

# Críticas a la aplicación supletoria del régimen de prescripción civil a la potestad sancionatoria de la administración del estado por la jurisprudencia nacional

## *Criticism of the supplementary application of the civil prescription regime to the sanctioning power of the state by national case law*

**José Ignacio Anrique Soto**

Concepción, Chile.

Correo electrónico: ignacio.anrique@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9021-4456>.

Recibido el 4/07/2022

Aceptado el 14/11/2022

Publicado el 31/12/2022

<http://doi.org/10.21703/issn2735-6337/2022.n41.04>

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objeto renovar el debate sobre la determinación del régimen supletorio de prescripción extintiva aplicable al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración del Estado, sobre la base de un examen de congruencia entre la finalidad de ésta y aquellas que han servido de sustento a los regímenes civil y penal, respectivamente.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to renew the debate on the determination of the supplementary regime of extinctive prescription applicable to the exercise of the sanctioning power of the State Administration, on the basis of an examination of congruence between the purpose of the latter and those that have served as support for the civil and criminal regimes, respectively.

te, tomando en consideración los argumentos esgrimidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema para adherir a uno u otro sistema. Así, sobre las ideas de unidad y coherencia que deben informar la construcción del Derecho como sistema, advertimos que existe una incongruencia teleológica en la tesis que postula la supletoriedad de las normas del Código Civil en la materia al responder a la regulación, satisfacción y cautela de bienes jurídicos de orden patrimonial, y por tanto, sujetos a la lógica de principios como la autonomía de la voluntad y libre circulación de la riqueza, los que no encuentran arraigo en las bases fundantes de la potestad sancionatoria de la Administración.

**PALABRAS CLAVES:** Prescripción extintiva, potestad sancionatoria de la administración, régimen de prescripción general y supletorio.

*taking into account the arguments put forward by the case-law of the Supreme Court to adhere to one or the other system. Thus, regarding the ideas of unity and coherence that should inform the construction of the Law as a system, we note that there is a teleological incongruence in the thesis that postulates the supplementary nature of the rules of the Civil Code in this matter, as it responds to the regulation, satisfaction and protection of legal assets of a patrimonial nature, and therefore, subject to the logic of principles such as the autonomy of the will and the free circulation of wealth, which are not rooted in the founding bases of the sanctioning powers of the Administration.*

**KEY WORDS:** Extinctive prescription, sanctioning power of the administration, general and supplementary prescription regime.

## I. INTRODUCCIÓN

La prescriptibilidad de las acciones constituye un principio general en nuestro ordenamiento, al punto de entenderse que aun ante la falta de norma expresa, toda acción o pretensión está sujeta inexorablemente a su extinción al conjugarse los elementos de inactividad del titular y transcurso del tiempo.<sup>1</sup>

En el caso del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, salvo excepciones, no existe norma expresa general que regule este instituto. Esto ha generado una ardua labor interpretativa, principalmente jurisprudencial, dirigida a precisar las reglas que rigen la prescripción de esta potestad, por vía de la supletoriedad, mediante la identificación de regímenes generales en la materia.

Estos esfuerzos han decantado en dos soluciones por vía de integración normativa, a saber, por una parte, aquellas que identifican como régimen general y supletorio en la materia, a las reglas contenidas en los artículos 2492 y siguientes del Código Civil (en adelante CC) y por otra aquellas que apuntan a las establecidas en los artículos 94 y siguientes del Código Penal (en adelante CP).

A la fecha, de acuerdo con los más recientes pronunciamientos de la Corte Suprema en la materia, el criterio predominante es aquel que sostiene la supletoriedad de las reglas del Código Civil, descartando toda remisión a la dogmática penal.

---

<sup>1</sup> Esta afirmación encuentra por sustento la variada jurisprudencia de la Corte Suprema, conforme dan cuenta la totalidad de las sentencias revisadas en la presente investigación cuyos datos para efectos de consulta se detallarán más adelante. Cabe señalar que la prescriptibilidad de la potestad sancionatoria no es un tema pacífico en nuestra doctrina, ver ARANCIBIA (2021), pp. 105-137.

Así, nuestro propósito es, sobre la base de un análisis de coherencia dogmática, revisar los argumentos que fundan esta última postura; sostenemos que esta contraviene la idea de construcción del Derecho como sistema, pues pretende aplicar un régimen distinto al que observó el legislador al momento de dotar a la Administración de potestades sancionatorias.

Para esto, hemos estructurado el presente trabajo de la siguiente manera: en forma preliminar, precisaremos las bases metodológicas que guían nuestro análisis, sobre la base de los conceptos de unidad y coherencia que permiten atribuir al sistema jurídico el carácter de ciencia, para luego a examinar los argumentos de ambas soluciones jurisprudenciales de integración, habiendo identificado las finalidades tanto de la potestad sancionatoria de la Administración, como de los respectivos regímenes de prescripción en concurso, para finalmente advertir la incongruencia teleológica que importa la aplicación de la solución actualmente dominante en la material.

## **II. ASPECTOS PRELIMINARES. LA IDEA DEL SISTEMA DE DERECHO, ORDEN, UNIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LAS DISCIPLINAS JURÍDICAS Y LA NOCIÓN DE NÚCLEOS DOGMÁTICOS**

Para transitar por la argumentación planteada al inicio, es indispensable referirnos a un tema con escaso desarrollo doctrinal, que guarda relación con la idea de su construcción de la disciplina del Derecho como sistema, es decir, del tratamiento de sus manifestaciones normativas e instituciones a partir de un método científico, cuya finalidad es dotar tanto a la doctrina como al juez, de una herramienta auxiliar para la interpretación y aplicación del derecho vigente, sobre la base de orden y unidad.

La noción de sistema en materia de Derecho está vinculada a la necesidad de buscar un orden y unidad de ideas a partir del cual es posible entregar un análisis coherente y con sentido de orden jurídico de las normas jurídicas vigentes. Se trata de utilizar un sistema abstracto-conceptual, cuya finalidad es reducir la masa de la materia jurídica a unos pocos conceptos, que le dan unidad y coherencia a un amplio sector de una disciplina jurídica determinada.<sup>2</sup> En esta idea de construcción de sistema, identificamos orden y unidad como sus elementos esenciales.

En efecto, el orden responde a la necesidad de ofrecer una coherencia interna fundada en la realidad sobre la base de la construcción de los denominados núcleos dogmáticos, mientras que la unidad apunta a la identificación de unos pocos y determinados principios básicos, desechándose todo fraccionamiento en unidades individuales y desconectadas, desvaneciendo el riesgo de desconexión o fractura al interior de la respectiva disciplina jurídica y garantizando así su autonomía.<sup>3</sup>

En otras palabras, el objetivo de este método científico de construcción dogmática es dotar de una

---

<sup>2</sup> VERGARA (2015), p. 4.

<sup>3</sup> VERGARA (2015), p. 4.

herramienta auxiliar al momento de efectuar un análisis de las normas vigentes, interpretarlas y/o aplicarlas al caso concreto, mediante un ejercicio de epistemología jurídica,<sup>4</sup> que permite, sobre la base de la identificación de elementos definitorios de un instituto jurídico (núcleos dogmáticos), como lo son su función y fundamentos, dotar de unidad regulatoria a esa área o disciplina, especialmente ante la necesidad de acudir a ejercicios de integración evitando desde ya incurrir en contrabandos normativos inconexos, lo que se vuelve aún más indispensable cuando estamos ante una disciplina que presentan un desbordante pero asistémico desarrollo legislativo.<sup>5</sup>

Es por ello que, adhiriendo a la idea de la construcción de la disciplina jurídica como sistema, es en estos términos que procederemos a analizar si la propuesta de integración predominante en materia de prescripción de las potestades sancionatorias, adoptada por nuestra jurisprudencia, satisface los elementos de unidad y coherencia ya anotados y, por tanto, si asegura una compatibilidad dogmática entre el instituto receptor y la normativa a la que se le atribuye el carácter de general y supletoria, a partir de sus fundamentos y finalidades.

### **III. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN, ACERCAMIENTO AL PROBLEMA DE LA PRESCRIPCIÓN**

#### **A. Aspectos generales de la potestad sancionatoria de la Administración**

El reconocimiento y regulación de potestades exorbitantes en favor de los órganos de la Administración del Estado constituye un fenómeno normativo de larga data en nuestro sistema jurídico.<sup>6</sup>

Su fundamento estriba en la necesidad de dotar a la orgánica estatal de herramientas que aseguren la efectividad de su intervención en la cautela y gestión de intereses y bienes demaniales ante la constante amenaza de su lesión, en un contexto de múltiples fuentes de riesgo existentes en el medio social<sup>7</sup>, y cuyo fin último no es sino el cumplimiento o satisfacción de aquella finalidad que el Constituyente endilga al Estado, cual es, la promoción del bien común.<sup>8</sup>

Desde los inicios de nuestra vida republicana, la Administración ha estado premunida de potestades de naturaleza sancionatoria en diversas materias, tales como extranjería, servicios eléctricos y sanitarios, calidad de la educación y medio ambiente, por citar algunas. Sin embargo, esta no ha estado exenta de críticas y dificultades. Los cuestionamientos se han abocado no solo a su legitimidad o

---

<sup>4</sup> VERGARA (2015), p. 4.

<sup>5</sup> Vr.g. en materia eléctrica, sanitaria, ambiental, extranjería, mercado de valores, educación, seguridad privada, eventos deportivos, etc.

<sup>6</sup> Sobre el origen y desarrollo de las potestades sancionatorias de la Administración ver el trabajo de GÓMEZ (2019), pp. 361-384.

<sup>7</sup> Román Cordero advierte que la imposición de sanciones por la administración constituye el mecanismo idóneo para compeler a los particulares quienes direccionan su actuar bajo una lógica económica, a fin de impedir la generación de riesgos que amenazan a las personas y las cosas. Véase ROMÁN (2008), p. 119.

<sup>8</sup> Ver SALINAS (2019). En el mismo sentido CAMACHO (2010), p. 41.

procedencia desde un punto de vista constitucional,<sup>9</sup> <sup>10</sup> sino, además, a las dificultades derivadas del tratamiento asistémico y disperso, las que han forzado una ardua labor interpretativa, en pos de identificar los límites, reglas y principios que permitan orientar su despliegue en términos coherencia con el resto del bloque de legalidad.

Dicha labor interpretativa se ha realizado iniciando en la determinación de la naturaleza jurídica del fenómeno sancionador, ya sea entendiéndolo como una manifestación o variante de un único *ius puniendi* del Estado, compartiendo, en consecuencia, una unidad ontológica con el Derecho Penal,<sup>11</sup> y por tanto sujetándose a los límites y garantías constitucionales tradicionalmente aplicables a este último;<sup>12</sup> o bien, afirmando su carácter de disciplina independiente dentro del Derecho Público, en pos de establecer una suerte de autopoiesis normativa ante la constatación de vacíos o lagunas, descartando, en consecuencia, el empleo de la dogmática penal como marco de referencia.<sup>13</sup>

Ahora bien, cualquiera sea la conceptualización a que se adhiera para precisar la naturaleza del fenómeno sancionatorio, resulta pacífico que los intereses que en éste intervienen, como lo son el orden y seguridad pública, la calidad en la prestación de servicios educacionales o sanitarios, la salubridad pública o la protección del medio ambiente, entre otros, son de naturaleza supraindividual o colectiva<sup>14</sup> por lo que su cautela, gestión y promoción, exceden la esfera del individuo, como ocurre, por ejemplo, en la relación jurídica acreedor/deudor. En este mismo orden de ideas, tampoco existe discrepancia respecto a que las potestades de la Administración operan sobre la base de una relación binaria de represión/prevenición o corrección/prevenición,<sup>15</sup> en la que el Estado limitará el ejercicio de derechos y libertades de los administrados mediante la imposición de una sanción, a razón de la autotutela que el ordenamiento jurídico le reconoce y de su deber de resguardar determinados intereses.

Pese a los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales por conferir una taxonomía jurídica al fenómeno sancionatorio y su constatación en cuanto fenómeno normativo de larga data en nuestro ordenamiento jurídico, el legislador no ha cedido en conferirle un desarrollo normativo sistemático. Por el

<sup>9</sup> Ver, SOTO (1979), pp. 95-103; y ARÓSTICA (1991), pp. 173-195.

<sup>10</sup> El cuestionamiento doctrinal formulado ha sido rebatido al punto de no constituir un asunto de interés para la jurisprudencia y doctrina mayoritaria, que, al parecer, y obviando cualquier consideración relativa a la recepción o procedencia de las potestades sancionatorias de la Administración, ha procurado establecer los contornos de un fenómeno que atendida su presencia y despliegue al interior de nuestro ordenamiento jurídico resulta ya un fenómeno innegable. Ver ROMÁN (2008), p. 119.

<sup>11</sup> Esta identificación ontológica tiene por fuente en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme se desprende del razonamiento expuesto en las sentencias dictadas en las causas Rol N°422-1996; Rol N°479-2006, Rol N°486-2006, afirmación que no ha estado exenta de críticas por parte de la doctrina, ver GÓMEZ y SALINAS (2019).

<sup>12</sup> Este planteamiento corresponde a la denominada tesis unitaria o del *ius puniendi* único del Estado, cuya fuente deriva de un proceso paulatino de construcción que inicia el año 1996 a partir de una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que siguiendo a doctrina del Tribunal Constitucional Español, incorpora al lenguaje jurídico nacional la expresión DAS y sostiene que éste y el Derecho Penal son manifestaciones de un único *ius puniendi* estatal, en donde la vertiente penal surge de la potestad jurisdiccional del Estado y la Administrativa de la potestad de administrar.

<sup>13</sup> Ver BORDALÍ y FERRADA (2008).

<sup>14</sup> En efecto, las potestades sancionatorias de la Administración pretenden cautelar intereses o bienes jurídicos que escapan de la tradicional concepción de derechos subjetivos individuales, pues su titularidad no puede radicarse o identificarse con exclusividad en una persona o patrimonio determinado que pueda erigirse como un titular exclusivo e independiente del mismo, ejemplo de ello está en materia de orden público, educación, medio ambiente, entre otras.

<sup>15</sup> SALINAS (2019), p. 232.

contrario, se advierte un cuantioso cúmulo de cuerpos normativos que, dispersos, establecen potestades sancionatorias en favor de órganos de la Administración, sin responder a una estructura de base común.<sup>16</sup>

Esta ausencia ha generado en uno u otro caso una serie de dificultades a la hora de establecer aspectos tan prácticos como la incidencia del paso del tiempo en la pretensión sancionatoria de la Administración, y en particular en lo que respecta a la prescripción, en tanto modo de extinción.

Como ya adelantábamos más arriba, sobre la base del reconocimiento de dos grandes sistemas de prescripción, nuestra jurisprudencia ha abogado en uno y otro sentido por establecer la supletoriedad en materia sancionatoria administrativa, ya sea del régimen civil establecido en los artículos 2492 y siguientes de CC, o bien de aquellas reglas establecida para la acción penal y la pena en los artículos 94 y ss., del CP.

La elección por uno u otro régimen tendrá no solo consecuencias prácticas tales como el cómputo de plazos y reglas de interrupción o suspensión, sino que además hace participe a la potestad sancionatoria de la Administración las finalidades pretendidas por el legislador al momento de establecer cada sistema de prescripción, debiendo en consecuencia procurar que su vocación de estatuto general o de régimen común, sea coherente con las finalidades principios, reglas y construcciones dogmáticas que fundan la disciplina receptora, a efectos de evitar incongruencias.

En efecto, y conforme se expondrá a continuación, ambos sistemas de prescripción en concurso, si bien responden a la satisfacción o concreción del principio de certeza jurídica, presentan importantes diferencias en cuanto a su finalidad y fundamentos específicos, al estar insertos en áreas de derecho que regulan relaciones y bienes jurídico de distinta naturaleza, lo que condiciona su compatibilidad con otras disciplinas jurídicas, y cuya consideración es de relevancia ante un eventual ejercicio de integración normativa.

#### **IV. FUNDAMENTOS Y FINALIDADES DE LOS REGÍMENES DE PRESCRIPCIÓN CIVIL Y PENAL**

##### **A. Fundamentos de la prescripción extintiva en el Código Civil**

En el CC, que regula el derecho patrimonial civil, la institución de la prescripción ha tenido un tratamiento o consideración relevante, sea en lo que respecta a los modos originarios de adquirir el dominio, sea como un modo de extinguir derechos y obligaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sobre este punto algunos autores han caracterizado al fenómeno normativo sancionador como una elefantiasis inorgánica para caracterizar al proceso de dictación de un cúmulo enorme e incoherente de preceptos legales que tuvieron por objeto radicar facultades sancionatorias en los órganos de la Administración mediante la atribución y radicación de potestades de tipo sancionatorio en las últimas décadas. ROMÁN (2016), pp. 24-35.

<sup>17</sup> Nuestro CC, desde su fecha de dictación y entrada en vigor, ha destinado en su parte final, un capítulo a la regulación de esta institución. Ver Art. 2492 y siguientes del CC.

En lo que respecta a la prescripción extintiva o liberatoria- que es la que presenta interés para los fines de este trabajo-, la legislación civil ha efectuado ciertas distinciones en relación con las reglas aplicables a los distintos tipos de prescripción, según el espacio de tiempo que requieren para su configuración.<sup>18</sup>

Sin perjuicio de sus respectivas particularidades, ya sea de plazo, fórmula de cómputo o reglas de suspensión o interrupción, todas ellas poseen un fundamento general común, y cuyo íter argumentativo dependerá de la teoría a la que se adhiera para explicar su utilidad y finalidad en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, tradicionalmente la doctrina ha expuesto, en general, sobre la prescripción extintiva, que ésta, en cuanto modo de extinguir las obligaciones, constituye manifestación del principio de certeza jurídica, y tiene por finalidad dar estabilidad a las relaciones jurídicas que se desarrollen, además de consolidar las situaciones de hecho que se han proyectado ininterrumpidamente en el tiempo.<sup>19</sup>

Sin embargo, en lo que respecta al derecho privado, en particular, su fundamentación, se ha desarrollado sobre la base de dos bloques teóricos, que, para estos efectos, y siguiendo la sistematización empleada por la doctrina nacional,<sup>20</sup> agruparemos en las denominadas teoría subjetiva y teoría objetiva.

La primera de éstas sostiene que la prescripción se sustenta en la presunción de renuncia tácita por parte del acreedor a ejercer su derecho. En que el hecho objetivo y conocido que le sirve de base es precisamente la inactividad de su titular en un periodo determinado, en orden a obtener la prestación que de su ejercicio emana.

Abandono que da cuenta de una conducta negligente por parte del titular del derecho, la que sería, en consecuencia, sancionada con la pérdida de protección o cautela que la ley confiere a todo acreedor, ocasionándose la extinción de su derecho,<sup>21</sup> por lo que la prescripción constituye una sanción que consiste en la privación de protección legal a quien en forma negligente no ha exigido el cumplimiento de sus acreencias o ejercido sus derechos dentro de un determinado lapso.<sup>22</sup>

La segunda, por el contrario, sostiene que el sustento de la prescripción liberatoria estaría en un acento de carácter social y de orden público que la informa, porque su fundamento radica en asegurar el interés público socioeconómico y jurídico, de que se consoliden situaciones inciertas o pendientes,

---

<sup>18</sup> Así, se distingue entre las prescripciones de largo tiempo (Art.2514 y ss del CC), de corto tiempo (Art.2521 a 2523 del CC), y las especiales (Art.2524 del CC).

<sup>19</sup> En el mismo sentido ABELIUK (2001); RAMOS PAZOS (2004); y, ALESSANDRI, SOMARRIVA y VODANOVIC (2004). Así también, en doctrina comparada francesa PLANIOL, M y GEORGE R., señalan que el instituto en estudio es el interés de orden y de la paz social que impone liquidar lo atrasado y evitar discusiones sobre lo contratado o hechos cuyo título se han perdido o cuya memoria se ha borrado. Véase PLANIOL y RIPERT (1983).

<sup>20</sup> DOMÍNGUEZ (2004), pp. 33 y ss.

<sup>21</sup> DOMÍNGUEZ (2004), pp. 33 y ss.

<sup>22</sup> Ver VIAL (2009), p. 105.

pues ellas obstaculizan la fluidez y seguridad del tráfico, que influye en el mejor aprovechamiento de los recursos (bienes y servicios) y en la paz social.<sup>23</sup>

Si bien es cierto que ambas posturas abordan la explicación de los efectos de la prescripción desde distintas perspectivas (sanción- pérdida de protección / consolidación de situaciones pendientes- fluidez y seguridad del tráfico jurídico), ambas coinciden en que el objeto sobre el que se despliegan sus efectos son intereses, derechos y relaciones individuales, disponibles y con contenido esencialmente económico o transable, lo que se condice con el objeto del cuerpo normativo que las contiene, que precisamente regula relaciones de orden patrimonial.

### **B. Fundamentos de la prescripción extintiva en el Código Penal**

En la otra vereda, encontramos el régimen de prescripción del Derecho penal, que se encuentra desarrollada normativamente en el Art. 93 N°6 y 7 del CP, como un modo de extinguir la responsabilidad penal, ya sea que lo que se extingue sea la acción (Art. 94) o la pena (Art. 97).

En cuanto a su fundamentación, esta encuentra respuesta en diversas teorías o postulados que pretenden dar razón al hecho que, transcurrido cierto tiempo desde la comisión de una conducta típica, antijurídica y culpable o de impuesta la pena, previo procedimiento judicial en que se ha destruido la presunción de inocencia desaparece la pretensión punitiva del Estado y la necesidad del castigo.

Las explicaciones sobre esta desaparición de la pretensión punitiva resultan variadas,<sup>24</sup> desde quienes sostiene que sus efectos resultan de la renuncia del Estado a perseguir y retribuir las conductas delictivas;<sup>25</sup> resguardar el derecho de los condenados a un procedimiento sin dilaciones,<sup>26</sup> o bien que esta constituye una sanción a las autoridades y sus funcionarios por su inactividad.<sup>27</sup>

Estos planteamientos se han sistematizado doctrinariamente en tres bloques o apartados denominados:<sup>28</sup> teoría sustantiva o material, teoría procesal y teoría mixta.

En primer lugar, la tesis sustantiva. Según ésta, la prescripción forma parte del derecho sustantivo o

---

<sup>23</sup> PEÑAILILLO (2010), p. 393.

<sup>24</sup> Sobre la importancia o relevancia de la diferenciación efectuada (sustantiva-procesal) adherimos al planteamiento del profesor Alejandro Nieto en cuanto a que califica tal escisión como un asunto puramente teórico, que lo propio es hablar de dos vertientes o efectos jurídicos de un mismo fenómeno más que de dos fenómenos distintos, que se traduce en que una vez prescrita la infracción (vertiente material) se cierra el paso a la iniciación de un procedimiento sancionatorio (vertiente procesal). Véase NIETO (2005), p. 537.

<sup>25</sup> FARALDO (2000), p. 96, citado por BALMACEDA (2011), p. 176.

<sup>26</sup> PASTOR (1993), p. 39.

<sup>27</sup> BALMACEDA (2011), p. 176.

<sup>28</sup> BALMACEDA (2011), p. 176.



material, supone la extinción de la punibilidad y por ello se imposibilita la imposición de una pena a quien ya no es, por el trascurso del tiempo, merecedor de una retribución<sup>29</sup>. En efecto, la distancia entre la comisión del ilícito y el juzgamiento jurisdiccional con eventual imposición de una pena va diluyendo la necesidad del castigo,<sup>30</sup> por lo que el Estado al haber transcurrido cierto lapso estaría obligado a prescindir de su reacción punitiva.<sup>31</sup>

En segundo término, la tesis procesal. Para esta, la institución de la prescripción tiene una naturaleza de orden adjetivo, atendido que la imposibilidad de castigar un injusto penal se produce a consecuencia de un óbice de procesabilidad, así lo que prescribe no es el delito, sino la acción para perseguirlo.<sup>32</sup>

Esta imposibilidad de castigo encuentra a su vez como sustento procesal, la garantía de un proceso sin dilaciones indebidas<sup>33</sup> y evitar las dificultades probatorias que el distanciamiento temporal entre la comisión del delito y el procesamiento traería aparejadas, situación que podría conducir a sentencias erradas.<sup>34</sup>

En tercer lugar, la tesis mixta. Como síntesis de las posturas expuesta en los literales precedentes, esta teoría viene en recoger los elementos y justificaciones de ambas a efectos de entender que el instituto en estudio responde tanto a una naturaleza material como procesal, en orden a que el factor tiempo afecta el ejercicio eficaz del derecho-deber del Estado a perseguir conductas delictivas, como asimismo extingue la acción destinada a materializar dicha pretensión en una dimensión procesal. Es precisamente esta doble naturaleza la que permite al sentenciador, apreciar, en cualquier momento del proceso, de oficio o a instancia de parte, el cumplimiento del plazo preclusivo de la responsabilidad criminal.<sup>35</sup>

Ahora bien, cualquiera sea la tesis que al efecto se adhiera en este sistema (pérdida de eficacia de la finalidad retributiva/ dificultad de imponer castigo), es posible advertir que el fundamento de la prescripción en materia penal es establecer un límite temporal al despliegue de la actividad punitiva o retributiva estatal, en orden a determinar el momento en que ésta resulta estéril para la consecución de sus fines de prevención.

A modo de síntesis ofrecemos el siguiente cuadro comparativo en lo que a los fundamentos respecta en ambos regímenes de prescripción:

---

<sup>29</sup> BALMACEDA (2011), p. 176.

<sup>30</sup> Ver GARRIDO (2010) p. 388.

<sup>31</sup> RAGUÉS (2004), pp. 21 y ss.

<sup>32</sup> MARTÍNEZ (2011), p. 130.

<sup>33</sup> PASTOR (1993), pp. 39, 46-48; 51-52.

<sup>34</sup> GARRIDO (2010), p. 388.

<sup>35</sup> MARTÍNEZ (2011), p. 131.

Régimen de Prescripción	Fundamento
Civil	Consolidar relaciones jurídicas individuales, disponibles y con contenido esencialmente económico o transable
Penal	Establecer un límite temporal a la eficacia de la actividad punitiva del Estado, en tanto importa una restricción/privación de derechos/libertades.

## V. SOLUCIONES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL RÉGIMEN COMÚN DE PRESCRIPCIÓN EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA ANTE LA INEXISTENCIA DE NORMA GENERAL

Precisada la finalidad y fundamentos de los regímenes de prescripción en concurso, procederemos a exponer los argumentos que la jurisprudencia nacional ha desarrollado en la búsqueda de un régimen de prescripción supletorio en materia administrativa sancionatoria, ante la ausencia de norma expresa.

Para estos efectos dividiremos la exposición entre aquella solución que aboga por el régimen del CP y aquella que sostiene que deben aplicarse las reglas del CC.

### A. Solución que aboga por aplicación supletoria de los artículos 94 y 97 del CP a la potestad sancionatoria de la Administración<sup>36</sup>

Para quienes sostienen que el régimen supletorio de prescripción extintiva en materia sancionatoria administrativa es aquel contenido en los artículos 94 y ss. del CP, el fundamento radicaría en las siguientes afirmaciones:

a.- Entre las contravenciones administrativas y las infracciones penales no existen diferencias ontológicas o de esencia, sino que rasgos distintivos accidentales o de graduación cuantitativa.

En este sentido, y como ya se hizo referencia más arriba, parte de la doctrina nacional siguiendo la

<sup>36</sup> Esta solución correspondía a un criterio de integración sustentado con cierta regularidad hasta el año 2017 por la Corte Suprema, cuyos argumentos se contienen en las sentencias dictadas en causa rol N°21458-2015 de 24 de octubre de 2017; N°7629-2009, de 30 de agosto de 2011; N°6068-2009, de 22 septiembre de 2011; N°2501-2010 de 02 de abril de 2012; Rol N°5455.2009 de 26 de julio de 2011. Actualmente, aunque con matices subsiste la tesis de supletoriedad del CP en la materia, conforme se advierte de los votos en los votos de minoría y prevenciones contenidos en los siguientes pronunciamientos de la Corte Suprema: Rol N°22.247-2021, de 13 de octubre de 2021; Rol 6445-2021 de 11 de febrero de 2022; N°33527-2019 de 05 de agosto de 2020; N°19339-2019 de 10 de noviembre de 2020; Rol N°23150-2019 de 17 de noviembre de 2020; N°23.150-2019; N°19339-2019 y N°29401-2019, todas de fecha 17 de noviembre de 2020; N°19.399-2019 de 10 de noviembre de 2020; N°42792-2020 de 20 de mayo de 2020; N°8157-2018 de 22 de octubre de 2018. En el mismo sentido la Contraloría General de la República en los dictámenes N°14.752-2005;30.070-2018; 62.118-2009;24.094-2019;15.335-2011; 13.657-2012;17.885-2014; 28.226-2017; 62118-2009. A nivel doctrinal ver FLORES (2011), pp. 131-146 y ARÓSTICA (2005), pp. 119-126.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional, afirman que las sanciones administrativas y las penas derivan de un único poder punitivo del Estado, del cual ambas constituyen manifestaciones específicas.<sup>37</sup>

Así, de esta unidad ontológica se sigue que a las sanciones administrativas le son aplicables los principios y límites que la Constitución establece para la vertiente punitiva penal. Esta cobertura habilita, ante ausencia de norma expresa, la aplicación por analogía del régimen de prescripción de toda pretensión punitiva, como lo es el establecido en los artículos 94 y siguientes del CP.

b.- Que no resulta aplicable a la potestad sancionatoria de la Administración el régimen de prescripción del derecho común privado regulado en los artículos 2.492 y siguientes del CC, atendido que sus finalidades resultan disímiles y por tanto su conjugación importa una incongruencia dogmática.

Lo anterior, encuentra sustento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la prescripción del derecho civil patrimonial sirve para salvaguardar las acreencias del derecho común, inspirado en principios jurídicos pertenecientes al orden privado y regulados en el CC.

En segundo término, las normas que integran y constituyen el régimen de prescripción civil se encuentra en el título XLII al clausurar el libro IV del CC, por lo que estas se circunscriben exclusivamente a las obligaciones cuyas fuentes establece y tasa el Art. 1.437 del mismo cuerpo normativo, esto es el contrato, los cuasicontratos, los delitos y cuasidelitos, todos de índole civil y de la ley la que esencialmente pertenece al derecho privado<sup>38</sup>.

En tercer lugar, que para que opere la prescripción en materia civil es menester que concurren dos requisitos copulativos, a saber, el transcurso del tiempo y la inactividad del acreedor, cuya desidia en la cautela de sus derechos es castigada por el legislador con la extinción de la acción que resguarda su derecho.

En este entendido, su aplicación supletoria en materia sancionatoria administrativa importaría equiparar a la Administración del Estado -dotada de potestades exorbitantes para el cumplimiento de sus funciones, cuyos integrantes deben contar con capacidades, destrezas, recursos jurídicos y materiales adecuados- al estándar de diligencia exigible a personas con patrones medianos de cultura, como lo son los destinatarios del derecho común.<sup>39</sup>

c.- Finalmente, sostienen que no altera lo ya razonado, la denuncia de exigüidad del plazo de 6 meses establecido en el Art.97 del CP para las faltas, en cuanto importaría una pérdida de eficacia de la

---

<sup>37</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional, causas rol N°422-1996; rol N°479-2006 y rol N°486-2006.

<sup>38</sup> Corte Suprema, Rol 7629-2009, c.8, de 30 de agosto de 2011; Rol N°21.458-2015, de 24 de octubre de 2017.

<sup>39</sup> Corte Suprema, Rol N°2501-2010, c. 7°, de 02 de abril de 2012.

herramienta sancionatoria de la Administración, toda vez que a quien corresponde moderar dicha realidad es al legislador, ya sea mediante el establecimiento de graduación de los plazos en consideración a la gravedad o naturaleza de la sanción o bien mediante la sanción de un estatuto general que regule la materia.

Esta fue una de las soluciones sostenidas con cierta regularidad por nuestra jurisprudencia hasta mediados del año 2017,<sup>40</sup> cuando comienza a adquirir mayor preponderancia el criterio de supletoriedad del régimen civil, y cuyos argumentos desarrollaremos a continuación.

### **B. Solución que aboga por la aplicación supletoria de los Art. 2492 y ss. del CC a la potestad sancionatoria de la Administración<sup>41</sup>**

Por otra parte, la solución que apunta a la aplicación del derecho común civil patrimonial, descartando desde ya toda referencia al CP, se sustenta en las siguientes consideraciones:

a.- La sanción administrativa es autónoma e independiente de la pena penal.<sup>42</sup>

El hecho que la potestad sancionatoria de la Administración se identifique como una vertiente del *ius puniendi* estatal, no permite asimilar el injusto administrativo a la falta penal.

En este mismo sentido, afirman -en pos de establecer esta separación- que la sanción penal ostenta características ineludibles suficientemente estudiadas por la doctrina, como lo son su moralidad, fundamento ético, su afflictividad, destinada al restablecimiento del equilibrio social perturbado, su proporcionalidad a la naturaleza de la ilicitud, temporalidad entre otras condiciones no indisolublemente presentes en la sanción administrativa, pero si aplicables al crimen, simple delito y faltas.

Finalmente, esta autonomía queda de manifiesto en cuanto a que la potestad sancionatoria puede afectar a las personas jurídicas, lo que se torna imposible dentro de la legislación penal.

Que al constatarse esta separación entre ilícito penal y administrativo, no resulta congruente aplicar las reglas de prescripción establecidas en la legislación para el primero a falta de regulación expresa respecto del segundo.

---

<sup>40</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional, causas rol N°422-1996; rol N°479-2006 y rol N°486-2006.

<sup>41</sup> Los argumentos que se pasan a exponer corresponden a aquellos desarrollados de manera sostenida por la Corte Suprema, en sentencias dictadas desde el año 2019 a la fecha, como lo es el caso de las sentencias dictadas en causas roles N°6945-2021 de 11 de febrero de 2022; N°33.527-2019 de 5 de agosto de 2022; N 31.578-2018, N°29401-2019, ambas del 17 de noviembre de 2020; N°42.797-2020 de 20 de mayo de 2020; N°11.480-2017 de fecha 09 de enero de 2018; N°766-2018 de 07 de mayo de 2018; N°2961-2017 de 08 de enero de 2018; N°12164-2017 de 23 de noviembre de 2017; N°10727-2016 de 22 de noviembre de 2017; N°5702-2009 de 15 de octubre de 2009; N°7629-2009 de 30 de agosto de 2011. En este sentido también la Contraloría General de la Republica en dictamen N°24.731-2019 y. A nivel doctrinal en favor de esta solución ver VALLEJOS (2016), pp. 281-301.

<sup>42</sup> VALLEJOS (2016), pp. 281-301.

b.- El derecho penal y derecho procesal penal no forman parte del derecho común, atendida la acotada proporción de ciudadanos a los que se aplica, la singular función social que desempeña y su finalidad a la que apunta, por lo que no puede atribuírsele carácter supletorio.<sup>43</sup>

c.- Ha sido costumbre de los juristas, desde los tiempos romanos acudir al derecho civil como el derecho común por excelencia, ya que todo ser humano, a partir de la inscripción de su nacimiento hasta la de su defunción, ha vivido en todos los actos jurídicos de su existencia sujeto a este derecho.

d.- Aplicar supletoriamente el régimen de prescripción del derecho penal a la potestad sancionatoria de la Administración atenta con la debida correspondencia y armonía que debe guardar la legislación, por cuanto no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años y aquella relativa a la sanción administrativa lo haga en seis meses.<sup>44</sup>

e.- El plazo de prescripción establecido en el derecho penal para las faltas es tan exiguo que se termina por eludir la pretensión de legislador de reprimir efectivamente estos ilícitos y a la sanción asignada por la ley, quedando huérfano todo objetivo preventivo general.<sup>45</sup>

f.- Cuando el legislador ha regulado especialmente el instituto de la prescripción de las potestades sancionatorias de la administración concede plazos superiores a los del Art.97 del CP, como acontece en materia eléctrica (3 años), ambiental (3 años), mercado de valores y seguros (3 y 4 años).<sup>46</sup>

g.- Finalmente, que la utilización del régimen de prescripción civil a la potestad sancionatoria de la Administración no resulta por aplicación de la regla de supletoriedad, sino del expreso mandato del legislador, contenido en el Art. 2497 del CC, en cuanto dispone que 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 libre administración de lo suyo.<sup>47</sup>

Esta última solución es la que ha adquirido preponderancia a nivel jurisprudencial en lo relativo a la determinación del régimen de prescripción supletorio en materia sancionatoria administrativa, ante la ausencia de norma expresa,<sup>48</sup> y que precisamente serán el objeto de nuestro análisis.

---

<sup>43</sup> VALLEJOS (2016), pp. 281-301. Este argumento ha experimentado variaciones como puede apreciarse del voto mayoritario contenido C. 6 de la sentencia de la Corte Suprema Rol N°72002-2020 de 22 de septiembre de 2020.

<sup>44</sup> VALLEJOS (2016), pp. 281-301.

<sup>45</sup> VALLEJOS (2016), pp. 281-301.

<sup>46</sup> Argumento expuesto por la Corte Suprema, Rol N°27.826-2017, de 11 de diciembre de 2017.

<sup>47</sup> Argumento recientemente empleado por la Corte suprema, rol N°6945-2021, de 11 de febrero de 2022, que viene reiterando lo ya expuesto en los pronunciamientos dictados en las causas referidas en la nota N°23.

<sup>48</sup> Véanse las sentencias citadas en nota 41.

## **VI. CRITICAS Y ARGUMENTOS CONTRA LA TESIS DE SUPLETORIEDAD DEL RÉGIMEN DE PRESCRIPCIÓN DEL CÓDIGO CIVIL EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA**

### **A. La aplicación de las reglas de prescripción del CC a la potestad sancionatoria de la Administración contraviene la idea de sistema jurídico**

Conforme se extrae de lo expuesto en los acápites precedentes, y como ya se había advertido por parte de la Corte Suprema en aquellos pronunciamientos que otrora abogaban por la supletoriedad de la prescripción del CP en la materia, la finalidad del legislador al establecer el régimen de prescripción extintiva civil, es cautelar la seguridad y consolidación de bienes jurídicos de orden patrimonial, respondiendo así a una finalidad de orden socioeconómico, cuyas consecuencias se circunscriben o limitan a una relación que no excede de la esfera patrimonial de sujetos determinados o al menos determinables. Características que, conforme pasaremos a desarrollar, no permiten la construcción de un ejercicio de integración coherente al pretender dotar a la potestad administrativa de una regla de prescripción, pues implica la imbricación de institutos cuyos fundamentos resultan incompatibles, e incluso su engarce conduciría a resultados poco auspiciosos ante una pretensión de edificar el sistema jurídico como tal.

En efecto, ya sea que suscribamos a la teoría del ius puniendi único del Estado o aquella que postula su autonomía como fundamento de la potestad sancionatoria, podríamos advertir que quienes abogan por la supletoriedad de las reglas de prescripción del CC, tendrían que asumir, a su vez, que al haber operado este modo de extinción de las obligaciones, la situación de la Administración con potestad sancionadora se homologa al acreedor titular del crédito que tiene la libre disposición de lo suyo, a cuyo respecto y producto de su negligencia, el ordenamiento jurídico sanciona o castiga con la pérdida de la protección de su derecho a reclamar lo que le pertenece, ya sea porque se presume su falta de interés (teoría objetiva) o bien porque su inactividad en el cobro de su acreencia por un tiempo determinado atentaría contra el principio de la libre circulación de la riqueza y la consolidación de la propiedad (teoría subjetiva), confiriendo en consecuencia un valor transable o naturaleza patrimonial económica a intereses o bienes supraindividuales que la Administración por mandato directo del legislador e indirecto del Constituyente son llamados a resguardar, gestionar y promover, con miras a la promoción del bien común, y sobre los que no tiene atribuciones de libre disposición.

Así, esta solución no solo impone el desafío de hacerse cargo de fundamentar las potestades sancionatorias de la Administración con las categorías de un sistema de naturaleza distinta (cautela de bienes jurídicos colectivos v/s intereses y derechos individuales de orden patrimonial), sino que deja expuesta una falta de congruencia que distorsiona, como hemos señalado, los fundamentos del instituto receptor, dando cuenta que, más que el resultado de un adecuado ejercicio coherente de integración, estamos ante un verdadero contrabando normativo.

Por otra parte, refuerza la incompatibilidad teleológica advertida, la circunstancia que los fundamentos de la prescripción civil, en los términos ya expuestos no encuentra un correlato o materialización cuando la reacción retributiva de la Administración no tiene un contenido económico, como aconte-

ce con las amonestaciones, expulsiones, revocaciones de ciertas autorizaciones administrativas que habilitan al desarrollo de alguna actividad, la prohibición de funcionamiento, la clausura de establecimientos, la inhabilidades temporales para ejercer ciertos cargos, entre otros.

En suma, un estatuto que pretenda detentar la categoría de general o supletorio debe indefectiblemente constituir una solución y explicación coherente para aquel sistema al que se pretende integrar, y no por el contrario, como ocurre con la tesis objeto de nuestra crítica, tienda a la inserción de inconvenientes dogmáticos, como los ya expuestos.

Ahora bien, y sin perjuicio de que la sola evidencia de la incompatibilidad teleológica permite desde ya descartar la aplicación de esta solución jurisprudencial, por contravenir la idea matriz de construir el derecho como sistema, procederemos a complementar este punto mediante otras afirmaciones cuya demostración permitirán desvirtuar los principales argumentos de la tesis en análisis, en particular aquellos que, en desmedro de la solución de la aplicación supletoria del CP en la materia, pretenden sustentar la existencia de incongruencias de orden normativo entre estas últimas y aquellos casos en que el legislador ha regulado expresamente la prescripción en materia sancionatoria en forma expresa.<sup>49</sup>

## **B. El Legislador, al regular el instituto de la prescripción en materia administrativa sancionatoria se ha distanciado del régimen civil patrimonial**

En efecto, y por el contrario a lo sustentado por la solución de integración en análisis,<sup>50</sup> es el legislador al momento de establecer un régimen sancionatorio administrativo especial, y particularmente al tratar la institución de la prescripción, quien ha rehuído de las construcciones dogmáticas del derecho civil.

Lo anterior se advierte en dos regímenes sancionatorios administrativos actualmente vigentes, como lo es en materia educacional en la Ley N°20.529, a propósito del despliegue de facultades sancionatorias por la Superintendencia de Educación y en materia ambiental en la Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, respecto de la potestad sancionatoria de esta última:

### **1. El legislador en materia sancionatoria educacional equipara el plazo de prescripción de las infracciones a imponer por la Superintendencia al establecido en el Art. 94 del CP para las faltas**

En el primero de estos casos, el legislador se separa de la solución del derecho patrimonial, específicamente de la regla de cinco años que establece el Art. 2515 del CC, pues el actual artículo 86 de la Ley N°20529, establece un plazo de 6 meses.

---

<sup>49</sup> Vid supra notas 45, 47 y 48.

<sup>50</sup> Vid supra nota 47.

De los antecedentes que constituyen la historia fidedigna del establecimiento de la ley,<sup>51</sup> se advierte que el texto presentado mediante mensaje al congreso nacional contenía una regla distinta en materia de prescripción.

Así el título III, relativo a la creación de la Superintendencia, presentado por el ejecutivo, tras una primera indicación al proyecto original en el primer trámite constitucional en el Senado, se propuso la siguiente regla: “La Superintendencia no podrá aplicar ningún tipo de sanción luego de transcurridos cuatro años desde la fecha en que se hubiere terminado de cometerse el hecho (...)”.<sup>52</sup>

Sin embargo, en el tercer trámite constitucional ante la Comisión mixta, el mismo autor del proyecto presentó una segunda propuesta para la regulación de las facultades de la nueva Superintendencia, en que se modifica, entre otras disposiciones el citado Art. 83, reduciéndose el plazo de 4 años a 6 meses,<sup>53</sup> equiparándolo con aquel establecido en nuestro CP respecto de las faltas, dando lugar a la actual redacción del Art. 86 de la citada ley orgánica, alejándose en consecuencia de la solución del derecho civil patrimonial en materia sancionatoria.

## **2. El legislador en materia ambiental sancionatoria prescinde de la dogmática civil al dictar la regla del Art. 37 de la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente**

Si se analizan los antecedentes que constituyen la historia fidedigna de la ley, es posible advertir que, a diferencia de lo que aconteció con la prescripción de la acción de reparación del medio ambiente en naturaleza o por equivalencia contenida en el Art.63 de la Ley N°19300 Orgánica de Bases Generales del Medio Ambiente, el legislador al establecer la regla de prescripción del Art. 37 de la Ley N°20417, se separa de la solución del régimen civil.

En efecto, si se procede a comprar la historia de ambas disposiciones, es posible establecer que, tratándose de la prescripción en materia indemnizatoria, el legislador utilizó expresamente como base para su construcción las reglas de derecho privado patrimonial, específicamente del CC,<sup>54</sup> mientras que en la construcción del régimen de prescripción de la pretensión punitiva de la Administración que dio lugar al ya mencionado Art.- 37, omite toda referencia sobre el particular, lo que da cuenta que, al tratarse de un instituto que persigue una finalidad diversa- prevención/represión ante la lesión de bienes jurídicos demaniales- debe sujetarse a un régimen jurídico distinto.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Ver en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4584/>, consultada el 22.02.2022

<sup>52</sup> Artículo introducido mediante indicación del ejecutivo con fecha 05.08.2008, durante el 1° trámite constitucional en el Senado. Boletín N°5.063-04. Legislatura N°355, Senado de Chile.

<sup>53</sup> Modificación introducida mediante propuesta del ejecutivo, aprobada por unanimidad en Comisión Mixta en el 3° trámite constitucional, el día 05.04.2011. Boletín N°5.063-04.

<sup>54</sup> Informe de la Comisión de Medio Ambiente y bienes Nacionales del Senado, cuenta sesión N°25, legislatura 327, Boletín 808-12. Historia de la Ley N°19.300 <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6910/> consultada el día 22.02.2022. A mayor abundamiento ver ANRIQUE (2019).

<sup>55</sup> Ver Historia de la Ley N°20.417 <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798>.



Como puede apreciarse de lo expuesto precedentemente, en ambos casos, el legislador al regular expresamente la prescripción se ha distanciado de la dogmática civil, al punto, como veremos más adelante, de emular en varias de sus disposiciones formas de cómputo, reglas de suspensión e interrupción establecidas respecto de la prescripción del delito, reguladas en el CP.

### **C. Los fundamentos esgrimidos en favor del CC como régimen supletorio en materia sancionatoria administrativa resultan más aparentes que reales**

#### **1. Sobre el verdadero alcance del Art. 2497 del CC**

La tesis que sustenta la aplicación del régimen de prescripción civil a la potestad sancionatoria, invoca como fundamento la regla de igualdad que en materia de prescripción patrimonial establece el Art. 2497 del CC.

Para esta tesis, la razón de la aplicación del régimen de prescripción patrimonial establecido en el CC a la potestad sancionatoria de la Administración deriva no de un ejercicio de integración, sino que debido a que existe norma expresa que lo torna aplicable en razón de esta regla de igual aplicación en favor o en contra de las instituciones y personas que en la norma se determinan.

Sin embargo, esta afirmación pareciera obviar el verdadero sentido de la disposición enunciada y muy particularmente el alcance que en nuestra tradición jurídica se le ha conferido, especialmente por la jurisprudencia en materia de Derecho Público.

En efecto, los autores han referido que la norma en comentario abolió las antiguas distinciones que en materia de prescripción establecía la legislación precodificada, en la que se reconocía, ya sea la imprescriptibilidad de las acciones para el cobro de acreencias en favor de ciertas personas o instituciones o bien derechamente plazos en exceso más amplios que aquellos a que se sometían el resto de las personas, alcanzando en algunos casos desde los 40 a los 100 años para que este modo de extinguir operara.<sup>56</sup>

Ahora bien, en cuanto a su alcance, desde el punto de vista forense, la Corte Suprema tradicionalmente le confirió un alcance restrictivo, al relacionar su contenido a materias de Derecho Público, al que precisamente pertenece la potestad sancionatoria.

Así, en aquella época en que se dilucidaba, doctrinal y jurisprudencialmente, si la acción de nulidad de Derecho Público estaba sujeta a la regla de la prescriptibilidad- considerando que esta emanaba del propio texto de la carta fundamental - la Corte postuló que la acción de responsabilidad del Estado derivada de esta nulidad, estaba sometida, en razón del Art. 2497 del CC, al régimen de prescripción del derecho común, pues está involucrado un aspecto patrimonial.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> ALESSANDI, SOMARRIVA Y VODANOVIC (2004), p. 178.

<sup>57</sup> DOMÍNGUEZ (2004), p. 122.

Lo anterior, se condice con otro argumento esgrimido por la jurisprudencia para descartar la aplicación supletoria del régimen civil en la materia y que dice relación con la ubicación de la norma en comento en el propio CC, específicamente en su Libro IV, al tratar los modos de extinguir las obligaciones. Geografía normativa que implica suscribir su alcance a aquellas prestaciones que, teniendo una implicancia exclusivamente patrimonial económica, tiene por fuente aquellas que establecen el legislador en el Art.1437 al iniciar el referido libro.<sup>58</sup>

Estas consideraciones nos llevan a concluir que la intención del legislador, al establecer esta regla de igual trato, se agota en aquellos asuntos en lo que lo pretendido es obtener la extinción de la acción dirigida a satisfacer una acreencia que tiene por fuente aquellas a que refiere el CC en su Libro IV, por lo que toda pretensión que responda a una fuente diversa queda fuera de la aplicación de la norma en comento, como acontece con las sanciones administrativas.

## **2. Diferencias entre la finalidad de la potestad disciplinaria y la potestad sancionatoria**

Otro argumento con que la jurisprudencia,<sup>59</sup> a la fecha predominante, sustenta la solución de la supletoriedad del régimen de prescripción civil en materia sancionatoria es aquel en que se afirma que acudir a las reglas de prescripción del CP atentaría contra la debida correspondencia que debe guardar la legislación, pues no resulta coherente que la acción disciplinaria prescriba en 4 años y la sancionatoria general lo haga en 6 meses.

Esta afirmación, que en la especie podría encausarse en la línea argumentativa que se viene exponiendo, al ser sometida a un análisis más riguroso, pierde eficacia.

En efecto, esta afirmación pierde de vista dos aspectos, cuya consideración resulta relevante al momento de pretender, sobre la base de un ejercicio comparativo con el régimen disciplinario, advertir una antinomia al acudir al régimen de prescripción penal, y que dicen relación, en primer lugar con la finalidad particular del derecho disciplinario en la Administración y, en segundo lugar, con los antecedentes que constituyen la historia fidedigna del establecimiento de la ley, específicamente de la regla del Art.158 de la Ley N°18834, sobre Estatuto Administrativo (en adelante EA).

### **a) Finalidad de la potestad disciplinaria de la Administración del Estado**

Nuestro actual texto constitucional, fundado en los principios de juridicidad y responsabilidad que informan el obrar de los órganos del Estado e inspirado en la idea que la disciplina constituye una herramienta efectiva e indispensable para el mantenimiento del orden y consecución de los fines perseguidos por la organización,<sup>60</sup> ha encomendado al legislador la misión de regular la organización

---

<sup>58</sup> En el mismo sentido, respecto a este argumento, ver AGLIATI (2021), p. 344.

<sup>59</sup> PEÑAILILLO (2010), p. 393.

<sup>60</sup> Esta afirmación se sustenta en el tenor de lo dispuesto en los Art. 6, 7 y 38 de la CPR, al consagrar respectivamente los principios de juridicidad y responsabilidad a que se encuentra circunscrito el actuar de los órganos del Estado, principios que viene en asegurar que este último no se aleje de su misión de garantizar el bien común.

básica de la Administración Pública, garantizar la carrera funcionaria y los principios técnicos y profesionales en que deba fundarse, valiéndose de pilares tales como la igualdad de oportunidades para el ingreso a ella, la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes,<sup>61</sup> mandato que se encuentra materializado en los denominados estatutos funcionarios.

En la actualidad, los efectos y alcances de la relación jurídica entre la Administración y los funcionarios públicos se encuentran reguladas en la Ley N°18834, respecto de la generalidad de los órganos de la Administración y en la Ley N°18883, respecto del régimen municipal, sin perjuicio de la existencia de estatutos particulares.<sup>62</sup>

Precisamente, en estos cuerpos normativos, el legislador junto con establecer un catálogo de derechos, obligaciones, prohibiciones, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades aplicables a sus funcionarios, regula expresamente el régimen de responsabilidad que deriva de su contravención, confiriendo, al efecto, a la Administración potestades de orden sancionatorio disciplinario.

Si bien se ha entendido, en razón de la ya referida tesis unitaria del ius puniendi único del Estado, que esta potestad sancionatoria disciplinarias provienen, al igual que las potestades sancionatorias generales de la Administración, de un mismo y único poder punitivo, ello no obsta que estas pretendan finalidades distintas y por tanto sean sometidas a una regulación material diversa.<sup>63</sup>

Si bien puede afirmarse que las sanciones disciplinarias responden, al igual que las sanciones administrativas a la cautela de intereses o bienes jurídicos supraindividuales, no es menos cierto que sus alcances y efectos difieren en relación con la finalidad particular de sus respectivos regímenes.

Así, mientras en la sanciones administrativas lo pretendido es la prevención de hipótesis de riesgo derivadas de conductas contravencionales por parte de los particulares, mediante la finalidad disuasiva de la sanción, la punibilidad disciplinaria tiene un efecto adicional que no es posible advertir en la primera categoría y que guarda relación con el contexto normativo en el que esta ha sido consagrada por el legislador, y que dice relación con la jerarquización o clasificación que deriva para el funcionario, sobre la base de su idoneidad para el cumplimiento de sus funciones en la Administración Pública.<sup>64</sup>

En efecto, la mayor o menor observancia del funcionario público de su régimen estatutario, condicionará su posicionamiento en una escala o clasificación, cuyas coordenadas determinarán que tan

---

<sup>61</sup> ver Art. 38 de la CPR en relación con el Art.45 de la Ley N°18575.

<sup>62</sup> Como lo son aquellos contenidos en el DFL N°1 de 1997 del Ministerio de Defensa y en el DFL N°2 del 1968, de Ministerio del Interior.

<sup>63</sup> Sobre este punto, resulta igualmente aplicable el razonamiento empleado por parte de la doctrina para fundamentar la autonomía y por tanto tratamiento material diferenciado entre la sanción penal y la sanción administrativa, Ver NIETO (2015), pp. 154-155.

<sup>64</sup> La idea de idoneidad como estándar a exigir de quienes pretendan desempeñarse al interior de la Administración constituyó un pilar en la forma de entender las relaciones internas entre la Administración y los particulares, así se colige de los antecedentes que constituyen la historia del inciso primero del actual Art. 38 de la CPR contenidas en el acta de la sesión N° 18 de 22 de noviembre de 1973, se estableció por la Comisión de Estudio para una nueva Constitución Política de la República.

cerca esta de cumplir con el estándar de idoneidad que se espera de quien desempeña funciones en la Administración, por lo que a la organización no solo le interesa que la conducta de sus empleados resulte estéril o inocua, en términos de lesividad, para sus intereses, sino que además estos tiendan a la satisfacción del estándar anotado,<sup>65</sup> es decir que apunte a homogeneizar su comportamiento hacia la idea de idoneidad, el que se extiende incluso la vida privada de su destinatario.<sup>66</sup>

En este sentido, la relación disciplinaria de la que tributa la sanción excede del simple efecto de una relación binaria entre lo lícito y lo ilícito, en cuanto clasificar al individuo materia de escarnio en la categoría de infractor o cumplidor, sino que de esta deriva una escala de clasificación que permite, sobre la base de un mayor o menor grado de cumplimiento, determinar categorías intermedias de idoneidad.<sup>67</sup>

Este fundamento, que informa al régimen disciplinario, y que permite sustentar la diferenciación desarrollada ha sido reconocido por la doctrina en esta materia, al sostener que la responsabilidad del empleado público encuentra su explicación teleológica en la necesidad de la sociedad de contar con agentes con un adecuado nivel de idoneidad, acorde con las funciones que se le han encomendado y que la comunidad halle una respuesta adecuada y eficiente frente a los actos ilícitos y culpables de sus funcionarios.<sup>68</sup>

Fundamentos que, como ya se expuso, justifican el establecimiento de un régimen jurídico diferenciado de otros regímenes de responsabilidad que puedan existir dentro del Derecho Administrativo, como ocurre por ejemplo con las sanciones administrativas, justificando en consecuencia el establecimiento, de reglas de prescripción diversas, sin atentar contra la coherencia que exige la idea de sistema.

#### **b) Antecedentes de historia fidedigna del establecimiento del Art.- 158 del EA**

Como bien es sabido el actual EA, establece en el artículo 158 una regla de prescripción de cuatro años contados desde la ocurrencia de la acción u omisión contravencional. Norma cuya historia fidedigna contribuye a los fines de la tesis que venimos en sustentar en cuanto permite de su revisión, determinar la incidencia que la dogmática penal tuvo en su establecimiento.

En efecto, la regulación expresa de este instituto, corresponde a una innovación introducida durante la tramitación del proyecto de ley del actual EA.<sup>69</sup> La idea y necesidad de establecer reglas de pres-

---

<sup>65</sup> Lo afirmado se sustenta en las consecuencias que derivan de la aplicación de la sanción administrativa en la carrera funcionaria, que implican una serie de estímulos tanto negativos como positivos, en que el escenario más favorable se verificará en tanto el comportamiento del funcionario se apegue de mejor forma al régimen estatutario.

<sup>66</sup> Ver art. 61 de la Ley N°18.834.

<sup>67</sup> Entenderlo de otra forma importaría afirmar que la administración toleraría expresamente entre sus agentes a personas que han perdido por completo su idoneidad en cuanto funcionario, al haber sido determinada a su respecto una infracción estatutaria.

<sup>68</sup> DROMI (1998), p. 438, citado por MONTERO (2015).

<sup>69</sup> El proyecto inicialmente propuesto en el mensaje del ejecutivo, al igual que el Decreto con Fuerza de Ley N°338 de 1960, no

cripción extintiva en la materia fue propuesta por la Secretaría de Legislación de la dictadura militar, que, al observar la omisión sobre este particular en el proyecto, sostuvo, sobre la tesis de la prescripibilidad de las acciones, que al no existir fundamentos jurídico que permita sustraer de su aplicación al régimen disciplinario, era imprescindible legislar en la materia.<sup>70</sup>

Lo anterior derivó en la introducción al proyecto de una regla de prescripción extintiva de la responsabilidad administrativa de dos años, que se computarían desde el día en que se hubiere incurrido en la acción u omisión que la originase, dado lugar al Art. 152<sup>71</sup> de la versión original del EA.

Sin embargo, esta regla de dos años fue modificada, en cuanto al plazo, tras la dictación y entrada en vigencia de la Ley N°19653, sobre probidad administrativa aplicable de los Órganos de la Administración del Estado, sustituyendo el plazo inicial de la versión original por el de cuatro años, dando lugar al actual Art.158 del EA.<sup>72</sup>

El texto de la actual norma tuvo por antecedente dos hechos. El primero, el predominio que adquirió la opinión formulada, ante la instancia legislativa, por el Director del Servicio de Impuestos Internos,<sup>73</sup> quien sugirió, ante la idea de aumento de plazo, tener presente que, de acuerdo a la experiencia del Servicio, las infracciones administrativas de su competencia se detectaban por lo general de oficio con posterioridad a los dos años desde que se verificó la acción u omisión reprochable, ya que la acción de fiscalización, en esta materia, caduca en tres años contados desde el incumplimiento de la obligación tributaria. Y en segundo lugar la idea que el Art.152, cuya reforma se pretendía a través del proyecto de ley en estudio, vinculaba la extinción de la acción disciplinaria a la prescripción penal, cuando el hecho contravencional es además constitutivo de delito, resultó menester que el plazo de prescripción en la materia aumente de dos a cuatro años, a fin de permitir concordarlo con el plazo de la responsabilidad civil extracontractual en la que también pudo haber incurrido el funcionario infractor.

Así, la Comisión aprobó la indicación en orden a aumentar el plazo de prescripción de dos a cuatro años, precisando que fijar un plazo de cinco años podría derivar en excesivo, considerando que este

---

contemplaba este modo de extinguir la responsabilidad administrativa, ver Texto del proyecto de ley que aprueba Estatuto Administrativo, presentado mediante mensaje de fecha 18 de junio de 1988 por el ejecutivo a la entonces Junta de Gobierno de la Dictadura cívico militar, cuyo texto fue consultado con fecha 12 de marzo de 2021 en [https://www.bcn.cl/historiadelaey/fileadmin/file\\_ley/7520/HLD\\_7520\\_1f27ea2d18c96c575d279e4bd727d710.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaey/fileadmin/file_ley/7520/HLD_7520_1f27ea2d18c96c575d279e4bd727d710.pdf)

<sup>70</sup> Informe de fecha 24 de agosto de 1988 de la Comisión de Legislación, al proyecto de ley que aprueba el Estatuto Administrativo, presentado mediante mensaje de fecha 18 de junio de 1988 a la Junta de Gobierno.

<sup>71</sup> El Art. 152 del texto original de la Ley N°18.834, establecía: “La acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, prescribirá en dos años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen. No obstante, si hubieren hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.”

<sup>72</sup> Este aumento en el plazo tuvo su origen en la indicación realizada por Comisión de Constitución del Senado, en el segundo trámite constitucional de la ley, en la indicación N° 95 del 2° informe, en que se propuso aumentar el plazo de 2 a 5 años, ver 2° informe de la Comisión de Constitución del Senado, de fecha 02.06.1998, en 2° trámite constitucional del proyecto sobre probidad administrativa aplicable a los Órganos de la Administración del Estado, Legislatura 338, pp. 4 y ss.

<sup>73</sup> La propuesta corresponde a parte del documento presentado por el entonces Director del Servicio de Impuestos Internos ante la Comisión de Constitución del Senado denominado: “Experiencia del Servicio de Impuestos Internos de Chile en el tema de la probidad funcionaria y lucha contra la corrupción”, presentado a su vez en la Octava Conferencia Internacional Anti-corrupción, del año 1997.

es el plazo de prescripción de los simples delitos, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 94 del CP.<sup>74</sup>

De esta revisión de los antecedentes de la historia fidedigna, podemos apreciar que el legislador en la materia ha tomado como marco de referencia el régimen de prescripción del CP, a fin de asegurar la observancia de criterios de proporcionalidad, eludiendo cualquier referencia a las tradicionales construcciones y explicaciones sobre la prescripción del CC, la que solo considera con motivo del reconocimiento de la triple responsabilidad que puede haber a un funcionario con motivo del despliegue de una conducta ilícita y no en razón de ese régimen general en la materia, lo que queda aún más al descubierto en la regla que homologa el plazo de prescripción al de ilícito penal cuando la conducta contravencional estatutaria es constitutiva, además de delito, pues de lo contrario el marco de referencia hubiese sido el de la acción ordinaria del Art. 2515 del CC.

### **3. La finalidad de la prescripción extintiva del CP presenta una mayor afinidad dogmática con las potestades sancionatorias de la Administración**

#### **a) La finalidad de la prescripción en materia penal, explica de mejor forma los efectos del transcurso del tiempo respecto a la pretensión sancionatoria de la Administración**

Como ya se expuso en los acápites precedentes de este trabajo, la tesis predominante sobre la finalidad de la prescripción en materia penal, entiende sobre la base de la noción y finalidad de la pena, que tanto esta como la acción persecutoria se extinguen al verificarse una inactividad por parte de quien pretenda ejercer la acción o imponer la sanción, en orden a que el concurso de tales circunstancias permiten presumir que los efectos pretendidos con la reacción punitiva ya no resultan eficaces y por tanto ya no son necesarios para los fines de prevención y/o corrección perseguidos.

Este razonamiento resulta igualmente aplicable a la responsabilidad y sanciones derivadas de una contravención administrativa, si tenemos en cuenta que el motivo por el que se dota a la Administración de este tipo de prerrogativas es precisamente asegurar la eficacia de aquellas medidas o regulaciones dispuestas para satisfacción de necesidades públicas y para la cautela de intereses supraindividuales dentro del ámbito de competencia de cada órgano, por lo que resulta igualmente plausible entender que la pretensión sancionatoria se extinga cuando concurren elementos que permiten entender que los objetivos previstos para su establecimiento por el legislador no se materialicen en la especie, como puede resultar de una separación considerable entre la época de comisión de hecho y el despliegue de las acciones destinadas a determinar responsabilidades e imponer sanciones, asegurando así que la reacción de la Administración guarde la debida proporcionalidad y necesidad que deben caracterizar su obrar.<sup>75</sup>

En este sentido, se ha propuesto desde la doctrina, como lineamiento ante una eventual regulación

---

<sup>74</sup> Plazo que resultaría aplicable de satisfacer los presupuestos fácticos de la hipótesis contenida en el entonces Art.152 (ahora Art.158) del EA.

<sup>75</sup> OSORIO (2016), pp. 455-456.

expresa en la materia, la idea de atender a criterios o estándares como los de proporcionalidad,<sup>76</sup> a efectos de determinar la extensión del espacio de tiempo en que la inactividad por parte de la Administración permita presumir que la retribución frente a una conducta infraccional ha perdido eficacia para efectos de satisfacer los fines de prevención y cautela de los bienes jurídicos puesta en la esfera de su competencia.

En efecto, y tal como lo sostiene este planteamiento, la necesidad de establecer criterio de proporcionalidad en la eventual determinación de plazos de prescripción, responde precisamente a la naturaleza de las pretensiones cuyo despliegue quedarían supeditado a su extinción por el transcurso del tiempo, como también a la de los derechos en juego (cautela de bienes jurídicos colectivos- libertad y derechos individuales del afectado o sancionado),ejercicio que es posible advertir solo en uno de los regímenes de prescripción en concurso, a saber en materia penal, en la que la entidad de la retribución del injusto determina el plazo de prescripción ya sea de 10 años para los crímenes o 5 años para los simples delitos o de 6 meses para las faltas.

**b) Similitud adjetivas entre la prescripción del CP y los casos de prescripción regulados en materia sancionatoria**

Finalmente, es posible sustentar la compatibilidad afirmada entre las finalidades de la prescripción penal y la lógica que sustenta la potestad sancionatoria de la Administración, en el hecho que el legislador al regular expresamente la prescripción extintiva en materia sancionatoria administrativa ha empleado de manera idéntica las fórmulas de cómputo, suspensión e interrupción del régimen penal establecidas en los artículos 94 y siguientes del Código del ramo.

Lo anterior queda de manifiesto en el siguiente cuadro:

Norma	Materia	Regla de cómputo prescripción de la potestad sancionatoria	Regla de cómputo prescripción de la sanción	Regla de suspensión de la prescripción	Regla de interrupción de prescripción
20417	Medio Ambiente	Desde la comisión del hecho infraccional (Art.37)	Desde la fecha en que la respectiva resolución sancionatoria haya quedado firme. (Art.45)		<p><b>Acción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde la fecha de formulación de cargos (Art. 37)</li> <li>- Desde la presentación y durante la duración del programa de cumplimiento (Art.42)</li> </ul> <p><b>Sanción:</b></p> <p>Desde la notificación del respectivo procedimiento de ejecución o de la formulación de cargos por incumplimiento (Art.45)</p>

<sup>76</sup> CORDERO (2020), p. 375.

20529	Educación	Desde la fecha de comisión del hecho (Art. 86)		El inicio de la investigación suspende el plazo de prescripción (Art. 86 inciso primero parte final)	
18834	Disciplina Administrativa	Desde el día en que el funcionario incurriera en la acción u omisión (Art. 158)		Desde que se formulen cargo en el sumario o investigación sumaria respectiva (Art. 159)	Si el funcionario incurriere en una nuevamente en falta administrativa. (Art. 159)
21000	Mercado de valores	Desde que se hubiere terminado de cometer el hecho constitutivo de una infracción o de ocurrir la omisión sancionada (Art.61)		Desde la fecha en que la Comisión reciba un reclamo o denuncia referidos a hechos que pudieren ser constitutivos de infracción (hasta por 6 meses) (Art.61)	Desde el inicio de un procedimiento sancionatorio a partir de la fecha de notificación de los respectivos cargos a la persona objeto de estos. (Art.61)
Código Penal	Penal	Desde el día en que se hubiere cometido el delito (Art.95)	Desde la fecha de la sentencia de término o desde el quebrantamiento de la condena, si hubiere ésta principiado a cumplirse (Art.98)	Se suspende desde que el procedimiento se dirige contra del encartado; pero si se paraliza su prosecución por tres años o se termina sin condenarle, continúa la prescripción como si no se hubiere interrumpido. (Art.96)	Desde la comisión de un nuevo crimen o simple delito (Art.96)

Este ejercicio de contraste nos permite, efectivamente, advertir que aunque puedan identificarse diferencias cuantitativas o cualitativas entre la pena y la sanción administrativa, ello no constituye un impedimento para establecer tratamientos jurídicos materiales comunes, como se aprecia en materia de prescripción, lo que a nuestro juicio deriva precisamente del hecho de que la construcción dogmática de ambas disciplinas resulta compatible, permitiendo al intérprete, sin riesgo de atentar contra la idea de la construcción del derecho como sistema, valerse de aquellas instituciones reguladas en una de estas disciplinas para integrar las omisiones o lagunas existentes en la otra. Compatibilidad que no es posible sustentar respecto del régimen de prescripción del derecho común patrimonial.

## VII. CONCLUSIONES

De acuerdo con el objetivo propuesto y al íter argumentativo desarrollado, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

La construcción del Derecho en clave científica impone su estudio y tratamiento como sistema, sobre la base de las ideas de orden y unidad. Dicha exigencia deriva de la necesidad de asegurar coherencia interna entre las disciplinas que lo integran, disipando así los riesgos de fraccionamiento y desco-



nexión que amenazan ante la verificación de lagunas u omisiones normativas. Teniendo en cuenta especialmente la finalidad que el legislador ha tenido a la vista al momento de regular institutos jurídicos determinados.

Que en lo que respecta a las potestades sancionatorias es posible identificar notas distintivas, en particular en lo que a su fundamento y finalidad respecta. Entre las que se encuentra su origen, arraigado en la idea de dotar a los órganos de la Administración de herramientas que aseguren la cautela, gestión y promoción de ciertos intereses de naturaleza supraindividual que, encuadrados en la función general del Estado de promover el bien común, justifican su existencia en cuanto órgano; y, por otro lado, está el que la actividad de la Administración responde a una relación binaria de represión/prevenición o represión/corrección, que restringe los derechos y libertades de los particulares en respuesta a las conductas que amenazan los intereses colectivos.

Asimismo, es posible efectuar un idéntico análisis respecto de los regímenes de prescripción tanto en materia penal como civil, en el que el primero responde a la concreción del principio de seguridad jurídica, en orden a establecer el momento en que la respuesta represiva de la administración resulta estéril para los fines de prevención/represión y en el que el segundo bajo igual predicamento de seguridad jurídica, responde a la necesidad de consolidar situaciones de hecho que garanticen la libre circulación de la riqueza y tráfico económico.

Que, como se desprende de la jurisprudencia analizada, por razones de seguridad jurídica, la potestad sancionatoria de la Administración se encuentra sometida al principio de prescriptibilidad de las acciones. No obstante aquello, en la actualidad esta materia carece de una regulación general, encontrando tratamiento excepcional en áreas específicas.

La ausencia de un régimen general en los términos señalados ha derivado en dos fórmulas de integración en materia sancionatoria: la solución que acude a las reglas del CC o bien, dirigirse a las establecidas en el CP, con el que compartiría una unidad ontológica al responder a un solo poder punitivo estatal. Siendo la primera la predominante de acuerdo a la jurisprudencia analizada.

Esta interpretación predominante, atenta contra la idea de construcción de esta disciplina como sistema. Pues ello deriva necesariamente en incongruencias teleológicas, al advertirse, entre estas, la intervención de intereses de naturaleza disímil, lo que ocasiona un fraccionamiento o desconexión insalvable del régimen supletorio con las notas del instituto receptor, pues como ya advertimos, su aplicación a la potestad sancionatoria importa aceptar que la Administración respecto de los bienes o intereses colectivos que es llamada a cautelar se equipara al acreedor negligente o pasivo, que tiene la libre disposición de sus bienes, y que la incompetencia temporal que de la prescripción se deriva, respondería, como ocurre en materia civil a la finalidad de resguardar el tráfico económico o libre circulación de la riqueza.

Asimismo, y por el contrario de lo establecido por la tesis predominante, los argumentos empleados para sustentar la supletoriedad del régimen patrimonial en desmedro del régimen penal resultan más aparentes que reales. Esto, pues no se advierten antecedentes legislativos y/o normativos que, a

luz de la idea sistema, permitan atribuirle vocación general en la materia. Por el contrario, el análisis práctico y de legislación especial, advierte mayor afinidad y coherencia con la regulación dispuesta para los injustos penales, tal como se concluye tanto de los antecedentes legislativos de aquellos casos en que el instituto cuenta con desarrollo normativo expreso, como, también, al efectuar una comparación con las reglas de cómputo, interrupción y suspensión expuestas de éstos con el régimen penal, en la que es posible advertir una identidad que, a nuestro juicio responde a una similitud en cuanto a sus finalidades. Similitud que debe orientar al legislador a que, en el ejercicio eventual de dar tratamiento normativo expreso en la materia, haga eco a las afinidades de la rama en asunto con la disciplina penal, valiéndose para la determinación de los plazos de inactividad, tal como ocurre en ésta última, de principios tales como el de proporcionalidad, a fin de asegurar que transcurrido el plazo establecido sea posible presumir que la actividad retributiva resultan estéril para los fines de disuasión o prevención.

Que, en tanto no se dicte norma expresa general en la materia, resulta afín a la pretensión de construir un sistema jurídico coherente, aplicar las reglas de prescripción penal, pudiendo acudir al criterio de proporcionalidad a efectos de determinar, en cada caso, el término de inactividad que se requiera para extinguir la responsabilidad infraccional o la imposición de la sanción, pudiendo estos ser 6 meses o 5 años, según corresponda.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina Citada

- AGLIATI, Gonzalo (2021): “Aporías en torno a la determinación del estatuto jurídico aplicable en materia de prescripción de las sanciones administrativas”, en: *Revista de Derecho, Valdivia* (Vol. XXXIV, N°2), pp. 335-345.
- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel y VODANOVIC HARLICKA, Antonio (2004): *Tratado de las Obligaciones* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- ANRIQUE, José (2019): “Argumentos para la imprescriptibilidad de la acción de reparación del daño ambiental en naturaleza”, en: *Estudios de Derecho Económico, Ambiental y Tributario* (Buenos Aires, Hammurabi).
- ARÓSTICA, Iván (2005): “Sanciones administrativas y prescripción”, en: *VV.AA. Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo* (Santiago, Conferencias Santo Tomás de Aquino), pp. 119-126
- BALMACEDA HOYOS, Gustavo (2010): “La Prescripción en el Derecho Penal Chileno”, en: CORRAL TALCIANI, Hernán (editor), *Cuadernos de extensión jurídica N° 21: Prescripción extintiva* (Santiago, Universidad de Los Andes), pp. 337-361.
- CAMACHO, Gladys (2010): *Tratado de Derecho Administrativo, t. IV: La Actividad sustancial de la Administración del Estado* (Santiago, Abeledo-Perrot Legal Publishing).
- CLARO SOLAR, Luis (1937): *Explicaciones de Derecho Civil Chileno y comparado tomo IX* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- CORDERO QUIZACARA, Eduardo (2020): “El plazo de prescripción de las infracciones y sanciones adminis-

- trativas ante el principio de proporcionalidad”, en: *Revista Chilena de Derecho* (Vol. 47, N° 2), pp. 359-384.
- DOMÍNGUEZ ÁGUILA, Ramón (2004): *Prescripción Extintiva, Doctrina y Jurisprudencia* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- DROMI, Roberto (1998): *Derecho Administrativo*, 7ª edición actualizada (Buenos Aires, Editorial Argentina).
- FARALDO, Patricia (2000): *Las causas de levantamiento de la pena* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro (2013): *Manual de Derecho Ambiental Chileno*, 3ª edición actualizada (Santiago, Thomson Reuters).
- FLORES RIVAS, Juan Carlos (2011): “Prescripción de las sanciones administrativas sanitarias ante la jurisprudencia administrativa y judicial”, en: CORRAL TALCIANI, Hernán (editor), *Cuadernos de extensión jurídica* N° 21: *Prescripción extintiva* (Santiago, Universidad de Los Andes), pp. 131-146
- GARRIDO MONTT, Mario (2010): *Derecho Penal*, t. I: *Parte General*, 4ª edición (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2019): “Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile”, en: *Revista de Derecho del Estado* (N°44), pp. 361-384
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2021): *Infracciones y Sanciones Administrativas* (Santiago, Der Ediciones).
- MARTÍNEZ PARDO, Vicente José (2011): “La Prescripción del delito”, en: *Revista Internauta de Práctica Jurídica* (N° 27), pp. 125-142.
- ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2021): “Caducidad o decaimiento administrativo por prescripción, preclusión y resolución”, en: *Revista jurídica digital UAndes* (5/1), pp. 105-137.
- MONTERO CARTES, Cristian (2015): “La Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio”, en: *Revista de Derecho Público* (Vol. 82), pp. 111-145.
- NIETO, Alejandro (2005): *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edición totalmente reformada (Madrid, Tecnos).
- OSORIO VARGAS, Cristóbal (2016): *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General* (Santiago, Thomson Reuters).
- PASTOR, Daniel (1993): *Prescripción de la persecución y Código Procesal Penal* (Buenos Aires, Editores del Puerto).
- PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel (2005): *Los Bienes. La propiedad y otros Derechos Reales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- RAGUÉS, Ramón (2004): *La prescripción penal: Fundamento y aplicación. Texto adaptado a la LO 15/2003 de reforma del Código Penal* (Barcelona, Atelier).
- ROMÁN CORDERO, Cristian (2008): “Derecho Administrativo Sancionador ¿Ser o no ser? He ahí el dilema”, en: VV.AA., *Derecho Administrativo, 120 años de cátedra* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), pp. 107-141.
- SALINAS ARANEDA, Carlos (2019): *Análisis crítico de las prerrogativas sancionatorias del Estado. Bases para la comprensión autónoma del Derecho Sancionador Regulatorio en Chile* (Santiago, Thomson Reuters).
- VALLEJOS GARRETÓN, Rodrigo (2016): “Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas”, en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (Vol. XLVII), pp. 281-301.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2019): “El Derecho Administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones durante 2019”, en: *Revista de Derecho Administrativo Económico de la Pontificia Universidad Católica de Chile* (N° 28), pp. 251-299.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2015): “Sistema y Autonomía de las disciplinas jurídicas. Teoría y técnica de los” Núcleos Dogmáticos”, en: *El Derecho, Diario de Doctrina y Jurisprudencia, Universidad Católica Argentina* (N° 13.731, año LIII).

VIAL DEL RÍO, Víctor (2004): *La tradición y la Prescripción como modos de adquirir el dominio en el Código Civil Chileno*, 3ª edición (Santiago, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile).

### **Jurisprudencia Citada**

Corte Suprema, 15 de octubre de 2009, Rol N°5702-2009

Corte Suprema, 30 de agosto de 2011, Rol N°7629-2009

Corte Suprema, 30 de agosto de 2011, Rol N°7629-2009

Corte Suprema, 22 de abril de 2011, Rol N°2501-2010

Corte Suprema, 26 de julio de 2011, Rol N°5455-2009

Corte Suprema, 22 de septiembre de 2011, Rol N°6068-2009

Corte Suprema, 24 de octubre de 2017, Rol N°21458-2015

Corte Suprema, 22 de noviembre de 2017, Rol N°10727-2016

Corte Suprema, 23 de noviembre de 2017, Rol N°12164-2017

Corte Suprema, 11 de diciembre de 2017, Rol N°27826-2017

Corte Suprema, 08 de enero de 2018, Rol N°2961-2017

Corte Suprema, 09 de enero de 2018, Rol N°11480-2017

Corte Suprema, 07 de mayo de 2018, Rol N°765-2018

Corte Suprema, 22 de octubre de 2018, Rol N°8157-2018

Corte Suprema, 23 de octubre de 2018, Rol N°44510-2017

Corte Suprema, 20 de mayo de 2020, Rol N°42787-2020

Corte Suprema, 05 de agosto de 2020, Rol N°33527-019

Corte Suprema, 22 de septiembre de 2020, Rol N°72002-2020

Corte Suprema, 10 de noviembre de 2020, Rol N°19.339-2019

Corte Suprema, 17 de noviembre de 2020, Rol N°29401-2019

Corte Suprema, 17 de noviembre de 2020, Rol N°23150-2019

Corte Suprema, 17 de noviembre de 2020, Rol N°242-2018

Corte Suprema, 17 de noviembre de 2020, Rol N°23.150-2019

Corte Suprema, 13 de octubre de 2021, Rol N°22.247-2021

Corte Suprema, 11 de febrero de 2022, Rol N 6945-2021

Tribunal Constitucional, sentencia de fecha 06 de agosto de 1996, Rol N°244-1996

Tribunal Constitucional, sentencia de fecha 11 de abril de 2006, Rol N°479-2006

Tribunal Constitucional, sentencia de fecha 13 de abril de 2006, Rol N°480-2006.

Contraloría General de la República, Dictamen N°14752-2005  
Contraloría General de la República, Dictamen N°30070-2018  
Contraloría General de la República, Dictamen N°62118-2009  
Contraloría General de la República, Dictamen N°24094-2019  
Contraloría General de la República, Dictamen N°15335-2011  
Contraloría General de la República, Dictamen N°13.657-2012  
Contraloría General de la República, Dictamen N°17885-2014  
Contraloría General de la República, Dictamen N°28226-2017  
Contraloría General de la República, Dictamen N°62118-2009  
Contraloría General de la República, Dictamen N°24.731-2019

#### **Normativa citada**

Código Civil

Código Penal

Ley N°18.575, orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, 1989

Ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, 1994

Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, 2010

Ley N°20.529, sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, 2011

Ley N°21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero, 2017