras, aunque exista una pluralidad de sistemas represivos del Estado, en todos ellos, por su unidad material, aunque el procedimiento sea distinto, se han de respetar los principios del *ius puniendi* del Estado. Por tanto, si uno de los Servicios Públicos aplica una sanción en el ejercicio del *ius puniendi*, los restantes deben abstenerse de fiscalizar y aplicar una nueva sanción por la misma infracción, bajo el riesgo que la segunda sanción sea dejada sin efecto por vulnerarse el principio *non bis in idem*. La jurisprudencia judicial se ha pronunciado en este sentido, siendo destacable una sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica, que dejó sin efecto una multa aplicada por la SEREMI de Salud de la Región de Arica y Parinacota por vulnerar el principio *non bis in idem*, debido a que el mismo hecho ya había sido sancionado por la Autoridad Marítima, la Capitanía del Puerto de Arica⁴⁰. Sin embargo, la Contraloría General de la República al conocer de una reclamación de una empresa en contra de la sanción aplicada

⁴⁰ Sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica, 18 de mayo de 2012, Rol N° 86 – 2012, identificador Microjuris MJJ32253, disponible en <http://www.microjuris.cl/home.jsp> [consultada el 10 de mayo de 2013].

por la SEREMI de Salud de la Araucanía, por omisión del deber de informar a esa autoridad el accidente laboral de uno de sus trabajadores, señaló que la circunstancia de que la Inspección del Trabajo haya sancionado igualmente a la misma empresa por la omisión de informar tal accidente a la Dirección del Trabajo, no constituía una infracción al principio *non bis in idem*, toda vez que el inciso 4° del artículo 76 de la Ley N° 16.744 establece dos obligaciones de información que le asisten al empleador ante la ocurrencia de accidentes fatales y graves, las que consisten en comunicar tal evento, tanto a la Inspección del Trabajo como a la Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente. En tal circunstancia, a juicio de la Contraloría, resulta improcedente interpretar que el reproche efectuado a la empresa por uno de los organismos fiscalizadores, en razón del incumplimiento de la notificación a éste, impida al otro órgano sancionar la falta de comunicación que se debió practicar a su respecto, pues ello importaría dejar a esta última omisión sin una consecuencia jurídica⁴¹.

El Código del Trabajo en su artículo 191 inciso 3°, si bien no consagra expresamente el principio *non bis in idem* a nivel de sanciones administrativas, lo reconoce implícitamente a nivel de desarrollo simultáneo de dos o más procedimientos sancionadores, al prescribir *“cada vez que uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, se constituya en visita inspectiva en un centro, obra o puesto de trabajo, los demás servicios deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado total término al respectivo procedimiento”*. Pero no obstante la omisión del legislador laboral, ello no constituye obstáculo para aplicar el principio *non bis in idem*, por constituir un principio que está en la naturaleza misma de la potestad sancionadora del Estado, no necesitando reconocimiento a nivel normativo.

Ahora bien, existe un organismo de naturaleza privada que también tiene facultades sancionatorias, las cuales le permiten aplicar sanciones a los empleadores por incumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos laborales. Se trata de las Mutualidades de Empleadores, que están legalmente facultadas para imponer multas y otras sanciones que contempla la Ley N° 16.744, a sus empresas adherentes en caso que éstas no cumplan con sus obligaciones en materia de prevención de riesgos. Este organismo privado para imponer a las entidades empleadoras el cumplimiento de la Ley N° 16.744 y de las normas reglamentarias, cuenta con dos instrumentos básicos, la facultad de aplicar recargos a la cotización adicional diferenciada, de acuerdo con el inciso 2° del artículo 16 de la Ley N° 16.744 y el Decreto Supremo N° 67 de 1999, en especial, conforme al artículo 15 del referido cuerpo reglamentario, y la de aplicar multas, conforme a lo preceptuado en el artículo 80 de la referida ley.

⁴¹ Dictamen N°29.169, de 17 de mayo de 2012.

Es perfectamente posible que una Mutualidad de Empleadores y un Servicio Público o bien los Tribunales de Justicia con competencia penal sancionen una misma infracción del empleador a la normativa sobre higiene y seguridad en el trabajo, surgiendo la legítima duda acerca de si es compatible la potestad sancionadora de las Mutualidades de Empleadores con la potestad sancionadora del Estado por un mismo hecho respecto de una misma persona. Una primera respuesta sería decir que se vulnera el principio *non bis in idem*, siendo incompatibles ambas potestades, excluyendo la primera que es ejercida a la otra. Sin embargo, nos inclinamos por decir que no se vulnera el principio *non bis in idem*, fundando nuestra conclusión en diversos argumentos. En primer lugar, porque la vigencia de dicho principio ha sido admitida, por la doctrina mayoritaria, exclusivamente en el contexto del *ius puniendi* del Estado, por tanto, sólo en el ámbito del poder punitivo del Estado puede tener aplicación el principio *non bis in idem*, y su aplicación analógica está vedada en el ámbito de organizaciones privadas, como lo son las Mutualidades de Empleadores, en las que no concurre la identidad de razón con los poderes públicos, por lo que han de atenerse en el ejercicio de sus facultades sancionadoras a normas y procedimientos de control sensiblemente diferentes de los que rigen para el poder punitivo del Estado. En segundo lugar, estimamos que las sanciones aplicadas por las Mutualidades de Empleadores son de naturaleza accesoria a las aplicadas por órganos del Estado, y siempre han sido compatibles las sanciones accesorias con las principales. Fundamento legal de este último argumento lo constituye el inciso 2° del artículo 68 de la Ley N° 16.744, al hacer compatible las sanciones aplicadas por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva con el recargo en la cotización adicional aplicada por la Mutualidad de Empleadores respectiva, en conformidad a lo dispuesto en la referida ley⁴². Por tanto, el recargo de la cotización aplicada por las SEREMI de Salud al empleador y, además, la aplicación de otra sanción prevista por la normativa por infracción a las normas sobre prevención de riesgos laborales, son perfectamente compatibles, al ser la primera accesoria de la segunda, así lo deja entrever el inciso 2° del artículo 16 de la Ley N° 16.744 y el artículo 15 inciso 1° del Decreto Supremo N° 67 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, al emplear las expresiones “*sin perjuicio de las demás sanciones que les correspondan*” y “*podrán además*”, respectivamente.

En todo caso, en los supuestos en que se sanciona al empleador por la Mutualidad de Empleadores y sucesivamente por un Servicio Público o bien por los Tribunales de Justicia Penales, o bien a la inversa, por los mismos hechos, la aplicación de una sanción puede invocarse para disminuir la entidad de la

⁴² Dispone el artículo 68 inciso 2° de la Ley N° 16.744: “*El incumplimiento de tales obligaciones será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales, sin perjuicio de que el organismo administrador respectivo aplique, además, un recargo en la cotización adicional, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley*”.

sanción aplicada por el otro órgano, pero no ya fundado en el principio *non bis in idem*, sino más bien en el principio de proporcionalidad, conforme al cual una sanción podría ser atenuada por la aplicación de una sanción previa por un organismo distinto fundado en los mismos hechos⁴³.

En los casos en que exista la posibilidad de aplicar sanciones administrativas y penales a un mismo sujeto por un mismo ilícito, puede no resultar acertado aplicar el castigo de menor entidad, lo que ocurre cuando el mismo no guarda coherencia con la infracción sancionada, no sancionándose al empleador con una sanción acorde a la contravención. Es así que las infracciones graves no deben ser sancionadas con multas insignificantes, las que son posibles aplicar debido a la amplia discrecionalidad que tienen los órganos del Estado en la materia. En estos casos es conveniente que se aplique la mayor sanción, que generalmente es la penal, debiéndose inhibir los órganos de la Administración de aplicar una sanción. Para lo cual es necesario que exista una coordinación entre los distintos órganos del Estado, debiendo los funcionarios de la Administración poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos que pueden configurar un delito.

VI. Conclusiones.

No existen dudas que a la potestad administrativa del Estado en materia de prevención de riesgos laborales, de que están dotados los diversos Servicios Públicos encargados de la fiscalización de la normativa sobre higiene, seguridad y salud en el trabajo, le son aplicables los principios generales del derecho penal, entre ellos los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y *non bis in idem*, por constituir ambas potestades sancionadoras manifestación del *ius puniendi* estatal. Si bien, los mismos no están reconocidos expresamente en el ordenamiento jurídico nacional, son inherentes a la potestad sancionadora estatal, con la salvedad de los principio de legalidad y tipicidad, no pudiendo ser desconocidos por los órganos dotados de potestad sancionadora.

Los principios analizados constituyen no sólo una guía para los órganos del Estado que aplican sanciones en supuestos de infracción a las normas sobre

⁴³ En este sentido, la doctrina nacional ha señalado que “cuando los hechos sean constitutivos de injusto penal y administrativo, la sanción penal es absolutamente prioritaria y excluye la sanción administrativa, de tal manera que, entonces, a la autoridad administrativa le estaría vedado pronunciarse sobre sanciones administrativas hasta no existir previamente un pronunciamiento por el órgano penal” y que para el caso inverso, es decir, “si un Estado ha tomado la decisión de imponer una pena administrativa, a la que llegó de forma más expedita, atendido los menores niveles de respeto de las garantías que en la práctica se presenta, deberá renunciar a imponer una pena penal en la medida que se cumplan la identidad de sujeto, hecho y fundamento”, en CASTILLO VERA, Francisco Victorino, *Vulneración del principio non bis in idem en el sistema de sanciones estatales (penales y administrativas): inaplicabilidad por inconstitucionalidad*, publicado en Microjuris. Boletín N° MJD321. Doctrina. 07.01.2009, pp. 16-17.

prevención de riesgos laborales, sino también límites y garantías para las empresas y entidades empleadoras que pueden ser sancionadas, toda vez, que no pueden ser vulnerados, y de serlo la vulneración debe ser corregida por el Tribunal de Justicia competente al controlar la potestad sancionadora ejercida por la Administración del Estado. El problema que se observa es que al no existir un reconocimiento expreso de dichos principios en la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, sino sólo manifestaciones implícitas, al regularse ciertos deberes y obligaciones de las empresas y entidades empleadoras, ciertas sanciones aplicables, como también al existir normas que contravienen abiertamente algunos principios del *iuis puniendi* estatal, los mismos pueden ser vulnerados por los Servicios Públicos que constatan infracciones y aplican sanciones, quedando de cargo del sujeto sancionado impugnar la sanción mediante los medios que le proporciona el ordenamiento jurídico.

Es por ello que se hace imperioso establecer y regular, como ocurre en el derecho comparado⁴⁴, un procedimiento administrativo sancionador estatal en materia de prevención de riesgos laborales, en el cual no sólo se regulen y tipifiquen con el apoyo de reglamentos y decretos las distintas infracciones que pueden cometer las empresas, sino también las distintas sanciones aplicables, estableciendo una graduación de las infracciones y sanciones, todo ello con pleno respeto de los principios del *iuis puniendi* del Estado, los cuales son recomendables de reconocer expresamente, determinando su contenido esencial, tal como ocurre con algunos principios del proceso y del procedimiento en materia laboral y de familia. Una reforma legal en este sentido permitiría no sólo a los Servicios Públicos cumplir de mejor manera su función sancionadora, también permitiría a las personas que pueden ser sancionadas conocer con mayor claridad las sanciones de que pueden ser objeto, y respecto de qué infracciones, todo lo cual es necesario en un Estado democrático como es el nuestro. Mientras ello no ocurra, debe seguirse confiando en que los órganos del Estado respetarán los principios del *iuis puniendi* estatal al momento de aplicar sanciones a las empresas y empleadores frente a infracciones a las normas sobre prevención de riesgos laborales, y en el evento de infringirse, que puedan ser corregidas las infracciones por los Tribunales de Justicia.

Bibliografía citada.

ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, "Algunos Problemas del Derecho Administrativo Penal". *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 182, LV (Jul-Dic 1987).

⁴⁴ En el derecho laboral español existe la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), donde se tipifican las infracciones y sanciones en el orden laboral, prevención de riesgos laborales, seguridad social, entre otros, como también el procedimiento sancionador. Ley que es complementada con cuerpos reglamentarios y legales especiales.

"Un lustro de sanciones administrativas (1988-1992)". En *Revista de Derecho Público*, Vol. 1991 N° 50.

BARBERO, Marino, "¿Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas?, Doctrina Pena". En *Teoría y Práctica en las Ciencias Penales*, año 9, N° 33 a 36, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

BLASCO PELLICER, Ángel. *Sanciones Administrativas en el Orden Social*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

BOETTIGER PHILIPPS, Camila, "El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". En *Revista Actualidad Jurídica*, N° 20 – julio 2009 – Tomo II.

BRANDANA, José Ángel. "Sanciones administrativas y sanciones penales. La problemática del principio Non Bis In Ídem". En MATUS ACUÑA, Jean Pierre (Editor). *Derecho Penal del Medio Ambiente. Estudios y Propuesta para un Nuevo Derecho Penal Ambiental Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004.

CASTILLO VERA, Francisco Victorino, "Vulneración del principio non bis in ídem en el sistema de sanciones estatales (penales y administrativas): inaplicabilidad por inconstitucionalidad", publicado en *Microjuris*. Boletín N° MJD321. Doctrina, 2009.

COS EGEA, Manrique, *Responsabilidad Administrativa del Empresario en materia de Prevención de Riesgos Laborales*. Editorial La Ley, Madrid, 2010.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, "El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal". *Revista de Derecho Universidad Austral*, Vol. xxv – N° 2 – diciembre 2012.

CURY URZÚA, Enrique. *Derecho Penal. Parte General. Tomo I*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1992.

DEL REY GUANTER, Salvador. *Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social Español, Madrid, 1990.

DIEZ SCHWERTER, José Luis, "La Culpa del Empresario por Accidentes del Trabajo: Modernas Tendencias Jurisprudenciales", en AA. VV. *La responsabilidad por accidentes del trabajo*. Cuadernos de Extensión Jurídica (10), Universidad de los Andes, 2005.

GUTIERREZ-SOLAR CALVO, Beatriz, *Culpa y Riesgo en la Responsabilidad Civil por Accidentes del Trabajo*. Editorial Civitas, Madrid, 2004.

HUERTA, Susana. "Principio de Legalidad y Normas Sancionadoras". En *el Principio de Legalidad*. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

MARTIN VALVERDE, Antonio; RODRIGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ, Fermín y GARCIA MURCIA, Joaquín, *Derecho del Trabajo*, Vigésimo segunda edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2013.

MARTÍNEZ-BUJÁN, Carlos. *Derecho Penal Económico. Parte General*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

PEREZ, Mercedes. *La prohibición constitucional de incurrir en Bis In Ídem y las Sanciones en Protección del Medio Ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

ROMÁN CORDERO, Cristián, "El castigo en el Derecho Administrativo". En *Revista Derecho y Humanidades*, N° 16, vol. 1, 2010.

SCHÜNEMANN, Bernd. *Aspectos Puntuales de la Dogmática Jurídico- Penal*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2007.

VERGARA BLANCO, Alejandro. "Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador". En *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Sede Coquimbo, Sección Estudios*, Año 11 - N° 2 – 2004.