

Santiago, nueve de abril de dos mil doce

Vistos:

En estos autos rol N° 78-2010, sobre juicio sumario regido por el artículo 171 del Código Sanitario, el Instituto de Salud Pública ha interpuesto recurso de casación en el fondo respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que revocó el fallo de primera instancia que había desestimado la reclamación deducida por Laboratorios Recalcine S.A. y, en su lugar, dio lugar a ella al acoger la excepción de prescripción de la infracción a la normativa sanitaria.

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 en razón de que su comisión se sanciona con multa. Expresa que examinado el artículo 21 del Código Penal, éste divide las penas en las de crímenes, las de simples delitos y las de faltas, indicando seguidamente que la multa es una pena común a las tres clases anteriores. Señala que el solo 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, de lo cual se desprende 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 es necesario tener presente que el ius puniendi del Estado no es sólo el derecho penal, pues también existe la potestad sancionatoria de la Administración. A este respecto, destaca que el ius puniendi es el género que reconoce al menos dos especies: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, cada uno con sus particularidades que impiden que uno sea de aplicación supletoria del otro.

De esta manera el ordenamiento regulatorio al que accede esta facultad sancionatoria es, en esencia, Derecho Administrativo y, en cuanto tal, el derecho común aplicable a falta de normas expresas que regulen determinadas situaciones como la prescripción de la acción infraccional es el derecho civil, en suma, el Código Civil que en su artículo 2515 inciso primero establece que la prescripción de las acciones ordinarias es de cinco años, de modo tal

que habiendo transcurrido entre la fecha de ocurrencia de los hechos -21 de julio de 2004- y la fecha de inicio del sumario sanitario -5 de octubre de 2005- un plazo inferior a cinco años, la excepción de prescripción opuesta por la reclamante debió ser desechada.

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 citados la decisión habría sido la contraria a la que se asentó, esto es, se habría desestimado la excepción 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 se constataron el día 21 de julio de 2004 y que con fecha 5 de octubre de 2005 se ordenó instruir sumario sanitario por tales hechos. Expresa que el artículo 174 del Código Sanitario dispone que la infracción de cualquiera de las disposiciones del Código Sanitario, de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los directores de los Servicios de Salud será castigada con multa. Expone que los artículos 313 y siguientes del Código Penal contemplan los crímenes y simples delitos contra la salud pública y el artículo 181 del cuerpo legal primeramente señalado dispone el destino de las especies decomisadas con ocasión de un

delito contra la salud pública. Indica que estas normas permiten distinguir claramente la clasificación de los ilícitos de acuerdo a las penas asignadas por la ley; por consiguiente, tratándose de una sanción pecuniaria, sin que exista norma expresa sobre el particular, se deben aplicar supletoriamente las normas del derecho común que corresponda. Concluye que persiguiéndose en la especie el castigo de una falta, el derecho común aplicable es el Código Penal, particularmente su artículo 94 en cuanto dispone que respecto de esa clase de ilícitos la acción prescribe en seis meses.

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 en el campo del derecho y 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 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 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 cinco 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 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: Que en la especie la autoridad sanitaria constató los hechos constitutivos de la infracción el día 21 de julio de 2004, iniciándose el sumario sanitario el día 5 de octubre de 2005, el cual concluyó con la resolución exenta N° 002533 de 30 de marzo de 2006 que impuso sendas multas de cien unidades tributarias mensuales a don Alejandro Weinstein Manieu en su calidad de representante legal de Laboratorio Recalcine S.A. y a Carlos Olguín Román, en su calidad de director técnico del mismo, por infracción al 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 265 en contra de la sentencia de diez de noviembre del año dos mil nueve, escrita a fojas 262.

Acordada con el **voto en contra** de los Ministros señor Pierry y señora Araneda, quienes estuvieron por acoger el recurso de casación en el fondo deducido y rechazar la petición de prescripción extintiva de la acción infraccional ejercida por los demandantes, 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 penales- 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°) Que, 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 ciudadanos 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.

16°) Que entonces, habida consideración que a la fecha en que se inició el sumario sanitario contado desde la fecha de la infracción 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 señor Carreño y de la disidencia, el Ministro señor Pierry.

Rol N° 78-2010.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Sonia Araneda B., Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Abogado Integrante Sr. Emilio Pfeffer U. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante señor Pfeffer por estar ausente. Santiago, 09 de abril de 2012.

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

En Santiago, a nueve de abril de dos mil doce, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.