

JURISPRUDENCIA COMENTADA

Aporías en torno a la determinación del estatuto jurídico aplicable en materia de prescripción de las sanciones administrativas (Corte Suprema)

*Comentario de Gonzalo Agliati Vásquez**

Santiago, veintiocho de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS:

En autos rol Nº 8420-2017, sobre juicio regido por el artículo 171 del Código Sanitario, la reclamante ha interpuesto recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta que confirmó el fallo que rechazó la reclamación deducida por Álvaro Funes Palacios, en representación de Compañía Minera Zaldívar, en contra de la Resolución Nº 8128 de 28 de noviembre de 2014 que le impuso una multa de 800 unidades tributarias mensuales.

[...]

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurso de nulidad sustancial denuncia la infracción de los artículos 94 y 95 del Código Penal, toda vez que los jueces del fondo no aplicaron los preceptos indicados, en circunstancias que la ausencia de norma legal que regule la prescripción de las sanciones administrativas de índole sanitaria y la naturaleza punitiva de la pena, determina la aplicación del plazo establecido en el artículo 94 del Código Punitivo relativo a la prescripción de las faltas, mas no el artículo 2515 del Código Civil, teniendo en cuenta para ello que el ius puniendi del Estado no es sólo el derecho penal, pues también existe la potestad sancionatoria de la Administración. De esta manera el ordenamiento regulatorio al que accede esta facultad sancionatoria es, en esencia, Derecho Administrativo y, en cuanto tal, el derecho común aplicable a falta de normas expresas que regulen determinadas situaciones como la prescripción de la acción infraccional es el derecho penal, en suma, el Código Penal que en su artículo 94 establece

* Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesor de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Becario CONICYT-PFCHA/Magíster Nacional/2019-22190200. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0814-0169>. Correo electrónico: gonzalo.agliati@pucv.cl

que la prescripción de las faltas es de seis meses, de modo tal que habiendo transcurrido entre la fecha de la ocurrencia de los hechos –26 de diciembre de 2013– y la fecha de formulación de cargos en el sumario sanitario –10 de julio de 2014– un plazo superior a seis meses, la excepción de prescripción opuesta por la reclamante debió ser acogida.

{...}

TERCERO: Que en aquello que es de interés al recurso, la sentencia impugnada expone que debe considerarse que si bien la sanción que se ha reclamado es de naturaleza administrativa, la omisión de un plazo de prescripción en la legislación sanitaria constituye una cuestión irrefutable, por lo cual el modo de extinguir la responsabilidad de estas infracciones especiales debe regirse supletoriamente por las normas generales del derecho común, de modo que el plazo de prescripción aplicable en este caso debe ser conforme lo dispone el artículo 2515 del Código Civil, vale decir, cinco años a partir de la ocurrencia de los hechos. Luego, establecido que el hecho en que se funda el sumario sanitario ocurrió el día 26 de diciembre de 2013 y que con fecha 10 de julio de 2014 se ordenó instruir sumario sanitario, no puede sino concluirse el rechazo de la excepción de prescripción extintiva hecha valer por la reclamante.

CUARTO: Que es útil precisar que la circunstancia de encontrarse reguladas algunas responsabilidades por normas de derecho público no impide que ellas puedan extinguirse por el transcurso del tiempo, en razón que la prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas y, por ello, puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al derecho público, Por consiguiente, acorde a este procedimiento, la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo como regla general, la que sólo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad.

{...}

SEXO: Que ante la ausencia de norma expresa en el ordenamiento citado, y tratándose de disposiciones especiales, debe entenderse que –en lo no contemplado expresamente en ellas– deben aplicarse supletoriamente las reglas del derecho común que, según la materia específica, correspondan.

SÉPTIMO: Que en orden a dilucidar esta cuestión cabe considerar que en el ámbito que se trata no corresponde aplicar la prescripción de seis meses que respecto de las faltas contempla el artículo 94 del Código Penal. En efecto, la sola circunstancia que la infracción conlleve una sanción pecuniaria no transforma ese ilícito en una falta penal o deba reputársele como tal (*sic*), toda vez que esta sanción es, según el artículo 21 del Código Penal, una pena común para los crímenes, simples delitos y también para las faltas.

OCTAVO: Que si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado “*ius puniendi*” del Estado, no es menos cierto que la sanción

administrativa es independiente de la sanción penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho penal en materia de sanción administrativa, no siendo razonable aplicar el plazo de prescripción de las faltas, porque al ser una prescripción de corto tiempo –seis meses– resultaría eludida la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos y la sanción contemplada en la ley carecería de toda finalidad preventiva general.

NOVENO: Que, por lo demás, las consideraciones que la jurisprudencia y la doctrina han venido formulando acerca de la unidad del poder sancionador del Estado –más allá de las naturales diferencias entre las sanciones administrativas y las penales– y a la necesidad de someter a unas y otras a un mismo estatuto de garantías, sus diferencias no pueden ser dejadas de comprender o soslayar y de ser apreciadas separadamente.

[...]

DÉCIMO TERCERO: Que, de otra parte, tampoco puede decirse del derecho penal o del derecho procesal penal que formen parte del derecho común (*Corpus Iuris Civilis*), puesto que los primeros, son especiales en relación al último, atendida la limitada proporción de ciudadanos al cual se aplican, la particularísima función social que desempeñan y la finalidad directa a la cual apuntan. Por otra parte, ha sido costumbre de los juristas, desde los tiempos romanos, aludir al derecho civil como al derecho común por excelencia, puesto que todo ser humano, desde la inscripción de su nacimiento hasta aquella de su defunción, ha vivido en todos los actos jurídicos de su existencia sujeto a este derecho; y, muy excepcionalmente, al derecho penal y procesal penal, si llegara a incurrir en delito.

DÉCIMO CUARTO: Que también es útil recordar el artículo 20 del Código Penal, en cuanto señala que “no se reputan penas... las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”. Estas últimas, las atribuciones gubernativas, son aquellas que corresponden al Estado administrador como propias del *ius puniendi* que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo.

DÉCIMO QUINTO: Que, por último, aceptar la prescripción de seis meses para la aplicación de la sanción administrativa atenta contra la debida relación y armonía que debe guardar la legislación, ya que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida contra particulares, prescriba en el plazo de seis meses.

DÉCIMO SEXTO: Que, entonces, el defecto normativo de omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción en el Código Sanitario, en que incurriera el legislador, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, actual y común, la solución del

problema que ha sido promovido debiendo acudirse a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en este punto conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento civil en materia de prescripción de las acciones que aquí se tratan no lo es en carácter supletorio, basada en principios generales del derecho, sino en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

DÉCIMO OCTAVO: Que entonces, habida consideración que a la fecha en que se inició el sumario sanitario contado desde la fecha de la infracción no había transcurrido el plazo de cinco años, contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, cabe concluir que los jueces del fondo no incurrieron en error jurídico al concluir que la acción sancionatoria no se encontraba prescrita.

De conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fojas 250 en contra de la sentencia de dieciséis de enero del año dos mil diecisiete, escrita a fojas 247.

Se previene que el Ministro señor Muñoz no comparte lo razonado en los motivos sexto a décimo octavo, por cuanto, en su concepto, la prescripción es una sanción y por lo tanto no puede ser aplicada por analogía en el Derecho Público sobre la base de 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, 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 las simples delitos, que es de cinco años, por lo cual la conducta igualmente no se encuentra prescrita y el recurso de casación, en tal virtud, debe ser rechazado.

Se previene que el Abogado Integrante señor Lagos, estuvo por rechazar el recurso de casación en el fondo deducido teniendo únicamente presente las siguientes consideraciones:

{...}

3º) Que semejante cuestión se encuentra íntimamente vinculada con la naturaleza de las sanciones administrativas y del derecho administrativo sancionador, bajo cuyo imperio aquéllas se investigan y aplican por la Administración.

Se entiende que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal tienen un origen común en el ius puniendi único del Estado, del cual constituyen manifestaciones

específicas tanto la potestad sancionatoria de la Administración como la potestad punitiva de los Tribunales de Justicia.

De esta similitud se desprende como consecuencia la posibilidad de aplicar supletoriamente en el ámbito de las sanciones administrativas algunos de los principios generales que informan al derecho penal.

4º) Que corresponde desestimar, asimismo, la opinión —que también suele sustentarse— proclive a aplicar supletoriamente en el derecho administrativo sancionador el plazo de cinco años establecido en el artículo 2515 del Código Civil para la prescripción de largo tiempo, propia de las acciones ordinarias vinculadas al derecho de las obligaciones, tanto por la distinta naturaleza que ostentan las acciones relativas al ámbito sancionatorio —de indiscutible pertenencia al campo del Derecho Público— y aquéllas que sirven para salvaguardar las acreencias del derecho común, inspiradas en principios jurídicos pertenecientes al orden privado y reguladas en dicho Código, como en razón de los fundamentos sobre los que reposa el instituto de la prescripción extintiva.

En efecto, para que ésta pueda operar deben conjugarse dos factores: por un lado el transcurso del tiempo y, por el otro, la inactividad del acreedor, cuya desidia en la cautela de su derecho es castigada por el legislador con la prescripción de la acción pertinente.

Desde esta última perspectiva, no parece razonablemente justificada la sujeción de ambas clases de acciones al plazo común de prescripción de cinco años previsto en el Código Civil, puesto que no es dable exigir el mismo grado de diligencia y esmero en el resguardo de sus intereses a personas con patrones medianos de cultura, como son, en general, los destinatarios del derecho común, que a los órganos de la Administración, institucionalmente encargados de ejercer las potestades sancionatorias, cuyos integrantes necesariamente deben contar con capacidades, destrezas y recursos jurídicos, materiales y tecnológicos adecuados para cumplir con oportunidad el mandato que la ley les impone en orden a fiscalizar y perseguir las conductas que transgreden el ordenamiento administrativo en procura de su adecuada sanción.

La conclusión, obvia, que de ello se sigue no puede ser otra que los agentes fiscalizadores en lo administrativo debe contar con un régimen general de plazos más exigüos en el ejercicio de sus funciones de supervisión que los que el ordenamiento reconoce al acreedor común para la cautela de sus derechos.

5º) Que en el orden de los principios rectores y de los razonamientos desarrollados precedentemente, no corresponde dar cabida a las argumentaciones que a veces suele aducirse acerca de que un plazo de prescripción de seis meses resultaría exigüo para sanciones relativas a contravenciones que afectan a bienes jurídicos de trascendencia en el ámbito social y económico. Dicha consideración, si bien resulta atendible, no puede tener cabida por cuanto se trata de una cuestión que está dentro de la esfera de competencia del legislador, el cual cuenta para ello con dos vías: establecer, con carácter general, una graduación en los plazos de prescripción, atendida la gravedad de las infracciones o bien fijar en la ley particular un término de prescripción acorde con la entidad de las contravenciones a sancionar, como ocurrió con la Ley N° 20.361, que

modificando el artículo 20 del D.L. N° 211 de 1973 que fija normas sobre Protección a la Libre Competencia, elevó a cinco años el plazo de prescripción de las acciones destinadas a perseguir las conductas previstas en la letra a) del artículo 3° de dicho cuerpo legal (relacionadas con acuerdos colusivos entre agentes económicos en desmedro de la libre competencia en los mercados).

6°) Que al término de las reflexiones anteriores no cabe son concluir, en congruencia con las ideas en ellas expresadas –que han sido, en lo esencial, compartidas por la jurisprudencia reiterada de esta Corte– que, en ausencia de una regla específica sobre el punto, las infracciones y sanciones administrativas debe prescribir en el plazo de seis meses establecido para las faltas en los artículos 94 y 97 del Código Penal.

[...]

COMENTARIO

La ausencia de una norma general que establezca los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, junto con la insuficiencia de las disposiciones especiales previstas al efecto en ciertos ámbitos regulatorios específicos, se encuentran dentro de las principales falencias que pueden advertirse en materia de Derecho Administrativo Sancionador. Con el objeto de subsanar las dificultades derivadas de esta omisión, la doctrina y la jurisprudencia han propuesto la aplicación de los estatutos generales respectivos previstos en sede penal y civil como alternativas de regulación supletoria. La elección que se realice a este respecto es sumamente relevante, ya que no solo incidirá en la determinación de los plazos de prescripción y la forma en que estos deben computarse, sino que se hará extensiva a otros aspectos relacionados, como por ejemplo, la posibilidad de que la figura en comentario sea decretada de oficio por el juez, lo que solo resulta admisible en el ámbito penal.

En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema Rol N° 8420-2017, dictada el 28 de agosto de 2018, sin perjuicio de las variaciones oscilantes que caracterizan a la jurisprudencia judicial en estos asuntos, corresponde a una manifestación de la posición actualmente imperante entre los tribunales nacionales, la que sostiene que la situación antedicha debe ser solucionada por medio del reconocimiento de las normas previstas en el Título XLII del Código Civil como derecho común aplicable en los supuestos de ausencia de regulación administrativa específica¹.

A pesar de que este fallo no constituye una decisión fundante de una nueva tesis jurisprudencial y que parte importante de sus razonamientos han sido previamente expuestos en otros pronunciamientos –véase, entre otras resoluciones, las sentencias de

¹ Esta posición ha sido recientemente adoptada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, según consta en el Dictamen 24731/2019, de 12 de septiembre de 2019. A partir de la lectura de dicho pronunciamiento, es posible inferir que la entidad fiscalizadora ha modificado su tesis anterior como una forma de adherir a los argumentos sostenidos por la Corte Suprema.

la Corte Suprema Rol N° 100.727-2016 y 12.164-2017, de 22 y 23 de noviembre de 2017, respectivamente—, su análisis supone un ejercicio de indiscutible relevancia, ya que tanto la decisión principal como las dos prevenciones formuladas con posterioridad a esta —la última de las cuales, en rigor, consiste en una posición disidente que decreta el rechazo del recurso de casación a partir de motivos diversos a los que fundan la opinión mayoritaria entre los sentenciadores— dan cuenta de los principales argumentos en que se basan las distintas interpretaciones tradicionalmente sostenidas en esta materia, las que admiten ser sometidas a apreciaciones críticas tendientes a evidenciar sus falencias más importantes y, consecuentemente, a posibilitar la identificación y formulación de soluciones más adecuadas para supuestos similares.

En primer lugar, no obstante el orden y distribución de contenidos a partir de los cuales se estructura el fallo, es posible advertir que la mayoría de los ministros reconoce algunos principios que admiten fungir como presupuestos generales en relación con esta clase de asuntos litigiosos.

Por una parte, el hecho de que la ausencia de normas relativas a la prescripción corresponda a un rasgo generalizado del Derecho Administrativo Sancionador —en el caso *sub lite*, de la regulación administrativa sanitaria— no permite sostener que las responsabilidades y sanciones asociadas a dicho sector del ordenamiento jurídico deban reputarse como imprescriptibles, lo que solo resultaría procedente en aquellos casos en que la ley lo señale expresamente. Que la Corte Suprema sostenga esta interpretación resulta destacable —en especial cuando se basa en la idea de que “la prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas” (considerando cuarto) y que “[m]ediante la prescripción extintiva se propende al resguardo del orden social y a la seguridad, estabilidad y consolidación de las relaciones jurídicas” (prevención del abogado integrante señor Lagos, 1°)—, toda vez que implica la adopción de una actitud coherente y respetuosa de las instituciones básicas de nuestro ordenamiento jurídico².

Asimismo, de forma coincidente con la opinión mayoritaria entre los autores nacionales³, la Corte Suprema sostiene que las potestades sancionatorias de la Administración, al igual que los castigos previstos en el Derecho Penal, forman parte del *ius puniendi*, en tanto atributo unitario del Estado. En todo caso, los sentenciadores enfatizan de forma adecuada en que dicho carácter uniforme no puede traducirse en un desconocimiento de la independencia de las sanciones administrativas respecto de las sanciones penales, en virtud de ello se fundamenta la aplicación matizada de ciertos principios generales y la necesidad de considerar algunos aspectos diferenciadores esenciales.

² Es posible señalar que cierta jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República sostuvo la tesis diametralmente opuesta, según la cual la ausencia de norma expresa redundaba en la imprescriptibilidad en sede administrativa sancionadora, en razón del carácter de derecho estricto de la regulación pública. En todo caso, dicha posición fue abandonada definitivamente a partir de las consideraciones expuestas en los Dictámenes 14.571/2005 (22 de marzo de 2005) y 28.226/2007 (22 de junio de 2007).

³ BERMÚDEZ, 2014, pp. 330-332 y CORDERO, 2014, pp. 45-47.

De conformidad con esta última afirmación, resulta cuestionable lo señalado en el considerando decimocuarto de la sentencia, a partir de ello puede inferirse que los ministros parecen sostener que el artículo 20 del Código Penal daría cuenta de la existencia de diferencias sustantivas u ontológicas entre las sanciones administrativas y penales. A este respecto, debe tenerse presente que dicho precepto dispone que “[n]o se reputan penas [...] las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”, es decir, la exclusión de estas últimas medidas sancionatorias solo es de carácter formal, toda vez que si el legislador hubiese pretendido establecer diferencias sustanciales, habría recurrido a la fórmula “no son penas” u otras expresiones semejantes⁴.

En segundo lugar, es preciso abocarse al análisis de los fundamentos en que se sustenta la decisión adoptada por la Corte Suprema, en específico, aquellos relacionados con el estatuto que debe regir para la prescripción en materia de Derecho Administrativo Sancionador. Aun cuando los vínculos reconocidos entre esta última disciplina jurídica y el Derecho Penal pudiesen incidir en que la regulación criminal fuese tenida como “las reglas del derecho común que, según la materia específica, correspondan” (considerando sexto), los sentenciadores desestiman esta posibilidad, confirmando la aplicación de las normas del Código Civil, en términos similares a los previstos por la Corte de Apelaciones de Antofagasta en la sentencia recurrida.

El principal argumento que justifica la posición adoptada por los ministros consiste en la desestimación de las premisas esenciales en que se basa la tesis contraria –sostenida con cierta uniformidad por la jurisprudencia anterior de la Corte Suprema y reclamada por la parte que dedujo la casación en el fondo–, según esta, las infracciones administrativas deben quedar supeditadas al plazo de prescripción de seis meses previsto para las faltas en el artículo 94 del Código Penal, toda vez que las contravenciones, al igual que los ilícitos penales antes señalados, suelen ser castigadas mediante la imposición de sanciones pecuniarias de multa. De esta manera, la procedencia de la misma clase de reacción punitiva respecto de ambas hipótesis permitiría justificar la aplicación extensiva del estatuto regulatorio de las faltas penales en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.

Acerca de este punto, la Corte Suprema advierte correctamente que “la sola circunstancia que la infracción conlleve una sanción pecuniaria no transforma ese ilícito en una falta penal o (*sic*) deba reputársele como tal” (considerando séptimo), sin embargo, limita el sustento de dicha afirmación a la constatación de que, según lo dispuesto en el artículo 21 del Código Penal, las multas corresponden a sanciones comunes para crímenes, simples delitos y faltas⁵. Por tanto, la homologación que opera como presupuesto de la interpretación alegada por el recurrente carecería de fundamentos efectivamente válidos.

⁴ Esta es la interpretación sostenida por la doctrina mayoritaria, según esta, solo existirían diferencias cualitativas entre las facultades gubernativas o contravencionales y las sanciones penales. Entre otros, véase CURY, 2011, pp. 107-108; GARRIDO, 2001, pp. 84-86 y RODRÍGUEZ, 1987, p. 123.

⁵ A partir del reconocimiento de la multa como sanción común adquiere sentido lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 25 del Código Penal, toda vez que establece límites máximos diferenciados para

No obstante la efectividad del razonamiento esgrimido por la Corte, los sentenciadores omiten que la disposición señalada admite ser analizada desde perspectivas basadas en aspectos sustanciales, lo que, en cualquier caso, redundaría en un robustecimiento de las conclusiones antedichas. Así, una lectura concordada de los artículos 3° y 21 del Código Penal permite advertir que la distinción entre crímenes, simples delitos y faltas corresponde a una clasificación de índole formal que atiende exclusivamente a la gravedad de las sanciones abstractas previstas por el legislador⁶, de modo que impide establecer diferencias ontológicas entre las diversas clases de ilícitos y, en consecuencia, identificar aspectos sustantivos que posibiliten eventuales asimilaciones con figuras sancionatorias ajenas al ámbito penal.

Lo anterior reviste una importancia manifiesta en relación con lo sostenido en la prevención formulada por el ministro Muñoz –cuya argumentación ha incidido en algunas decisiones más recientes adoptadas por la Corte Suprema, según consta, por ejemplo, en la sentencia Rol N° 72.002-2020, de 22 de septiembre de 2020–, según esta en materia administrativa sancionadora debe aplicarse el plazo de prescripción de cinco años establecido para los simples delitos, en tanto constituye “la prescripción básica del Derecho Penal”⁷. Esta postura parece suponer que los simples delitos deben reputarse como una especie de “regla general” en sede penal, lo que no admite fundarse en la gravedad intermedia de su sanción posible –menor que la de los crímenes, pero mayor que la de las faltas– o en el hecho de que cuenten con una mayor presencia cuantitativa en la legislación penal. El carácter meramente formal de la distinción en comentario hace improcedente la validación de esta clase de interpretaciones.

Luego de exponer las cuestiones relativas al artículo 21 del Código Penal, los sentenciadores, como complemento de dicho razonamiento, aluden a que el reconocimiento de un plazo de prescripción breve de seis meses se traduciría en una desproporción intolerable en la aplicación de la legislación sancionatoria administrativa, específicamente respecto de lo establecido en los artículos 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, los que establecen que la acción disciplinaria que proceda en contra de los funcionarios respectivos prescribirá en el término de cuatro años desde la perpetración de la correspondiente acción u omisión. Sin perjuicio de la ostensible diferencia apreciable entre ambos plazos, es necesario considerar que el trato más riguroso que pueda dispensarse en materia de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos obedece a la vinculación especial que existe entre estos y la Administración, en virtud de ello se admite la imposición de deberes

dicha sanción, según se aplique respecto de crímenes, simples delitos o faltas.

⁶ Entre otros, CURY, 2011, pp. 248-250 y POLITOFF *et al.*, 2004, pp. 159-160. En todo caso, como parece sostener GARRIDO, 2003, p. 257, la gravedad de la sanción impuesta por el legislador, en virtud de la necesaria observancia del principio de proporcionalidad de las penas, guardaría una relación directa con la intensidad del desvalor predicable del ilícito respectivo.

⁷ A pesar de formular una solución materialmente semejante, la interpretación propuesta por CORDERO, 2020, pp. 371-375 cuenta con fundamentos suficientes para afirmar que, en razón de la observancia del principio de proporcionalidad, algunas infracciones administrativas debiesen prescribir según el plazo establecido para los simples delitos.

de conducta especiales y, por tanto, la exasperación de las condiciones que hacen precedente la exigibilidad de responsabilidad derivada de sus infracciones, entre las que se encuentra el establecimiento de plazos de prescripción más extensos. De este modo, el análisis comparativo de ambos estatutos no resulta concluyente para excluir *a priori* la aplicación supletoria de “prescripciones de corto tiempo”⁸.

En tercer lugar, luego de la revisión de las objeciones respecto de la aplicación en sede administrativa de las normas de prescripción de las faltas penales y de ciertos aspectos directamente vinculados con dichos razonamientos, es necesario analizar los argumentos que legitimarían la aplicación del estatuto civil respectivo, específicamente del plazo de cinco años dispuesto en el artículo 2515 del Código Civil.

Desde una perspectiva general, los ministros señalan que la regulación civil correspondería a las normas comunes de aplicación general, a diferencia del Derecho Penal que solo resultaría aplicable a aquellas personas que excepcionalmente cometiesen algún hecho constitutivo de delito. Como consecuencia de lo anterior, se sostiene que la legislación civil, incluso desde una perspectiva histórica, formaría parte del *Corpus Iuris Civilis* (considerando decimotercero). Asimismo, con vistas a excluir el carácter meramente supletorio de dicha normativa, se invoca el artículo 2497 del Código Civil, según este, las reglas de prescripción operan respecto del Estado.

La referencia al *Corpus Iuris Civilis* adolece de severas imprecisiones, porque no considera que el uso del adjetivo “civil” en el título de la obra de Justiniano obedece a la pretensión de diferenciarla frente a las compilaciones de normas canónicas. Además de lo anterior, la Corte Suprema parece desconocer que dicho tratado destina algunas de sus secciones al tratamiento de diversas cuestiones de naturaleza criminal.

A su vez, la alusión al artículo 2497 del Código Civil omite considerar que dicha disposición se encuentra establecida en un contexto referido a la adquisición y extinción de derechos y acciones de contenido eminentemente patrimonial, es decir, un ámbito en oposición diametral a las finalidades y funciones asociadas a la potestad sancionatoria de la Administración. En este sentido, pretender sustentar una asimilación entre ambos sectores del ordenamiento jurídico basándose en el carácter pecuniario de las sanciones administrativas, implicaría incurrir en razonamientos tan cuestionables como los señalados a propósito de la tesis referida a la aplicación del artículo 94 del Código Penal⁹.

En consideración del análisis propuesto, es posible advertir una situación aporética en materia de prescripción de las sanciones administrativas, ya que las diversas tesis tradicionalmente propuestas por la jurisprudencia adolecen de severos reparos que permiten cuestionar la pertinencia de su implementación. Por tanto, teniendo presente la importancia práctica del reconocimiento de atribuciones sancionatorias administrativas,

⁸ Aun cuando esta afirmación pudiese resultar favorable para lo expuesto en la prevención formulada por el Abogado Integrante señor Lagos, es preciso advertir que su posición adolece de los inconvenientes señalados en los párrafos precedentes respecto de la legislación penal.

⁹ Estos reparos no resultan procedentes en materia de contratación administrativa, según se desprende, por ejemplo, de los argumentos sostenidos en la sentencia de la Corte Suprema Rol N° 38.856-2017, de 18 de octubre de 2018.

es posible sostener que la solución definitiva a este problema requiere de la implementación de ciertas medidas de *lege ferenda* tendientes al establecimiento de una regulación positiva de carácter general respecto de ciertas cuestiones de relevancia indiscutible, como por ejemplo, los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2014: *Derecho Administrativo General* (3ª edición), Santiago: Thomson Reuters.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, 2014: *Derecho Administrativo Sancionador*, Santiago: Legal Publishing.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, 2020: “El plazo en la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ante el principio de proporcionalidad”, *Revista Chilena de Derecho*, volumen XLVII, N° 2.
- CURY, Enrique, 2011: *Derecho Penal. Parte general* (10ª edición), Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- GARRIDO MONTT, Mario, 2001: *Derecho Penal. Parte general*, Tomo I, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- GARRIDO MONTT, Mario, 2003: *Derecho Penal. Parte general* (3ª edición), Tomo II, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- POLITOFF, Sergio; MATUS, Jean Pierre y RAMÍREZ, María Cecilia, 2004: *Lecciones de Derecho Penal chileno. Parte general* (2ª edición), Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, 1987: “Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 11.

