

Santiago, veintiséis de julio del año dos mil once.

Vistos:

En estos autos rol N° 5455-2009, 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 confirmó el fallo que acogió la reclamación deducida por Alberto Albala Weissmann por sí y en representación de la sociedad Elías Albala Franco, Laboratorio Maver Ltda., dando lugar a la alegación de prescripción de la resolución sancionatoria.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

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

Explica el recurrente que yerra la sentencia al 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 puede 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 y en consideración a 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. N° 251 de 1931, el cual dispone que "las sanciones señaladas en los números 1° y 2° 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, cuando se permite sancionar por infracciones administrativas a personas jurídicas; d) Además existen normas que establecen plazos de prescripción distintos y muy superiores a los seis meses, como por ejemplo, el artículo 33 del D.L. N° 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 hubie re 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?; 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 la

s 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 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 -30 de junio de 1999- y la fecha de inicio del sumario sanitario -1 de agosto de 2000- 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 aplicarse 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 primera instancia ?confirmada sin modificaciones- estableció que en la especie se trataba de hacer efectiva la responsabilidad infraccional del reclamante, dada la publicidad y/o promoción de los productos ?Tapsin Caliente Día? y ?Tapsin Caliente Noche? en medios televisivos y periodísticos escritos, en contravención a lo dispuesto en los artículos 23, 89 y 90 del D.S. N° 1876 de 1995. Agregó que el artículo 174 del Código Sanitario dispone que la infracción de las disposiciones de dicho Código, sus reglamentos y a las resoluciones que dicte el Director

General de Salud, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, lo que no ocurre en la especie, serán sancionadas con multa. Concluyó que habiéndose determinado que la sanción impuesta tiene naturaleza jurídica de multa respecto de la falta cometida por el reclamante y en ausencia de disposición expresa que regule el tiempo en que prescriben las acciones del Instituto de Salud Pública para perseguir la aplicación de sanciones pecuniarias como ocurre en la especie, deberá aplicarse el derecho común, en el caso, los artículos 94 y 95 del Código Penal. Así, teniendo por establecido que el hecho constitutivo de la infracción tuvo lugar el día 30 de junio de 1999, conforme al acta e informe inspectivo de visita efectuada por funcionarios del Instituto de Salud Pública al Laboratorio Maver Ltda. y que el sumario sanitario se ordenó instruir mediante la resolución N° 5686 de 1º de agosto de 2000, debe acogerse la demanda por cuanto transcurrieron más de seis meses desde la comisión del hecho infraccional y el inicio del sumario respectivo, plazo de prescripción de la falta que sanciona la infracción administrativa materia sub lite.

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 s

e haya ag regado 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 ?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 íntimamente 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

pertencientes 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 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, 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 en el orden de los principios rectores de los razonamientos desarrollados precedentemente, no corresponde dar cabida a las argumentaciones que a veces suele 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. Consideración que, resultando atendible, 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, 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, según 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: Que, acorde con lo razonado, en la especie la autoridad sanitaria tomó conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción el 30 de junio de 1999, iniciándose el sumario sanitario el 1° de agosto de 2000, el cual concluyó con la resolución exenta N° 006245 de 8 de agosto de 2003 que impuso al reclamante una multa ascendente a doscientas unidades tributarias mensuales (200 UTM), por infracción a los artículos 23 y 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 la reclamante 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 244 en contra de la sentencia de dos de junio del año dos mil nueve, escrita a fojas 243.

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 el disidente 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. En efecto, 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 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.

4°) 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.

5°) 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.

6°) 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.

7°) Que entonces, habida consideración que desde la fecha en que la autoridad sanitaria tomó conocimiento del hecho constitutivo de la infracción, el día 30 de junio de 1999, y la fecha en que inició sumario sanitario el día 1° de agosto de 2000 no ha transcurrido el plazo de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, para que la presente acción se encuentre prescrita.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora Maricruz Gómez de la Torre y el voto disidente a cargo de su autor.

Rol N° 5455-2009.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño, Sr. Pedro Pierry, Sr. Haroldo Brito y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Medina y Sra. Maricruz Gómez de

la Torre. No firma el Abogado Integrante Sr. Medina, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, por estar ausente. Santiago, 26 de julio de 2011.

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

En Santiago, a veintiséis de julio de dos mil once, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.