
JURISPRUDENCIA

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Enrique Sanhueza Cares ¹

Corte Suprema

Roig Soto, Carmen Patricia contra Fisco de Chile

7 de mayo de 2018

Recurso de casación en el fondo

En el rol de ingreso de Corte N° 765-2018, la Excelentísima Corte Suprema resolvió, en sentencia de 7 de mayo de 2018, rechazar el recurso de casación en el fondo deducido por la parte demandante, en contra de la sentencia dictada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, que confirmó la de primer grado y rechazó la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N°165S391 de 22 de febrero de 2016, por la cual la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso cursó a la reclamante una multa de 50 Unidades Tributarias Mensuales, en razón de infringir los artículos 4°, 6°, 8°, 26° letra k), 29 y 33 del Decreto Supremo N°148/03 del Ministerio de Salud que contiene el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos y los artículos 3°, 18 inciso 1° y 20 inciso 1° del Decreto Supremo N°594/99 del mismo Ministerio, que reglamenta las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

Las alegaciones de la reclamante, quien no controvertió la efectividad de haber incurrido en las infracciones constadas por el fiscalizador de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso, se

1 **ENRIQUE SANHUEZA CARES.** Abogado litigante de la Procuraduría Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado.

dirigieron únicamente a aspectos administrativos del sumario sanitario incoado en su contra.

Así, en el libelo pretensor, del que en su oportunidad conoció el Cuarto Juzgado Civil de Valparaíso, se alegó en primer lugar la aplicación del instituto del “decaimiento del procedimiento administrativo”, que implica la extinción o pérdida de eficacia del sumario sanitario abierto por la autoridad administrativa, y la actora fundamentó su alegación señalando que habrían transcurrido más de seis meses entre la fecha en que se resolvió la multa y la notificación de la misma a su parte. Agregó señalando que la inactividad de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso en orden a no notificar la multa sino hasta después de un año, constituiría una vulneración al principio del debido proceso, por cuanto para estar ante un procedimiento racional y justo, es necesario que la resolución del conflicto sea oportuna, lo que no habría ocurrido en la especie. Invocó como fundamento legal de esta alegación los artículos 7, 27 y 45 inciso segundo de la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de la Administración del Estado.

En segundo lugar, la actora alegó la prescripción de la multa, argumentando que entre la fecha de la constatación de la infracción y la fecha de la notificación de la sanción aplicada habrían transcurrido más de seis meses, por lo tanto, en el caso sublite correspondería aplicar el plazo de prescripción establecido en los artículos 94 y 97 del Código Penal, que es de seis meses contados desde la comisión de la infracción. Invocó además el artículo 27 de la ya citada Ley 19.880.

Finalmente, la reclamante solicitó la rebaja de la multa impuesta en al menos un 50%, alegando para ello que su representada elaboró un proyecto para habilitar un lugar cumpliendo con todos los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud con las medidas de seguridad sanitarias para proteger el contenedor de las inclemencias del tiempo, hacer un piso de cemento y evitar cualquier tipo de escurrimiento, junto con hacer el retiro de las baterías en desuso y tomar las medidas necesarias para mantener los plásticos y cartones en forma limpia y ordenada.

Por nuestra parte, al momento de contestar el reclamo, el Fisco de Chile alegó la improcedencia de la causal de ineficacia del decaimiento del procedimiento administrativo, toda vez que la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo no contempla la institución del “decaimiento del procedimiento administrativo” invocado por la reclamante.

En efecto, en el artículo 40 de dicho cuerpo legal el legislador consagró una causal legal tasada y taxativa de decaimiento del procedimiento administrativo condicionada al acaecimiento de circunstancias sobrevinientes que supongan la imposibilidad material para su continuación. Esta causal legal, tasada y taxativa de decaimiento del procedimiento administrativo, tiene por finalidad evitar la instrucción de un procedimiento que, a todas luces, será inútil y estéril, en razón de haber cesado los presupuestos de hecho que servirán de sostén al elemento objeto y/o motivo del acto administrativo y que vinculan al acto con un determinado estado material de cosas del mundo externo. En ese orden de ideas, el mero transcurso objetivo del tiempo que media entre el inicio del procedimiento hasta la notificación del acto administrativo de término, no constituye *per sé* una circunstancia sobreviniente que comprometa la posibilidad material de continuarlo, dado que la simple prolongación del procedimiento administrativo no compromete los presupuestos materiales que servirán de sostén al futuro acto administrativo terminal.

Junto con lo anterior, habiendo el legislador limitado la causal de ineficacia del decaimiento del procedimiento administrativo a los términos taxativos de la causal, esto es, *la imposibilidad material de su continuación*, y tratándose de materias propias del Derecho Público, no es lícito extender su aplicación por vía analógica, a situaciones no previstas expresamente por el legislador.

En la misma línea de lo expuesto, la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema ha establecido que el decaimiento del procedimiento administrativo no constituye una causal genérica de ineficacia del acto administrativo que opere por el mero transcurso del plazo de seis meses desde su iniciación hasta la fecha de la notificación del acto administrativo terminal, tal como lo pretende la actora. En efecto, el máximo tribunal en

su sentencia de casación dictada con fecha 19 de octubre de 2015, en los autos caratulados “Constructora Isla Grande Ltda. con Fisco de Chile”, rol N° 9605-2015, ya había fallado en este mismo sentido, señalando lo siguiente:

*“**QUINTO:** Que en lo que dice relación con la alegación de no haberse respetado los plazos establecidos en la Ley N°19.880, por lo cual se habría producido el decaimiento del acto administrativo, debe decirse que el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de dicha Ley no es fatal y que, en principio, su incumplimiento sólo genera las responsabilidades administrativas correspondientes.*

Por lo demás, estas consideraciones no se incluyen en los supuestos del artículo 171 del Código Sanitario ya referido, por lo que dichas alegaciones deben ser desestimadas.

Por último, en relación a esta alegación, debe decirse que el artículo 1° de la Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos dispone que en aquellos casos en que la ley establece procedimientos administrativos especiales, esta se aplicará en el carácter de supletoria. En la especie, las normas aplicables son aquellas contenidas en los artículos 155 y siguientes del Código Sanitario, en las cuales no se establece plazo especial para dictar la respectiva sentencia ni para notificarla”.

Ahora bien, respecto a la alegación subsidiaria de la reclamante, en relación a la excepción perentoria de prescripción extintiva de la multa en razón de haber transcurrido el plazo de seis meses para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración del Estado, contado desde la fecha de comisión de la infracción, por aplicación extensiva de los artículos 94 y 97 del Código Penal, la defensa fiscal contrargumentó señalando que la excepción deducida por la actora es absolutamente improcedente, toda vez que no resulta pertinente aplicar las normas del Código Penal al Derecho Administrativo. En primer lugar, y tal como lo

reconoce la doctrina, el Derecho Administrativo es un derecho de carácter estatutario, lo que en palabras del profesor Eduardo García de Enterría, significa que *“el carácter estatutario del Derecho Administrativo supone, como hemos dicho ya, que es un derecho referido a un tipo determinado de sujetos, las Administraciones Públicas. Esto quiere decir, por lo tanto, que el Derecho Administrativo tiene que atender básicamente a las exigencias que estos sujetos presentan para su desenvolvimiento jurídico normal. Dicho con otras palabras, el Derecho Administrativo es un microcosmos jurídico, que tiende a cubrir todas las posibles hipótesis en que se mueven las Administraciones Públicas, incluso aquellas que constituyen el objeto de regulación de otros Derechos (...) El proceso, las penas o sanciones, los contratos, la propiedad, la responsabilidad, las servidumbres, la delegación, etc., todas las instituciones y técnicas propias de los Derechos comunes sufren, cuando inciden sobre sujetos administrativos, un proceso de modificación o de modulación para adaptarse a las especiales características de estos sujetos y de las funciones que cumplen, dando así lugar al contrato administrativo, la responsabilidad administrativa, la delegación administrativa, etc. El Derecho Administrativo resulta ser, de este modo, el Derecho común de las Administraciones Públicas (...) cuando en él hay una laguna, ésta se integra con sus propios principios sin necesidad de acudir a otros Derechos”*.²

En el fallo de la Excelentísima Corte Suprema de 7 de mayo de 2018, que se analiza en este artículo, el máximo tribunal de la República recogió esta misma línea argumental del Consejo de Defensa del Estado, y señala en los Considerandos Quinto, Sexto y Séptimo de su sentencia lo siguiente:

“Quinto: Que el fallo impugnado razona que, en el presente caso, no concurren las circunstancias que hagan admisible el decaimiento del procedimiento administrativo, puesto que no existe una circunstancia sobreviniente

2 “Código de las Leyes Administrativas”, Volumen 1, Eduardo García de Enterría, Santiago Muñoz Machado, Juan Francisco Mestre Delgado. Editorial Aranzadi, España, 2009.

que afecte su validez. Sólo se verifica el transcurso del tiempo entre el acta de fiscalización y la notificación de la resolución final –que, por cierto, fue practicada el 7 de junio de 2016, según acta rolante a fojas 17-, que eventualmente podría configurar un supuesto para solicitar que dentro del mismo procedimiento opere el silencio administrativo o su abandono.

En cuanto a la prescripción, no se observa el transcurso del término de seis meses entre la comisión de la infracción y el inicio del procedimiento administrativo sancionador; como tampoco en el cumplimiento de la sanción impuesta. En este sentido, el tiempo denunciado se aprecia en la tramitación del procedimiento, sin que ello logre satisfacer el presupuesto fáctico de la inactividad estatal para declarar la prescripción.

Sin perjuicio de lo anterior, en concepto de los sentenciadores del grado, las reglas previstas en el Código Penal no son aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios, desde el momento en que estos últimos descansan en presupuestos jurídicos distintos de los previstos para la sanción de la infracción penal.

Sexto: *Que como se ha consignado, el recurrente utiliza argumentos alternativos para el cómputo del plazo de prescripción de la acción fiscalizadora.*

Afirma que éste se cuenta desde que se cometió la supuesta falta, alegando al respecto que el plazo debe ser de 6 meses, conforme a las normas que cita del Código Penal y no el contemplado en el Código Civil, y luego alega que éste se cuenta desde la fecha del acta de inspección hasta la de notificación de la multa.

Dicha argumentación, por sí sola es suficiente para rechazar el arbitrio, pues, como es sabido, este recurso

es de derecho estricto, y quien invoca el yerro cometido por los sentenciadores debe denunciar el error de derecho cometido partiendo de un supuesto de razonamiento que indique a esta Corte en forma unívoca –y no alternativa– el error de derecho cometido por el fallo atacado.

En el caso de autos, es un hecho asentado que el acta de inspección es de fecha 12 de marzo de 2015 y que en la misma fecha se inició el procedimiento sancionatorio, efectuando los descargos la reclamante el día 19 del mismo mes y año, reconociendo al efecto las infracciones detectadas; razón por la cual, en la primera fecha citada se produjo la interrupción de la prescripción de la acción fiscalizadora de la Administración.

En otros términos, no tiene influencia en la decisión del fallo, la consideración de un plazo de prescripción de 6 meses o de 5 años, pues en ninguno de los supuestos se cumplió el término de prescripción de la acción fiscalizadora.

A mayor abundamiento, respecto de la aplicación de las normas del Código Penal que regulan la prescripción de la acción fiscalizadora, al procedimiento administrativo sancionador, esta Corte ya ha señalado en reiteradas oportunidades 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, excluyéndose para estos efectos la regulación de los artículos 94 y 95 del Código Penal, aplicándose las normas del artículo 2515 del Código Civil.

Séptimo: *Que la infracción de las normas que el recurrente considera infringidas, artículos 95 a 97 del Código Penal, conducen también al rechazo del recurso.*

En efecto, los artículos 94 a 96, se refieren a la prescripción de la acción penal, a su interrupción y suspensión, en tanto, el artículo 97, a la prescripción de la pena, la cual para que prescriba en el plazo de 6 meses que establece la norma, debe estar impuesta por sentencia ejecutoriada.

Haciendo el símil al caso de autos, en el evento que la norma fuera aplicable como sostiene el recurrente, tendría que haber transcurrido el plazo de 6 meses desde que se dicta la resolución que le impone la multa hasta la fecha en que se demanda su cobro, cuyo no es el caso de autos, en que lo debatido es la procedencia de la imposición de una sanción y su subsecuente legalidad, invocándose al efecto la prescripción de la acción fiscalizadora y no la exigibilidad de su cobro.

Cuestión que no dice relación con el decaimiento del procedimiento administrativo discutido en el reclamo y que, por ende, constituye una alegación nueva que introduce en el recurso de casación, lo cual es inadmisibile, por atentar en contra del debido proceso”.

De la lectura de estos tres considerandos del fallo de la Excelentísima Corte Suprema, se desprende inequívocamente que el criterio jurisprudencial se encuentra unificado en el sentido de establecer que no resulta procedente intentar aplicar sin matices ni distinciones los principios y normas del Derecho Penal al estatuto del Derecho Administrativo Sancionador, por la sola razón de que éste se trate de una manifestación del “*Ius Puniendi del Estado*”, tal y como lo pretendía la parte demandante en este reclamo sanitario.

Si bien entre ambas potestades sancionadoras del Estado, la administrativa y la penal, converge la fuente común de ser una expresión de la potestad general del Estado para sancionar, ello no obsta a la existencia de caracteres diferenciadores que afirmen la independencia entre la sanción penal y la administrativa, los que, debidamente

examinados, impiden asimilar la contravención administrativa a una simple falta penal y, con ello, dar aplicación a la prescripción de corto tiempo de seis meses de las faltas penales, tal y como se planteó en estos autos por la actora.

La potestad sancionadora de la Administración del Estado hunde sus raíces en la potestad general sancionadora del Estado, pero, aun así, entre la sanción administrativa y la sanción penal existe una relación de independencia, atendido el ya comentado carácter estatutario del Derecho Administrativo. Y es por esta razón que corresponde hacer una aplicación matizada de los principios del Derecho Penal en materia de sanción administrativa, no resultando procedente aplicar el plazo de prescripción de las faltas penales al ejercicio de la acción administrativa sancionadora, ni a la sanción administrativa en sí misma aplicada por acto administrativo, toda vez que el Derecho Penal en modo alguno puede ser considerado un Derecho común. Muy por el contrario, es un Derecho especial atendida la proporción de ciudadanos al cual se aplica, la particularísima función social que desempeña y la finalidad directa a la cual apunta. Puestas así las cosas, tradicionalmente, se considera al Derecho Civil como al Derecho común por excelencia, pudiendo servir legítimamente de fuente normativa para resolver la cuestión relativa al plazo de prescripción de las sanciones administrativas.

A mayor abundamiento, la independencia entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal queda claramente establecida si se considera que la sanción administrativa puede ser aplicada tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, en tanto que la responsabilidad penal solamente se puede hacer efectiva respecto de personas naturales y excepcionalmente puede afectar a las personas jurídicas conforme a los términos de la Ley 20.393, siendo por tanto una norma de Derecho estricto que no admite aplicación extensiva.

A la misma conclusión sobre la independencia entre ambos órdenes de sanciones se arriba mediante la interpretación del artículo 20 del Código Penal, en cuanto señala que *“no se reputan penas (...) las multas y demás correcciones que los superiores impongas a sus subordinados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”*,

siendo las atribuciones gubernativas las que corresponden al Estado administrador como propias del *Ius Puniendi* que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo. Por tanto, no resulta lógico ni coherente sostener la aplicación a las sanciones administrativas de las normas de prescripción previstas para las acciones y sanciones penales, en circunstancias que la propia norma legal antedicha excluye expresamente a las sanciones administrativas del ámbito de aplicación del Derecho Penal.

En conclusión, y en concordancia a lo establecido por la Excelentísima Corte Suprema en la sentencia en comentario, la acción administrativa sancionadora y la sanción administrativa prescriben en conformidad a la regla general de cinco años prevista para las acciones ordinarias, según lo dispone el artículo 2.515 del Código Civil.