CORTE SUPREMA DE CHILE

Rol N° 7629-2009 - 30 de agosto de 2011

Santiago, treinta de agosto de dos mil once.

Vistos:

En estos autos rol Nº 7629-2009, sobre juicio sumario de reclamación de multa por transgresión a la normativa sanitaria, don Alejandro Weinstein Manieau en su calidad de representante legal de Laboratorios Recalcine S.A. ha interpuesto recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primera instancia que rechazó su reclamo en contra de la Resolución N° 002379 de 28 de marzo de 2006, dictada por la Directora del Instituto de Salud Pública, que le aplica una multa de cien (100) unidades tributarias mensuales por su responsabilidad en la infracción de los artículos 21 y 93 del Decreto Supremo N° 1876 de 1995 del Ministerio de Salud.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el recurso de nulidad denuncia la infracción de los artículos 174 del Código Sanitario, 19 a 24 del Código Civil y 94 del Código Penal.

Explica que el yerro jurídico se configura porque el tribunal sentenciador no acogió su pretensión de que se declarara prescrita la in fracción materia del sumario sanitario. Asevera que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 174 del Código Sanitario, la sanción aplicable a la infracción de reglamentos es la de multa, de manera que la naturaleza de dicha contravención es la de una falta. Agrega que empleando los elementos lógico y sistemático de interpretación de la ley se arriba a la conclusión que debe acudirse a la legislación que

regula las faltas, esto es, el Código Penal, que en su artículo 94 dispone que la acción penal prescribe en seis meses respecto de esa clase de contravenciones. Afirma que habiendo transcurrido más de seis meses desde el quebrantamiento -septiembre de 2004- y la instrucción del referido sumario -27 de diciembre de 2005- debió declararse la prescripción de la acción persecutoria de la autoridad sanitaria.

Segundo: Que al explicar la forma cómo 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 arribó, es decir se habría acogido la reclamación por haberse concluido que la infracción se encontraba prescrita.

Tercero: Que es necesario consignar que la sentencia de primera instancia ?confirmada sin modificaciones- estableció la existencia de una infracción reglamentaria cometida en el mes de septiembre de 2004 por la distribución gratuita del producto farmacéutico Tinox comprimidos 2,5 mg. en una forma distinta a las autorizadas por el reglamento antes citado.

Enseguida desestimó la alegación subsidiaria de prescripción de seis meses puesto que conforme al artículo 20 del Código Penal no se reputan penas las multas que se impongan a los administrados en uso de atribuciones gubernativas. Con ello, sostiene la sentenciadora, queda de manifiesto que las multas no constituyen penas, por lo que ?malamente se las puede considerar faltas y, menos aún, aplicar el régimen de prescripción establecido para ellas en el Código Penal?.

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 expr esa 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, u na 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 resulta 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 -como ocurre en la especie? 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 íntimamente vinculada con la naturaleza de las sanciones administrativas y del Derecho Administrativo Sancionador, bajo cuyo imperio aquéllas se aplican por la Administración.
Se entiende que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho

Penal tienen origen común en el ius puniendi único del Estado, del cual consti tuyen manifestaciones específ icas 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 cinco 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 si se atiende a 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 cinco años prevista 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, materiales 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 desde la perspectiva con que se ha venido analizando el tema en cuestión, no resulta jurídicamente
acertado postular respecto de las acciones destinad as a sancionar infracciones administrativas, de clara adscripción al derecho público punitivo, la aplicación del artículo 2497 del Código Civil, según el cual las reglas relativas a la prescripción establecidas en ese cuerpo normativo ?entre las que se cuenta el artículo 2515? se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, pues por su ubicación dentro del Código Civil en el Título XLII con que se clausura su Libro Cuarto que trata ?De las Obligaciones en general y de los Contratos?, no cabe duda que el mencionado precepto se encuentra referido únicamente a las obligaciones que se originan en las fuentes indicadas por los artículos 1437 ?con que se inicia precisamente el Libro Cuarto del Código? y 2284. Esto es, a las obligaciones que nacen de los contratos, de los cuasicontratos, de los delitos y cuasidelitos ?de índole civil? y de la ley, y que esencialmente pertenecen al derecho privado o común, como ha tenido oportunidad de señalarlo esta Corte al conocer de acciones sobre responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones ilícitas de sus agentes u originadas en declaraciones

de nulidad de derecho público.
Noveno: Que en el orden de los principios rectores 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 demasiado breve para sanciones relativas a contravenciones que afectan a bienes jurídicos de trascendencia en el ámbito social y económico.
Consideración que, resultando plausible, corresponde atender al legislador, el cual cuenta para ello con dos vías: establecer, con carácter general, una gradación en los plazos de prescripción atendida la gravedad de las infracciones, o bien fijar en la ley particular un término de prescripción acorde con la entidad de las contravenciones a sancionar.
Décimo: 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 artí culos 94 y 97 del Código Penal.
Undécimo: Que asentado lo anterior, cabe consignar a continuación que el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil dispone que para que se justifique la anulación de una sentencia por la vía de la casación en el fondo es indispensable que la sentencia objeto de este recurso no sólo haya sido pronunciada con infracción de ley, sino que ésta haya influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo.
Esta última exigencia implica que no obstante constatarse la comisión de un error de derecho en la sentencia impugnada por casación, el recurso habrá de ser desestimado si, en el evento de no haberse incurrido en la infracción de ley, la decisión del asunto habría sido la

misma.

Duodécimo: Que si bien la sentencia en examen desestimó aplicar el término de prescripción de seis meses contemplado en el artículo 94 del Código Penal en el caso de autos, lo cierto es que aun en el evento de aplicar esta última norma, se habría arribado a la misma decisión a que llegaron los sentenciadores de la instancia.

En efecto, del examen de la Resolución Exenta N° 002379 de 28 de marzo de 2006 que impone la sanción pecuniaria reclamada es posible constatar que entre la fecha en que acaeció el hecho constitutivo de la infracción ?16 de septiembre de 2004- y el inicio del sumario respectivo -27 de diciembre de 2005- el Instituto de Salud Pública desplegó una intensa actividad en orden a recabar los antecedentes necesarios para resolver si existía mérito para iniciar un sumario sanitario respecto de la empresa infractora. Ello trasunta de manera prístina la voluntad de la autoridad de ejercer sus facultades fiscalizadoras una

vez que tomó conocimiento del hecho que aparecía como constitutivo de transgresión a la legislación sanitaria.

De este modo, no hubo una inactividad de parte del órgano público que deba ser castigada con la prescripción de la acción pertinente, sino por el contrario de inmediato dirigió sus acciones a verificar si el acta evacuada por sus inspectores el 16 de septiembre de 2004 reunía los requisitos suficientes para iniciar formalmente una investigación sumaria en contra de la empresa denunciada.

Décimo tercero: Que, por consiguiente, resulta manifiesto que el error en que incurrió el fallo al desesti mar la aplicación del artículo 94 del Código Penal, no tiene influencia sustancial en lo dispositivo de la sentencia y, por tal motivo, no cabe sino rechazar el recurso de casación en el fondo interpuesto en este proceso.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 764, 767, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de fojas 210 en contra de la sentencia de veintiuno de julio de dos mil nueve, escrita a fojas 205.

Se previene que el Abogado Integrante señor Bates concurre a la decis ión teniendo especialmente presente las s iguientes consideraciones:

1°- Que el plazo de prescripción aplicable al caso sublite se inscribe en un tema más amplio que, partiendo del concepto de unidad del derecho, trata las relaciones existentes entre los ilícitos de sus diversas ramas. En el presente caso, penal y administrativo. Del análisis del abundante elenco de faltas que contempla el Código Penal en sus artículos 494, 495 y 496, es posible distinguir entre faltas delictivas, es decir, hechos punibles leves, ?delitos en miniatura?, veniales o de bagatela como los denominan algunos autores, y las faltas contravencionales propiamente tales, o sea, infracciones de carácter administrativo. La diferencia ontológica entre unas y otras ha sido motivo de apreciaciones doctrinarias diversas siendo la de mayor aceptación aquella que ve en las faltas penales la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico determinado acompañada del propósito de afectarlo, y en las contravenciones, la desobediencia a normas de utilidad colectiva impuestas por el Estado a sus órganos para el bienestar general. Independientemente de posiciones doctrinarias es claro, sin embargo, que cualquiera que sea la modalidad de falta de que se trate, tanto el Código Penal como el Procesal Penal le dan a las faltas un tratamiento frontalmente más benigno que el de los crímenes y simples delitos, a lo que se agrega la sanción y el vocablo de multa que aplica el legislador indistintamente para las faltas penales y las contravenciones, incluida la expresa aclaración que hace el Código Penal en el sentido que la multa penal no se reputa pena para los

efectos punitivos (artículo 20).

En las circunstancias precitadas, delimitar con precis ión la frontera entre las faltas penales y las contravenciones administrativas es tarea compleja y a falta de texto expreso en el ámbito administrativo sobre el plazo de prescripción de las contravenciones y en base a la premisa común de la unidad del derecho y su ordenamiento punitivo, resulta consecuente aplicar el lapso de seis meses de prescripción que establece el artículo 94 del Código Penal.

2°- Que aplicar el plazo de prescripción del derecho común ?artículo 2515 del Código Civil- contraría los principios administrativos de eficacia y eficiencia contemplados en la Ley de Bases de la Administración del Estado en cuanto dispone como obligación del mismo que los procedimientos administrativos deben ser ágiles y expeditos acorde con el dinamismo y la velocidad que hoy exigen los cambios sociales, económicos y administrativos, a los que el Derecho debe necesariamente adecuarse. En la misma dirección se orientan el artículo 7° de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administr ación del Estado, en cuanto dispone: ?El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites. Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión?. Ratifica lo anterior, el inciso final de esa norma y el artículo 17 letra e) de la misma sobre derechos de las personas a ?ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones?. Todo ello indica que el actuar de la Administración debiera estar

inspirado en una tramitación eficiente que no se aviene con el plazo de prescripción de cinco años que contempla la legislación común para infracciones como las del caso sublite.

Se previene, asimismo, que el Ministro señor Pierry concurre a la decisión de rechazar el recurso de casación en el fondo deducido por la empresa reclamante, teniendo únicamente presente las siguientes consideraciones: ar1°) Que no está de acuerdo en aplicar en el presente caso la prescripción de seis meses que respecto de las faltas contempla el artículo 94 del Código Penal. Ello por cuanto la sola circunstancia de 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.

2°) 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.

3°) Que 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.

4°) Que al no existir una norma especial de extinción de esta clase de acciones, sólo cabe acudir a las normas generales del derecho común y dentro del ámbito civil y, en ese entendido, cabe hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil, con lo cual, ninguno de los hechos denunciados como constitutivos de infracciones a la reglamentación sanitaria se hallan prescritos.

5°) Que, finalmente, conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento ordinario 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.

6º) Que entonces, habida consideración que desde la fecha en que la autoridad sanitaria tomó conocimiento del hecho constitutivo de la infracción, el día 16 septiembre de 2004, y la fecha en que inició el sumario sanitario, el 27 de diciembre de 2005, no transcurrió el plazo de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, para que la presente acción se encuentre prescrita.

Regístrese .

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Bates y la prevención a cargo de su autor.

Rol Nº 7629-2009

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., Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Abogado Integrante Sr. Luis Bates H. No firma el Ministro señor Pierry y el Abogado Integrante señor Bates, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, por estar en comisión de servicios el primero y por estar ausente el segundo. Santiago, 30 de agosto de 2011.

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

En Santiago, a treinta de agosto 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).