CORTE SUPREMA DE CHILE

Rol N° 6068-2009 - 22 de septiembre de 2011

Santiago, veintidós de septiembre de dos mil once.

Vistos:

En estos autos rol Nº 6068-2009, sobre juicio sumario regido por el artículo 171 del Código Sanitario, el Instituto de Salud Pública ha interpuesto recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que revocó el fallo de primera instancia que había rechazado la demanda interpuesta por don Alejandro Weinstein Manieu, en la calidad de representante legal de Laboratorios Recalcine S.A. y por don Carlos Olguín Román, Director Técnico de dicha sociedad, y en su lugar la acogió, dando lugar a la alegación de prescripción de la acción sancionatoria.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el recurso de nulidad sustancial denuncia la infracción de los artículos 94 del Código Penal y 2515 del Código Civil.

Explica el recurrente que yerra la sentencia al aplicar el primero de los artículos en lugar del último, como consecuencia de concluir que la infracción administrativa tiene naturaleza de falta penal dado que su comisión se sanciona con multa. Expresa que examinado el artículo 21 del Código Penal, éste divide las penas en penas de crímenes, de simples delitos y de faltas, indicando seguidamente que la multa es una pena común a las tres clases anteriores. Señala que el sólo hecho que un acto ilegal sea castigado con una sanción de multa no lo convierte en una falta, pues bien pueden sancionarse con multa los crímenes o simples delitos. Agrega que el artículo 20 del Código Penal establece que no se reputan penas las multas que los superiores

impongan a sus administrados en uso de sus atribuciones gubernativas. Concluye entonces que la multa administrativa no es una pena y por ello no pu ede ser utilizada como elemento para determinar la naturaleza jurídica de falta atribuida a la infracción administrativa. Aduce que además es necesario tener en cuenta los siguientes elementos: a) Las normas establecidas en los artículos 94 y 95 del Código Penal se encuentran insertas dentro del título denominado ?De la extinción de la responsabilidad penal?, tipo de responsabilidad que emana de la comisión de un delito penal, específicamente de una falta; b) No es posible sostener la naturaleza jurídico penal de la infracción denunciada, puesto que las normas infringidas por el reclamante no contemplan un tipo penal expreso, teniendo especial relevancia el hecho que el conocimiento de aquélla es entregado al Instituto de Salud Pública como ente administrativo y al juez civil competente como ente judicial; c) Existe regulación administrativa de otros entes dotados de facultades fiscalizadoras y sancionatorias que establecen normas contrarias a los principios penales invocados por los actores, a modo ejemplar, el artículo 44 inciso segundo del D.F.L. Nº 251 de 1931, el cual dispone que ?las sanciones señaladas en los números 1º y 2º podrán ser aplicadas a la sociedad o a las personas que ocuparen los cargos de directores, gerentes u otros apoderados a la época del hecho constitutivo de infracción, a menos que constare su falta de participación o su oposición al mismo?, disposición de la cual no resulta sostenible la pretensión de asimilación al derecho penal, por cuanto se permite sancionar por infracciones administrativas a personas jurídicas; d) Existen normas que establecen plazos de prescripción distintos y muy superiores a los seis meses, como por ejemplo el artículo 33 del D.L. Nº 3538 de 1980, que dispone que ?la Superintendencia no podrá aplicar multa a un infractor, luego de transcurridos cuatro años desde la fecha en que hubiere terminado de

cometerse el hecho penado o de ocurrir la omisión denunciada? y que ?la acción de cobro de una multa prescribe en el plazo de dos años contados desde que se hizo exigible, conforme a lo establecido en los artículos 30 y 31 de este decreto ley?, lo que deja de manifiesto que la prescripción de las infracciones administrativas se realiza desde una óptica distint
a a la del derecho penal; y e) El Código Penal regula los delitos contra la salud pública, cuestión que resulta congruente con nuestro sistema normativo, en cuanto cada vez que el legislador ha estimado necesario establecer tipos penales respecto de ciertos ordenamientos jurídicos los ha establecido expresa y separadamente de las infracciones administrativas correspondientes, como sucede, por ejemplo, en el caso de la legislación tributaria.

Asegura el recurrente que sólo cabe aplicar el único derecho común existente, esto es aquel contenido en el Código Civil, el cual en su artículo 2515 inciso primero establece que la prescripción de las acciones ordinarias es de cinco años. Por consiguiente, habiendo transcurrido entre la fecha de ocurrencia de los hechos materia del sumario sanitario -15 de enero de 1998- y la fecha de inicio del sumario sanitario -20 de marzo de 2001- un plazo menor a los cinco años, la alegación de prescripción debió ser desestimada.

Segundo: Que al explicar la forma como el error de derecho denunciado influyó en lo dispositivo de la sentencia, el recurso señala que de haberse aplicado correctamente los preceptos precitados la decisión habría sido la contraria a la que se asentó, esto es, se habría desestimado la alegación de prescripción y en definitiva se habría rechazado la reclamación deducida.

Tercero: Que la sentencia de segunda instancia estableció que los hechos en que se funda el sumario sanitario corresponden a una infracción administrativa que el Código Sanitario sanciona con multa.

Agregó que dicho cuerpo legal no se refiere a la prescripción como modo de extinción de la responsabilidad derivada de infracciones de carácter administrativo, por lo que resulta necesario acudir supletoriamente a las normas del Código Penal como estatuto general sancionador. Añadió que al margen de las diferencias que puedan existir en cuanto a la naturaleza de las infracciones administrativas y las faltas penales, las sanciones pecuniarias que en cada caso sean aplicables deben quedar sometidas a un mismo estatuto desde el punto de vista de los derechos y garantías de los particulares y que no es razonable dejar de aplicar la prescripción a esta clase de infracciones, especialmente si se considera que ésta se aplica a los crímenes y simples delitos contra la salud tipificados en el Código Penal. Concluyó que cabe acoger la excepción de prescripción alegada puesto que la infracción se cometió el día 15 de enero de 1998 y el sumario sanitario se inició el día 20 de marzo de 2001, vale decir, una vez transcurrido en exceso el plazo que la ley contempla para la prescripción de la acción destinada a hacer efectiva la responsabilidad contravencional.

Cuarto: Que el análisis de la materia en referencia debe iniciarse desestimando toda posición que propugne la imprescriptibilidad de las infracciones y sanciones administrativas respecto de aquellas situaciones donde la ley correspondiente no haya establecido de manera expresa un plazo determinado para que opere la prescripción. Como lo ha afirmado reiteradamente esta Corte, refiriéndose al tema, la prescripción extintiva constituye un principio general de derecho que adquiere presencia plasmándose positivamente en todo el espectro de los distintos ordenamientos jurídicos, resultando excluida sólo en aquellos casos donde por ley o atendida la naturaleza de la materia, se establece la imprescriptibilidad de las acciones.

Ella representa, en efecto, junto a otras instituciones como la

caducidad, los plazos, el abandono del procedimiento y la preclusión, una manifestación determinante, en el ámbito de las relaciones jurídicas, del factor tiempo.

Mediante la prescripción extintiva se propende al resguardo del orden social y a la seguridad, estabilidad y consolidación de las relaciones jurídicas. De allí que juristas como Savigny hayan afirmado que se trata de una de las instituciones más importantes y saludables en el campo del derecho y que se haya agregado que resu
lta condición insustituible para la tranquilidad colectiva, desde que sin ella la sociedad sería un caos o un estado de conflicto permanente.

Quinto: Que aceptándose entonces como premisa que, aun en el silencio de la ley ?tal como ocurre en el caso de que se trata en estos autos? las infracciones y sanciones administrativas han de someterse a los efectos jurídicos de la prescripción, corresponde determinar la modalidad del plazo o extensión del tiempo con que cuenta la Administración para ejercer las acciones destinadas a fiscalizar y sancionar los ilícitos ubicados en el ámbito de su potestad represiva.

Sexto: Que semejante cuestión se encuentra 'edntimamente vinculada con la naturaleza de las sanciones administrativas y del Derecho Administrativo Sancionador, bajo cuyo imperio aquéllas se investigan y aplican por la Administración.

Se entiende que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal tienen un origen común en el ius puniendi único del Estado, del cual constituyen manifestaciones específicas tanto la potestad sancionatoria de la Administración como la potestad punitiva de los Tribunales de Justicia.

De esta similitud se desprende como consecuencia la posibilidad de aplicar supletoriamente en el ámbito de las sanciones administrativas algunos de los principios generales que informan al Derecho Penal.

Séptimo: Que corresponde desestimar, asimismo, la opinión ?que

también suele sustentarse? proclive a aplicar supletoriamente en el derecho administrativo sancionador el plazo de 5 años establecido en el artículo 2515 del Código Civil para la prescripción de largo tiempo, propia de las acciones ordinarias vinculadas al derecho de las obligaciones, tanto por la distinta naturaleza que ostentan las acciones relativas al ámbito sancionatorio ?de indiscutible pertenencia al campo del Derecho Público? y aquéllas que sirven para salvaguardar las acreencias del derecho común, inspiradas en principios jurídicos pertenecientes al orden privado y reguladas en dicho Código, como en razón de los fundamentos sobre los que reposa el instituto de la prescripción extintiva.

En efecto, para que ésta pueda operar deben conjugarse dos factores: por un lado el transcurso del tiempo y, por el otro, la inactividad del acreedor, cuya desidia en la cautela de su derecho es castigada por el legislador con la prescripción de la acción pertinente.

Desde esta última perspectiva, no parece razonablemente justificada la sujeción de ambas clases de acciones al plazo común de prescripción de 5 años previsto en el Código Civil, puesto que no es dable exigir el mismo grado de diligencia y esmero en el resguardo de sus intereses a personas con patrones medianos de cultura, como son, en general, los destinatarios del derecho común, que a los órganos de la Administración, institucionalmente encargados de ejercer las potestades sancionatorias, cuyos integrantes necesariamente deben contar con capacidades, destrezas y recursos jurídicos, material es y tecnológicos adecuados para cumplir con oportunidad el mandato que la ley les impone en orden a fiscalizar y perseguir las conductas que transgreden el ordenamiento administrativo en procura de su adecuada sanción.

La conclusión, obvia, que de ello se sigue no puede ser otra que los agentes fiscalizadores en lo administrativo deben contar con un

régimen general de plazos más exiguos en el ejercicio de sus funciones de supervisión que los que el ordenamiento reconoce al acreedor común para la cautela de sus derechos.

Octavo: Que en el orden de los principios rectores y de los razonamientos desarrollados precedentemente, no corresponde dar cabida a las argumentaciones que a veces suelen aducirse acerca de que un plazo de prescripción de seis meses resultaría exiguo para sanciones relativas a contravenciones que afectan a bienes jurídicos de trascendencia en el ámbito social y económico. Dicha consideración si bien resulta atendible, no puede tener cabida por cuanto se trata de una cuestión que

está dentro de la esfera de competencia del legislador, el cual cuenta para ello con dos vías: establecer, con carácter general, una graduación en los plazos de prescripción, atendida la gravedad de las infracciones, como se postula en el Proyecto de Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios; o bien fijar en la ley particular un término de prescripción acorde con la entidad de las contravenciones a sancionar, como ocurrió con la Ley N° 20.361, que modificando el artículo 20 del D.L. N° 211 de 1973 que fija normas sobre Protección a la Libre Competencia, elevó a cinco años el plazo de prescripción de las acciones destinadas a perseguir las conductas previstas en la letra a) del artículo 3° de dicho cuerpo legal (relacionadas con acuerdos colusivos entre agentes económicos en desmedro de la libre competencia en los mercados).

Noveno: Que al término de las reflexiones anteriores no cabe sino concluir, en congruencia con las ideas en ellas expresadas, ?que han sido, en lo esencial, compartidas por la jurisprudencia reiterada de esta Corte? que, en ausencia de una regla específica sobre el punto, las infracciones y sanciones administrativas deben prescribir en el plazo de seis meses establecido para las faltas en los artículos 94 y 97 del

Código Penal.

Décimo: 0 Que, acorde con lo razonado, en la especie la autoridad sanitaria tomó conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción el día 15 de enero de 1998, iniciándose el sumario sanitario el día 20 de marzo de 2001, el cual concluyó con la resolución exenta N° 010577 de 13 de noviembre de 2002 que impuso multas de 160 unidades tributarias mensuales a don Alejandro Weinstein Manieu ?representante legal de Laboratorios Recalcine S.A. y de 80 unidades tributarias mensuales a don Carlos Olguín Román, Director Técnico del referido laboratorio, por infracción al artículo 24 del Decreto Supremo N° 1876 de 1995 del Ministerio de Salud. En consecuencia, aplicando el artículo 94 del Código Penal, la infracción imputada a los reclamantes se encontraba prescrita al momento de ejercer el ente fiscalizador la acción persecutoria correspondiente.

Undécimo: Que por lo precedentemente expuesto y razonado el recurso de casación en el fondo debe rechazarse, puesto que los sentenciadores al acoger la prescripción opuesta por el actor no han incurrido en las transgresiones de ley denunciadas.

De conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fojas 175 en contra de la sentencia de veintisiete de abril del año dos mil nueve, escrita a fojas 173.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Pierry, quien estuvo por acoger el recurso de casación en el fondo deducido y rechazar la petición de prescripción extintiva de la acción infraccional ejercida por la demandada, por las siguientes consideraciones:

1°) Que es útil precisar que la circunstancia de encontrarse reguladas algunas responsabilidades por normas de derecho público no impide que ellas puedan extinguirse por el transcurso del tiempo, en razón

que la prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas y, por ello, puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al derecho público. Por consiguiente, acorde a este predicamento, la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo como regla general, la que sólo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad.

2°) Que asentada la premisa que la prescripción, como regla general, es aplicable también en el ámbito del derecho administrativo sancionador, cabe consignar que el Código Sanitario no contempla disposiciones que establezcan la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a castigar las infracciones administrativas relativas a la normativa del ramo.

3°) Que ante la ausencia de norma expresa
en el ordenamiento citado, y tratándose de disposiciones especiales, debe entenderse que -en lo no contemplado expresamente en ellas- deben aplicarse supletoriamente las reglas del derecho común que, según la materia específica, correspondan.

4°) Que en orden a dilucidar esta cuestión cabe considerar que en el ámbito que se trata no corresponde aplicar la prescripción de seis meses que respecto de las faltas contempla el artículo 94 del Código Penal. En efecto, la sola circunstancia que la infracción conlleve una sanción pecuniaria no transforma ese ilícito en una falta penal o deba reputársele como tal, toda vez que esta sanción es, según el artículo 21 del Código Penal, una pena común para los crímenes, simples delitos y también para las faltas.

5°) Que si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado ?ius puniendi? del Estado, no es menos cierto que la sanción administrativa es independiente de la sanción penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del

derecho penal en materia de sanción administrativa, no siendo razonable aplicar el plazo de prescripción de las faltas, porque al ser una prescripción de corto tiempo ?seis meses- resultaría eludida la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos y la sanción contemplada en la ley carecería de toda finalidad preventiva general.

6°) Que esta independencia entre la sanción administrativa y la sanción penal queda claramente establecida si se considera que la primera puede afectar a las personas jurídicas, en cambio en la legislación penal chilena ello resultaría imposible.

7°) Que, por lo demás, las consideraciones que la jurisprudencia y la doctrina han venido formulando acerca de la unidad del poder sancionador del Estado -más allá de las naturales diferencias entre las sanciones administrativas y las penal es- y a la necesidad de someter a unas y otras a un mismo estatuto de garantías, sus diferencias no pueden ser dejadas de comprender o soslayar y de ser apreciadas separadamente.

8°) Que, en efecto, si bien principios elementales entre una y otra son comunes y lógicos, como ocurre con los relativos al non bis in idem, a la irretroactividad de la ley sancionadora, al principio pro reo y a la necesidad de prescripción de la respectiva acción persecutoria, no es posible desentenderse de la imposibilidad jurídica que se advierte en asimilar la contravención administrativa a una falta penal -única manera de concluir en un plazo de prescripción de seis meses para la respectiva acción persecutoria- la que surge de la naturaleza intrínseca del castigo.

9°) Que desde luego, por cuanto la sanción penal presenta características ineludibles, suficientemente estudiadas por la doctrina, como son las de su moralidad, esto es, su fundamento ético; su aflictividad, destinada al restablecimiento del equilibrio social

perturbado; su proporcionalidad a la naturaleza de la ilicitud penal de que se trate; su personalidad o individualidad; su igualdad, esto es, una misma conducta debe tener una idéntica sanción; su ejemplaridad, es decir, su potencialidad de intimidación; su publicidad, no sólo respecto del castigo sino del justo proceso que a ella condujo; su certeza e ineludibilidad; su prontitud, en relación a su comisión; su revocabilidad para remediar una eventual injusticia; su temporalidad y divisibilidad, para amoldarse a las características del hechor, todas condiciones no necesariamente presentes en la sanción administrativa, pero sí, aplicables a crímenes, simples delitos y faltas.

10°) Que, además, si bien en doctrina es posible hablar de algunos simples delitos y faltas como ?delitos bagatelas o enanos?, no por ello han dejado de ser tratados como infracciones propias del derecho penal e interpretados de acuerdo con sus principios. De donde se desprende que por nimia que fuere la sanción anexa al hecho, éste no deja de ser delito penal por tal circunstancia.

11°) Q

ue, de otra parte, tampoco puede decirse del derecho penal o del derecho procesal penal que formen parte del derecho común (Corpus Iuris Civilis), puesto que los primeros, son especiales en relación al último, atendida la limitada proporción de ci udadanos al cual se aplican, la particularísima función social que desempeñan y la finalidad directa a la cual apuntan. Por otra parte, ha sido costumbre de los juristas, desde los tiempos romanos, aludir al derecho civil como al derecho común por excelencia, puesto que todo ser humano, desde la inscripción de su nacimiento hasta aquella de su defunción, ha vivido en todos los actos jurídicos de su existencia sujeto a este derecho; y, muy excepcionalmente, al derecho penal y procesal penal, si llegara a incurrir en delito.

12°) Que también es útil recordar el artículo 20 del Código Penal, en

cuanto señala que ?no se reputan penas?. las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas?. Estas últimas, las atribuciones gubernativas, son aquellas que corresponden al Estado administrador como propias del ius puniendi que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo.

13°) Que, por último, aceptar la prescripción de seis meses para la aplicación de la sanción administrativa atenta contra la debida relación y armonía que debe guardar la legislación, ya que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida contra particulares, prescriba en el plazo de seis meses.

14°) Que, entonces, el defecto normativo de omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción en el Código Sanitario, en que incurriera el legislador, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, actual y común, la solución del problema que ha sido promovido debiendo acudirse a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil.

15°) Que, en este punto conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento civil en materia de prescripción de las acciones que aquí se tratan no lo es en carácter supletorio, basada en principios generales del derecho, sino en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las

municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

16º) Que entonces, habida consideración que desde la fecha en que la autoridad sanitaria tomó conocimiento del hecho constitutivo de la infracción el día 15 de enero de 1998 y la fecha en que se inició el sumario sanitario el día 20 de marzo de 2001 no había transcurrido el plazo de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, cabe concluir que los jueces del fondo incurrieron en yerro jurídico al concluir que la acción sancionatoria se encontraba prescrita.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Pierry.

Rol Nº 6068-2009.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sr. Haroldo Brito C. y los Abogados Integrantes Sr. Nelson Pozo S. y Sr. Arnaldo Gorziglia B. No firma el Abogado Integrante Sr. Gorziglia, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, por estar ausente.

Santiago, 22 de septiembre de 2011.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a

veintidós de septiembre de dos mil once, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.

Copia no oficial generada por Diario Constitucional a partir del Buscador de Jurisprudencia del Poder Judicial de Chile (juris.pjud.cl).