



Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Facultad de Derecho
Escuela de Derecho



LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

Memorista: Josefina Derpich Chamy
Profesor Guía: Dr. Eduardo Cordero
Quinzacara

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES PREVIAS Y APROXIMACIÓN A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	
5	
I. Concepto y Naturaleza.....	5
1. Concepto de sanción administrativa	5
2. Naturaleza de las sanciones administrativas	7
II. Relación de las sanciones administrativas con el Derecho penal y su intensidad de vínculo	9
CAPÍTULO SEGUNDO: LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
12	
I. Generalidades.....	12
1. Fundamentos de la prescripción extintiva	12
2. Prescripción extintiva y caducidad	14
II. La prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores chilenos	17
1. El problema en el procedimiento general y supletorio	17
2. El problema en los procedimientos especiales.....	21
CAPÍTULO TERCERO: EL PROBLEMA DE LA PRESCRIPCIÓN ANTE LA JURISPRUDENCIA	
24	
I. Las soluciones de la Corte Suprema.....	24
1. Primera tesis: Plazo de prescripción de seis meses del artículo 94 del Código Penal	25
2. Segunda tesis: Plazo de prescripción de cinco años del artículo 2515 del Código Civil.....	28
3. Tercera tesis: Plazo de prescripción de cinco años del artículo 94 del Código Penal	30
II. Las soluciones de la Contraloría General de la República	31
III. Comentarios y apreciaciones	34
CAPÍTULO CUARTO: EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN.....	
40	
I. ¿Desde qué momento comienza a transcurrir el plazo de prescripción?	40
II. El cómputo del plazo y su relación con los tipos de infracciones administrativas ..	41
1. Infracciones instantáneas	41
2. Infracciones permanentes.....	42
3. Infracciones de estado o instantáneas de efectos permanentes	44
4. Infracciones continuadas.....	46
5. Infracciones complejas	47
6. Infracciones de hábito.....	48
CONCLUSIONES.....	
50	
BIBLIOGRAFÍA	
52	

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la existencia de potestades punitivas en manos de los órganos de la Administración del Estado se presenta como un hecho innegable dentro de nuestro contexto jurídico normativo vigente, debido a la presencia de una abundante legislación encargada de consagrar y entregar estos poderes punitivos para regular determinados sectores de la vida social. Así, se puede apreciar que se ha dejado de lado la concepción que tenía por objetivo reservar el ejercicio de poderes sancionadores a los tribunales jurisdiccionales, para entrar en juego una postura que busca hacer más eficiente y oportuna la reprimenda de determinadas conductas consideradas de menor gravedad.

Sin embargo, esta realidad no ha estado exenta de críticas y dubitaciones. Así, tanto la doctrina como la jurisprudencia, se han preocupado de cuestionar, entre otros temas de relevancia, la constitucionalidad de dichas potestades, su fundamento y naturaleza, la diferencia que presentarían las sanciones administrativas con las del ámbito penal y los principios que deberían regir el ejercicio de este poder público. La referida intervención doctrinaria y jurisprudencial ha tenido un papel fundamental en materia de Derecho administrativo sancionador, toda vez que se pueden apreciar importantes vacíos legales en este ámbito dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Con todo, las posturas que han generado cada una de estas discusiones se encuentran más que asentadas, por lo que continuar en su ahondamiento no ayudaría a hacer frente a las falencias prácticas que presenta la ausencia de regulación positiva de las potestades sancionadoras de los órganos de la Administración.

A partir de lo anterior, es que esta investigación abordará en específico, uno de los tantos problemas que presenta la existencia de estas potestades en nuestro ordenamiento: La prescripción en el Derecho administrativo sancionador. En primer lugar, el tema cobra relevancia, en virtud de la importancia de la prescripción como institución del Derecho, y en específico dentro del Derecho administrativo sancionador, toda vez que se presentaría como un límite a esta potestad punitiva. Y, en segundo término, ya que este tema es un tópico que no ha tenido un tratamiento global y acabado en nuestra doctrina.

En concreto, el análisis se centrará en la ausencia de regulación legal de un plazo de prescripción general de las infracciones y sanciones administrativas, frente a lo cual se buscará comprobar que dicha ausencia ha generado un problema de incerteza e inseguridad jurídica en la materia, por lo que resulta necesaria la intervención directa del legislador. Con miras a este objetivo el presente trabajo se dividirá en cuatro capítulos.

En el capítulo primero, se comenzará por realizar un breve desarrollo del concepto y naturaleza de las infracciones y sanciones administrativas, incluyendo la relación de las mismas con el Derecho penal.

Por su parte, en el capítulo segundo se analizará la regulación de la prescripción extintiva en el Derecho administrativo sancionador, para lo que resultará necesario referirse al rol que juega esta institución en nuestro sistema jurídico, y así poder adentrarse, posteriormente, en su regulación particular a nivel de procedimiento administrativo sancionador.

En seguida, el capítulo tercero se centrará en analizar las posturas que ha tenido nuestra jurisprudencia nacional al momento de determinar un plazo de prescripción general aplicable a las infracciones administrativas.

Por último, en el cuarto capítulo se hará referencia a un problema adicional que conlleva la ausencia de regulación de la prescripción, que dice relación con el cómputo del plazo prescriptivo y su vinculación con las distintas clases de infracciones administrativas.

CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES PREVIAS Y APROXIMACIÓN A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I. Concepto y Naturaleza

1. Concepto de sanción administrativa

Los órganos de la Administración del Estado se caracterizan por contar con una posición privilegiada dentro de nuestra organización política y, en especial, en relación a los particulares. Dicha posición se debe a la existencia de potestades públicas y ciertos poderes exorbitantes reconocidos y atribuidos expresamente por el ordenamiento jurídico, los cuales permitirían alterar las esferas jurídicas de terceros, incluso en contra de su voluntad particular. Sin embargo, los mencionados privilegios de los que gozan los órganos administrativos se justifican en la especial función que deben cumplir, por estar al servicio de la persona humana y por su deber relativo a la promoción del bien común.

Dentro de estas potestades públicas, nos encontramos con la potestad sancionadora o punitiva de la Administración del Estado, la cual se configura como una rama especial dentro del Derecho Administrativo, aludido por la doctrina como “Derecho administrativo sancionador”. Su configuración viene dada por las infracciones y las sanciones administrativas, mostrándose, a saber, como categorías distintas y diferenciadas entre sí, sin perjuicio de su inherente vinculación.

Así, es que la infracción administrativa se presenta como una violación a un mandato u orden administrativo preestablecido¹, es decir, como una conducta ilícita necesaria de castigo o represión. Mientras que la sanción administrativa *“no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se conforman o reúnen los elementos que configuran dicha infracción, necesariamente se deben imputar al autor de dicho acto las consecuencias negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa”*.² Lo anterior, se manifiesta como el ya mencionado vínculo o implicancia entre ambos elementos del Derecho administrativo sancionador, el cual se ve reforzado por el hecho que, tanto en la determinación de la infracción como de la sanción administrativa, va intervenir un órgano de la Administración necesariamente facultado por el ordenamiento jurídico.

¹ SOTO KLOSS, Eduardo, *La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecúa a la Constitución?*, en *Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, en *Conferencias Santo Tomás de Aquino*, (Santiago, 2005), p. 43.

² CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilenas* (2013), ahora en ÉL MISMO, *Derecho Administrativo Sancionador, Bases y principios en el derecho chileno* (Santiago, Legal Publishing, 2014), p. 30.

Ahora bien, una vez delimitada la diferencia entre infracciones y sanciones administrativas, nos centraremos brevemente en estas últimas, respecto de las cuales cabe señalar que, a falta de un concepto legal de las mismas, la doctrina no ha sido capaz de presentar un concepto preciso de sanción administrativa. Así, parte de la corriente doctrinaria considera que el intento por dilucidar una definición precisa de la misma, carecería de finalidad debido a que se correría el riesgo de rigidizar en demasía su contenido, lo que traería como consecuencia la exclusión de hipótesis efectivas y relevantes de sanciones administrativas. Frente a esto, postulan que lo adecuado estaría en determinar sus elementos esenciales, los que configurarían el núcleo de esta clase de sanciones.³

Por otro lado, existen autores que han realizado un intento en presentar un concepto de sanción administrativa. A modo ejemplar, GARCÍA DE ENTERRÍA ha entendido a la sanción administrativa como “*un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa.*”⁴ Siguiendo esta misma línea, otros autores consideran a esta clase de sanción como “*un mal jurídico que la Administración infringe a un administrado responsable de una conducta antecedente. Son penas en sentido técnico impuestas por la Administración, utilizando sus prerrogativas...*”⁵, o bien como, “*cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora*”⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro de la doctrina administrativa, especial referencia merece el concepto postulado por BERMÚDEZ SOTO, quien nos presenta una noción amplia y otra restringida de sanción. Respecto de la primera, basta señalar que el autor constata que la sanción no necesariamente estará ligada a una infracción administrativa, por lo que este concepto en realidad se identificaría con cualquier decisión o acto con efecto desfavorable impuesto por la Administración a un administrado⁷.

Por otro lado, en relación a la noción restringida de sanción administrativa, basa su planteamiento en los elementos que considera necesarios para hablar de una sanción de esta índole, a saber: (1) que la sanción se encuentre vinculada a una infracción administrativa, (2) que exista consagración de la sanción en el ordenamiento jurídico, (3) que la sanción

³ ROMÁN CORDERO, Cristián, *El castigo en el Derecho Administrativo* en *Revista Derecho y Humanidades*, 16, (2010), 1, pp. 167-168.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo Sancionador*¹³, T. II, (Madrid, Editorial Civitas, 2013), p. 169.

⁵ CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, *Derecho Administrativo Sancionador* (Madrid, Editorial Edersa, 1992), p. 172.

⁶ SUAY RINCÓN, José, *Sanciones Administrativas* (Bologna, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989), p. 55.

⁷ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Elementos para definir las sanciones administrativas* en *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, (1998), p. 323.

sea impuesta previa tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, (4) responsabilidad del infractor⁸. Así, es que, conjugando todos estos elementos, precisa que la sanción administrativa sería en realidad “*aquella retribución negativa prevista por el ordenamiento jurídico e impuesta por una Administración Pública, por la comisión de una infracción administrativa*”⁹.

Siguiendo una línea similar, el profesor RODRÍGUEZ COLLAO también distingue tres acepciones que se pueden atribuir al concepto de pena. En su primera acepción, entiende a la palabra pena como sinónimo de castigo, es decir, como una medida aflictiva que debe soportar todo aquel que incurre en una conducta indebida, por lo que este concepto genérico de pena sería común a todas las ramas del Derecho. En un segundo nivel, y bajo un concepto más restringido de pena, se encuentran las sanciones que el Estado aplica a sus súbditos, las que comprenderían no solo las penas penales, sino también las sanciones impuestas por los órganos de la Administración. Finalmente, la acepción más restringida del concepto de pena, solo incluye a las sanciones contempladas en el ordenamiento penal.¹⁰

2. Naturaleza de las sanciones administrativas

El tema sobre la cuestión ontológica de la sanción administrativa no ha sido pacífico. Aquel se reduce en determinar si existe o no una identidad o correspondencia entre estas y las penas propias del Derecho penal. En efecto, existen posiciones contrarias y debatibles dentro de la doctrina nacional, pero actualmente resulta difícil encontrar dentro de estas posturas, alguna que niegue la existencia de dos manifestaciones de la potestad punitiva estatal dentro del ordenamiento jurídico chileno: la potestad punitiva judicial, entendiéndose aquella que se le confiere a la autoridad judicial y que se materializa en las penas penales; y la potestad punitiva administrativa, conferida a los órganos de la Administración del Estado para la imposición de sanciones administrativas.

A pesar de este consenso, existen quienes niegan esta identidad entre las sanciones penales y las administrativas, mientras que hay otros que la afirman. Dentro del primer grupo doctrinario, nos enfrentamos a la tesis cualitativa¹¹ la cual básicamente postula que “*el delito constituye un hecho ilícito, en tanto importa una conducta que lesiona o pone en riesgo bienes jurídicos dotados de protección y que, por ello, se opone a los principios morales generalmente aceptados. En cambio, en su concepción, la infracción*

⁸ *Ibíd*, pp. 324- 326

⁹ *Ibíd*, p. 326.

¹⁰ RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 1, (1987), pp. 122-123.

¹¹ Esta teoría reconoce como principal exponente a la figura de James GOLDSCHMIDT, quien, en su obra *Das Verwaltungsstrafacht*, (Berlín, 1902) presenta el concepto de Derecho penal administrativo, el cual, en realidad se reduciría a un “mero derecho penal de bagatelas”.

administrativa importa una conducta que entra en contradicción no con tales principios, sino que con los intereses de la administración”¹². Esto implicaría concluir en la existencia de diferencias sustanciales o cualitativas entre ambos tipos de sanciones y, por ende, en su diversa naturaleza.

En relación al conjunto de la doctrina que afirma la identidad entre las sanciones administrativas y las penas penales, resulta necesario referirse a la tesis cuantitativa, presentando a MERKL como su máximo exponente¹³. Bajo esta teoría, claramente se postula la imposibilidad de concebir una diferencia sustantiva entre los delitos y las penas, por una parte, e infracciones y sanciones administrativas por otra. Más bien, su postulado central radica en que dichas sanciones solamente difieren en cuanto a la gravedad del ilícito cometido, y que finalmente, la configuración de una u otra depende siempre de la libre disposición del legislador, ya que muchas veces una acción criminal es tratada en otro tiempo y lugar como sanción administrativa¹⁴. Por lo tanto, se concluye en una identidad ontológica entre ambas sanciones.

El asidero de esta discusión dentro de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra fundamentalmente en la redacción del artículo 20 del Código Penal, el cual dispone: “*No se reputan penas, la restricción o privación de libertad de los detenidos o sometidos a prisión preventiva u otras medidas cautelares personales, la separación de los empleos públicos acordada por las autoridades en uso de sus atribuciones o por el tribunal durante el proceso o para instruirlo, ni las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas*”. Específicamente, el dilema para determinar la naturaleza de las sanciones administrativas se identifica con las diversas interpretaciones que se pueden atribuir a la expresión “no se reputan penas” de este artículo.

De esta forma, para los cuantitativistas nacionales, la voz “reputan” aludiría a una mera diferencia de grado entre las penas criminales y las sanciones administrativas, entendiendo, por lo tanto, que ambos tipos de medidas compartirían una misma naturaleza. Así ha dado cuenta CURY URZÚA, al señalar que “*el empleo del verbo reputar en el encabezamiento de la norma subraya el carácter artificioso de la distinción, pues significa que no se las tendrá por pena no obstante que naturalmente lo son*”¹⁵¹⁶. Mientras que los cualitativistas,

¹² ROMÁN CORDERO, Cristian, *Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema*, en *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008), p. 121.

¹³ Véase MERKL, Adolf, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (1927, trad. cast. Granada, 2004).

¹⁴ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal en Revista de Derecho*. 25 (2012), 2, p. 139.

¹⁵ CURY URZÚA, Enrique, *Derecho Penal Parte General*⁸, (Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile, 2005), p. 107.

¹⁶ En el mismo sentido, RODRÍGUEZ COLLAO ha entendido que: “[...] *esta misma disposición, en cuanto utiliza la frase no se reputan en vez de decir simplemente no son penas, implica un reconocimiento en orden a que ese concepto puede tener un alcance más amplio que el que le asigna ese Código.*” RODRÍGUEZ COLLAO,

mediante una interpretación literal de dichas palabras, entienden que la misma expresión llevaría a sustentar la tesis sustancialista y, por lo tanto, a una no asimilación entre las penas criminales y las sanciones que emanan de la potestad punitiva de la Administración.¹⁷

Como se verá en el próximo apartado, la discusión sobre la naturaleza de las sanciones administrativas es de suma importancia, ya que la identificación de estas o no, con las penas criminales, determinará si cabría aplicar al Derecho administrativo sancionador, el régimen de garantías constitucionales establecido para las penas relativas al Derecho penal.

II. Relación de las sanciones administrativas con el Derecho penal y su intensidad de vínculo

Nuestro ordenamiento jurídico, en materia de potestad sancionadora de la Administración del Estado, se caracteriza principalmente por la existencia de un vacío o una ausencia de una normativa general, “*contando solo con una heterogénea y dispersa legislación sectorial producto de una regulación nacida al amparo de alguna contingencia y con distinta intensidad regulatoria*”¹⁸. Dicha ausencia ha llevado a que cobre importancia la discusión relativa a la naturaleza de las sanciones administrativas comentada anteriormente, ya que, entendiendo que tanto estas como las penas criminales emanan de un mismo ius puniendi estatal, podría llegar a colmarse tal vacío y no caer en una aplicación casuística de los castigos administrativos en caso de no ser aplicable alguna de las leyes especiales en la materia.

Así, es que en virtud de la mencionada asimilación entre ambas clases de sanciones y en el entendido que ambas implican o podrían implicar una limitación a los derechos de los particulares a quienes se les imponen, es que surge la necesidad de restringir esta potestad de castigo de los órganos estatales mediante la aplicación de los principios propios del Derecho penal establecidos en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República.

El recurso a los principios generales constituye una práctica habitual en nuestro derecho, configurándose estos como pautas de interpretación e integración para la resolución de casos concretos e incluyéndose expresamente en textos normativos, especialmente en materia de derecho público, y, sobre todo, presentándose como la principal herramienta utilizable en el supuesto de ausencia de norma legal expresa. Por todo lo anterior, es que el

Luis, cit. (n. 10), p. 123.

¹⁷ Como partidarios de esta teoría se puede señalar a COUSIÑO MAC IVER, Luis, *Derecho Penal Chileno Tomo I*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1975); NOVOA MONREAL, Eduardo, *Curso de Derecho Penal Chileno*³, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005).

¹⁸ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Los principios que rigen a la potestad sancionadora de la administración del Estado*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 42 (2014), p. 220.

recurso a los mencionados principios, penales para ser aplicados en el ámbito administrativo, se presenta como algo necesario para definir las pautas de actuación de la Administración del Estado.

En efecto, tal razonamiento ha sido compartido por nuestro Tribunal Constitucional, el cual ha señalado expresamente en su Sentencia Rol N° 244 de 1996, que “[...] *los principios del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado.*”¹⁹ Dicho criterio ha sido reiterado, a modo ejemplar, por el mismo órgano al establecer que “[...] *aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.*”²⁰

En virtud de los citados pronunciamientos del Tribunal Constitucional, dentro de muchos otros que reproducen la decisión de aplicar los principios penales constitucionales al Derecho administrativo sancionador, se demuestra una de las posturas doctrinales en relación a la manera o forma de aplicación de los principios penales. Así, hay quienes sostienen en aplicar estos principios al Derecho administrativo sancionador, en su sentido originario, es decir, que “en vista que el Derecho Administrativo no ha desarrollado la aplicación de estos principios, los principios de orden penal deben informar sustancialmente la potestad sancionadora de la Administración.”²¹ Apoyando esta posición, AGUERREA concluye que el enfoque de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución acerca de las sanciones “*era amplio y que las garantías que habitualmente se han establecido respecto de las de índole penal, las entendían aplicables a todos los otros tipos de sanción, con especial referencia a las que puede imponer la Administración del Estado.*”²²

Por otro lado, nos encontramos con la tesis doctrinal, sustentada por el Tribunal Constitucional, la que si bien, acepta y considera necesaria la aplicación de estos principios penales a la potestad represiva de los órganos administrativos, hace el reparo de que ella debería hacerse con “*ciertos matices*” o “*por regla general*”. El sentido que se les ha atribuido a estas expresiones es entenderlas como la posibilidad de proceder a una

¹⁹ Sentencia Rol N° 244, considerando 9°, Tribunal Constitucional, 26 de agosto 1996.

²⁰ Sentencia Rol N° 479, considerando 5°, Tribunal Constitucional, 8 de agosto 2006

²¹ BOETTIGER PHILIPPS, Camila, *El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en *Revista Actualidad Jurídica*. 20, (2009), p. 586.

²² AGUERREA MELLA, Pedro, *El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, en *Conferencias Santo Tomás de Aquino*, (Santiago, 2005), p. 61.

implementación atenuada de tales principios, considerando los intereses propios y la eficacia de la actuación de la Administración.

Ahora bien, luego de haber determinado la vinculación concreta y práctica existente entre las sanciones administrativas y las penas criminales, y la intensidad de dicha relación, en el sentido de si la aplicación de los principios constitucionales del Derecho penal debe hacerse directamente o, al contrario, con un carácter matizado, cabe enunciar cuáles serían, en específico, dichos principios.

Mayoritariamente se ha hecho una distinción en cuanto a la clasificación de los principios que rigen al Derecho administrativo sancionador, diferenciado así entre principios sustantivos y principios procedimentales. Dentro del primer grupo encontramos²³:

- Principio de legalidad.
- Principio de tipicidad.
- Principio de irretroactividad.
- Principio de culpabilidad.
- Principio de proporcionalidad.
- Principio de responsabilidad personal.
- Principio *non bis inidem*.
- Principio de prescriptibilidad.

Se debe precisar que nuestra jurisprudencia, ya sea constitucional, judicial o administrativa, no se ha hecho cargo de todos los principios que conforman este catálogo. Por su parte, el Tribunal Constitucional se ha referido sólo a los principios de legalidad y tipicidad; la Corte Suprema ha hecho mención los principios de *non bis inidem*, irretroactividad, y de prescriptibilidad, mientras que la Contraloría General de la República también se ha hecho cargo de los principios de legalidad, tipicidad, prescriptibilidad, irretroactividad y *non bis inidem*, añadiendo los principios de prohibición de analogía, de proporcionalidad y *pro reo*.

Mientras que la segunda categoría de principios está conformada por:

- Principio de justo y racional procedimiento.
- Presunción de inocencia.
- Principio de impugnabilidad.
- Derecho de acceso a la justicia.

Finalmente, dentro de todos los principios enunciados, nos centraremos exclusivamente en aquel que dice relación con la prescriptibilidad de las infracciones y sanciones

²³ Nos acogemos a la clasificación realizada por CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Los principios...*, cit. (n. 18), pp. 229-230.

administrativas. Esto debido a que la ausencia de un plazo de prescripción general y supletorio, ha hecho surgir una constante actividad jurisprudencial para poder arribar a una solución respecto a este tema, la cual, lamentablemente, no ha podido presentar un criterio único e uniforme que admita un consenso general.

CAPÍTULO SEGUNDO: LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

I. Generalidades

1. Fundamentos de la prescripción extintiva

El Derecho, en cuanto mecanismo de regulación de la vida en sociedad, ha establecido ciertos principios fundamentales y rectores que deben guiar el actuar de los individuos parte de la comunidad, tales como el orden público, la equidad, la justicia y la seguridad entre otros. Así, este último valor, se encuentra en íntima vinculación con el Derecho, en el sentido que nuestro ordenamiento jurídico tiene el deber de otorgar seguridad a las actuaciones de sus destinatarios y poder, de esta forma, cumplir con los fines que le son propios.

La seguridad jurídica entonces, se presenta desde un punto de vista amplio, como la estabilidad y continuidad del orden jurídico y la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de una determinada conducta, configurándose como un elemento indispensable para la conformación de un Estado de Derecho.²⁴ Mientras que, desde una perspectiva más concreta y enfocada en el particular, este principio se vincula con el conocimiento de “*cuáles son las normas a las que tendrá que atenerse en sus relaciones jurídicas con los demás y que determinará lo que puede hacer y lo que no, al igual que las consecuencias de su actuar.*”²⁵

El profesor OLIVER CALDERÓN, bien representa estas dos concepciones de la seguridad jurídica, entendiendo su faz subjetiva como el saber a qué atenerse en el mundo del Derecho, lo cual acarrea la exigencia de que los ciudadanos sepan cuál es el derecho vigente para que puedan actuar con un grado razonable de previsibilidad sobre su valoración jurídica.²⁶ En cambio, la noción objetiva de la seguridad jurídica es entendida

²⁴ GUILHERME MARINON, Luiz, *El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica*, en *Revista Ius et Praxis*. 18, (2012), 1, p. 250.

²⁵ BRAVO BECERRA, Alfonsina, *Prescripción y/o caducidad en el Derecho Aduanero Chileno*, (Valparaíso, Memoria de Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012), p. 2.

²⁶ OLIVER CALDERÓN, Guillermo, *Seguridad jurídica y Derecho Penal*, en *Revista de Estudios de la Justicia*. 11 (2009), p. 183

como “una exigencia de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones.”²⁷

Sin embargo, para que la seguridad jurídica se haga efectiva en los hechos y realmente se presente como un derecho para los individuos, es necesario que el ordenamiento jurídico contemple ciertas instituciones que permitan la concreción de este valor. En efecto, dentro de los sistemas legales en general, se ha establecido como uno de los mecanismos de concreción de la seguridad jurídica, la institución de la prescripción.

Específicamente, esta figura permitiría la concreción y, además, encontraría su sentido, en la perspectiva subjetiva de la seguridad jurídica, toda vez que la prescripción manifiesta un carácter estabilizador de las situaciones y relaciones jurídicas entre los individuos, permitiendo que estos no queden en la incertidumbre respecto de su posición, derecho o facultad y que puedan actuar acorde a aquello que les exige el ordenamiento jurídico, con una previsión de las consecuencias que pueden emanar de sus actos.

Este planteamiento de la prescripción como mecanismo de efectividad de la seguridad jurídica que juega un rol estabilizador de las relaciones, ha sido reconocido desde hace un tiempo por nuestros tribunales de justicia. Justamente, ya a partir de una sentencia de 1989 la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo que “*la prescripción extintiva se basa en razones de interés social de consolidar situaciones jurídicas*”.²⁸ Luego, dicho criterio es reiterado en un fallo posterior, al sentenciar que “*el fundamento último de la prescripción extintiva, más allá de una mera sanción para el acreedor negligente, lo constituye la seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas, evitando con ello la incertidumbre que se deriva de la falta de consolidación de las situaciones en el tiempo.*”²⁹

Actualmente, esta corriente jurisprudencial continúa siendo la tendencia en nuestro país, tal como queda evidenciado en una reciente sentencia de la Corte Suprema, al considerar que mediante esta institución “*se propende al resguardo del orden social y a la seguridad, estabilidad y consolidación de las relaciones jurídicas.*”³⁰

En este sentido, la prescripción ha llegado a adquirir tal importancia dentro del Derecho, que actualmente se sostiene su transversalidad en cuanto institución destinada a regir en todos los ámbitos regulados por el Derecho. En efecto, esta es la línea que ha seguido la Corte Suprema, al sostener que “*la prescripción extintiva constituye un principio general de derecho que adquiere presencia plasmándose positivamente en todo el espectro de los*

²⁷ *Ibíd*, p. 184.

²⁸ Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 7º, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*. 86, (1989), 3, p. 55.

²⁹ Corte de Apelaciones de Santiago, vistos 1º, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*. 88, (1991), 3, p. 38.

³⁰ Sentencia Rol N° 4678-2009, considerando 4º, Corte Suprema, 2 de agosto 2011.

*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.*³¹

En lo tocante al tema de la prescripción dentro del Derecho administrativo sancionador, se debe partir de la base que el transcurso del tiempo, en esta rama del derecho, tampoco se presenta como un elemento superfluo o insignificante, ya que el tiempo tendrá consecuencias liberatorias para el supuesto infractor. De esta manera, si no se administran adecuadamente los tiempos dentro del procedimiento sancionador, la infracción podría prescribir y la sanción devenir como inejecutable por prescripción.³² Lo mismo plantea MESEGUER YEBRA al establecer que los plazos de prescripción contienen una doble vertiente, entendidos en primer lugar, *“como un mandato dirigido a las autoridades administrativas para responder de forma eficaz y celera, y paralelamente, como un derecho del administrado a la no continuación del procedimiento sancionador.”*³³

Por lo tanto, la prescripción extintiva resultaría aplicable en los casos de inactividad por parte de la Administración del Estado, esto es, cuando la Administración no ha procedido a la persecución de las infracciones administrativas durante un determinado periodo de tiempo, o, desde otra perspectiva, cuando estas autoridades no han ejercido su potestad sancionadora dentro de dicho supuesto.

2. Prescripción extintiva y caducidad

Ahora bien, al tratar el tema de la prescripción, surge la necesidad de deslindar esta institución de otra figura afín, con la cual presenta ciertas características similares y que, en la práctica, llegan a confundirse: la caducidad.

A este respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema, ha sostenido la autonomía o independencia de estas figuras, pero sin desconocer su potencial confusión, señalándonos el fin perseguido por ambas y el carácter común más relevante que presentan: *“La prescripción y la caducidad si bien son institutos jurídicos diferentes, revisten características comunes, persiguiendo ambas lograr la consolidación de circunstancias o situaciones jurídicas que por el transcurso del tiempo, elemento común a ambas figuras, pueden llegar a transformarse en situaciones de inseguridad o incertidumbre en relación con sus titulares. No es posible prolongar en el tiempo, indefinidamente, determinadas situaciones sin que ellas logren consolidarse y sin que sus titulares tengan la más absoluta*

³¹ Sentencia Rol N° 5455-2009, considerando 4º, Corte Suprema, 26 julio 2011.

³² DIEGO DIEZ, Luis Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*², (Editorial Bosch, 2009), Notas de edición.

³³ MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, (Barcelona, Editorial Bosch, 2009), p. 8.

certeza en cuanto a su forma de actuación y en cuanto a los derechos y obligaciones que a cada uno compete, emanados de las mismas.”³⁴

Como se puede apreciar, la dificultad en la distinción se debe a ciertos elementos en su estructura que las hacen, en principio, similares. En primer lugar, como elemento subjetivo, en estas dos instituciones se requiere de una inactividad por parte del titular del derecho que se pretendía ejercitar. Mientras que, por otro lado, y como un segundo elemento de carácter objetivo, en ambas se exige el transcurso de un cierto plazo para que puedan operar. Así, es que de la conjugación de estos dos elementos se produce la pérdida de algún derecho o facultad, tanto en la prescripción extintiva como en la caducidad.

Ahora bien, habiendo esbozado los caracteres comunes y similares que presentan las figuras jurídicas en comento, surge la necesidad de intentar presentar un concepto o definición de ambas, para así poder identificarlas y establecer las notas distintivas de cada una.

La caducidad, por un lado, se vincula con el supuesto de que ciertos derechos nacen con una vida efímera y limitada de antemano, lo que traerá como consecuencia que éstos se extinguirán fatalmente cuando haya transcurrido el periodo de tiempo que se les ha fijado previamente. Por lo tanto, respecto de este tipo de derechos, una vez que conocemos su momento inicial es posible determinar con certeza, cuál va a ser su momento final.³⁵

De esta forma, podemos conceptualizar a la caducidad como *“aquella figura que determina, de modo automático e inexorable, la extinción de ciertos derechos, poderes o facultades, si no se realiza un acto específico dentro del plazo fijado a tal efecto por la ley.”*³⁶ Mientras que en los términos presentados por la Corte Suprema, la caducidad es entendida como *“la pérdida de la facultad de hacer valer un derecho como consecuencia de la expiración de un plazo fatal...”*³⁷

Por su parte, la prescripción extintiva se vincula con derechos que, en principio, no tienen una limitación temporal, ya que dicha institución configura la desaparición de un derecho por la expiración de un cierto tiempo durante el cual su titular no lo ha ejercitado. En otros términos, la prescripción liberatoria se presenta *“un modo de extinguir los derechos y acciones ajenos, por no haberlos ejercitado el titular de ellos durante un cierto lapso.”*³⁸

³⁴ Sentencia Rol N° 6742-2011, considerando 11°, Corte Suprema, 23 de marzo de 2012.

³⁵ PUIG BRUTAU, José, *Caducidad y prescripción extintiva*, (Barcelona, Editorial Bosch, 1986), p. 7.

³⁶ GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo, *La caducidad*, (Madrid, 1990), p. 52.

³⁷ Corte Suprema, considerando 5°, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*. 80, (1983), 1, p. 34.

³⁸ MEZA BARROS, Ramón, *Manual de Derecho Civil. De las obligaciones*¹⁰, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2007), p. 229.

No obstante, todavía no queda del todo clara la diferencia entre prescripción y caducidad. Por lo mismo, vale la pena recurrir a una comparación realizada por ROCA SASTRE para ayudar a dilucidar el tema: “*En la caducidad, la ley o las partes establecen: tal derecho sólo tendrá una duración de tantos días o años a contar de determinada fecha; en la prescripción la ley dice: tal derecho subsistirá mientras no se produzca el hecho de ejecutarlo o de permanecer inactivo durante tantos años o días.*”³⁹

Sin embargo, y a pesar de sus similitudes, la prescripción y la caducidad presentan diferencias sustantivas, que finalmente hacen que se configuren como instituciones independientes:

- a) En lo relativo al *fundamento* de ambas instituciones, la caducidad se funda en la invasión excesiva de los intereses jurídicos de otros individuos, mediante el establecimiento de límites precisos a ciertos derechos. Por su parte, la prescripción encuentra su fundamento en la necesidad de poner término a la incertidumbre de los derechos.⁴⁰
- b) En cuanto a su *función práctica*, la prescripción busca evitar que los derechos queden sin ser ejercitados por largo tiempo, mientras que la caducidad tiene como objetivo procurar que estos sean ejercitados dentro de un determinado y breve periodo de tiempo.⁴¹
- c) En relación a la *duración* de los derechos, la prescripción no se opone a la duración indefinida de los mismos y, al contrario, la caducidad sí se opone a ello.
- d) En la prescripción, es aplicable la *interrupción*, que busca suprimir el tiempo que había corrido hasta el momento, por haber ocurrido un determinado hecho. Sin embargo, la interrupción no es aplicable a la caducidad por la propia naturaleza de esta figura, “*ya que o se ejecuta el derecho a ella sometido y entonces la caducidad queda impedida, o el derecho no se ejercita y entonces la caducidad opera*”.⁴²
- e) Lo mismo ocurre con la *suspensión* de los plazos, en el sentido que aquella solo resulta aplicable a la prescripción. Lo anterior no ocurre con los plazos de caducidad, “*ya que su efecto extintivo es radical y automático, y no se consideran, como en la prescripción razones subjetivas, sino solo el hecho objetivo del transcurso del tiempo*”.⁴³
- f) En cuanto a la *manera de hacer valer* una y otra, en la prescripción necesariamente se requiere de una alegación por la parte interesada una vez que se haya cumplido el

³⁹ ROCA SASTRE, Ramón; ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Derecho Hipotecario*⁷, (Barcelona, Editorial Bosch, 1979), p. 1216.

⁴⁰ PUIG BRUTAU, José, cit. (n.31), pp. 13-14.

⁴¹ Corte Suprema, considerando 8º, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*. 80, (1983), 1, p. 35.

⁴² DOMÍNGUEZ DELLEPIANE, *De la caducidad y sus diferencias con la prescripción extintiva*, (Santiago, Memoria Escuela de Derecho, Universidad de Chile, 1960), p. 43.

⁴³ *Ibíd*, p. 41

plazo contemplado en la ley. Por el contrario, la caducidad no requiere de alegación, ya que esta opera por solo ministerio de la ley, pudiendo ser constatada por los tribunales, y así ser declarada de oficio. Esto último, se vincula con el carácter automático de la caducidad, puesto que se trata de una figura que operará de pleno derecho.

De esta forma, la caducidad se configura como un límite temporal al ejercicio de un derecho o facultad y que, por lo tanto, conlleva a la extinción de dicho derecho o facultad por el solo transcurso del tiempo fijado por ley. A partir de esta conceptualización, se puede arribar a la conclusión que, en materia de potestades de los órganos de la Administración, la caducidad se vincula con la competencia de la cual gozan dichos órganos, específicamente con una competencia de carácter temporal o *pro-tempore*. Esto implica que, frente a la inactividad o silencio de la administración en orden a ejercer su potestad sancionadora frente a la comisión de una infracción, el órgano perderá la facultad de hacer efectiva su potestad por el solo ministerio de la ley.

II. La prescripción en los procedimientos administrativos sancionadores chilenos

El problema de la prescriptibilidad de las infracciones y sanciones administrativas en nuestro país, se manifiesta principalmente en la existencia de una escueta, dispersa y poco consistente regulación del tema en nuestro ordenamiento jurídico, encontrándonos con una amplia variedad de normas legales que consagran estas infracciones y sanciones, pero sin fijar un plazo de prescripción para las mismas. Por consiguiente, la realidad de nuestra normativa administrativa sancionadora radica en la ausencia de una regulación general de las sanciones administrativas, habiendo únicamente disposiciones específicas que establecen esta forma de extinción de la responsabilidad.

1. El problema en el procedimiento general y supletorio

Como se esbozó anteriormente, el panorama en el Derecho chileno se caracteriza por no contener una legislación específica para proceder a la aplicación de la potestad punitiva de los órganos de la Administración del Estado en general, lo cual conlleva una serie de problemas en distintos ámbitos. En virtud de esto, tanto la doctrina⁴⁴ como la

⁴⁴ En este sentido, véase DOUGNAC MUJICA, Clemente, *Procedimiento administrativo sancionatorio ante la SVS y Debido Proceso*, en *Revista de Derecho Público Iberoamericano*. 8, (2016), p. 150; ZÚÑIGA URBINA, Francisco, OSORIO VARGAS, Cristóbal, *Los criterios unificadores de la corte Suprema en el procedimiento administrativo sancionador* en *Revista de Estudios Constitucionales*. 2, (2016), p. 477; QUEZADA RODRÍGUEZ, Flavio, *Procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 19.880*, (Santiago, Editorial Librotecnia, 2017).

jurisprudencia⁴⁵ nacional, han considerado aplicable la Ley 19.880 sobre las Bases de los Procedimientos Administrativos (en adelante, LBPA) para determinar las reglas procedimentales que deben regir la imposición de una sanción administrativa.

Los principales argumentos que se han expuesto para sustentar la aplicación de la mencionada ley, se basan en el inciso primero de artículo 1 de la LBPA, el cual establece que: *“La presente ley, establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter supletoria.”*

En consideración a dicho precepto, se ha entendido que, el hecho que el mencionado texto legal regule las “bases” de los procedimientos administrativos, implica que esta ley contempla los principios y normas fundamentales que van a regir los procedimientos de esta naturaleza. Esto traerá como consecuencia que la Ley N°19.880 se aplique como norma básica a *todos* los procedimientos administrativos que desarrolle la Administración del Estado.⁴⁶

Por otro lado, su carácter de “supletoria” se entiende en la medida que resulta aplicable en los supuestos dónde no exista una regulación específica en un procedimiento administrativo especial. En efecto, en doctrina se han reconocido tres niveles de supletoriedad de la LBPA⁴⁷:

- a) La de primer grado, se presenta cuando el legislador no regula un procedimiento específico para un acto administrativo, así como su régimen jurídico aplicable.
- b) La de segundo grado, se da cuando la ley regula en forma parcial un procedimiento administrativo o bien cuando la regulación abarca parte del régimen jurídico del acto.
- c) La de tercer grado, se configura en el evento que la norma legal regula en forma completa el procedimiento y el régimen jurídico del acto, desde el inicio de su elaboración hasta su extinción y revisión.

Por lo tanto, la LBPA resultará aplicable supletoriamente en cada uno de estos niveles dependiendo del ámbito en el que nos encontremos. Así, existen ámbitos regulatorios sectoriales especiales que cuentan con un procedimiento determinado para hacer aplicable la potestad sancionadora de la Administración del Estado, pero en aquellos aspectos en que

⁴⁵ En la jurisprudencia administrativa a modo ejemplar, véase Dictamen N° 19557/2013, Contraloría General de la República, 2 de abril del 2013; Dictamen N°30348/2009, Contraloría General de la República, 30 de agosto 2007. En la jurisprudencia administrativa véase, Sentencia Rol N° 7990-2008, Corte Suprema, 31 de marzo de 2009; Sentencia Rol N° 62128-2016, Corte Suprema, 9 de mayo de 2017.

⁴⁶ Dictamen N° 39.348/2009, Contraloría General de la República, 30 de agosto de 2009.

⁴⁷ CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, (Santiago, Editorial Legal Publishing, 2015), pp. 355-356.

exista un vacío legal, se aplicará la LBPA en su segundo nivel. Sin embargo, respecto de aquellas materias en las que no se consagra un procedimiento administrativo sancionador específico, y como nos enfrentamos a la ausencia de un procedimiento sancionador general, ergo, de su régimen jurídico aplicable, la Ley N°19.880 deberá regir en su primer nivel, aplicándose íntegramente.

En razón de lo anterior, se puede concluir que al no contar con una legislación que abarque la regulación de un procedimiento administrativo sancionador de un modo general, necesariamente, ante este vacío legal, se deberá recurrir a la Ley N°19.880 para que pueda seguirse un procedimiento destinado a hacer efectiva la potestad punitiva de la Administración.

Ahora bien, para entrar al tema que nos convoca, al leer la LBPA no se vislumbra ninguna disposición que haga referencia a la prescriptibilidad de las infracciones y sanciones administrativas, por lo que la aplicación supletoria de este cuerpo legal nos deja enfrentados al mismo problema ya presentado, en vez de entregarnos una solución concreta.

Sin embargo, en virtud de lo mencionado anteriormente sobre la prescripción extintiva y su vinculación con la seguridad jurídica, en cuanto medio de concreción de esta última, es que resulta difícil sostener la imprescriptibilidad de dichas infracciones, aún a falta de norma expresa general. En este mismo sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha llegado incluso a ser más categórica al sostener 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 de las relaciones jurídicas y, por ello, puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al derecho público. Por consiguiente, acorde con este predicamento, la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo, como regla general, la que solo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad...”*⁴⁸

Por su parte, tampoco se puede soslayar el *“único intento legislativo que ha existido en nuestro país en orden a establecer, en forma general, principios sustantivos y adjetivos del derecho administrativo sancionador, y un procedimiento administrativo sancionador con carácter general y supletorio”*⁴⁹, esto es, al Proyecto de Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

El mencionado proyecto de ley, en su artículo primero, establecía una disposición muy similar a aquella contenida en la referida Ley N°19.880 al señalar que *“la presente ley*

⁴⁸ Sentencia Rol N°3357-2009, considerando 1°, Corte Suprema, 9 de septiembre de 2009.

⁴⁹ ROMÁN CORDERO, Cristián, *El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Público*. 71 (2009), p. 184.

establece y regula las bases de los procedimientos administrativos para el ejercicio de la potestad sancionatoria atribuida a los órganos de la Administración del Estado. En caso que la ley establezca procedimientos sancionatorios especiales, el procedimiento previsto en la presente ley se aplicará con carácter supletorio". En virtud de esta norma, es posible sostener que el procedimiento regulado por este proyecto de ley, presenta las mismas características de "básico" y "supletorio" del procedimiento administrativo de la LBPA. Con todo, la diferencia más importante radica en que esta regulación se centra específicamente en la potestad sancionadora de los órganos de la Administración del Estado, lo cual se traduce en la debida consideración de las características particulares que presenta dicha potestad, y que, por lo mismo, se proyectan a lo largo de todo el procedimiento que busca su aplicación.

Dentro de las características especiales de las infracciones y sanciones administrativas de las cuales se hace cargo el proyecto en cuestión, nos encontramos con una regulación expresa a su prescriptibilidad. En efecto, en el Mensaje del Proyecto sobre las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios enviado por el Presidente de la República, se consagra expresamente que *"con las adecuaciones en rigor, el proyecto establece como principios sustantivos del derecho administrativo sancionador los de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad personal, prohibición de la privación de libertad, proporcionalidad y prescriptibilidad."*⁵⁰

La aludida prescripción en cuanto principio del Derecho administrativo sancionador, se viene a concretar en el artículo 10 inciso primero del proyecto de ley. Concretamente, en la norma se dispone que las infracciones y sanciones de esta naturaleza, prescribirán según lo dispuesto por las leyes que las establezcan. Mientras que su inciso segundo, establece la regla supletoria en caso de silencio de las leyes respectivas, al señalar que, en dicho supuesto, las infracciones prescribirán a los dos años de cometidas y las sanciones, a los tres años desde la notificación del acto sancionatorio firme⁵¹.

A partir de la lectura de la referida disposición, resulta claro el avance que este intento legislativo buscó proponer, toda vez que nos presenta plazos generales pero determinados en materia de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas. No obstante, dicha propuesta regulatoria sobre prescripción hubiese resultado más completa y coherente, si se hubiese incorporado, también en este ámbito, la clasificación o graduación de la gravedad de las infracciones administrativas contemplada en el inciso tercero del artículo 6 del proyecto de ley⁵². En efecto, esta técnica es muy utilizada en Derecho comparado y

⁵⁰ Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios (Mensaje 541-350).

⁵¹ Artículo 10, Proyecto de Ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios.

⁵² Artículo 6, inciso tercero, Proyecto de Ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios: *"Para los efectos de la graduación de la sanción, las infracciones administrativas que no tengan señalada una clasificación en la ley, se clasificarán en leves, graves y muy graves."*

permite una vinculación más precisa y justa entre la infracción o sanción propiamente tal, con este modo de extinguir en específico.

Para finalizar, cabe precisar que el Proyecto, a pesar de haber sido una buena primera iniciativa, teniendo en cuenta todas sus ventajas y defectos, lamentablemente fue archivado. Esto implica que nos seguimos enfrentando a un vacío legal en materia de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, toda vez que la LBPA no contempla una regulación al respecto, lo cual ha dado pie a que nuestra jurisprudencia nacional asuma un rol trascendente y casi de carácter legislativo, en lo relativo a encontrar una solución ante la ya mencionada falta de un plazo supletorio y general de prescripción.

2. El problema en los procedimientos especiales

Una vez determinado el problema en Chile sobre la falta de una norma expresa y general de prescripción de infracciones y sanciones administrativas, surge la necesidad de realizar un análisis respecto de los ámbitos regulatorios que se verán afectados por este vacío legal. Es decir, se busca precisar cuáles serían las materias en Derecho administrativo sancionador que cuentan con un plazo de prescripción propio, y aquellas materias que carecen del mismo. Esto permitirá, finalmente, presentar un diagnóstico concreto del problema que se ha ido desarrollando y poder establecer donde se radica el conflicto de la ausencia de un plazo general de prescripción.

	<i>Regulación</i>	<i>Consagración de la potestad sancionadora</i>	<i>Plazo de prescripción</i>
<i>SVS</i> ⁵³	DL N° 3.538	Artículos 27 - 28	Artículo 33 4 años desde la infracción
<i>SBIF</i>	DFL N° 3	Artículo 19	Artículo 23 Regla general: 3 años desde la infracción. Excepción: 6 años cuando se actuó con dolo

⁵³ Como nota importante, cabe precisar que la SVS será reemplazada por la Comisión para el Mercado Financiero, organismo creado por la Ley 21.000, la cual entrará en vigencia en agosto del 2018. Dentro de esta normativa, su artículo 31 consagra un plazo de prescripción de 2 años para las infracciones ahí contenidas, que comenzará a correr desde la realización de los hechos que las originaron.

<i>SUSESO</i>	Ley N° 16.395	Artículo 4 letra g) Artículo 48 Artículo 57	No se contempla plazo de prescripción.
<i>SEC</i>	Ley N° 18.410	Artículo 3 n° 12, 17 incisos tercero y cuarto, 23 Artículo 15	Artículo 17 bis 3 años desde la infracción
<i>SISS</i>	Ley 18.902	Artículo 4 letra e) Artículo 11	Artículo 15 4 años desde cometida la infracción
<i>SuperSalud</i>	DFL N°1	Artículo 110 n°13 Artículo 115 n°13	No se contempla un plazo de prescripción
<i>SCJ</i>	Ley N° 19.995	Artículo 42 n°11 Título IV párrafo II	Artículo 56 bis 3 años desde cometida la infracción
<i>SuperPensiones</i>	DFL N° 101	Artículo 17	No se contempla un plazo de prescripción ⁵⁴
<i>SMA</i>	Ley N° 20.417	Artículo 3 letra o) Artículo 35	Artículo 37 3 años desde cometida la infracción
<i>SuperEduc</i>	Ley N° 20.529	Artículo 49 letra l)	Artículo 86 6 meses desde cometida la infracción
<i>Superir</i>	Ley N° 20.720	Artículo 338	Artículo 342 3 años desde cometida la infracción

⁵⁴ Cabe precisar que en virtud del artículo 3 letra a) del DFL N° 101, la jurisprudencia ha entendido aplicable el plazo de prescripción de cuatro años contemplado en el artículo 33 del DL N° 3.538.

<i>SII</i>	Código Tributario	Artículo 6 B n° 3	Artículo 200 Regla general: 3 años desde la expiración del plazo para hacer el pago Excepción: 6 años para los impuestos de declaración
<i>UAF</i>	Ley N° 19.913	Artículo 2 letra j) Artículo 19	No se contempla un plazo de prescripción.

A partir de la tabla anterior, es posible realizar un diagnóstico en dos sentidos.

En primer lugar, en lo que respecta a las superintendencias y servicios públicos que cuentan con una regulación contemplando un plazo de prescripción en la materia, se puede percibir una tendencia legislativa en consagrar plazos de prescripción que rondan alrededor de los tres a cuatro años. Encontrándonos solamente con un plazo de prescripción de seis meses en materia de educación.

Sin embargo, cabe precisar que, si bien dentro de algunas de estas materias existe una normativa acabada en lo relativo a las infracciones y sanciones administrativas que deben aplicar estos órganos, dicha profundidad, lamentablemente, no se manifiesta en materia de prescripción. Concretamente, nos estamos refiriendo a aquellos ámbitos en que se establece una graduación de las infracciones y sanciones administrativas en relación a su gravedad,⁵⁵ pero en los cuales se sigue considerando un único plazo de prescripción para todas estas clases de infracciones y sanciones, sin existir una congruencia entre la ya mencionada clasificación y la prescripción a la cual quedarían afectas.

En segundo lugar, es posible apreciar que la búsqueda y determinación de una norma de prescripción general para las sanciones impuestas por los órganos de la Administración del Estado, incluyendo a todos los servicios públicos fiscalizadores comprendidos en la tabla, resulta de especial importancia en materia de seguridad social, salud, pensiones y en el ámbito delictivo del sector financiero. Por lo tanto, será en estos sectores donde el actuar de nuestra jurisprudencia nacional recobrará mayor relevancia al momento de determinar la norma de prescripción que deberá ser aplicada.

⁵⁵ En materia eléctrica, véase el artículo 15 de la Ley 18.410; en materia medioambiental, véase el artículo 36 de la Ley 20.417; en materia de educación el artículo 73 de la Ley 20.529; en materia de insolvencia véase artículo 339 de la Ley 20.720.

CAPÍTULO TERCERO: EL PROBLEMA DE LA PRESCRIPCIÓN ANTE LA JURISPRUDENCIA

Una vez determinado el problema de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas en nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto a la ausencia de un plazo general y supletorio para la extinción de las mismas mediante el transcurso del tiempo, será necesario referirse a la principal consecuencia que acarrea dicha problemática: el rol fundamental que ha asumido la jurisprudencia nacional para llenar este vacío legal, y así velar por hacer efectivo el principio de seguridad jurídica en este ámbito particular de las relaciones de Derecho público.

Efectivamente, ya desde hace un tiempo que, tanto la jurisprudencia judicial como administrativa, se han venido pronunciando sobre el particular, buscando la norma aplicable destinada a colmar el mencionado vacío. Sin embargo, la tarea no ha resultado tan sencilla, toda vez que, al analizar los fallos y pronunciamientos de los órganos pertinentes, no resulta posible encontrar un criterio único y uniforme sobre una norma específica respecto de la cual exista un consenso para ser aplicada.

En virtud de lo anterior, a partir de las sentencias de la Corte Suprema y los dictámenes de la Contraloría General de la República comprendidos dentro del período de los años 2014 a 2017⁵⁶, se pretenderá analizar si, al menos, existe actualmente alguna tendencia dentro de nuestra jurisprudencia nacional que permita otorgar un mínimo grado de certeza al asunto que se ha venido discutiendo.

Con todo, y sin perjuicio de lo ya expuesto, se debe partir de la premisa esbozada con anterioridad, que rechaza la imprescriptibilidad de las infracciones y sanciones administrativas, a menos que así se disponga expresamente por una norma particular. Tal como se demostró,⁵⁷ este es el criterio y razonamiento que han seguido nuestros tribunales de justicia, el cual se ve plasmado a lo largo de todos los fallos que se pronuncian sobre materia de prescripción de infracciones administrativas. En este mismo sentido y a modo ejemplar, se ha establecido por la Corte Suprema que *“la prescripción constituye un principio general de derecho destinado a garantizar la seguridad jurídica, y como tal adquiere presencia en todo el espectro de los distintos ordenamientos jurídicos, salvo que por ley o en atención a la materia se determine lo contrario, esto es, la imprescriptibilidad de las acciones...”*⁵⁸

I. Las soluciones de la Corte Suprema

⁵⁶ Se considera el periodo mencionado en razón de la existencia de obras de distintos autores reconocidos que se hacen cargo y analizan el periodo anterior. Para estos efectos, véase CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador*, (Santiago, Editorial Legal Publishing, 2014).

⁵⁷ Nos remitimos a la ya mencionada Sentencia Rol N° 3357-2009 de la Corte Suprema, en la página 14 de este trabajo.

⁵⁸ Sentencia Rol N° 929-2015, considerando 7°, Corte Suprema, 30 de marzo de 2015.

En lo tocante a los pronunciamientos que ha emitido nuestro tribunal supremo sobre el tema en cuestión, históricamente se pueden apreciar tres posiciones divergentes para los efectos de determinar el plazo de prescripción general y supletorio aplicable a las infracciones que atienen a los órganos de la Administración del Estado.

En un primer momento, se sostuvo que la norma aplicable se encontraba en el artículo 94 del Código Penal, el cual establece un plazo de prescripción de seis meses para las faltas penales.

Posteriormente, surgió la postura que sostiene que el plazo de prescripción aplicable para estos efectos, se consagra en el Código Civil, específicamente en la regla general del artículo 2515 que contempla un plazo de cinco años.

Por último, el criterio más reciente y originado por un voto disidente del ministro Sergio Muñoz, postula retornar a la aplicación del Código Penal como cuerpo normativo, pero esta vez aplicando la regla de prescripción de cinco años establecida para los simples delitos.

1. Primera tesis: Plazo de prescripción de seis meses del artículo 94 del Código Penal

Teniendo en consideración que esta tesis fue, en su momento, la mayoritariamente sostenida por la jurisprudencia de la Corte Suprema, dentro del periodo de análisis mencionado con anterioridad, solamente existe un reducido número de fallos que consideran aplicable en materia de prescripción de infracciones administrativas, la norma del artículo 94 del Código Penal.

El primero de ellos,⁵⁹ solo menciona la procedencia de esta norma de prescripción, pero sin profundizar en los fundamentos que sustentan dicha aplicación, debido a que el objeto principal de esta sentencia se centra en determinar si resulta aplicable o no la suspensión de la prescripción en el caso en cuestión. El segundo fallo, el cual versa sobre materia eléctrica,⁶⁰ tampoco de detiene a relatar el razonamiento para aplicar el artículo 94 del mencionado código criminal, ya que, al existir desde el 2010 una norma especial de prescripción para las infracciones y sanciones administrativas del ámbito eléctrico, se busca dilucidar si dicha norma puede operar con efecto retroactivo. Así, es dentro de este debate, que se hace referencia al plazo general de prescripción extintiva que regía antes de la entrada en vigencia del artículo 17 bis de la ley N°18.410. Finalmente, el pronunciamiento más reciente de la Corte Suprema que sostiene la teoría en comento, se presenta en materia sanitaria.⁶¹ Lo que distingue este fallo de los anteriores es que el recurso de casación en el

⁵⁹ Sentencia Rol N° 14432-2013, Corte Suprema, 18 de agosto de 2014.

⁶⁰ Sentencia Rol N° 4503-2015, Corte Suprema, 30 de junio de 2015.

⁶¹ Sentencia Rol N° 3528-2015, Corte Suprema, 21 de septiembre de 2015.

fondo intentado, tenía como objetivo que nuestro máximo tribunal se pronunciara directa y exclusivamente sobre el plazo de prescripción supletorio y general que rige en el derecho administrativo sancionador, toda vez que no existe un plazo especial en el ámbito sanitario. Por esto mismo es que en este caso, la Corte nos otorga los argumentos y fundamentos que le llevaron a decidir la norma aplicable. Sin embargo, la tesis que sostiene la aplicación del artículo 94 del Código Penal se presenta tan solo como voto disidente dentro del fallo.

Ahora bien, a pesar de que en las dos primeras sentencias a las que se hizo referencia, no resulta posible constatar el razonamiento de la Corte que la llevó a aplicar la norma de prescripción de las faltas penales en materia de derecho administrativo sancionador, ellas sí buscan dejar categóricamente claro que la norma del artículo 94 del Código Penal es aquella a la que históricamente ha recurrido la jurisprudencia. En este sentido, la Corte ha señalado que *“la cuestión jurídica esencial que se plantea en el recurso de casación en el fondo estriba en dilucidar si operó o no la suspensión de la prescripción de la acción administrativa, aceptándose como premisa indiscutida en el razonamiento del tribunal sentenciador que, en ausencia de una regla específica sobre el plazo de prescripción, la acción para perseguir las infracciones y sanciones administrativas prescribe en el plazo de seis meses establecido para las faltas en los artículos 94 y 97 del Código Penal.”*⁶² Esta “premise indiscutida” a la que se refiere el tribunal supremo, se ve reforzada al dejar de manifiesto que este es el criterio al que se ha recurrido reiteradamente, señalando de manera expresa y a modo ejemplar una serie de pronunciamientos anteriores en los cuales también se ha optado por la norma del artículo 94 de Código Penal.⁶³

Habiendo establecido que, a juicio de la Corte Suprema en los fallos analizados, el recurrir al artículo sobre prescripción de las faltas penales constituye un antecedente irrefutable para solucionar el vacío legal existente en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, es necesario presentar los argumentos le hicieron llegar a tal decisión. Para estos efectos, recurriremos a la Sentencia Rol N°3528-2015 que, en su voto disidente, sustentado por los ministros María Eugenia Sandoval y Arturo Prado, se establecen los argumentos que apoyan la aplicación de la norma en comentario.

- a) Naturaleza y origen de las sanciones administrativas: Para nuestro máximo tribunal, el primer elemento que se debe tener en consideración para determinar el plazo de prescripción aplicable a este tipo de sanciones, dice relación con la naturaleza de las mismas. Esta naturaleza jurídica se debe desprender del hecho que tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho penal tiene un origen común, el cuál es el *ius puniendi* único del Estado, lo que permitiría establecer que existe una igualdad ontológica entre ambos tipos de contravenciones. En consecuencia, a partir

⁶² Sentencia Rol N°14432-2013, cit. (n. 59), considerando 7°.

⁶³ La Sentencia Rol N° 4503-2015, cit. (n. 60), en su considerando 4°, se refiere expresamente al Rol N° 5566-2009, Rol N° 8815/2012 y Rol N° 9186/2012.

de esta similitud entre la potestad sancionadora de la Administración y la de los tribunales de justicia, se desprende la aplicación supletoria de algunos de los principios generales que informan al Derecho penal, y en específico el principio de prescriptibilidad de las infracciones. Así, a la luz de este razonamiento, el Derecho supletorio aplicable para la potestad sancionadora administrativa se encontraría en las normas que rigen al Derecho penal.⁶⁴ Como se puede apreciar, esta línea jurisprudencial se adhiere a la tesis doctrinaria cuantitativa descrita anteriormente.

b) Rechazo a la aplicación supletoria del artículo 2515 del Código Civil: Por otro lado, la Corte Suprema para llegar a la conclusión de que el derecho supletorio aplicable es el contenido en el Código Penal, se detiene a explicar por qué no es posible considerar al Derecho civil como el régimen supletorio aplicable. Básicamente, centra esta línea argumentativa en dos ideas principales:

- Debe desestimarse la aplicación del artículo 2515, por la distinta naturaleza que presentan las acciones del campo sancionatorio pertenecientes al derecho público, y aquellas acciones destinadas a proteger las acreencias del derecho común.
- Adicionalmente corresponde desechar la aplicación de dicho artículo del Código Civil, que establece un plazo de prescripción general de cinco años, por no parecer justificada la sujeción de ambos tipos de acciones a este plazo de prescripción puesto que no resulta razonable exigir el mismo grado de diligencia en el resguardo de sus intereses a los particulares que a los órganos de la Administración. Lo anterior se fundamenta en que los órganos administrativos están legalmente facultados para ejercer potestades sancionadoras y, por ende, cuentan con mayores capacidades y recursos para hacer efectivos dichos intereses.

Por lo tanto, para la Corte Suprema la conclusión que se sigue de estos argumentos radica en que los órganos administrativos que tienen como atribución fiscalizar y sancionar conductas, deben contar con un régimen general de plazos más acotados en el ejercicio de estas funciones.⁶⁵

c) Incorrecta aplicación del artículo 2497 del Código Civil: Bajo la perspectiva de la suprema magistratura, no es procedente la aplicación de dicho artículo por un tema de geografía de la norma jurídica. En efecto, la disposición en comento se encuentra ubicada en el Libro IV del Código Civil, que versa sobre “*Las obligaciones en general y los contratos*”, lo que implica, en concepto de esta jurisprudencia, que las normas contenidas en dicha sección del Código están referidas únicamente a las obligaciones que surgen de las fuentes indicadas en el artículo 1437 del mismo cuerpo normativo, las que esencialmente pertenecen al ámbito del Derecho privado. Por consiguiente, como las infracciones y sanciones administrativas no nacen de ninguna de las fuentes señaladas por el Código Civil, y por estar claramente

⁶⁴ Sentencia Rol N° 3528-2015, cit. (n. 61), voto disidente considerando 3°.

⁶⁵ *Ibíd*, voto disidente, considerando 4°.

adscritas al Derecho público, se sigue la improcedencia del artículo 2497 en materia de potestad sancionadora administrativa.⁶⁶

- d) El plazo de prescripción de seis meses es suficiente: Finalmente, la Corte Suprema termina por señalar que, bajo los razonamientos expuestos con anterioridad, no es acertado argumentar que un plazo de seis meses es demasiado breve para sancionar contravenciones que afecten bienes jurídicos de trascendencia. Sin embargo, la Corte repara que en ciertos supuestos dicha consideración puede ser plausible, pero que ampliar este plazo de prescripción de seis meses es competencia del legislador, sea mediante una graduación de los plazos de prescripción relacionada con la gravedad de las infracciones, sea por medio de establecer en la ley particular un término de prescripción coherente con la entidad de las infracciones.⁶⁷

2. Segunda tesis: Plazo de prescripción de cinco años del artículo 2515 del Código Civil

La teoría que tiene por objetivo dejar de lado la aplicación de las normas del Código Penal para llenar el vacío de la prescripción dentro del Derecho administrativo sancionador, tiene su origen en un voto disidente dentro de un fallo de la Corte Suprema, sustentado por el ministro Pedro Pierry. Sin embargo, actualmente y dentro del periodo jurisprudencial objeto de análisis, este criterio es el que se presenta con mayor fuerza, abogando por la aplicación del artículo 2515 del Código Civil, es decir, por el plazo de prescripción de cinco años establecido por el Derecho común.

El razonamiento que siguen los sentenciadores para concluir en la exclusión de la aplicación del artículo 94 del Código Penal como plazo de prescripción general y supletorio, y de esta forma, apoyar la aplicación de la regla general del Derecho común en materia de prescripción, se plasma en los siguientes argumentos:

- a) Independencia de la sanción administrativa respecto de la sanción penal: La Corte Suprema, al presentar su argumentación en orden a desechar una regla de prescripción supletoria de carácter penal, no desconoce que tanto la potestad sancionadora de la Administración como la potestad punitiva de los tribunales, forman parte de un único *ius puniendi* estatal. Sin embargo, se señala que el solo hecho de compartir este mismo origen, no es razón suficiente para sostener que ambos tipos de sanciones se identifican en todos los ámbitos, demostrando que esta independencia queda claramente establecida, a modo de ejemplo, en que la sanción administrativa puede afectar a personas jurídicas, mientras que, en la legislación penal, ello resulta excepcional.⁶⁸ Por lo mismo, consideran que debe realizarse una

⁶⁶ *Ibíd*, voto disidente, considerando 5°.

⁶⁷ *Ibíd*, voto disidente, considerando 6°.

⁶⁸ *Ibíd*, voto disidente, considerando 12°.

aplicación matizada de los principios del Derecho penal en materia de sanciones administrativas, matización que excluiría el plazo de prescripción de las faltas penales.⁶⁹ En este mismo sentido, el máximo tribunal considera que si bien los fundamentos entre una y otra sanción son comunes,⁷⁰ existe una imposibilidad jurídica en asimilar la contravención administrativa a una falta penal, la cual surgiría de la naturaleza intrínseca del castigo en cada caso.

- b) Error en vincular una sanción pecuniaria a la falta penal: Ahora bien, la suprema magistratura ha entendido que la tendencia de aplicar el plazo de prescripción de seis meses contemplado para las faltas penales, era resultado de un error conceptual entre sanción pecuniaria y falta penal. En los fallos analizados, este tribunal entiende que el solo hecho de que la infracción tenga aparejada una sanción pecuniaria, no transforma ese ilícito en una falta penal o que deba reputarse como tal, ya que este tipo de sanción, de acuerdo al artículo 21 del Código Penal,⁷¹ es una pena común para los crímenes, simples delitos y faltas, sin que esto conlleve que se aplique el plazo de prescripción de seis meses en todos estos supuestos, desatendiéndose la calificación y graduación del ilícito realizada por el legislador penal.
- c) Elusión de la finalidad perseguida por el legislador: En otro orden de ideas, la Corte considera que la aplicación del artículo 94 del Código Penal en materia de infracciones administrativas, al establecer una prescripción de corto tiempo, terminaría eludiendo la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos, y que, por lo tanto, la sanción administrativa carecería de toda finalidad preventiva general.
- d) El Derecho penal no es Derecho común: Bajo concepto de nuestro tribunal supremo, a falta de norma expresa es necesario recurrir a la legislación general y común para suplir el determinado vacío legal, características que no pueden predicarse del Derecho penal ni del Derecho procesal penal en atención a la limitada proporción de ciudadanos al cual se aplican, a la particularísima función social que desempeñan, y a la finalidad a la cual apuntan. Mientras que, acudiendo a un argumento histórico, la Corte considera al Derecho civil como el Derecho común por excelencia.

⁶⁹ *Ibíd*, considerando 11°.

⁷⁰ *Ibíd*, considerando 14°: “[...] como ocurre con los relativos al non bis in ídem, a la irretroactividad de la ley sancionadora; al principio pro reo y a la necesidad de prescripción de la respectiva acción persecutoria...”

⁷¹ Artículo 21 del Código Penal: *Las penas que pueden imponerse con arreglo a este Código y sus diferentes clases, son las que comprende la siguiente:*

ESCALA GENERAL [...]

Penas comunes a las tres clases anteriores

Multa.

Pérdida o comiso de los instrumentos o efectos del delito.

- e) Artículo 20 del Código Penal como argumento de texto: La parte pertinente de la norma en cuestión dispone: “*No se reputan penas [...] las multas y demás correcciones que los superiores imponga a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas.*” En base a esta disposición, la Corte Suprema ha sostenido que las atribuciones gubernativas a las cuales se hace mención, son aquellas que le corresponden al Estado administrador como propias del *ius puniendi* que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo, adhiriendo así a la corriente doctrinal cualitativa, que entiende la expresión “*no se reputan penas*” como una que excluye a las sanciones administrativas de la misma naturaleza de las sanciones penales. Por lo tanto, esta diferencia ontológica entre ambos tipos de sanciones conlleva a la ya mencionada aplicación matizada de los principios penales en materia administrativa sancionadora, no resultando imperante la aplicación del artículo 94 del Código Penal.
- f) Artículo 2497 del Código Civil como argumento de texto: En base a todo lo anterior y habiendo concluido en el rechazo de la aplicación de las normas penales, se determina por la Corte que se debe acudir a las normas generales del Derecho común en el ámbito del Derecho civil, y específicamente a la regla general de prescripción extintiva de cinco años del artículo 2515 del Código Civil. Para finalizar, apoya dicha conclusión señalando de manera categórica que “*la aplicación 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.*”⁷²

3. Tercera tesis: Plazo de prescripción de cinco años del artículo 94 del Código Penal

La tesis más reciente de la jurisprudencia de la Corte Suprema que busca determinar la norma general de prescripción extintiva que debe regir para las infracciones y sanciones administrativas, es introducida por el ministro Sergio Muñoz en lo relativo a un caso sobre materia bancaria, suscitado entre la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Corpbanca.⁷³

⁷² Sentencia Rol N° 3528-2015, cit. (n. 61), considerando 21°.

⁷³ Sentencia Rol N° 62128-2018, Corte Suprema, 29 de mayo de 2017.

El pronunciamiento de la Corte tenía como propósito dilucidar si la sanción de tres multas, impuesta por la Superintendencia a Corpbanca fueron o no ajustadas a Derecho. Esto en atención a que el argumento principal alegado por dicha institución bancaria consistía en que el procedimiento que se siguió para la imposición de esas multas se hizo en vulneración al derecho al debido proceso consagrado en la Constitución. A partir de esto, queda claro que el pronunciamiento sobre la prescripción de las infracciones del caso, se presenta como algo secundario dentro del fallo, específicamente en virtud de que Corpbanca durante el procedimiento de fiscalización, alegó la respectiva prescripción de las infracciones que se buscaban sancionar.

A pesar de la mencionada alegación, el máximo tribunal no llegó a pronunciarse sobre si efectivamente las infracciones se encontraban prescritas, debido a que se centró en la legalidad del procedimiento seguido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y en la procedencia de la supletoriedad de la Ley N°19.880 en el procedimiento sancionador seguido por este órgano administrativo. En relación a estos puntos y bajo los argumentos que se exponen a lo largo del fallo, pero que para los efectos de este trabajo son irrelevantes, se decidió en orden a rechazar el recurso de queja interpuesto por el agente fiscalizador.

En base a este pronunciamiento como voto en contra, surge la ya referida postura del ministro Sergio Muñoz, quien, además de disentir en la decisión principal, considera importante emitir una declaración en torno a la posible prescripción de las conductas que fueron sancionadas en el caso sub lite. Para estos efectos, el ministro asienta como premisa el ya mencionado origen común existente entre las sanciones penales y administrativas, al igual que la improcedencia de la aplicación analógica de las normas del Derecho privado. Sin embargo, estos son los únicos antecedentes que expone en su razonamiento antes de concluir que el plazo de prescripción aplicable en materia de Derecho administrativo sancionador, es el de cinco años contemplado en el inciso cuarto del artículo 94 del Código Penal.⁷⁴

II. Las soluciones de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República no ha sido ajena a la discusión que se ha generado en torno al problema que origina la ausencia de un plazo general de prescripción de las

⁷⁴ Véase Sentencia Rol N° 62128-2016, Corte Suprema, en particular el considerando 17° del voto disidente, donde se señala: “*Quien disiente, ha manifestado su parecer detallado de que la prescripción es una sanción y por lo tanto no puede ser aplicada por analogía en el Derecho Público sobre las normas del Derecho Privado. Sin embargo, en lo relativo al Derecho Administrativo Sancionador, en que existe consenso de su raíz común con el Derecho Penal, por representar ambos el ius puniendi del Estado, ha concordado que las sanciones a los administrados – sustancialmente diversa de la responsabilidad funcionaria –, en el evento que no se encuentre reglada la prescripción de la acción y de la pena, procede aplicar la prescripción básica del Derecho Penal para los simples delitos, que es de cinco años.*”

infracciones y sanciones administrativas. En efecto, al igual que en la jurisprudencia judicial, en un principio el órgano contralor sostuvo la improcedencia de la figura de la prescripción extintiva en los ámbitos en los cuales no se contemplaba expresamente por ley, siendo uno de ellos el Derecho administrativo sancionador.⁷⁵ Sin embargo, bien es sabido que hoy en día, dicha postura ha sido superada, entendiéndose que gracias a la función que cumple la institución de la prescripción dentro del ordenamiento jurídico y en virtud de su carácter transversal, se proscribió la imprescriptibilidad de las contravenciones administrativas, posición que ha sido acogida por este órgano fiscalizador desde hace un tiempo.⁷⁶

Pues bien, habiendo determinado las premisas anteriores, cabe adentrarse en las soluciones que ha propuesto la Contraloría para superar la laguna que supone la ausencia de tal plazo de prescripción. Para estos efectos, nos remitimos al periodo de análisis de estos pronunciamientos mencionado con anterioridad, teniendo presente que, dentro de este, existe un reducido número de dictámenes en lo relativo al tema en cuestión. En este sentido, solo se contemplan pronunciamientos sobre sumarios administrativos sanitarios, lo que, en materia de prescripción extintiva de esta clase de infracciones se complica, debido a que el 14 de febrero del 2014 entró en vigencia la Ley N° 20.724 que introdujo modificaciones al Código Sanitario.

Para comenzar, se debe señalar que, en general, las solicitudes analizadas tenían como objetivo que el órgano contralor precisara si actualmente se encuentran vigentes los pronunciamientos emitidos en una serie de dictámenes que sostenían un plazo de prescripción extintiva de seis meses, relativo a las faltas penales, para las infracciones sanitarias. Esto demuestra que, con anterioridad al periodo de análisis, el criterio proporcionado por este órgano administrativo consistía en la aplicación del Código Penal en materia de contravenciones administrativas, tal como lo ha reconocido la Contraloría en los pronunciamientos analizados, señalando que “[...] *existen dictámenes que señalaron que las sanciones administrativas impuestas en los sumarios sanitarios prescribían en el plazo de seis meses – como ocurre con el N° 28.226 de 2007 invocado por el recurrente...*”⁷⁷ e igualmente, “*no obstante, existen otros dictámenes de esta Contraloría General, como por ejemplo, los N° 30.070 de 2008 y 53.050 de 2013, que sí señalaron, por los fundamentos jurídicos que allí se detallan, que las multas impuestas en los sumarios*

⁷⁵ Véase Dictamen N° 35.991/1982, Contraloría General de la República, 24 de noviembre de 1982.

⁷⁶ Dictamen N° 28.266/2007, Contraloría General de la República, 22 de junio de 2007: “*Por ello, ya sea que se considere que las normas de prescripción limitan las potestades sancionadoras del Estado – puesto que las acotan a su efectivo ejercicio dentro de un cierto plazo –, ya sea que se estime que ellas conciernen los derechos de las personas – en cuanto dejan su esfera de intereses a salvo del poder sancionador –, es indudable que tales reglas también se deben aplicar en aquellos ámbitos sectoriales en los que el silencio o las omisiones del legislador no las han considerado.*”

⁷⁷ Dictamen n° 50.097/2016, Contraloría General de la República, 6 de julio de 2016.

sanitarios prescriben en el plazo de seis meses, contado desde que el acto que las impone causa ejecutoriedad.”⁷⁸

Sin embargo, en virtud de la publicación de la Ley N° 20.724, el órgano contralor señala que los pronunciamientos en los que se basan dichas solicitudes, fueron emitidos bajo un marco normativo distinto al que rige actualmente, en razón de que una de las modificaciones introducidas por este reciente cuerpo regulatorio afecta al inciso 2° del artículo 174, el cual dispone que “*las resoluciones que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil*”⁷⁹, normas que se remiten al juicio ejecutivo de las obligaciones de dar. Ahora bien, entre estos preceptos procedimentales, el artículo 442 del Código de Procedimiento Civil consagra que “*el tribunal denegará la ejecución si el título presentado tiene más de tres años, contados desde que la obligación se haya hecho exigible*”⁸⁰, norma que se relaciona con el artículo 2515 del Código Civil al establecer expresamente que el plazo de prescripción para las acciones ejecutivas es de tres años.

En razón de las nomas señaladas, la Contraloría General concluye que, en estas solicitudes sobre multas impuestas en materia sanitaria, se debe descartar el criterio de un plazo de prescripción de seis meses, que había venido sosteniendo hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.724, ya que en atención a lo ordenado expresamente por la preceptiva aludida, no resulta necesario recurrir analógicamente a las figuras penales para determinar un plazo general de prescripción, toda vez que actualmente existe un plazo especial para las infracciones y sanciones impuestas por la autoridad sanitaria, el cual es de tres años.

Una vez precisado el contenido de los pronunciamientos del órgano contralor que fueron emitidos desde el 2014 a la fecha, en razón del objetivo del presente trabajo que busca determinar la norma aplicable a un plazo de prescripción general y supletorio de los ilícitos y sanciones administrativas, cobran especial relevancia los apartados de los dictámenes analizados que se remitieron al criterio histórico sostenido por el órgano contralor, relativo a un plazo de prescripción general de seis meses contemplado en el Código Penal. Por lo mismo, se expondrán los argumentos contenidos en los dictámenes a los que hizo referencia este órgano en las solicitudes sobre multas sanitarias.

En primer lugar, para sustentar la procedencia del lapso de prescripción seis meses contemplado en el artículo 94 del Código Penal, esta jurisprudencia administrativa hace referencia al ya tan mencionado único *ius puniendi* estatal, por lo que, bajo el concepto del

⁷⁸ Dictamen 46.766/2016, Contraloría General de la República, 24 de junio de 2016.

⁷⁹ Artículo 174 inciso segundo, Ley 20.724.

⁸⁰ Artículo 442, Código de Procedimiento Civil.

órgano fiscalizador esto implicaría someter a las sanciones administrativas y penales, a un mismo estatuto garantístico. En segundo término, en cuanto a la identidad ontológica entre ambos tipos de infracciones y sanciones, la Contraloría señala que la única distinción entre estos dos ámbitos sancionatorios recae en un criterio cuantitativo, atendiendo a la entidad o significación que produciría el injusto derivado de una u otra contravención. En tercer lugar, justifica la aplicación de las normas contenidas en el Código Penal ya que no sería posible sustentar que un infractor administrativo carezca de los derechos y garantías consagrados que se reconocen al delincuente, o que el juez penal tuviera límites que no sean aplicables al órgano administrativo sancionador. Finalmente, se presenta una referencia al origen histórico de las sanciones administrativas, en el sentido que al ser entendidas como *“un simple desplazamiento de la competencia desde el ámbito de los tribunales hacia el de la Administración, justificado por razones de conveniencia y de política legislativa, la pretendida falta de normas expresas que regulen la prescripción respecto de estas sanciones se desvirtúa, pues serán aplicables las del derecho penal común, que no han podido ser afectadas por ese cambio del órgano competente para aplicarlas.”*⁸¹ Así, es que en virtud de los fundamentos expuestos, la Contraloría General concluye en la procedencia del plazo de prescripción de seis meses contemplado para las faltas penales en el Código Penal, ya que no es posible asimilar las infracciones administrativas a crímenes o simples delitos.

III. Comentarios y apreciaciones

Habiendo presentado los criterios que han sido adoptados por nuestra jurisprudencia nacional al momento de determinar el plazo de prescripción extintiva aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, queda de manifiesto el esfuerzo difuso y contradictorio, pero tenaz de los tribunales y la Contraloría, para lograr suplir el vacío que el silencio de la ley produce en esta materia. Es en virtud de esta ambigüedad, que resulta necesario tratar de dilucidar el criterio que parece más razonable, en atención a ciertas premisas que se encuentran asentadas gracias a pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional y de la mayoría de la doctrina chilena.

Para comenzar, cabe volver a referirse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que buscan asentar la sujeción tanto de las sanciones administrativas como de las penales a un mismo estatuto constitucional, siendo este el contemplado para el Derecho penal, pero con la precisión que dicha aplicación debe hacerse con un carácter matizado de los principios que informan al referido estatuto penal. Esta vinculación encuentra su justificación en que dichos tipos de sanciones forman parte de una misma actividad

⁸¹ Dictamen 28.226/2007, cit. (n.75).

sancionadora del Estado, dejando asentado entonces, y en segundo lugar, la existencia de un *ius puniendi* estatal unitario en nuestro ordenamiento jurídico.⁸²

En virtud de estas posturas, por mucho que se compartan o no, se viene a solucionar en gran medida la operatividad del Derecho administrativo sancionador.⁸³ En efecto, surge la posibilidad de contar con un régimen supletorio aplicable en esta materia, ya que de lo contrario y en virtud de la falta de elaboración de un régimen general e íntegro sobre sanciones administrativas, la potestad sancionadora de los órganos de la Administración se ejercería con absoluta discrecionalidad y arbitrariedad, lo que resulta incompatible con supuestos de afectación y privación de derechos fundamentales de los particulares.

Ahora bien, en el entendido que la aplicación matizada de los principios penales a la que hace referencia el Tribunal Constitucional, consiste en un préstamo de las instituciones del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador,⁸⁴ y que dicha matización no resulta en la exclusión apriorística de algún principio o garantía del Derecho penal, ya que del término “matiz” indica que el vigor con el que se utilizan no es el mismo que rige en materia penal, se concluye entonces que todos los principios se aplican.⁸⁵ En concreto y como dentro de los principios penales que han sido reconocidos por nuestra jurisprudencia como aplicables en materia de potestad sancionadora administrativa, se encuentra el de prescriptibilidad de las infracciones y sanciones, parece aceptable concluir en que la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas debiese regirse por las normas contempladas en el derecho penal sobre esta materia. Lo anterior parece justificarse en que *“si bien se argumenta que la incorporación se ocasiona en razón de los principios comunes entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal, el resultado es que concretas disposiciones se trasladan al campo de los castigos administrativos.”*⁸⁶

En base a lo expuesto hasta el momento, y recordando que la tesis jurisprudencial que aboga por aplicar el plazo de prescripción de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, igualmente reconoce un *ius puniendi* estatal único, no se deduce que la aplicación de esta norma sea coherente con los planteamientos que se venían exponiendo hasta el momento. Es más, el concluir en la aplicación del régimen civil en materia de

⁸² Véase notas al pie N° 16 y 17.

⁸³ Así lo ha constatado NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*³, (Madrid, Editorial Tecnos, 2002), p. 22. Autor que, a pesar de presentar una postura contraria a aquella que aboga por un *ius puniendi* único del Estado, señala: *“El enorme éxito de tal postura –elevada ya a la categoría de dogma incuestionable– se debe en parte a razones ideológicas, a que así se atempera el rechazo que suelen producir las actuaciones sancionadoras de la Administración, de corte autoritario, y, en parte, a razones técnicas, en cuanto que gracias a este entronque con el Derecho Público estatal se proporciona al Derecho Administrativo Sancionador un soporte conceptual y operativo del que antes carecía.”*

⁸⁴ CAMACHO CEPEDA, Gladys, *La legitimidad de la potestad administrativa sancionadora*, en *Revista de Derecho Público*. 96 (2004), p. 20.

⁸⁵ ENTEICHE ROSALES, Nicolás, *Sobre el estatuto aplicable a las sanciones administrativas en Chile*, en *Revista Actualidad Jurídica*. 30 (2014), p. 298.

⁸⁶ *Ibíd*, p. 299.

prescripción de estas infracciones, supondría ser el único espectro del Derecho administrativo sancionador en el cual se debe recurrir a esta regulación común, ya que en lo que resta, la aplicación de los principios penales se presenta como transversal. Finalmente, para hacer frente al argumento que pareciera tener mayor peso en el razonamiento que sustenta la procedencia de la norma civilista, el artículo 2497 del Código Civil, si bien establece una norma expresa para la aplicación del artículo 2515 en contra del Estado, por la ubicación de dicha disposición pareciera razonable concluir que su procedencia es solo conciliable en los supuestos que la Administración se hallase vinculada con el particular, por alguna de las fuentes reguladas en el Libro IV del Código Civil, como por ejemplo en los casos en que exista un contrato de por medio entre el órgano administrativo y el particular, de lo cual claramente dista el derecho administrativo sancionador.

Con todo, la tesis a la que ha arribado la jurisprudencia que apoya la aplicación del Código Penal como cuerpo supletorio en materia de prescripción, si bien acierta en cuanto al régimen supletorio aplicable, bajo nuestra consideración, no puede decirse lo mismo de la norma a la que recurren. En efecto, el artículo 94 del Código Penal contempla un plazo de prescripción de seis meses para las faltas penales, norma que ha sido sustentada para las infracciones administrativas, en razón de que, por la trascendencia de dicha infracción no sería correcto asimilarla a un crimen o simple delito. Sin embargo, dicho plazo de prescripción de corto tiempo, no se presenta como el adecuado en todas las hipótesis de configuración de transgresiones administrativas, básicamente por dos razones.

En primer lugar, en virtud de la evolución que han experimentado ciertos ámbitos regulatorios específicos en materia de prescripción de infracciones administrativas. En estos, se han establecidos plazos de prescripción que, si bien no son uniformes, sí son sustantivamente superiores al de seis meses,⁸⁷ lo cual da cuenta de un emergente consenso legislativo, tendiente a establecer una regla supletoria de prescripción que deja atrás un plazo prescriptivo de corto tiempo.⁸⁸

En segundo término, el aludido plazo de prescripción de seis meses no se sustenta en ambas ramas del Derecho, por la finalidad que persigue una y otra. En este sentido, se ha señalado que el Derecho administrativo se centra en un garantismo social para la correcta satisfacción de intereses públicos que se buscan proteger mediante la actividad administrativa, mientras que el derecho penal es principalmente garantismo individual frente al poder estatal.⁸⁹ Más precisamente, NIETO GARCÍA ha constatado que “*el Derecho Penal, desde la perspectiva que aquí se le contempla, es un Derecho garantista,*

⁸⁷ Véase Tabla N°1, p. 16-17.

⁸⁸ VALLEJO GARRETÓN, Rodrigo, *Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 47 (2016), pp. 296-297.

⁸⁹ *Ibíd*, p. 292.

exclusivamente preocupado por el respeto a los derechos del inculpado; mientras que, en el Derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos".⁹⁰ Es por esto que, para conseguir la protección de dichos intereses colectivos que atienden al bien común, un plazo de seis meses podría considerarse como un obstáculo en determinados casos.

Bajo esta línea argumentativa, y con los esfuerzos pertinentes, la tercera tesis de la jurisprudencia judicial a la que se hizo alusión con anterioridad, podría encontrar su justificación y fundamento. El ministro Sergio Muñoz en el voto en contra de la Sentencia Rol N° 62.128/2016, solo nos presenta su postura en torno a la aplicación del plazo de prescripción de cinco años del Código Penal contemplado para los simples delitos, razonando bajo la base del ya aludido origen común existente entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, pero sin otorgar un argumento que lleve al rechazo de la prescripción de seis meses para las faltas y a la adhesión al plazo de prescripción contemplado para los simples delitos. Frente este vacío en el discurso, pareciera que la razón para la aplicar un plazo de prescripción de cinco años al caso en concreto, se encuentra en la gravedad de la infracción que fue cometida por Corpbanca. Esto significaría que el autor de este voto disidente determinó ante sí la gravedad de la infracción cometida por el particular, lo que acarrearía un mayor plazo de prescripción para la extinción de la contravención en cuestión, terminando por configurar una graduación de la gravedad de las infracciones administrativas y sus respectivos plazos de prescripción.

Por lo tanto, y para ir finalizando, consideramos que para evitar la incerteza que podría producir el hecho que los jueces determinen con total discrecionalidad la gravedad de la infracción y en base a eso decidan sobre el plazo de prescripción aplicable a los ilícitos administrativos, y además, para que estos lapsos de tiempo estén acorde con los intereses públicos y colectivos que se pretenden salvaguardar con la imposición de sanciones administrativas, resulta imperioso que el legislador establezca una graduación de las infracciones basada en su gravedad, junto con la coherente graduación de los plazos de prescripción que las afectan.

Así, el legislador administrativo debería seguir los pasos que se han adoptado en sede penal en nuestro país. En efecto, se ha señalado por la doctrina penalista que *"la duración de los plazos es materia absolutamente arbitraria y no existe otro criterio científico, salvo aquel de que el tiempo debe ser más o menos largo, según la menor o mayor gravedad del delito, puesto que ésta influye sobre la más o menos larga impresión del hecho criminoso"*⁹¹, quedando de manifiesto la relación que existe entre la gravedad del delito y el transcurso del tiempo que provocará su extinción. En concreto, en nuestro régimen penal *"[...]para la*

⁹⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro, cit. (n. 83), pp.22-23.

⁹¹ YUSEFF SOTOMAYOR, Gonzalo, *La prescripción penal*, (Santiago, Editorial Jurídica de las Américas, 2009), p.101

*determinación de los plazos se atiende a la pena que en abstracto se encuentra amenazada por la ley el hecho punible*⁹², pena que claramente se encuentra vinculada con la gravedad del delito cometido, existiendo entonces una vinculación indirecta entre esta gravedad y los plazos de prescripción, la cual se mediatiza por la pena que les ha sido asignada.

En Derecho comparado, se ha producido este traspaso sobre la graduación de los plazos de prescripción a materia de derecho administrativo sancionador. Específicamente en el caso español, con la entrada en vigencia de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se introduce un novedoso precepto sobre los plazos generales de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración,⁹³ en el cual *“la ley común se remite a lo dispuesto en las leyes especiales, estableciendo unos plazos subsidiarios de prescripción para el supuesto de silencio de estas.”*⁹⁴ El precepto en comento, es el artículo 132.1 de la LRJPAC, el cual dispone: *“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezca. Si estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y la leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.”*⁹⁵

En conclusión, a pesar de la existencia de un consenso mayoritario en lo tocante al origen común entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal, el vacío legal que causa la ausencia de un plazo general de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, no ha podido ser suplido por la nuestra jurisprudencia nacional. Lo anterior se genera porque si bien, dentro del último tiempo se puede apreciar una tendencia en aplicar el plazo de prescripción de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, todavía sigue latente la tendencia que hasta el año 2014 había dominado en torno al plazo de prescripción de seis meses para las faltas penales. De esta manera entonces, se genera una situación de incerteza e incertidumbre tanto para los órganos sancionadores, como para los administrados, a lo que se suma el germen de que sean los jueces quienes, para el caso en concreto, vayan estableciendo una graduación de los plazos de prescripción en relación a la gravedad de la infracción, sin que esto venga a mejorar en caso alguno el contexto en el que nos encontramos hoy.

⁹² CURY URZÚA, Enrique, cit. (n. 15), p.800.

⁹³ NUÑO JIMÉNEZ, Irene, *Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora*, en *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 5 (2016), p.21.

⁹⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro, cit. (n. 83), p. 543.

⁹⁵ NIETO GARCÍA se refiere a los beneficios que se pueden extraer de la consagración de esta norma, al señalar: *“[...] pero nadie podrá regatear dos méritos de la nueva regulación: primero, que los plazos establecidos, aunque discutibles, son prudentes y no pueden ser tachados ni de cortos ni de largos, de tal manera que la Administración ya no podrá descuidarse en el futuro a la hora de perseguir las infracciones, pero tampoco vivirá con la angustia – como sucedía con los meses – de que al menor retraso iba a quedar impune el infractor; y segundo, que el criterio empleado, al utilizar como referencia la gravedad propia de la infracción, es el único que puede adoptarse en términos generales...”*, *Ibíd.*

Por consiguiente, como resultado de este contexto de incertidumbre, surge la necesidad de que el legislador tome carta en el asunto y se decida por establecer una escala de graduación general de las infracciones y sanciones administrativas, al igual que de sus plazos de prescripción. De esta forma se dejaría de lado la discusión sobre la naturaleza jurídica de este tipo de infracciones, que finalmente, es lo que produce esta vacilación para encontrar la norma jurídica aplicable, toda vez que en palabras de NIETO GARCÍA, al jurista *“no le interesan directamente las cuestiones de la naturaleza jurídica (y menos aún de la no jurídica) de las figuras que maneja, sino su régimen jurídico, puesto que su trabajo consiste en precisar el régimen legal aplicable a los conflictos sociales que se someten a su consideración.”*⁹⁶

⁹⁶ *Ibíd.*

CAPÍTULO CUARTO: EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

El problema del plazo de prescripción en materia de Derecho administrativo sancionador no se agota en lo expuesto hasta el momento, consistente en la falta de un plazo general y supletorio. En efecto, aunque esta cuestión llegase a solucionarse mediante la intervención directa del legislador, aún quedaría por resolver el tema relacionado con el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, sobre todo si se tienen en consideración las distintas clases de infracciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico y la repercusión que tiene esta clasificación para los efectos de determinar el momento de su consumación y, consiguientemente, el comienzo del plazo prescriptivo.

I. ¿Desde qué momento comienza a transcurrir el plazo de prescripción?

Para contestar la pregunta relativa al *dies a quo* de la prescripción extintiva de las contravenciones administrativas, y frente a la ya conocida ausencia de una norma jurídica general que regule la materia, concentramos la atención en la regulación especial sectorial de las potestades sancionadoras de las que gozan ciertos órganos de la Administración del Estado, con el objetivo de encontrar una respuesta a esta interrogante. En el contexto normativo analizado es posible apreciar una tendencia común, toda vez que, en cada uno de estos cuerpos normativos el legislador consideró que el plazo de prescripción comienza a computarse desde el momento en que se comete la infracción,⁹⁷ es decir, desde la consumación del ilícito administrativo.

La línea seguida por el legislador, pareciera recoger el principio contenido en el artículo 95 del Código Penal, según el cual “*el término de la prescripción empieza a correr desde el día en que se hubiere cometido el delito*”. Para parte de nuestra doctrina nacional, esta coincidencia en realidad consistiría en una de las tantas manifestaciones de que los principios del Derecho penal son aplicables en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, y para esta corriente, la única conclusión posible sería que, en caso de no existir disposición en contrario, el instante en que comienza a correr el plazo de prescripción de la infracción administrativa, es el mismo en que se inicia la prescripción del delito.⁹⁸ Bajo este criterio entonces, es que la doctrina ha desechado la posibilidad de

⁹⁷ A modo ejemplar: Artículo 23 de la Ley General de Bancos: “[...] desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho o de ocurrir la omisión sancionada.”; Artículo 17 bis de la Ley N° 18.410: “[...] desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse la infracción o de ocurrir la omisión sancionada”; Artículo 15 de la Ley N° 18.902: “[...] de la fecha en que se hubiere cometido la infracción”; Artículo 56 bis de la Ley N° 19.995: “[...] desde la ocurrencia de la infracciones respectivas.”; Artículo 37 de la Ley N° 20.417: “La infracciones [...] prescribirán a los tres años de cometidas...”; Artículo 86 de la Ley N° 20.529: “[...] desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho.”

⁹⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge; OLIVER CALDERÓN, Guillermo; RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Plazo e instante en que comienza a computarse la prescripción de la infracción administrativa, consistente en no informar operaciones sospechosas conforme a la Ley N° 19.913*, Informe en Derecho, (2012), p. 18.

interpretar que el *dies a quo* se determina en base al momento en que la Administración toma conocimiento de la infracción, ya que tal criterio “*conduciría a sostener la existencia de infracciones administrativas que serían imprescriptibles mientras no tenga lugar la voluntad no verificable de la propia autoridad administrativa, lo que además de injusto sería arbitrario*”.⁹⁹ Además, sostener que el órgano administrativo debe jugar el rol fundamental de definir el momento en que empieza el plazo de prescripción, carecería de lógica, ya que para que se extinguiera la responsabilidad del administrado tendría que transcurrir más tiempo que para que prescribiera un delito penal, lo que bajo un tópico de gravedad del ilícito, no tendría sentido alguno.

II. El cómputo del plazo y su relación con los tipos de infracciones administrativas

Al analizar nuestra legislación administrativa sancionadora, es posible percatar que en este ámbito no se ha contemplado la distinción relativa a los diferentes tipos de infracciones. Pero, en razón de las importantes consecuencias jurídicas que se derivan de ella, especialmente en lo tocante al momento en que empieza a correr la prescripción de las contravenciones administrativas, resulta relevante hacer una referencia a dicha clasificación.

Para estos efectos, existe consenso en la doctrina comparada en volver la mirada hacia el ámbito punitivo penal para resolver esta cuestión no satisfecha por la regulación del Derecho administrativo sancionador. Lo anterior resulta necesario debido a que, a pesar de la ausencia del reconocimiento expreso de la nomenclatura que exige esta clasificación de las infracciones al momento de consagrar las contravenciones de esta clase, la naturaleza jurídica de ellas y su estructura, obliga a detenerse en su análisis para identificar si estamos ante infracciones de tipo instantáneas, permanentes, continuadas, de estado, complejas, o de hábito.

1. Infracciones instantáneas

Son aquellas infracciones en las cuales la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea, que marca la consumación del ilícito.¹⁰⁰ Esto implica que la infracción se consuma en un momento determinado, siendo este instante en el que se produce el resultado, pero sin producir una situación antijurídica duradera. Por lo tanto, el plazo de prescripción vinculado a esta clase de infracción, comenzaría a correr en el momento mismo en que se realiza la acción típica.

⁹⁹ *Ibíd*, p.18.

¹⁰⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *Las infracciones administrativas, continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, en *Revista Española de derecho administrativo*. 112 (2001), pp. 556-557.

Este tipo de infracciones administrativas son las que más abundan en la legislación administrativa sancionadora, y también aquellas que son más fáciles de reconocer. Para ejemplificar, OSORIO VARGAS menciona como una infracción de esta clase, la tala de árboles,¹⁰¹ regulada en el Decreto N° 4.363 de 1931.¹⁰²

En materia tributaria, constituye una infracción instantánea, la omisión de la presentación de declaraciones o informes obligatorios que constituyan o no la base inmediata para la determinación o liquidación de un impuesto.¹⁰³ Esto implica que al momento de cumplirse la fecha en la que tuvieron que haber sido presentadas las declaraciones pertinentes, se consumaría la infracción, por lo que desde ese momento empezaría a transcurrir su plazo de prescripción. En el ámbito aduanero es posible encontrar un precepto similar al anterior, específicamente el artículo 176 letra m) del DFL N° 30 sobre Ordenanza de Aduanas, ya que considera como infracción aduanera, la no presentación a la Aduana de mercancías afectas a derechos que porten los viajeros al momento de pasar el control aduanero de doble circuito. En este caso queda aún más de manifiesto el carácter instantáneo de la infracción, debido a que la misma norma se preocupa de establecer la oportunidad específica para la presentación de las mercancías.

2. Infracciones permanentes

Son aquellas que se caracterizan de ellas por crear una situación de hecho jurídicamente indeseable, cuya perduración en el tiempo depende de la voluntad del autor.¹⁰⁴ Así, la infracción se mantiene o prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica, lo que traerá como consecuencia que el plazo de prescripción empiece a computarse desde que cesa la conducta infractora y, por ende, la situación antijurídica.

La ya referida Ordenanza de Aduanas también nos presenta un ejemplo de infracción permanente, ya que dentro de las acciones que se encuentran sancionadas con multa se encuentra “*el acarreo o transporte de mercancías dentro de la zona primaria de jurisdicción de las Aduanas, en embarcaciones o vehículos que no estén registrados en ellas, o cuyos dueños o agentes no tenga su permiso para hacerlo...*”¹⁰⁵ En efecto, de la propia naturaleza de los términos “acarreo” y “transporte”, se sabe que se trata de

¹⁰¹ OSORIO VARGAS, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador: Parte General*, (Santiago, Editorial Legal Publishing, 2016), p. 510.

¹⁰² Artículo 5 Decreto N°4.363: “*Se prohíbe:*”

1° La corta de árboles y arbustos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas, desde el punto en que la vertiente tenga su origen hasta aquel que llegue al plan.

2° La corta o destrucción de arbolado situado a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos y no reglados.

3° La corta o explotación de árboles o arbustos nativos situados en pendientes superiores a 45%.”

¹⁰³ Artículo 97 N° 1 y 2 del Código Tributario.

¹⁰⁴ CURY URZÚA, Enrique, cit. (n. 15), p. 652.

¹⁰⁵ Artículo 176 letra i), DLF N°213 sobre Ordenanza de Aduanas.

actuaciones que se llevan a cabo durante un lapso de tiempo, el que se extenderá dependiendo de la voluntad de quién esté acarreado o transportando las mercancías. Por lo tanto, el plazo de prescripción de dicha infracción comenzará a correr desde que el actor cese en el transporte.

Cabe precisar que nuestra Corte Suprema ha reconocido la existencia de esta clase de infracciones en materia de Derecho administrativo sancionador. A modo ejemplar, uno de los casos en los que se plasma dicho reconocimiento, involucraba a la Superintendencia de Pensiones. En concreto, este ente fiscalizador impuso una multa a una Administradora de Fondos por haber infringido las normas respecto de la acreditación y cálculo de las pensiones de los trabajadores, al no otorgar los beneficios previsionales correspondientes. Frente a esta sanción, la infractora alegó excepción de caducidad bajo el entendido que la Superintendencia goza de un plazo de cuatro años desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho o de ocurrir la omisión sancionada, para aplicar una multa.

Al momento de la decisión, la Corte determinó: *“Que de las normas transcritas precedentemente aparece con claridad que la facultad otorgada a la Superintendencia de Pensiones para aplicar multas a un infractor caduca al cabo de cuatro años contados desde que hubiere “terminado” de cometerse el hecho penado, expresión que pone de relieve la circunstancia que la conducta sancionada tiene el carácter de una infracción permanente o, al menos, de ejecución compleja, de lo que se colige que sólo al momento en que su existencia fue advertida y, por ende, sólo cuando la misma fue subsanada (en este caso por instrucciones de la reclamada) se puede entender que aquella ha “terminado”, de modo que recién entonces comienza a correr el plazo alegado. En estas condiciones, en la especie, la caducidad pretendida no se ha verificado, pues entre el momento en que la irregularidad de que se trata fue notada y corregida y la fecha en que se aplicó la multa reclamada habían transcurrido menos de cuatro años.”*¹⁰⁶

Este reconocimiento práctico de las infracciones permanentes queda más claro en el Caso “Colusión de los Buses”, en el cual nuestro máximo tribunal señaló sobre este tipo de infracciones: *“Que en atención a que el ilícito de colusión de precios en la ruta S.C., objeto del requerimiento, configura una infracción permanente pues el comportamiento colusorio entre las empresas requeridas implicaba necesariamente una sucesión de actos en el tiempo destinados a mantener el acuerdo de precios para así seguir aprovechando los beneficios esperados, corresponde entender que subsiste tal conducta infraccional, esto es, que está siendo ejecutada mientras se mantenga la determinación y aplicación de precios pactados entre competidores, lo cual importa concluir que sólo ha cesado el ilícito de colusión una vez que ha terminado la voluntad, expresa o tácita, de sus partícipes de permanecer en él y, por ende, que no puede empezar a correr término de prescripción*

¹⁰⁶ Sentencia Rol N° 7000-2012, considerando 8°, Corte Suprema, 24 de noviembre de 2013.

alguno si las requeridas han continuado cobrando precios concertados, por cuanto la conducta abusiva se sigue verificando. En tal sentido, el acuerdo entre competidores para incrementar artificialmente los precios no se agota con una decisión de acuerdo, sino que conlleva una serie de actos posteriores para su implementación y cumplimiento por parte de quienes concurren a él. Surge entre los competidores de un cartel un vínculo que subsistirá mientras se siga aplicando el plan que han diseñado para, en este caso, alterar los precios. Sólo una vez suprimida la situación antijurídica que se ha creado, comenzará a correr el plazo de prescripción.”¹⁰⁷¹⁰⁸

3. Infracciones de estado o instantáneas de efectos permanentes

Son aquellas en que, si bien se consuman en un solo instante, su consumación crea una nueva situación o estado que dura en el tiempo al margen de la voluntad del autor.¹⁰⁹ En estos casos entonces, aunque los efectos de la conducta sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de estas es instantánea,¹¹⁰ por lo cual, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico.

Con el objetivo de identificar infracciones de estado en nuestra legislación, seguimos la línea presentada por la autora PALMA DEL TESO, quien reconoce como infracción de esta clase en el ordenamiento jurídico español,¹¹¹ la falsificación de las condiciones personales o familiares que se exigen para el acceso o uso de una vivienda de protección oficial. En materia administrativa sancionadora chilena, es posible encontrar una norma similar en el artículo 50 letra a) relativa a las infracciones graves de DFL N°2 de 1998 que consagra como infracción, el hecho de adulterar cualquier documento exigido para la obtención de una subvención. Específicamente, nos encontraríamos frente a un ilícito de estado, debido a que la adulteración de los mencionados documentos consistiría en el hecho en sí mismo que constituye la infracción ya consumada, pero en el caso de que el establecimiento educacional infractor llegase a obtener la subvención, la situación antijurídica se mantendría en el tiempo.

Asimismo, la referida autora nos presenta como segundo ejemplo de infracciones de estado, aquella que dice relación con la apertura de establecimientos careciendo de autorización o excediendo los límites de la misma, norma que es posible comparar con el artículo 69 de nuestro Código Sanitario, la cual dispone que “*no podrá iniciarse la construcción o*

¹⁰⁷ Sentencia Rol N° 6249-2014, considerando 20°, Corte Suprema, 20 de abril 2015.

¹⁰⁸ En este mismo sentido, véase Sentencia Rol N° 5308-2012, Corte Suprema, 23 de septiembre de 2013.

¹⁰⁹ GARRIDO MONTT, Mario, *Derecho Penal. Parte General*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005), II, p. 338.

¹¹⁰ BACA ONETO, Víctor, *La prescripción de las infracciones y su clasificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General*, en *Revista Derecho y Sociedad*. 37, (2011), p. 268.

¹¹¹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles, cit. (n. 100), p. 558.

remodelación de una población, sin que el Servicio Nacional de Salud haya aprobado previamente los servicios de agua potable y de alcantarillado o desagües.” En este supuesto, el acto ilícito tipificado está concretamente constituido por el inicio de la construcción o remodelación de las poblaciones sin los respectivos permisos y no por el aprovechamiento de sus efectos. Esto implicaría que la consumación de la infracción se verifica con el inicio de esas obras, razón por la cual, el plazo de prescripción debe computarse desde este momento en específico.

Por último, el artículo 136 de la Ley de Pesca establece: *“El que introdujere o mandare introducir en el mar, ríos, lagos o cualquier otro cuerpo de aguas, agentes contaminantes químicos, biológicos o físicos que causen daño a los recursos hidrobiológicos, sin que previamente hayan sido neutralizados para evitar tales daños, será sancionado con multa de 50 a 3.000 unidades tributarias mensuales.”* A partir de la disposición transcrita se puede apreciar que estaríamos ante una infracción de estado, ya que la conducta de introducir elementos contaminantes en las aguas queda consumada en el instante mismo del vertimiento de dichos agentes, sin embargo, los daños producidos por esta actuación se prolongarán el tiempo. Por consiguiente, el momento de inicio del término de prescripción deberá comenzar a transcurrir, de igual manera que en el caso anterior, desde la consumación de la conducta ya descrita.

Bajo otro orden de ideas, en una sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco existe reconocimiento expreso a las infracciones instantáneas con efectos permanentes en materia administrativa sancionadora, a pesar de haber considerado que la infracción invocada no cabía dentro de esta categoría. En el caso concreto, la Inspección Provincial del Trabajo de Temuco sancionó con multa a la empresa “Comercial Amar Hermanos” por no haber actualizado los contratos de trabajo que la vinculan con sus trabajadores, frente a lo cual la infractora alegó la prescripción de la infracción. El tribunal de segunda instancia al momento de pronunciarse sobre dicha prescripción consideró: *“Que, para los efectos de ver su aplicación al presente caso, debe considerarse que es una obligación permanente la que le asiste al empleador el actualizar los contratos de trabajo que lo vinculan con sus trabajadores. De manera que no es dable sostener en esta hipótesis, que la infracción en que ha incurrido la recurrente cual es, no consignar por escrito en el contrato de trabajo o en documento anexo, la modificación referida a la nueva razón social de la empresa, se estuviera en presencia de una falta de efectos permanentes que se haya cometido en forma instantánea, en un día determinado, que hagan suponer que ha operado en la especie una prescripción de la acción infraccional, todo ello contado desde el día en que se habría incurrido en ella, sino más bien de una actuación infraccional que se prolonga en el*

tiempo a modo de un ilícito continuado o de tracto sucesivo, que permita considerarlo como una sola actividad infraccional.”¹¹²¹¹³

4. Infracciones continuadas

Son una pluralidad de acciones o de omisiones que infringen uno o semejantes preceptos administrativos, de igual o semejante naturaleza, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.¹¹⁴ Más precisamente, “*la infracción continuada – como el delito continuado – es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva [...] que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.*”¹¹⁵ En este tipo de infracciones el plazo de prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva del ilícito.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico administrativo, existen una serie de normas jurídicas que consagran infracciones continuadas. Por ejemplo, el artículo 97 del Código Tributario, en su número 4 consagra la omisión maliciosa de mercaderías adquiridas o enajenadas y de otras operaciones gravadas en los libros de contabilidad, la adulteración de balances e inventarios y las maniobras maliciosas que busquen aumentar el verdadero monto de los créditos e imputaciones que tengan derecho a hacer valer los contribuyentes afectos al Impuesto a las Ventas y Servicios.¹¹⁶ Para precisar, estos supuestos constituirían infracciones continuadas toda vez que ellas se hubieren cometido durante un periodo prolongado de tiempo, que pueda ser apreciado como un único proceso infraccional. En efecto, así lo han reconocidos los Tribunales Tributarios y Aduaneros al considerar respecto de esta norma que “[...] *el mismo inculpado ha cometido los diversos ilícitos objeto de la*

¹¹² Causa N° 55-2016, considerando 6º, Corte de Apelaciones de Temuco, 4 de mayo de 2016.

¹¹³ Cabe precisar que la Corte de Apelaciones incurre en una confusión terminológica entre lo que son las infracciones continuadas y las infracciones permanentes, toda vez que, al comienzo del considerando citado, el tribunal entiende que la obligación infringida es una obligación permanente, pero posteriormente califica la infracción como un ilícito continuado. Bajo nuestro concepto, esta última calificación no sería correcta, ya que la modificación de los contratos de trabajo depende exclusivamente de la voluntad del empleador, quien conoce de su obligación en ese sentido, por lo que al incurrir en su omisión se permanecería en un estado antijurídico que podría cesar en el instante mismo en que se modifiquen los contratos respectivos, lo que calza perfectamente con el concepto de infracción permanente.

¹¹⁴ GÓMEZ TOMILLO, Manuel; SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador Parte General*, (Madrid, Editorial Thomson Reuters, 2013), p. 646.

¹¹⁵ DE PALMA DEL TESO, Ángeles, cit. (n. 100), p. 564.

¹¹⁶ Artículo 97 n°4, incisos primero y segundo del Código Tributario: *Las declaraciones maliciosamente incompletas o falsas que puedan inducir a la declaración de un impuesto inferior al que corresponda, o la omisión maliciosa en los libros de contabilidad de los asientos relativos a mercaderías adquiridas, enajenadas o permutadas, o las demás operaciones gravadas, la adulteración de balances e inventarios o la presentación de estos dolosamente falseados...*

Los contribuyentes afectos al Impuesto a las Ventas y Servicios u otros impuestos sujetos a retención o recargo, que realicen maliciosamente cualquiera maniobra tendiente a aumentar el verdadero monto de los créditos e imputaciones que tengan derecho a hacer valer, en relación a las cantidades que deban pagar...

*denuncia de autos, todos de la misma especie y que no han sido juzgados anteriormente, que el encadenamiento de las actuaciones dolosas cuestionadas fueron acciones continuadas en el tiempo y llevadas a cabo con el mismo propósito, tomando en cuenta además que el órgano persecutor solicita solo una sanción, y siendo más favorable para el inculpado, se impondrá la pena correspondiente a las diversas infracciones estimadas como un solo ilícito...*¹¹⁷ Por lo tanto, bajo el criterio presentado por la Corte, el cómputo del plazo de prescripción de esta infracción debería comenzar desde la última omisión maliciosa de mercaderías en los libros de contabilidad.

En este mismo sentido, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha reconocido implícitamente esta clase de infracciones administrativas. Es lo que ocurre con la alteración de la asistencia media de letra b) de las infracciones graves contempladas artículo 50 del DFL N°2 de 1998, si es que dicha alteración ocurre más de una vez. En efecto, el órgano contralor al conocer de un reclamo de ilegalidad de una resolución de la Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región Metropolitana, que impuso una multa por vulneración al supuesto normativo comentado, señaló que *“aparece que las alteraciones de las asistencias que constituyen la infracción administrativa sancionada en el presente caso, ocurrieron los días 19, 20 y 23 de octubre de 2006, de modo que acorde con lo prescrito en el artículo 95 del Código Penal, el plazo de prescripción de la acción sancionatoria debe computarse desde la época en que se cometió el último de dichos actos, vale decir, a partir del 23 de octubre de 2006.”*¹¹⁸ Por lo tanto, queda de manifiesto que la contravención administrativa configurada en el caso particular se trata de una infracción continuada a pesar de que la Contraloría no utilice expresamente ese concepto, razón que llevó al ente fiscalizador de aplicar correctamente el momento en que empieza a correr el plazo de prescripción de esta infracción.¹¹⁹

5. Infracciones complejas

Se trata de casos en que ley reúne, en la descripción de una infracción, la realización de varias figuras punibles independientemente.¹²⁰ En estos supuestos, solo una vez que se

¹¹⁷ Causa Ruc 16-9-0001155-9, considerando 13, Tribunal Tributario y Aduanero de Valparaíso, 11 de noviembre 2016.

¹¹⁸ Dictamen N° 24.094/2010, Contraloría General de la República, 5 de mayo de 2010.

¹¹⁹ Mismo reconocimiento de infracción continuada, ocurre en el caso de contravenciones al Registro Especial de Usuarios de Sustancia Químicas Controladas del Ministerio del Interior, por la Sociedad Contractual Minera el Abra que efectuó importaciones de ácido sulfúrico entre el 1 de agosto de 2001 y el 24 de julio de 2008, sin haberse inscrito en el mencionado registro. Para estos efectos, la Contraloría en el Dictamen N° 32.699/2011, del 23 de mayo de 2011, señaló: *“En este orden de ideas, cabe indicar que, de la documentación tenida a la vista, aparece que fueron varias las importaciones efectuadas que constituyen la infracción sancionada en el presente caso, de modo que de acorde a lo prescrito en el artículo 95 de ese código, el plazo de prescripción de la acción sancionatoria debe computarse desde la época en que se cometió la última de estas conductas.”*

¹²⁰ POLITOFF LIFSCHITZ, Sergio; MATUS ACUÑA, Jean, *Lecciones de Derecho Penal chileno. Parte General*, (México DF, Editorial jurídica de las Américas, 2009), p. 455.

hayan realizado todas las conductas tipificadas en la norma, la infracción llega a consumarse. Por consiguiente, el plazo de prescripción no empieza a correr sino hasta que se haya realizado la última acción que consuma la infracción.

En el artículo 73 del Código Sanitario se constata una infracción de esta naturaleza, ya que su inciso primero establece: “*Prohíbese descargar las aguas servidas y los residuos industriales o mineros en ríos o lagunas, o en cualquier otra fuente o masa de agua que sirva para proporciona agua potable a alguna población, para riego o balneario, sin que antes se proceda a su depuración en la forma que se señale en los reglamentos.*” En efecto, en esta norma jurídica consagra dos acciones, más precisamente una acción y otra omisión, que se deben realizar para que se configure la infracción: (i) La descarga de las aguas servidas y residuos en los lugares señalados por el precepto y (ii) No haber realizado la depuración exigida. En consecuencia, a pesar de que no exista norma legal que lo precise, el plazo de prescripción comenzará a contarse desde la ejecución de la última acción, es decir, desde la descarga de los residuos, toda vez que se entiende que la depuración de estos elementos se configura como una etapa previa a su desecho.

Por su parte, en el Código Tributario también se encuentran infracciones complejas, tal como ocurre con el número 17 del artículo 97, el cual considera la ejecución de dos acciones para que se verifique la infracción tributaria. La primera de ellas consiste en la movilización o traslado de bienes corporales muebles, realizado en vehículos destinados al transporte de carga, y la segunda, que en realidad se trata de una omisión, es la ausencia de la correspondiente guía de despacho o factura.

Como último intento de ejemplificación de este tipo de infracciones, nos referiremos al artículo 113 inciso quinto de la Ley de Pesca. Este precepto consagra como primer acto tipificado por la infracción, el realizar actividades de acuicultura a cualquier título, y copulativamente, entregar información falsa acerca de la operación o condición sanitaria de los centros de cultivo de que son titulares las personas señaladas en la norma. Por lo tanto, solo cumpliendo con estos dos requisitos o actuaciones, serán aplicables las sanciones de multa o suspensión contempladas en la norma, pero siempre y cuando, no haya transcurrido el plazo de prescripción respectivo, computado desde la entrega de información falsa.

6. Infracciones de hábito

Este tipo de contravenciones no se configuran por un acto aislado, sino por la repetición de estos actos que individualmente no conforman un ilícito, pero sí su reiteración, la que viene a demostrar una tendencia o inclinación del sujeto en tal sentido.¹²¹ Así, hasta que no se produzca la reiteración, no hay consumación y la prescripción solo empezará a computarse desde la realización de la última acción que forma parte de la infracción.

¹²¹ GARRIDO MONTT, Mario, cit. (n. 109), pp. 338-339.

En cuanto a la existencia de las infracciones de hábito en nuestra normativa administrativa sancionadora positiva, también se pueden hallar normas que sirven de ejemplificación para un mejor entendimiento de su conceptualización. Es lo que ocurre con la letra f) del artículo 50 del DFL N°2 de 1998, precepto que considera como infracción grave el incurrir en atraso *reiterado* en el pago de las remuneraciones, cotizaciones previsionales y de salud de su personal y con el artículo 97 n°20 de nuestro Código Tributario.¹²² En estas disposiciones, la infracción, tal como ha sido tipificada, se caracteriza por la necesidad de un incumplimiento repetido, por lo que solo así podrá hablarse de “reiteración”, momento en el que se consuma la infracción y en consecuencia, comienza el cómputo del plazo prescriptivo.

¹²² Artículo 97 n° 20, Código Tributario: *La deducción como gasto o uso del crédito fiscal que efectúen, en forma reiterada, los contribuyentes del impuesto de Primera Categoría de la Ley de la Renta, que no sean sociedades anónimas abiertas, de desembolsos que sean rechazados o que no den derecho a dicho crédito, de acuerdo a la Ley de la Renta o al decreto ley N° 825, de 1974, por el hecho de ceder en beneficio personal y gratuito del propietario o socio de la empresa, su cónyuge o hijos, o de una tercera persona que no tenga relación laboral o de servicios con la empresa que justifique el desembolso o el uso del crédito fiscal, con multa de hasta el 200% de todos los impuestos que deberían haberse enterado en arcas fiscales, de no mediar la deducción indebida. La misma multa se aplicará cuando el contribuyente haya deducido los gastos o hecho uso del crédito fiscal respecto de los vehículos y aquellos incurridos en supermercados y comercios similares, a que se refiere el artículo 31 de la ley sobre Impuesto a la Renta, sin cumplir con los requisitos que dicha disposición establece.*

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado un exhaustivo análisis en lo tocante a la regulación de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas en nuestro ordenamiento jurídico, comenzando por un intento de conceptualización y determinación de su naturaleza jurídica como presupuesto necesario para poder analizar su régimen jurídico y pasando por una revisión de nuestra regulación positiva y jurisprudencial, se pueden señalar las siguientes conclusiones.

En primer lugar, y siendo la más evidente, se puede apreciar una manifiesta ausencia de normativa legal positiva general, en torno a regular la potestad sancionadora de los órganos de la Administración del Estado, y particularmente la prescripción extintiva de los ilícitos y sanciones de esta rama del Derecho administrativo. En este sentido, al no contar con una ley de procedimiento administrativo sancionador general y vigente que sirva para hacer efectiva esta potestad pública de la Administración, se debe mirar a la Ley N° 19.880, la cual, por su carácter legal supletorio, efectivamente reconocido por nuestra jurisprudencia nacional, puede utilizarse para colmar los vacíos legales que se manifiesten en la materia. Sin embargo, el problema no se soluciona con la aplicación de la mencionada normativa, toda vez que no contempla un plazo de prescripción para las sanciones e infracciones administrativas.

En segundo término y como consecuencia de la laguna legal referida, la jurisprudencia chilena comenzó desde hace un tiempo a tomar cartas en asunto, realizando un intento por encontrar la norma jurídica aplicable para determinar la prescripción de los ilícitos en comento. Es en este esfuerzo que, del examen de los pronunciamientos jurisprudenciales analizados, se aprecia una ambigüedad y vacilación en torno a aclarar cuál sería el plazo de prescripción aplicable, sin perjuicio de coincidir en que la prescripción es una institución transversal que rige en todos los ámbitos del derecho, a menos que una norma particular establezca la imprescriptibilidad.

Sobre el particular, las decisiones de la Corte Suprema han pasado desde la aplicación del Código Penal como régimen supletorio aplicable, específicamente considerando el plazo de prescripción de seis meses establecido para las faltas penales, y más recientemente, el plazo de prescripción de cinco años de los simples delitos, hasta la aplicación del artículo 2515 del Código Civil. La discusión, se ha centrado sobre todo en la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas, particularmente en si estas presentan una identidad ontológica con las sanciones penales, y además, en algunos argumentos de texto que permitirían sustentar la aplicación de uno u otro cuerpo normativo. Por su parte, la Contraloría General de la República en los dictámenes emitidos dentro del periodo analizado, sigue reconociendo el criterio que venía utilizado hasta el momento, en cuanto a que la norma

aplicable sería el artículo 94 del Código Penal, específicamente el plazo de seis meses de las faltas.

En razón de lo anterior, se ha tratado de esgrimir la opinión de que la postura que aboga por la aplicación del Código Penal como régimen supletorio en materia de prescripción de contravenciones administrativas, es la que resulta más coherente con la doctrina y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que sustentan un traspaso de los principios y garantías penales al Derecho administrativo sancionador, para que esta potestad punitiva no sea ejercida con absoluta arbitrariedad. De esta manera, bastaría con acudir a un solo régimen supletorio y a sus principios para solucionar los vacíos legales procedimentales, y en específico el de la prescriptibilidad de las infracciones administrativas, en vez de recurrir tan solo en esta última materia al Código Civil, que por lo demás, se basa en principios completamente diferentes a aquellos que informan al Derecho administrativo.

En tercer lugar, y en concordancia con lo ya dicho, las reglas del ámbito penal, además de solucionar el tema sobre el plazo prescriptivo que debiese regir, también se presentan como adecuadas para determinar el momento en que debe iniciarse el cómputo de dicho plazo. La determinación del *dies a quo* se presenta como relevante sobre todo si se tienen en consideración las distintas clases de infracciones que existen en nuestra legislación, al atender a su momento de consumación. Así, tratándose de infracciones instantáneas, permanentes, continuadas, de estado, complejas o de hábito, el plazo de prescripción comenzará a correr en momentos diferentes, para lo cual la normativa y la doctrina penalista plantean soluciones que parecen adecuadas de trasladar al ámbito administrativo.

Finalmente, el hecho de que sea la jurisprudencia quien determine el plazo de prescripción que deberá regir para los ilícitos y sanciones administrativas, genera una situación de incerteza e inseguridad jurídica tanto para los administrados como para los órganos estatales, toda vez que no existe un consenso en torno a la norma aplicable. Es por esto mismo que se puede concluir en que la intervención del legislador para la determinación del plazo prescriptivo y todo lo que ello conlleva, resulta necesario e imprescindible para poder salir del estado de incerteza en el que nos encontramos. Consideramos que esta intervención debería seguir los pasos de ciertos ordenamientos jurídicos comparados, en los cuales, los plazos prescriptivos están estrechamente vinculados con la graduación que se hace de las infracciones administrativas en torno a la gravedad de las mismas, para que de esta manera se evite de antemano la propagación del germen de que la jurisprudencia vaya estableciendo, en la marcha, una graduación de las infracciones administrativas y sus respectivos plazos de prescripción.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA

- AGUERREA MELLA, Pedro, *El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, en *Conferencias Santo Tomás de Aquino*, (Santiago, 2005).
- BACA ONETO, Víctor, *La prescripción de las infracciones y su clasificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General*, en *Revista Derecho y Sociedad*. 37, (2011).
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Elementos para definir las sanciones administrativas en Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, (1998).
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge; OLIVER CALDERÓN, Guillermo; RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Plazo e instante en que comienza a computarse la prescripción de la infracción administrativa, consistente en no informar operaciones sospechosas conforme a la Ley N°19.913*, Informe en Derecho, (Valparaíso, 2012).
- BOETTIGER PHILIPPS, Camila, *El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en *Revista Actualidad Jurídica*, 20, (2009), II.
- BRAVO BECERRA, Alfonsina, *Prescripción y/o caducidad en el Derecho Aduanero Chileno*, (Valparaíso, Memoria de Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012).
- CAMACHO CEPEDA, Gladys, *La legitimidad de la potestad administrativa sancionadora*, en *Revista de Derecho Público*. 96 (2004).
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, *Derecho Administrativo Sancionador*, (Madrid, Editorial Edersa, 1992).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilenas*, en *Derecho Administrativo Sancionador, Bases y principios en el derecho chileno* (Santiago, Legal Publishing, 2014).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal* en *Revista de Derecho*. 25, (Valdivia, 2012), 2.

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Los principios que rigen a la potestad sancionadora de la administración del Estado*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 42 (Valparaíso, 2014).
- CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, (Santiago, Editorial Legal Publishing, 2015).
- CURY URZÚA, Enrique, *Derecho Penal Parte General* (Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile, 8ª Edición, 2005).
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *Las infracciones administrativas, continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, en *Revista Española de derecho administrativo*.112, (Madrid, 2001).
- DIEGO DIEZ, Luis Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*, Notas de edición, (Editorial Bosch, 2ª Edición, 2009).
- DOMÍNGUEZ DELLEPIANE, *De la caducidad y sus diferencias con la prescripción extintiva*, (Santiago, Memoria Escuela de Derecho, Universidad de Chile, 1960).
- ENTEICHE ROSALES, Nicolás, *Sobre el estatuto aplicable a las sanciones administrativas en Chile*, en *Revista Actualidad Jurídica*. 30 (2014).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo Sancionador, T. II*, (Madrid, Editorial Civitas, 13º Edición, 2013),
- GARRIDO MONTT, Mario, *Derecho Penal. Parte General. Tomo II*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005).
- GÓMEZ CORRALIZA, Bernardo, *La caducidad*, (Madrid, 1990).
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel; SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador Parte General*, (Madrid, Editorial Thomson Reuters, 2013).
- GUILHERME MARINON, Luiz, *El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica*, en *Revista Ius et Praxis*. 18, (Talca, 2012), 1.
- MERKL, Adolf, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (1927, trad. cast. Granada, 2004).

- MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, (Barcelona, Editorial Bosch, 2009).
- MEZA BARROS, Ramón, *Manual de Derecho Civil. De las obligaciones*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 10ª Edición, 2007).
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, (Madrid, Editorial Tecnos, 3ª Edición, 2002).
- NUÑO JIMÉNEZ, Irene, *Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora*, en *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. 5, (2016).
- OLIVER CALDERÓN, Guillermo, *Seguridad jurídica y Derecho Penal*, en *Revista de Estudios de la Justicia*. 11, (2009).
- OSORIO VARGAS, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador: Parte General*, (Santiago, Editorial Legal Publishing, 2016).
- POLITOFF LIFSCHITZ, Sergio; MATUS ACUÑA, Jean, *Lecciones de Derecho Penal chileno. Parte General*, (Santiago, Editorial jurídica de las Américas, 2009).
- PUIG BRUTAU, José, *Caducidad y prescripción extintiva*, (Barcelona, Editorial Bosch, 1986).
- ROCA SASTRE, Ramón; ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Derecho Hipotecario*, (Barcelona, Editorial Bosch, 7ª Edición, 1979).
- RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 11, (1987).
- ROMÁN CORDERO, Cristian, *Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema*, en *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008).
- ROMÁN CORDERO, Cristián, *El castigo en el Derecho Administrativo en Derecho y Humanidades*. 16, (2010), 1.

- ROMÁN CORDERO, Cristián, *El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Público*. 71, (2009)
- SOTO KLOSS, Eduardo, *La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecúa a la Constitución?*, en *Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, (Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, 2005).
- SUAY RINCÓN, José, *Sanciones Administrativas* (Bologna, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989).
- VALLEJO GARRETÓN, Rodrigo, *Acercas del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 47, (2016).
- YUSEFF SOTOMAYOR, Gonzalo, *La prescripción penal*, (Santiago, Editorial Jurídica de las Américas, 2009).

2. JURISPRUDENCIA

a) Jurisprudencia Constitucional

- Sentencia Rol N° 244, Tribunal Constitucional, 26 de agosto 1996.
- Sentencia Rol N° 479, Tribunal Constitucional, 8 de agosto 2006.

b) Jurisprudencia Judicial

- Sentencia Rol N° 3357-2009, Corte Suprema, 9 de septiembre de 2009.
- Sentencia Rol N° 5455-2009, Corte Suprema, 26 julio de 2011.
- Sentencia Rol N° 4678-2009, Corte Suprema, 2 de agosto de 2011.
- Sentencia Rol N° 6742-2011, Corte Suprema, 23 de marzo de 2012.
- Sentencia Rol N° 7000-2012, Corte Suprema, 24 de noviembre de 2013.
- Sentencia Rol N° 14432-2013, Corte Suprema, 18 de agosto de 2014.
- Sentencia Rol N° 929-2015, Corte Suprema, 30 de marzo de 2015.

- Sentencia Rol N° 6249-2014, Corte Suprema, 20 de abril de 2015.
- Sentencia Rol N° 4503-2015, Corte Suprema, 30 de junio de 2015.
- Sentencia Rol N° 3528-2015, Corte Suprema, 21 de septiembre de 2015.
- Sentencia Rol N° 62128-2018, Corte Suprema, 29 de mayo de 2017.
- Causa N° 55-2016, Corte de Apelaciones de Temuco, 4 de mayo de 2016.
- Causa Ruc 16-9-0001155-9, Tribunal Tributario y Aduanero de Valparaíso, 11 de noviembre 2016.

c) Jurisprudencia Administrativa

- Dictamen N° 35.991/1982, Contraloría General de la República, 24 de noviembre de 1982.
- Dictamen N° 28.266/2007, Contraloría General de la República, 22 de junio de 2007.
- Dictamen N° 39.348/2009, Contraloría General de la República, 30 de agosto de 2009.
- Dictamen N° 24.094/2010, Contraloría General de la República, 5 de mayo de 2010.
- Dictamen N° 32.699/2011, Contraloría General de la República, 23 de mayo de 2011.
- Dictamen N° 46.766/2016, Contraloría General de la República, 24 de junio de 2016.
- Dictamen N° 50.097/2016, Contraloría General de la República, 6 de julio de 2016.

3. FUENTES NORMATIVAS

- Ley N° 19.880, Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.
- Decreto Ley N° 3.583, Crea la Superintendencia de Valores y Seguros.
- DFL N° 3, Ley General de Bancos.

- Ley N° 16.395, Ley de organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social.
- Ley N° 18.410, Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
- Ley N° 18.902, Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.
- DFL N° 1.
- Ley N° 19.995, Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juegos.
- DFL N1° 101, Establece el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos y Pensiones.
- Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Ley N° 20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.
- Ley N° 20.720, Sustituye el régimen concursal vigente por una Ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del Ramo.
- DL N° 830, Código Tributario.
- Ley N° 19.913, Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavados y blanqueo de activos.
- DL N° 4.363, Ley de Bosques.
- DFL N° 30, sobre Ordenanza de Aduanas.
- DFL N° 2, Sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos.
- DFL N° 727, Código Sanitario.
- Decreto N° 430, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura.