

ACERCA DEL RÉGIMEN SUPLETORIO DE PRESCRIPCIÓN
APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES
ADMINISTRATIVAS

[The historicity of Administrative Law: on the subsidiary statute of limitations
regime concerning administrative offenses and their sanctions]

Rodrigo VALLEJO GARRETÓN*
Instituto Universitario Europeo, Italia

RESUMEN

El plazo de prescripción extintiva aplicable a las infracciones y sanciones administrativas en ausencia de una regla especial, se ha transformado en uno de los aspectos más controversiales e inciertos en la operación de nuestros regímenes regulatorios. La tendencia generalizada

ABSTRACT

The extinctive limitation period, applicable to administrative infringements and sanctions in lack of a special regulation, has become one of the most controversial and uncertain aspects of the operation of our regulatory regimes. The widespread trend of applying the

RECIBIDO el 29 de abril y APROBADO el 1 de noviembre de 2016

* Abogado, Universidad de Chile. Master (LL.M.) in Legal Theory, New York University. Investigador del Departamento de Derecho, Instituto Universitario Europeo. Dirección postal: Via Boccaccio 121, Florencia, Italia. Email: rodrigo.vallejo@eui.eu. Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el seminario “Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal: Hacia una ley de infracciones y sanciones administrativas en Chile” realizado en la Universidad Diego Portales en octubre del 2014. Agradezco a Luis Cordero, Diego Pardow y Rafael Collado por sus valiosas observaciones a algunas de estas ideas. Agradezco también a Javier Valdés por su apoyo en labores de investigación. Usuales descargos aplican.

Abreviaturas complementarias: Constitución Política de la República de Chile [CPR.]; Código Penal [CP.]; Ley N°19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado [LBPA.]; Ley N°19.886 Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios [LCAPS.].

de aplicar supletoriamente la regla de prescripción de seis meses establecida en el CP., ha comenzado a recibir importantes indicios de alteración en una serie de emergentes razonamientos contenidos en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema. Apelando a diversos criterios hermenéuticos, el presente ensayo busca dar sentido a dichos razonamientos como parte de la evolución que está experimentando nuestra cultura jurídica hacia una comprensión más íntegra y sofisticada de la naturaleza y función de las sanciones administrativas. Al dar cuenta de dicha evolución, el ensayo busca asimismo terminar de afianzar los fundamentos que le subyacen como línea de base para el incremental proceso de construcción dogmática que el Derecho Administrativo Sancionador está experimentando en nuestro ordenamiento jurídico como disciplina autónoma a la racionalidad que informa al Derecho Penal.

PALABRAS CLAVE

Sanciones administrativas – Prescripción – Ius puniendi – Derecho administrativo sancionador.

six-month regulation established by the Criminal Code as an alternative has begun to acknowledge important signs of having being modified, noticed in a number of new reasoned arguments in the jurisprudence of our Supreme Court. On the basis of different hermeneutical approaches, this essays seeks to explain these reasoned arguments as part of the evolution our legal culture is undergoing towards a more honest and sophisticated understanding of the nature and function of administrative sanctions. By accounting for this evolution, the essay also aims at strengthening its underlying foundations as a baseline for the growing dogmatic construction process that Punitive Administrative Law is undergoing in our legal system as a discipline autonomous from the rationality that shapes the Criminal Law.

KEYWORDS

Administrative sanctions – Prescription – Ius puniendi – Punitive Administrative Law.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito inmediato del presente ensayo es deliberadamente acotado y específico. Se busca responder a la pregunta jurídica acerca de cuál debiera ser el plazo de prescripción extintiva aplicable a las infracciones y sanciones administrativas en ausencia de regla especial que así lo establezca en el respectivo estatuto legal. Esta pregunta, como se demostrará, es actualmente uno de los aspectos más controversiales e inciertos en nuestra práctica forense relativa a la imposición (o enforcement) de estándares regulatorios. No obstante su delimitado objeto, mediante el análisis se espera contribuir asimismo al esclarecimiento de cuestiones más generales acerca de la naturaleza y función de las sanciones administrativas que conceptualmente justifican su tratamiento como categorías jurídicas diversas

a las penas criminales. Según se argumentará, el definitivo arraigo de esta renovada comprensión jurídica del fenómeno representa el justificado fundamento al incremental proceso de construcción dogmática que ya está experimentando el emergente régimen de Derecho Administrativo Sancionador dentro de nuestro ordenamiento, como disciplina autónoma a la racionalidad que informa al Derecho Penal.

El trabajo se organizará de la siguiente manera. La segunda sección comenzará entregando algunos antecedentes de contexto para explicar por qué dicha pregunta legal por la prescripción es jurídicamente problemática. Luego, la tercera sección aludirá a un grupo de casos para demostrar por qué es además jurisprudencialmente polémica. Para finalmente, en la cuarta sección, elaborar una serie de criterios hermenéuticos para desafiar la convención, todavía en alguna medida afianzada en nuestra práctica forense, relativa a que, en ausencia de regla especial, el término de prescripción extintiva aplicable a las infracciones y sanciones administrativas debiera ser la regla de seis meses establecida para las faltas en los artículos 94 y 97 del CP.

II. EL CONTEXTO: DEL CUANTITATIVISMO AL CUALITATIVISMO JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y EL DILEMA DE LA PRESCRIPCIÓN

Desde su irrupción en el derecho público chileno, el debate acerca del régimen jurídico aplicable al ejercicio de potestades administrativas sancionadoras ha estado estructurado por las denominadas concepciones cuantitativistas y cualitativistas acerca de la naturaleza del fenómeno. Su construcción dogmática se desarrolló fundamentalmente a partir de la interpretación de lo dispuesto por el artículo 20 del CP., y en específico del contenido y alcance de la expresión “reputan” que éste establece: “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” (énfasis agregado).

En síntesis, para los cuantitativistas dado que la voz “reputan” aludiría a una mera diferencia de grado (o disvalor de injusto) entre penas criminales y sanciones administrativas, se seguiría que conforme a nuestro ordenamiento ambos tipos de medidas compartirían una “misma naturaleza”. Como consecuencia de ello, a la imposición de sanciones administrativas

cabría aplicar íntegramente el régimen de garantías que para las penas criminales contempla el artículo 19 N°3 de nuestra CPR¹. En otras palabras, para los cuantitativistas los estándares constitucionales establecidos por nuestro ordenamiento para la imposición de sanciones penales por parte del Estado serían idénticos a los que debiera regir el legítimo ejercicio de potestades administrativas sancionadoras.

Para los cualitativistas, por su parte, la expresión “reputan” conllevaría un mandato normativo de no asimilación entre penas criminales y sanciones administrativas, del cual se inferiría que conforme a nuestro ordenamiento jurídico ambas medidas tendrían una naturaleza diversa. Según esta comprensión, no cabría por tanto asemejar el régimen de garantías que nuestra CPR. contempla para la imposición de penas criminales con el aplicable al ejercicio de potestades administrativas sancionadoras².

Desde la entrada en vigencia de la CPR., nuestra jurisprudencia había venido generalizadamente siguiendo la concepción cuantitativista acerca de la naturaleza de las sanciones administrativas. Como en tantas otras áreas de nuestro ordenamiento jurídico a dicha época, el razonamiento central que sustentaba dicha comprensión era una comprensión mecánicamente formalista sobre la idea de supremacía constitucional y su aplicación directa: dado que la CPR. trataría a las penas criminales y sanciones administrativas como expresión de un único *ius puniendi* estatal (v.gr. tendrían una misma “naturaleza”), se deducía como consecuencia lógica y necesaria que al ejercicio de potestades administrativas sancionadoras debían por tanto

¹ Algunas contribuciones de referencia en este sentido son CURY, Enrique, *Derecho Penal Parte General* (5ª edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005), pp. 100-117; o RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en *Revista de Derecho Universidad de Valparaíso* 11 (1987), pp. 117-163. Desde el Derecho Administrativo ver, por ejemplo, VERGARA, Alejandro, *Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* 11 (2004) 2, pp. 137-147; MENDOZA, Ramiro, *Acerca del principio general de intransmisibilidad de las multas (en particular cuando ellas no se encuentran ejecutoriadas)*, en *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales* (Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás, 2005) pp. 127-153; o ALCALDE, Enrique, *Algunas consideraciones en torno a la identidad sustancial entre sanción penal y la pena administrativa*, en ARANCIBIA, Jaime y MARTÍNEZ, José Ignacio (editores), *La primacía de la persona – estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss* (Santiago, LegalPublishing, 2009), pp. 795-808.

² Sobre la concepción *cualitativa*, ver por ejemplo NOVOA, Eduardo, *Curso de Derecho penal chileno* (3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010), pp. 39 y ss. Como complemento, ver CORDERO, Eduardo, *El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal*, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* XXV (2012) 2, pp. 131-141 situando el debate en su contexto histórico-comparado.

aplicarse íntegramente el régimen de garantías que el artículo 19 N°3 de nuestra CPR. contempla para la legítima imposición de penas criminales. La expresión más emblemática de esta jurisprudencia fue probablemente la sentencia “Ley de Caza” dictada en 1996 por el Tribunal Constitucional³.

Aproximadamente a partir del año 2006, se advierte un marcado “giro cualitativista” en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y la Contraloría General. Este giro se expresó en una uniforme y consistente tendencia a reconocer que sólo correspondía brindar una aplicación “matizada” de los principios penales establecidos en el artículo 19 N°3 de la CPR. al ejercicio de potestades administrativas sancionadoras⁴. En la determinación casuística de estos respectivos “matices” se han ido configurando así una serie de estándares constitucionales que la administración debe seguir para el legítimo ejercicio de sus potestades sancionadoras, diversos de aquellos que el Estado reconocidamente debe seguir para el ejercicio de su pretensión penal. Éstos se han expresado, por ejemplo, en: (i) la legitimación que se ha brindado a ciertos grados de colaboración reglamentaria e incluso infra-reglamentaria tratándose de los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones⁵; (ii) la generación de criterios de previsibilidad más flexibles tratándose del principio de culpabilidad de las sanciones⁶; o bien (iii) en una comprensión menos exigente de la garantía al debido proceso, que básicamente se ha traducido en un estricto deber de emplazamiento y oportunidades probatorias tramitadas conforme a los estándares generales que establece la LBPA⁷.

³ Sentencia Tribunal Constitucional Rol N°244 del 26 de agosto de 1996 (especialmente, c. 9°).

⁴ Algunas aproximaciones sistemáticas a dicha jurisprudencia y los fundamentos que la justifican en ROMÁN, Cristián, *Los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Público* de la Universidad de Chile 69 (2007) 2, pp. 24-35; y CORDERO, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador* (Santiago, Thompson Reuters - LegalPublishing Chile, 2014), pp. 213-283.

⁵ A modo ilustrativo, ver sentencias del Tribunal Constitucional Rol N°480 del 27 de julio del 2006 y Rol N°468 del 9 de noviembre del 2006; sentencias de la Corte Suprema Rol N°2.968-2010 del 25 de abril del 2010, Rol 9610-2012 del 9 de octubre del 2013, y Rol N°4859-2013 del 21 de octubre del 2013.

⁶ Ver, por ejemplo, sentencias Corte Suprema Rol N° 7129-2009, Rol N° 7131-2009, Rol N° 7133-2009, y Rol N° 7251-2009 todas del 25 de enero de 2010. Tratándose de la Contraloría General de la República, véanse Dictámenes N°13.790 del 2013 y N°31.239 del 2013.

⁷ Para una explicación y revisión de la jurisprudencia pertinente, VALDIVIA, José Miguel y BLAKE, Tomás, *El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el Derecho Administrativo*, en *Estudios Públicos* 138 (2015), pp. 120-122; y QUEZADA, Flavio, *El procedimiento administrativo sancionador en la Ley N°19.880*, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo, *Sanciones Administrativas* (Santiago, Thompson

Jurisprudencialmente se ha ido conformando de esta manera un emergente régimen de Derecho Administrativo Sancionador dentro de nuestro ordenamiento a falta de una legislación de base específica que así lo establezca⁸. En términos de teoría del Derecho, éste bien podría entenderse como un caso de leyes de expresión indeterminada (o incompleta) dentro de nuestro sistema jurídico, donde la jurisprudencia ha ido por tanto cumpliendo un justificado rol integrador de dicho vacío legislativo a partir del giro cualitativista que experimentare el 2006⁹. Y la verdad es que, al día de hoy, el número y consistencia de estas determinaciones ha sido tal que tranquilamente se puede afirmar que existe material jurisprudencial suficiente como para inductivamente comenzar a estipular los valores, principios y criterios propios de un Derecho Administrativo Sancionador como emergente disciplina dentro de nuestro ordenamiento, autónoma y diferenciada del Derecho Penal. En una dinámica normativa que por lo demás no es ajena a la forma en que históricamente se ha venido desarrollando el Derecho Administrativo dentro de nuestra tradición jurídica, donde la jurisprudencia (administrativa) ha cumplido un valioso rol de fuente del Derecho para la estandarización y disciplinamiento del actuar de la administración que muchas veces ha sido precursora de la legislación¹⁰.

Reuters – LegalPublishing Chile, 2014), pp. 301-323. Reforzando dicha conclusión, ver también recientes Sentencias del Tribunal Constitucional Rol N°2381-12 del 20 de agosto del 2013; y Rol N°2682-14 del 30 de octubre del 2014.

⁸ En marzo del 2004 se presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que regula las bases del procedimiento administrativo sancionatorio (Boletín N°3475-06). Desde agosto del 2006 que éste se encuentra archivado en primer trámite constitucional.

⁹ Sobre la distinción entre leyes de expresión indeterminada (o incompleta) y leyes de expresión impropia como categorías para determinar el contenido y alcance de las funciones institucionalmente asignadas a los tribunales de justicia, ATRIA, Fernando, *La forma del Derecho* (Madrid, Marcial Pons, 2016), pp. 115-131. Así por lo demás ha sido expresamente reconocido por la reciente sentencia de la Corte Suprema Rol N°22343-14 del 26 de febrero del 2015, al sostener que: "...a una multa impuesta por una autoridad administrativa, como ocurrió en la especie, no corresponde aplicar, de manera categórica y automática, el estatuto jurídico de las sanciones penales, sino que cuando se pretenda hacer aplicación de dicho estatuto, se debe tener en cuenta aquellos aspectos del derecho administrativo sancionador que le confieren a esta rama una fisonomía propia y que justifican su regulación autónoma en relación con el derecho penal" (c. 9°). Como contrapunto, ver CORDERO, Eduardo, cit. (n. 2), pp. 145-147.

¹⁰ Para una explicación acerca del valioso rol histórico que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General ha tenido en la generación de estándares respecto de legalidad de actos, contratos y procedimientos administrativos previo a la dictación de la LBPA. (2003) y la LCAPS. (2003) [además de una crítica a la

Bajo este evolutivo constructivismo del Derecho Administrativo Sancionador, la determinación de un estándar de prescripción se ha mantenido sin embargo como algo jurídicamente problemático. La razón es que las disposiciones sobre prescripción que contempla nuestro ordenamiento tienen la forma de reglas y no de principios, por lo que sólo son susceptibles de juicios binarios de aplicación/no-aplicación y no de juicios de aplicación “matizada”¹¹. De acuerdo con dicha estructura, a falta de regla expresa en el estatuto regulatorio en cuestión, el adjudicador se enfrenta a un dilema: debe tomar una determinación entre las dos alternativas de reglas supletorias que ofrecería nuestro ordenamiento, ya sea la regla de seis meses establecida en los artículos 94 y 97 del CP. o la regla de cinco años establecida en el artículo 2515 del CC.

III. LA DISCREPANCIA JURISPRUDENCIAL

Frente al marcado giro cualitativista de nuestra jurisprudencia, es en materia de reglas de prescripción donde el cuantitativismo pareciera seguir manteniendo su mayor inercia. Hasta ahora, la tendencia generalizada en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General y alguna jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido aplicar, a falta de una norma expresa que resuelva el asunto, las reglas de prescripción de seis meses establecidas para las faltas en el CP.¹² El razonamiento central para justificar dicha determinación ha sido fundamentalmente idéntico al que inspira el cuantitativismo: dado que sanciones criminales y penas administrativas compartirían una misma naturaleza en tanto expresiones del ius puniendi

tergiversación de dicho rol a partir de la década de 1970], ver CORDERO, Luis, *La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista: comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después*, en *Anuario de Derecho Público* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010), pp. 165-188.

¹¹ Las explicaciones de referencia dentro de la teoría del Derecho sobre la distinción entre reglas y principios son ALEXY, Robert, *Teoría de derechos fundamentales* (traducción castellana de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Sociales, 2001), cap. 3; y DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio* (Madrid, Ariel, 1984), pp. 61-101.

¹² Así se ha manifestado, entre otros, en sentencias Corte Suprema “Dirección General de Aguas segunda región con Sociedad Alto Atacama y otro” Rol N° 7.559-2012 del 25 de noviembre de 2013 (C. 12°), “Weinstein con Heitmann” Rol N° 9186-2012 del 17 de junio de 2013 (C. 10°), “Weinstein y Olguín con Milla” Rol N° 78-2010 del 9 de abril de 2010 (C. 9°) y “Weinstein con Salinas” Rol N° 5565-2009 del 18 de octubre de 2010 (C. 10°). Ésta ha sido también la posición uniformemente adoptada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General por ejemplo en Dictámenes N°28.226 del 2007, N°24.094 del 2010, N°15.335 del 2011, N°13.479 del 2012 y N°17.885 del 2014.

estatal, a falta de regla especial cabría mecánicamente aplicar el CP. como régimen supletorio.

Sin embargo, dicha tendencia ha comenzado a recibir indicios de alteración en una serie de razonamientos emergentes dentro de la jurisprudencia reciente de nuestra Corte Suprema –especialmente en materia eléctrica–, donde se ha establecido por ejemplo que: “[A]unque no mediase la norma especial del mencionado artículo 17 bis, en caso alguno podría aplicarse analógicamente el término preclusivo de seis meses previsto por el Código Penal para la extinción relativa a las faltas” (voto concurrente del Ministro Cerda, c. 1º)¹³. Dicho criterio ya había sido anticipado por la Corte en una sentencia también referida a una contienda sancionatoria del sector eléctrico, pero que se desarrolló antes de la entrada en vigencia del artículo 17 bis¹⁴. En fallo dividido, junto con afirmar la “imposibilidad jurídica que se advierte en asimilar la contravención administrativa a una falta penal –única manera de concluir en un plazo de prescripción de seis meses para la respectiva acción persecutoria–” (c. 8º), la Corte terminó concluyendo: “Que, entonces, el defecto normativo de omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción en la Ley N° 18.410, en que incurriera el legislador, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, actual y común, la solución del problema que ha sido promovido debiendo acudir a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil” (c. 14º).

Luego de una revisión sistemática de nuestra jurisprudencia a la fecha en la materia, la verdad es que se observa una ambivalente posición, marcada por una serie de opiniones particulares de ciertos ministros a este respecto¹⁵. A la tendencia generalizada de seguir aplicando la regla del CP. es posible contraponer, por ejemplo, la reciente decisión unánime de nuestra Corte Suprema tratándose del régimen regulatorio de mercado de valores donde estableciere como régimen supletorio aplicable la regla de cinco años del

¹³ Sentencia Corte Suprema “CGE Distribución S.A. contra la Superintendencia de Electricidad y Combustibles” Rol N°7324-2012 del 13 de noviembre del 2012.

¹⁴ Sentencia Corte Suprema “Empresa Eléctrica de Aisén S.A. contra Dirección Regional de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles” Rol N° 5702-2009 del 15 de octubre de 2009, dictada con el voto en contra de los Ministros Oyarzún y Carreño (en la mayoría estuvieron los Ministros Pierry, Araneda y Ruiz).

¹⁵ A modo ilustrativo, ver sentencias Corte Suprema “Instituto de Salud Pública con Laboratorios Recalcine S.A.” Rol N° 6068-2009 del 22 de septiembre de 2011; “Weinstein con Milla” Rol N° 134-2010 del 9 de abril de 2012; y “Laboratorios Recalcine S.A. con Instituto de Salud Pública de Chile” Rol N° 9186-2012 del 17 de Junio de 2013.

CC.¹⁶ El estándar de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas se ha vuelto por tanto un asunto altamente polémico dentro de nuestra jurisprudencia y por tanto jurídicamente incierto para los operadores. Al punto tal, que el influyente manual recientemente publicado en la disciplina se limita a describir dicha jurisprudencia zigzagueante, sin tomar posición alguna respecto a su mérito¹⁷.

IV. LA HERMENÉUTICA DE NUESTRAS PRÁCTICAS JURÍDICAS Y LA REGLA DE PRESCRIPCIÓN

Establecidos los términos de la controversia, en lo que resta se pondrán una serie de argumentos que permiten dar sentido a dichos emergentes razonamientos dentro de la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema. En otras palabras, en lo que sigue se defenderá que, en ausencia de un término especial de prescripción en el régimen regulatorio respectivo, existen buenas razones para sostener que se debe aplicar la regla de cinco años establecida en el artículo 2.515 del CC. y no a la de seis meses de los artículos 94 y 97 del CP.

1. Un primer argumento es que seguir aplicando la regla de seis meses contraviene un cierto proceso de desarrollo evolutivo que ha ido experimentando nuestra comprensión jurídica del fenómeno

En efecto, la determinación del régimen aplicable a las sanciones administrativas puede metafóricamente asimilarse a un cierto proceso terapéutico que ha ido experimentando nuestra cultura jurídica en relación al fenómeno. Este proceso normalmente comienza por un primer estadio de *negación* de la condición que se experimenta, expresado en la reacción generalizada en orden sostener que el ejercicio de potestades administrativas sancionadoras era inconstitucionales pues calificar incumplimientos y reprimirlos mediante la imposición de sanciones implicaba ejercer una facultad “juzgar” que nuestra CPR. reservaba sólo a los tribunales de justicia¹⁸.

¹⁶ Sentencia Corte Suprema “María Isabel Farah Silva con Superintendencia de Valores y Seguros” Rol 5383-2016 del 24 de agosto del 2016.

¹⁷ CORDERO, Eduardo, cit. (n. 4), pp. 267-270.

¹⁸ Los orígenes de esta concepción en nuestra doctrina administrativista se trazan normalmente a la influencia que, en su momento, tuvieron los planteamientos de SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo Penal - notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*, en *Boletín de Investigaciones* 44-45 (Santiago, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile: 1979/1980), pp. 95-103; enfatizada posteriormente en SOTO KLOSS, Eduardo, *La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecua a la Constitución?*, en AA.VV. *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago:

Este primer estadio de rechazo, fue luego reemplazado por un segundo estadio de *reconocimiento* del fenómeno, donde nuestra cultura jurídica terminó admitiendo la constitucionalidad del ejercicio de potestades administrativas sancionadoras sólo en la medida que ésta se sometiera a idénticas garantías constitucionales que tienen quienes enfrentan la presión penal del Estado. Simbolizado en la jurisprudencia noventera de nuestros tribunales, dicho período célebremente termina en el 2006 con los roles 479 y 480 del Tribunal Constitucional relativo al contenido y alcance de las potestades sancionadoras de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles¹⁹.

A partir de dicha sentencia, se puede identificar un tercer estadio de *valoración constructiva* en el que nos encontramos actualmente, expresado en la generalizada apreciación de las sanciones administrativas como componentes centrales de nuestros ‘ciclos regulatorios’ para la salvaguarda efectiva y eficiente de los intereses públicos comprometidos²⁰ y cuyo primer indicio fue el marcado giro *cualitativista* que experimentare nuestra jurisprudencia en la materia a partir del 2006. Frente al intuitivo argumento de automática asimilación al Derecho Penal basado en la unidad del *ius puniendi* estatal²¹, se puede observar cómo a partir de diversas sentencias judiciales se han ido inductivamente construyendo una serie de valores, principios y reglas propias del Derecho Administrativo Sancionador como régimen jurídico que responde a criterios de fundamentación autónomos de los que justifican las penas criminales. De este modo queda en evidencia una marcada progresión de nuestro sentido común hacia estados más avanzados de racionalización de sus prácticas jurídicas.

Dicha progresión supone que cuando la administración busca reprimir, por ejemplo, hechos como: (i) que los concesionarios respectivos no hayan adoptado las medidas diligentemente necesarias para preservar la seguridad

Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 29-49; y reiterada en SOTO KLOSS, Eduardo, *Otra vez sobre la potestad sancionadora de la Administración*, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo, *Sanciones Administrativas* (Santiago, Thompson Reuters-Legal Publishing Chile, 2014), pp. 39-52. En el mismo sentido ARÓSTICA, Iván, *Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal*, en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción* 182 (1987), pp. 71-81.

¹⁹ Ver Sentencia Tribunal Constitucional Roles N°479 del 8 de agosto de 2006 y N°480 del 27 de julio de 2006.

²⁰ Para una didáctica explicación acerca de los antecedentes, contenido y significancia de esta renovada comprensión, ver VALLEJO, Rodrigo y GUILLOFF, Matías, *Ni juez, ni parte: La competencia sancionadora de la administración y la metodología del derecho administrativo*, en *X Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo* (2013, borrador en archivo con los autores).

²¹ Ver, por ejemplo, referencias supra cit. (n. 1).

de nuestro servicio eléctrico frente a las inherentes condiciones sísmicas de nuestro país²²; (ii) que inversionistas o intermediarios financieros utilicen información privilegiada en sus operaciones de inversión defraudando el correcto funcionamiento del mercado de capitales²³; o bien (iii) el incumplimiento de las medidas de mitigación dispuestas por la Resolución de Calificación Ambiental de un proyecto²⁴, las compañías afectadas no debieran poder beneficiarse de las mismas garantías que en 200 años de tradición constitucional ilustrada se han construido para justificar la más extrema decisión coercitiva que autoriza nuestro ordenamiento: la de encerrar a nuestros compatriotas en jaulas. Puesto en estos crudos términos, se aprecia elocuentemente lo irreflexivo que resulta la generalizada propensión de asimilar mecánicamente el régimen de garantías aplicable a las penas criminales con el que debiera ser aplicable a las sanciones administrativas basado en la intuitiva percepción de que ésta sería la única consecuencia lógica y necesaria que se derivaría de considerar a ambas como manifestaciones del *ius puniendi* estatal.

A la fecha esta renovada comprensión cualitativa de las sanciones administrativas es la que ha terminado por imponerse en nuestra jurisprudencia. En efecto, ésta fue la racionalidad que justificó la reciente decisión unánime del Tribunal Constitucional de no considerar aplicable la garantía penal a no declarar bajo juramento sobre hecho propio establecida en el artículo 19 N°7 letra f) de la CPR. al representante legal de una de las compañías involucradas en el denominado caso “cartel de los pollos”²⁵, y que terminó con las multas más altas de la historia en el régimen de competencia y la orden de disolver la asociación gremial que agrupaba a dichas compañías²⁶. Asimismo fue aquella racionalidad la que también inspiró

²² Tal como ocurriere tratándose de la serie de resoluciones (N°2593, 2594 2595, 2606, 2696, 2698, todas del 2011) mediante las cuales la Superintendencia de Electricidad y Combustibles resolvió aplicar sanciones de multa a las empresas eléctricas que indica, todas confirmadas por la Corte Suprema en el sentido que indica mediante Sentencia Rol N°822-2012 del 27 de noviembre del 2013.

²³ Tal como ocurriere con la Resolución N°223-2014 de la Superintendencia de Valores y Seguros que resolvió aplicar sanciones de multa a una serie de personas naturales y jurídicas en el marco del procedimiento administrativo sancionador desarrollado a propósito del denominado “Caso Cascadas”.

²⁴ Tal como ocurriere en el caso de la sanción impuesta por la Superintendencia de Medio Ambiente en mayo del 2013 a una subsidiaria de la compañía minera Barrick Gold, tratándose del denominado “Proyecto Pascua Lama”. El expediente administrativo sancionatorio puede consultarse [en línea] < <http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/ProcesoSancion/VerExpediente?expediente=A-002-2013>>.

²⁵ Sentencia Tribunal Constitucional Rol N°2381-12 del 20 de agosto del 2013.

²⁶ Sentencia de instancia N°139/2014 del Tribunal de Defensa de la Libre Com-

la reciente decisión de la Corte Suprema de validar la transmisibilidad hereditaria de las sanciones administrativas impuestas por la Superintendencia de Valores y Seguros a ciertas personas naturales en el marco del denominado caso “Chispas”. Sostuvo en este sentido la Corte Suprema: “...el común origen de ambas sanciones no autorizan para aplicar de manera automática las normas y principios propios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, sino que tal aplicación debe efectuarse dentro de los márgenes del procedimiento administrativo en general y del sancionatorio en particular, sin perder de vista el contexto que tuvo en vista el legislador para optar por una u otra sanción... En efecto, no son pocos los casos y los ámbitos en los que el legislador recurre a la potestad sancionadora de la Administración para garantizar, de un modo más eficaz, los intereses sociales que en dichos ámbitos se encuentran en juego, lo que en caso alguno implica afirmar que, por ello, la Administración queda libre del control jurisdiccional en su obrar material y jurídico”²⁷.

Como se advierte, la significancia de estas determinaciones radica en el definitivo asentamiento de la comprensión en nuestra cultura jurídica de que el Derecho Administrativo, a diferencia del Derecho Penal, no es principalmente garantismo individual frente al poder estatal de dar órdenes e imponerlas por la fuerza, sino también –y al mismo tiempo– garantismo social para la idónea satisfacción de sensibles intereses públicos comprometidos que mediante la actividad administrativa se busca salvaguardar (sea éste la oportuna protección del medio ambiente o el uso sustentable de los recursos naturales; garantizar cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos esenciales; o bien resguardar condiciones consideradas básicas de seguridad en el empleo, de higiene de los alimentos o calidad de los medicamentos)²⁸.

petencia, ratificada por Sentencia de la Corte Suprema Rol N°27.181-2014 del 29 de octubre del 2015.

²⁷ Sentencia Corte Suprema Rol N°1.079-2014 del 30 de octubre del 2014 (c. 9°). En el mismo sentido, ver la reciente Sentencia Corte Suprema “María Isabel Farah Silva con Superintendencia de Valores y Seguros” Rol 5383-2016 del 24 de agosto del 2016, c. 26°: “...si bien la potestad sancionadora de la Administración integra el denominado *ius puniendi* del Estado, como ya se dijo, no es menos verdadero que la sanción administrativa es independiente de la criminal. Aunque se anotan proverbios elementales comunes y lógicos entre ambos, como sucede con el non bis in ídem, la irretroactividad de la ley sancionadora, el axioma pro reo y a la necesidad de prescripción de la pertinente acción persecutoria, no es factible desatender la imposibilidad jurídica que se advierte en asimilar la infracción administrativa a una falta penal –única manera de concluir en un plazo de prescripción de seis meses para la respectiva acción persecutoria– la que surge de la naturaleza intrínseca del castigo”.

²⁸ Cf. VALLEJO, Rodrigo y GUILLOFF, Matías, cit. (n. 20). Contribuciones pre-

En otras palabras, y puesto en el lenguaje de las políticas públicas, mientras la principal preocupación del Derecho Penal es evitar “errores tipo 1” o falsos positivos (v.gr. que inocentes terminen tras las rejas), el Derecho Administrativo está sujeto al desafío permanente de buscar un continuo balance entre prevenir errores tipo 1 y errores tipo 2 o falsos negativos²⁹. Ello justifica en materia administrativa el desarrollo de un esquema más balanceado de potestades y garantías para infracciones y sanciones administrativas en comparación con el existente en Derecho Penal, el cual evolutivamente ha terminado por imponerse jurisprudencialmente dentro de nuestro ordenamiento.

Desde esta perspectiva, continuar irreflexivamente aplicando la regla de prescripción de seis meses establecida para las faltas penales basado en una supuesta naturaleza común que compartirían ambas medidas, representa ciertamente una posición reaccionaria frente a este distintivo proceso de evolución que ha experimentado nuestra cultura jurídica, en la progresiva y fundada generación de un Derecho Administrativo Sancionador como disciplina que responde a una racionalidad autónoma al Derecho Penal.

2. Un segundo argumento es que seguir aplicando la regla de seis meses contraviene además la propia estructura lógica de las reglas de prescripción dentro de nuestro ordenamiento

Como se sabe, la justificación de que existan reglas de prescripción

cursoras en este mismo sentido fueron BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos, *Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes* Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile XIII (2002); CAMACHO, Gladys, *La legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora*, en *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile* 69 (2007) 2, pp. 9-23; ROMÁN, Cristián, *Derecho administrativo sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema*, en PANTOJA, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo: 120 años de Cátedra* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008), pp. 107-141; MONTT, Santiago, *Autonomía y responsividad: Dos expresiones de la vocación juridificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales*, en *Documento de trabajo del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile* 4 (2010); o CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo, *Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXIX (2012) 2, pp. 338-361.

²⁹ Para una explicación, ver MONTT, Santiago, *El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como ente regulador del comercio: una mirada desde las políticas públicas*, en *Documento de trabajo del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile* 1 (2009), disponible [en línea]: < <http://www.regcom.cl/sitio/assets/files/Informes%20y%20Papers/Documento%20de%20trabajo%201.pdf>>; y LETELIER, Raúl, *Garantías penales y sanciones administrativas*, en *X Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo* (2013, borrador en archivo con el autor).

en los ordenamientos jurídicos radica en la conciliación de al menos dos tipos de intereses. Por una parte, el interés de que exista un plazo necesario para el idóneo ejercicio de potestades o defensa de derechos subjetivos afectados. Y por otra, el interés de que ese plazo no sea eterno a fin de desincentivar comportamientos estratégicos y promover las certezas que exige el tráfico jurídico³⁰.

Desde esta perspectiva, los plazos de prescripción que establece nuestro ordenamiento, si bien no tienen una racionalidad cardinal, sí tienen una racionalidad ordinal. Es decir, si bien sus números en concreto son mero decisionismo, la relación que existe entre dichos plazos responde a cierta lógica vinculada al disvalor de injusto del vicio en cuestión. Por ello es que consistentemente nuestro ordenamiento ha dispuesto mayores plazos de prescripción para el saneamiento de vicios considerados más graves, que van reduciéndose según disminuye el correspondiente disvalor de acción (salvo reglas especiales que responden a una justificación propia).

Y así en materia penal, por ejemplo, ello explica que los crímenes de lesa humanidad generalizadamente se consideren imprescriptibles³¹ y que el artículo 94 y 97 del CP. gradúen decrecientemente los plazos de prescripción en función si el hecho se califica como crimen (diez años), simple delito (cinco años) o falta (seis meses)³². Misma racionalidad sigue el CC., donde el plazo máximo de prescripción de diez años se establece respecto de vicios de nulidad absoluta, en circunstancias que el plazo general de consolidación de relaciones jurídicas es el de cinco años, salvo regla expresa como ocurre en materia de responsabilidad extracontractual³³ o las denominadas “prescripciones de corto plazo”³⁴.

³⁰ Para una explicación, DOMÍNGUEZ, Ramón, *Prescripción Extintiva: Doctrina y Jurisprudencia* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004), pp. 30 y ss.

³¹ Ver, por ejemplo, reciente Sentencia Corte Suprema Rol N°22343-14 del 26 de febrero del 2015. En un asunto que, por cierto, sigue siendo polémico tanto respecto de la prescriptibilidad de los crímenes propiamente tales como de las consecuentes acciones de responsabilidad civil que de éstos se seguirían en contra del Estado. Algunas aproximaciones a los términos de la discusión en BERNALES Gerardo, *La Imprescriptibilidad de la Acción Penal en Procesos por Violaciones a los Derechos Humanos*, en *Revista Ius et Praxis* 13 (2007) 1, pp. 245 – 265; FERNÁNDEZ Karina y SFERRAZZA Pietro, *La aplicación de la prescripción gradual del delito en las causas sobre violaciones de derechos humanos*, en *Anuario de Derecho Humanos* (2009), pp. 183-192; y en FEDERSEN, Mayra, *La prescripción de las acciones reparatorias en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, en *Observatorio de Derechos Humanos* (Universidad Diego Portales), disponible [en línea]: <http://www.icso.cl/images/Paperss/prescripcion_ensayo.pdf>.

³² Artículos 94 y 97 del CP.

³³ Artículo 2.332 del CC.

³⁴ Artículos 2.521 a 2.524 del CC.

Esta racionalidad ordinal de los plazos de prescripción da cuenta entonces de lo absurdo que resulta extrapolar la regla de seis meses como plazo supletorio de prescripción para infracciones y sanciones administrativas, pues ello implicaría implícitamente reconocer que debiera haber plazos más largos para infracciones administrativas más complejas o graves como serían desastres sanitarios o cataclismos financieros. Sin embargo estos plazos no existen, y por tanto dicha jurisprudencia generalizada esta irreflexivamente asimilando todo tipo de infracción administrativa -independiente de su gravedad- con la regla de sanción a la inactividad aplicable a los menores disvalores de injusto contemplados en nuestro ordenamiento.

Más bien, conforme a la estructura de las reglas de prescripción que establece nuestro ordenamiento, lo razonable sería que a falta de regla expresa se aplique la regla general de prescripción extintiva de cinco años que establece el artículo 2515 del CC. La legitimidad de dicha regla viene dada por su propio carácter de “regla general” en un cuerpo jurídico del linaje del CC. que, así como establece el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento o regula el proceso de formación y efectos de la ley, reconocidamente expresa las expectativas recíprocas que los sujetos de derecho razonablemente tienen del comportamiento y consolidación de sus relaciones jurídicas con terceros, a falta de regla especial³⁵.

En este contexto, sabido es que los plazos originales del CC. en materia de prescripción eran de quince y treinta años, los cuales han ido progresivamente reduciéndose como parte de las exigencias de certeza que impone el tráfico jurídico contemporáneo, por lo que no debiera resultar –digamos– imprevisible para cualquier ciudadano –y menos para las experimentadas personas jurídicas que se desempeñan en el rubro– el que a falta de regla expresa se le pudiese aplicar dicho plazo de prescripción. Por lo demás, el artículo 2.497 del CC. expresamente establece que “*Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado*”.

Ello demuestra entonces por qué pretender que las compañías que infringen los estándares regulatorios establecidos para la salvaguarda de sensibles intereses públicos en sus respectivos mercados puedan beneficiarse de un plazo incluso menor a las “prescripciones de corto tiempo” que en casos muy específicos establece el CC. constituye una interpretación no sólo formalmente improcedente (v.gr. una falsa aplicación de la ley), sino valorativamente indeseable de momento en que vuelve inverosímil o al menos altamente improbable que el correspondiente procedimiento de

³⁵ TAPIA, Mauricio, *Conmemoración del sesquicentenario del CC. de Andrés Bello: un análisis de las razones de su celebridad*, en MARTINIC, María Dora y TAPIA, Mauricio, *Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello: pasado, presente y futuro de la codificación* (Santiago, LexisNexis, 2005), pp. 237 a 248.

fiscalización pueda cumplir estándares mínimos de rigurosidad y ponderación que exige la complejidad de los asuntos³⁶. Como explican Valdivia y Blake: “Ciertamente la tardanza administrativa defrauda las expectativas del imputado, pero más ampliamente defrauda las de la comunidad, que espera una reacción oportuna frente a las violaciones a la ley. Por eso, la reacción contra el retardo no puede atender únicamente a los intereses del imputado, descuidando los intereses públicos [comprometidos]”³⁷.

3. Finalmente, la conclusión anterior viene reforzada por un criterio sistemático

Y es que cuando se contrasta nuestra realidad jurisprudencial en materia de prescripción de infracciones y sanciones administrativas con la evolución que ha experimentado otros ámbitos del derecho administrativo, o bien ciertos regímenes regulatorios específicos en materia de sanciones administrativas, se advierte lo contradictorio que resulta seguir aplicando en materia de Derecho Administrativo Sancionador la regla de seis meses establecida para las faltas en el CP.

Por una parte, ámbitos que fueron polémicos en su momento como las posibilidades y términos de prescripción de la acción de nulidad de

³⁶ De algún modo, ésta es la intuición que subyace al voto concurrente del Ministro Cerda en la referida sentencia, cuando alude a lo incoherente que resultaría aplicar una regla de 6 meses en comparación al plazo de prescripción extintiva que nuestro ordenamiento establece tratándose de infracciones funcionarias. Sostiene el Ministro Cerda: “La interpretación y aplicación de la ley debe hacerse con resguardo a la guía que fluye de los artículos 22 y 24 del CC., que se vería desmedrada si se concluyese que mientras la acción sancionatoria contra particulares prescribe en seis meses, aquella por responsabilidad administrativa contra funcionarios públicos precluye en cuatro años, conforme lo dispuesto en los artículos 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales” (c. 3º) Sentencia Corte Suprema “CGE Distribución S.A. contra la Superintendencia de Electricidad y Combustibles” Rol N°7324-2012 del 13 de noviembre del 2012.

³⁷ VALDIVIA, José Miguel y BLAKE, Tomás, cit. (n. 7), p. 130 y p. 124 ilustrando a partir de la jurisprudencia internacional los criterios que se han establecido para el desarrollo de la función jurisdiccional a este respecto: “En el sistema interamericano se han “considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de abril de 2012, Forneron c/ Argentina). En buenas cuentas, conforme a estas orientaciones, la garantía de un plazo razonable de los procesos no reposa únicamente en el trascurso de determinado lapso de tiempo, sino que depende de una apreciación circunstanciada de las particularidades de cada caso; la aplicación de esos criterios jurisprudenciales dista de ser mecánica”.

derecho público o de la acción de responsabilidad del Estado han tenido transformaciones precisamente en esta línea. Desde una condición original de imprescriptibilidad, han evolucionado genéricamente a un régimen de prescripción compatible con las reglas generales establecidas en el CC.³⁸

Por otra parte, idéntica tendencia revela el estudio legislativo establecido en regímenes especiales. Tal es el caso del régimen aplicable a la prestación de servicios eléctricos, donde el legislador ha contemplado un plazo de prescripción de tres años de las sanciones administrativas³⁹, en materia de medio ambiente, donde el legislador ha contemplado idéntico plazo de prescripción tanto para las infracciones como para las sanciones⁴⁰, y en materia de valores y seguros, donde el legislador ha contemplado un plazo de cuatro y tres años respectivamente⁴¹.

De lege ferenda por su parte, similares propuestas vienen incluidas, por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, donde el artículo 22 del proyecto de ley que crea la superintendencia del ramo dispone que “Las infracciones gravísimas, graves y leves previstas en esta ley prescribirán a los tres años, dos años y un año de cometidas, respectivamente” y el artículo 30 dispone que “Las sanciones administrativas aplicadas prescribirán a los tres años...”⁴². Asimismo, en el proyecto de ley que reforma al Servicio Nacional del Consumidor, el artículo 25 dispone plazos de dos años y un año respectivamente a este respecto⁴³. Finalmente el proyecto de bases de procedimientos administrativos sancionadores establece también un plazo de 2 años en la materia⁴⁴.

Como se advierte, todos estos plazos –si bien no son uniformes– si son sustantivamente superiores al de seis meses, lo cual da cuenta de un emergente consenso legislativo tendiente a la razonabilidad de disponer una regla supletoria de prescripción que necesariamente debiera ser superior a dicho período.

Finalmente, el régimen de plazos establecidos por nuestra LBPA.

³⁸ Para algunos estudios especializados acerca de los términos en que dichos tránsitos interpretativos se han configurado, ver POBLETE, Julia, *El carácter prescriptible o imprescriptible de la acción de nulidad de derecho público*, en FERRADA, Juan Carlos (coord.) *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno* (Santiago, Thompson Reuters – LegalPublishing Chile, 2013), pp. 335-359; y CORDERO, Luis, *La responsabilidad de la administración del Estado* (2ª ed., Santiago, Editorial LegalPublishing, 2010).

³⁹ Artículo 17 bis de la Ley N°18.410.

⁴⁰ Artículos 37 y 44 de la Ley N°20.417.

⁴¹ Artículo 33 del Decreto Ley N°3.538.

⁴² Boletín N° 8034-15.

⁴³ Boletín N° 9369-03.

⁴⁴ Boletín N°3475-06.

termina de reforzar el punto. Como se sabe, nuestra LBPA. establece un plazo general de seis meses para finalizar los procedimientos administrativos. Sin embargo, éste ha sido interpretado históricamente sólo como un plazo referencial y no fatal (es decir, cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad pero jamás a invalidez) precisamente debido a que existen sensibles intereses públicos comprometidos que mediante el efectivo ejercicio de dichas potestades administrativas se busca resguardar⁴⁵. De ahí que probablemente un mejor plazo de referencia para balancear términos razonables de actividad y consolidación de situaciones jurídicas en el tiempo sea el plazo de caducidad de dos años que el artículo 53 de la LBPA. establece para el ejercicio de potestades administrativas invalidatorias, el que por lo demás ha sido expresamente recogido como estándar de ineficacia por una creativa jurisprudencia judicial vinculada específicamente al procedimiento administrativo sancionador bajo la doctrina del denominado “decaimiento del procedimiento administrativo” instaurada por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema⁴⁶.

En suma, aunque a partir de una recopilación sistemática de estas tendencias legislativas y jurisprudenciales bien se podría estar tentado a inductivamente construir un plazo general de prescripción para las sanciones administrativas que debiera estar entre los dos y cuatro años como regla de clausura⁴⁷, la verdad es que no parece existir todavía un patrón

⁴⁵ Ejemplo de ello es la sentencia Corte Suprema “Empresa Nacional de Electricidad S.A. contra Superintendencia de Electricidad y Combustibles” Rol N° 6743-2012 de 24 de enero de 2013, o el Dictamen N°20.306 del 2012 de la Contraloría General.

⁴⁶ Algunas aproximaciones críticas al régimen y fundamentos de dicha doctrina jurisprudencial en CORDERO, Luis, *El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador: Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010*, en *Anuario de Derecho Público* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011), pp. 243-255; VALDIVIA, José Miguel y BLAKE, Tomás, cit. (n. 7), pp. 93-135.

⁴⁷ En este sentido ver CAMACHO, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo – La actividad sustancial de la administración del Estado* (Santiago, LegalPublishing, 2010), pp. 216-221 argumentando que a falta de regla especial, la regla clausura en materia de prescripción de infracciones y sanciones administrativas debiera ser el plazo de 4 años que la Ley N°18.834 o Estatuto Administrativo establece para la prescripción de la acción disciplinaria del Estado contra el funcionario. La propuesta tiene sentido desde la perspectiva del proyecto de construir un Derecho Administrativo como sistema autónomo frente a otras ramas del Derecho, en un valioso esfuerzo que incrementalmente va adquiriendo tracción dentro de nuestra cultura jurídica: ver, por ejemplo, VERGARA, Alejandro, *El Derecho Administrativo como sistema autónomo* (Santiago, LegalPublishing, 2010). Ahora bien, considerando la regla expresa existente en el artículo 2.497 del CC. y los fundamentos en que se ha basado la afianzada doctrina del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador dentro

suficientemente definido como para establecer jurisprudencialmente una regla de dicha naturaleza con la necesaria certeza y legitimidad.

En todo caso, este análisis al menos permite establecer que conforme a nuestro ordenamiento un plazo razonable de sanción jurídica a la inactividad en el ejercicio de las potestades sancionatorias no puede ser el término de seis meses que mayoritariamente se ha venido aplicando por analogía a modo supletorio en materia de prescripción. De este modo y por todas las razones señaladas, siempre que el adjudicador se considere en ausencia de una regla expresa dentro de los estatutos jurídicos pertinentes, debiera dar aplicación al plazo general de prescripción cinco años establecido en el artículo 2515 del CC.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Enrique, *Algunas consideraciones en torno a la identidad sustancial entre sanción penal y la pena administrativa*, en ARANCIBIA, Jaime – MARTÍNEZ, José Ignacio (editores), *La primacía de la persona – estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss* (Santiago, LegalPublishing, 2009).
- ALEXY, Robert, *Teoría de derechos fundamentales* (Madrid, traducción castellana de E. Garzón Valdés, Centro de Estudios Políticos y Sociales, 2001).
- ARÓSTICA, Iván, *Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal*, en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción* 182 (1987).
- ATRIA, Fernando, *La forma del Derecho* (Madrid, Marcial Pons, 2016).
- BERNALES Gerardo, *La Imprescriptibilidad de la Acción Penal en Procesos por Violaciones a los Derechos Humanos*, en *Revista Ius et Praxis* 13 (2007) 1.
- BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos, *Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes* *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* XIII (2002).
- CAMACHO, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo – La actividad sustancial de la administración del Estado* (Santiago, Legal Publishing, 2010).
- CAMACHO, Gladys, *La legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora* *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile* 69 (2007) 2.

de nuestra jurisprudencia, en este particular punto la cuestión pareciera radicar en hermenéuticamente determinar si el grado de sujeción especial que los funcionarios públicos tienen respecto de las autoridades de sus propios servicios debiera ser asimilable al que los administrados tienen en relación a los organismos fiscalizadores de sus respectivas actividades. Dada la variada densidad de los regímenes regulatorios existentes en nuestro ordenamiento en términos de concentración o dispersión de agentes fiscalizadores y regulados, mientras no exista una ley de bases generales sobre sanciones administrativas dicha cuestión parece resistir la construcción de un único criterio general. Hasta qué punto el proceso de construcción del Derecho Administrativo como sistema autónomo implica transformarlo en un régimen hermético a las demás ramas del Derecho, es la pregunta que entonces sugiere el referido esfuerzo disciplinario.

- CORDERO, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador* (Santiago, Thompson Reuters - LegalPublishing Chile, 2014).
- CORDERO, Eduardo, *El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal*, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* XXV (2012) 2.
- CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo, *Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXIX (2012) 2.
- CORDERO, Luis, *El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador: Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010*, en *Anuario de Derecho Público* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011).
- CORDERO, Luis, *La jurisprudencia administrativa en perspectiva: Entre legislador positivo y juez activista: comentario desde el dictamen sobre la píldora del día después*, en *Anuario de Derecho Público* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010).
- CORDERO, Luis, *La responsabilidad de la administración del Estado* (2ª ed., Santiago, Editorial LegalPublishing, 2010).
- CURY, Enrique, *Derecho Penal Parte General* (5ª edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005).
- DOMÍNGUEZ, Ramón, *Prescripción Extintiva: Doctrina y Jurisprudencia* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004).
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio* (Madrid, Ariel, 1984).
- FEDERSEN, Mayra, *La prescripción de las acciones reparatorias en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, en *Observatorio de Derechos Humanos* (Universidad Diego Portales), disponible [en línea]: <http://www.icso.cl/images/Papers/prescripcion_ensayo.pdf>.
- FERNÁNDEZ, Karina y SFERRAZZA, Pietro, *La aplicación de la prescripción gradual del delito en las causas sobre violaciones de derechos humanos*, en *Anuario de Derecho Humanos* (2009).
- LETELIER, Raúl, *Garantías penales y sanciones administrativas*, en *X Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo* (2013, borrador en archivo con el autor).
- MENDOZA, Ramiro, *Acercas del principio general de intransmisibilidad de las multas (en particular cuando ellas no se encuentran ejecutoriadas)*, en *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales* (Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás, 2005).
- MONTT, Santiago, *El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como ente regulador del comercio: una mirada desde las políticas públicas*, en *Documento de trabajo* del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile 1 (2009), disponible [en línea]: <<http://www.regcom.cl/sitio/assets/files/Informes%20y%20Papers/Documento%20de%20trabajo%201.pdf>>.
- MONTT, Santiago, *Autonomía y responsividad: Dos expresiones de la vocación jurificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales* *Documento de trabajo del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile* 4 (2010).
- NOVOA, Eduardo, *Curso de Derecho penal chileno* (3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010).
- POBLETE, Julia, *El carácter prescriptible o imprescriptible de la acción de nulidad de derecho público*, en FERRADA, Juan Carlos (coord.) *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno* (Santiago, Thompson Reuters - LegalPublishing Chile, 2013).
- QUEZADA, Flavio, *El procedimiento administrativo sancionador en la Ley N°19.880*, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo, *Sanciones Administrativas* (Santiago, Thompson Reuters - LegalPublishing Chile, 2014).

- RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en *Revista de Derecho Universidad de Valparaíso* 11 (1987).
- ROMÁN, Cristián, Derecho administrativo sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema, en PANTOJA, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo: 120 años de Cátedra* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008).
- ROMÁN, Cristián, *Los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Público* de la Universidad de Chile 69 (2007) 2.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Otra vez sobre la potestad sancionadora de la Administración*, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo, *Sanciones Administrativas* (Santiago, Thompson Reuters – LegalPublishing Chile, 2014).
- SOTO KLOSS, Eduardo, *La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecua a la Constitución?*, en AA.VV. *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago: Universidad Santo Tomás, 2005).
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo Penal - notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*, en *Boletín de Investigaciones* 44-45 (Santiago, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile: 1979/1980).
- TAPIA, Mauricio, *Conmemoración del sesquicentenario del CC. de Andrés Bello: un análisis de las razones de su celebridad*, en MARTINIC, María Dora y TAPIA, Mauricio, *Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello: pasado, presente y futuro de la codificación* (Santiago, LexisNexis, 2005).
- VALDIVIA, José Miguel y BLAKE, Tomás, *El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el Derecho Administrativo*, en *Estudios Públicos* 138 (2015).
- VALLEJO, Rodrigo y GUILOFF, Matías, *Ni juez, ni parte: La competencia sancionadora de la administración y la metodología del derecho administrativo X Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo* (2013, borrador en archivo con los autores).
- VERGARA, Alejandro, *El Derecho Administrativo como sistema autónomo* (Santiago, LegalPublishing, 2010).
- VERGARA, Alejandro, *Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* 11 (2004) 2.

