

## LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS <sup>1</sup>

La potestad administrativa sancionatoria confrontada con la prescripción nos plantea varias interrogantes, partiendo por la de indagar si es aplicable dicho instituto en este ámbito, esto es, si las infracciones administrativas prescriben cuando el órgano competente no ha procedido a su persecución durante un lapso más que razonable de tiempo<sup>2</sup>.

Conforme es dable apreciar, esta cuestión incide en una hipótesis de inactividad administrativa, al no ejercerse en absoluto la potestad sancionadora, pues no se da el impulso al procedimiento de rigor ni se aplica medida alguna contra los supuestos infractores.

El problema se plantea frente a los diversos casos de normas legales que establecen infracciones y sanciones sin regular la hipótesis de la prescripción de unas y otras. En efecto, la normativa vigente en Chile no regula la prescripción de las infracciones administrativas de un modo general, sino que únicamente se encuentra en preceptos específicos que recogen esta forma de extinción de la responsabilidad<sup>3</sup>.

Frente a semejante vacío<sup>4</sup> y por los motivos que se indicarán, postulamos que este asunto se resuelve aplicando las normas sobre prescripción contenidas en el Código Penal, relativas a las faltas.

A partir de lo ya dicho en cuanto a la identidad sustancial de penas y sanciones administrativas, cabe preguntarse *hasta cuándo* pueden aplicarse estas sanciones administrativas: si la autoridad conserva indefinidamente esa posibilidad (*sine die*), o si -por el contrario- en ellas tiene lugar la prescripción, institución procesal y de naturaleza sustantiva que se traduce en la extinción jurídico-material del ilícito. El tema, como se puede advertir, plantea

---

<sup>1</sup> Agradezco al profesor Iván Aróstica Maldonado sus valiosas observaciones y alcances en la revisión de este capítulo.

<sup>2</sup> Otra interrogante es de carácter procedimental, en el supuesto de haberse iniciado un procedimiento sancionatorio y estando éste interrumpido indefinidamente, y se refiere a cuáles son los efectos que esa paralización produce sobre tal procedimiento administrativo. Esta cuestión, por su naturaleza, será abordada en la parte referida al debido proceso.

<sup>3</sup> Como es el caso del art. 23 de la Ley de Bancos (DFL 3-97 (Hacienda); el art. 33 del DL 3.538 de 1980 SVS (cuatro años y dos años); art. 15 de la Ley 18.902 SISA (cuatro años y dos años).

<sup>4</sup> Precisamente esta anómala situación es la que pretende resolver el proyecto de ley sobre procedimientos administrativos sancionadores que reconoce como uno de los principios sustantivos del derecho sancionador la prescriptibilidad. Se dispone en el proyecto que "Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si las leyes respectivas no establecen plazos de prescripción, las infracciones prescribirán a los dos años de cometidas y las sanciones impuestas, a los tres años desde la notificación del acto sancionatorio firme. La prescripción de la infracción se interrumpe con el inicio del procedimiento sancionatorio, desde que el presunto responsable sea notificado de dicha circunstancia conforme a la ley. La prescripción de las sanciones aplicadas se interrumpe con el inicio del procedimiento de ejecución, desde que el sancionado sea notificado de dicha circunstancia conforme a la ley" (art. 10).

dos cuestiones precisas: (a) si en el campo de las sanciones administrativas opera la prescripción de las infracciones y, en caso de respuesta afirmativa, (b) la determinación de los plazos regulables.

#### 1. La prescripción de las infracciones administrativas

La pregunta de si el transcurso del tiempo, sin que el ilícito administrativo haya sido perseguido, hace cesar la potestad represiva del Estado, exige previamente una indispensable precisión. Desde luego, no se pretende sostener que la potestad, en cuanto tal, pueda extinguirse por no ejercerse por su titular dentro de cierto lapso, tanto porque lo anterior se opone al carácter irrenunciable de las atribuciones, cuanto porque su origen y supresión sólo han de encontrarse en un acto del constituyente o del legislador, tal como se desprende del artículo 62 inciso 4º N°2. Más bien se trata de hipótesis de caducidad o preclusión, en que el ejercicio de las potestades sancionadoras aparece impedido sólo para el caso concreto involucrado<sup>5</sup>.

Frente al problema planteado se ha sostenido que, en ausencia de norma y plazo especial, no hay lugar a la prescripción. Semejante interpretación restrictiva se pretende fundar en que, mientras en materia penal la falta de interés social para perseguir el esclarecimiento de un delito, después del transcurso del término que la ley prefija, sugiere la presunción de haber desaparecido los motivos de la reacción social defensiva, ello no ocurre en materia administrativa, en el que prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina; la potestad sancionadora puesta al servicio de esos valores permanentes y fundamentales, no puede admitir esa excepción a su ejercicio. Por las mismas razones, en aquellos casos en que el legislador excepcionalmente ha previsto la prescripción como instituto aplicable a la potestad administrativa sancionatoria, se ha exigido una interpretación estricta de los preceptos que la admiten.

Sin embargo, el principio de garantía penal, también informante del orden administrativo sancionador, requiere aplicar a éste el instituto de la prescripción, tanto para excluir la incertidumbre que generaría una indefinida posibilidad persecutoria de las infracciones, cuanto porque no cabe dispensar al infractor un trato más gravoso que el que se ofrece al delincuente o criminal, lo que nos induce a *entender inherente a la norma administrativa sancionadora el instituto de la prescripción*, aunque de modo expreso no se consigne en aquélla. Si la norma nada dice acerca de la prescripción, este silencio en ningún caso puede entenderse negativamente o como un rechazo, pues esto último habría requerido una mención expresa del legislador, habida cuenta que los principios inspiradores del orden penal han de aplicarse, “por

---

<sup>5</sup> En la literatura española especializada se ha descrito el impedimento del ejercicio de las potestades sancionadoras en casos de prescripción de sanciones o caducidad del procedimiento, como un bloqueo de las potestades administrativas. Vid. Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador* (2ª ed.), Tecnos, Madrid (2000), pp. 456 y ss.

regla general”, al derecho administrativo sancionador. Antes bien, tal silencio debe interpretarse como una aceptación tácita del régimen general del ilícito, comprensivo de sus manifestaciones administrativa y penal.

Sostener lo contrario, conduciría a la incoherencia de que, mientras la multa administrativa por ciertas infracciones sería imprescriptible, la pena o multa penal asociada a delitos que describen idénticos ilícitos que aquellas infracciones, sí lo sería. Y nótese que para ello incluso podemos tomar ejemplos especialmente graves como las infracciones que describe el artículo 15 de la Ley 18.410, en sus incisos 3º Nº1 y 4º Nº1 que considera hechos, actos o omisiones que “*hayan producido la muerte o lesión grave a las personas, en los términos del artículo 397 Nº1 del Código Penal*”, o que “*hayan causado lesiones que no sean las señaladas*”.

## 2. Plazo de la prescripción

Establecido lo anterior, ¿cuál sería entonces el plazo exacto de la prescripción?

Al efecto, dos posibilidades cabe entrever. Una alternativa sería considerar la trascendencia del ilícito administrativo perseguido, así como la entidad de la sanción pecuniaria impuesta (cuantía de la multa): la operación partiría por asimilar la infracción administrativa con los crímenes, simples delitos o faltas, según corresponda, y concluiría por aplicar los respectivos plazos de prescripción (10 años, 5 años ó 6 meses).

Sin embargo, el criterio antedicho constituye, éste sí, un indebido trasplante de los principios del derecho penal al campo de lo sancionatorio administrativo, puesto que, a lo que ni siquiera es falta penal leve sino infracción administrativa, se le termina aplicando una norma prevista para los crímenes o simples delitos.

Piénsese, para seguir con el ejemplo de la Ley 18.410, que ésta prevé como “infracción gravísima” los hechos, actos u omisiones que “*hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor, en forma significativa*” (artículo 15 inciso 3º Nº3); o como “infracción grave” cuando “*hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios*” (artículo 15 inciso 4º Nº2). Como se ve estamos en presencia de descripciones amplísimas -abiertas a una posterior interpretación abusiva-, por lo que la solución que antecede hace depender la aplicación de la prescripción del arbitrio administrativo, determinante de la calificación de los hechos y del monto de la sanción.

De allí que parece más acertada una solución monista: si el legislador no ha regulado un lapso especial de prescripción para las infracciones administrativas gravísimas, graves y leves, a ese sólo efecto cabría equipararlas a las faltas penales, en armonía con el artículo 501 del

Código Penal, de modo que el plazo en cuestión sería el de 6 meses que contemplan los artículos 94 y 97 del mismo cuerpo legal<sup>6</sup> 7.

### 3. Inicio del cómputo de la prescripción

<sup>6</sup> En ausencia de determinaciones legales específicas, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha concluido por extender a este ámbito las reglas generales de prescripción de las faltas del Código Penal, tal como lo consigna, entre otros, el dictamen 14.571 de 2005.

De un modo semejante, la jurisprudencia española de inicios de los setenta del siglo pasado, había invocado “el régimen general del ilícito, supraconcepto comprensivo de sus manifestaciones fenoménicas administrativa y penal, ilícito este último que por implicar un reproche social más profundo constituye el límite máximo de los demás, (lo que) permite la aplicación supletoria en esta materia del plazo de dos meses señalado (...) para la prescripción de las faltas, a no ser que se determinare otra cosa por leyes especiales (...)”. En García de Enterría, *El problema jurídico...*, cit

<sup>7</sup> En sentido contrario, la Corte de Santiago en sentencia de 3.4.1985, *Banco Nacional con Banco Central de Chile*, estableció que “12°— Que no tratándose de la aplicación de una sanción penal, sino de carácter administrativo, no resultan aplicables las normas de prescripción contempladas en el Código Penal” (RDJ t.82 (1985), 2.2.

En la sentencia de un tribunal tributario de Santiago de 27.5.1997, *Sociedad Manufacturera de Caucho, Tejidos y Cueros Catecu S.A con Servicio de Impuestos Internos*, se estableció “8) Que, en cuanto a la prescripción de 6 meses alegada por la reclamante fundada en el art. 94 del Código Penal cabe señalar, que siendo dicho precepto legal una norma de Derecho Penal, y por ende de Derecho Público, su interpretación es restrictiva y no susceptible de analogía. Rige en esta materia el principio de legalidad o reserva, no pudiendo existir más delitos que los que la ley tipifica como tales. De tal forma, constituyendo las faltas una categoría de delito, no es lícito calificar como tales, conductas que el legislador no ha tipificado, como para incluir dentro de ese concepto infracciones tributarias como la de autos. 9) Que, no siendo aplicable la prescripción sustentada del Código Penal, es necesario recurrir a las normas interpretativas de las arts. 19 al 24 del Código Civil, sobre el espíritu general de la legislación y equidad natural. En efecto, el Código Tributario contempla la institución de la prescripción en su articulado, por lo que al no referirse expresamente a la prescripción de las infracciones, se desprende claramente que es la general de 3 y 6 años, establecida en los artículos 200 y 201 del Código Tributario.” Apelada que fuera esta resolución, la Corte de Santiago (30.5.2000), estableció “1°.- Que la sanción que se viene aplicando está contemplada en el primero de los preceptos del Título II del Libro homónimo del Código Tributario que precisamente culmina con la disposición de su artículo 114, conforme a la cual las acciones penales corporales y las penas respectivas prescribirán de acuerdo con las normas señaladas en el Código Penal; 2°.- Que si se tiene en cuenta que la multa de que se trata ha de enmarcarse en lo que por su naturaleza el derecho sancionatorio reconoce como falta, es perentorio sujetarse al término del artículo 94 del Código Penal, que establece para la acción relativa a faltas, una prescripción de seis meses, la que debe contarse desde la fecha de ocurrencia del hecho que la genera, por expreso mandato de su artículo 95”. Deducida casación en contra de esta sentencia por haberse denunciado infracción en la aplicación de la ley, el asunto sería resuelto por la Corte Suprema en sentencia de 23 de mayo de 2001. “9°) Que, efectivamente, por ley N°19.506, publicada en el Diario Oficial de 30 de julio de 1997 se modificó, entre otras disposiciones, el artículo 200 del Código Tributario, agregándosele un inciso final, en el cual se establece que “las acciones para perseguir las sanciones de carácter pecuniario y otras que no accedan al pago de un impuesto, prescribirán en el plazo de tres años contados desde la fecha en que se cometió la infracción”; 10°) Que la referida modificación ha dejado en claro que, antes de su vigencia, no existía norma expresa que reglara el tiempo en que prescribían las acciones del Fisco para perseguir la aplicación de sanciones pecuniarias como la de autos; en consecuencia, y tratándose de normas especiales, debe entenderse que en lo no contemplado expresamente en los artículos 200 y 201 del Código Tributario, deben aplicarse supletoriamente las normas del derecho común que, según la materia específica, correspondan; 11°) Que el procedimiento que dio lugar a la sentencia en alzada corresponde al especial regulado por los números 1 al 9 del artículo 161 del Código Tributario para la aplicación de las multas por el Director Regional de Impuestos Internos, y no el que se inicia con acción penal ante la jurisdicción ordinaria a que se refiere el número 10 de esa disposición, de modo que aun cuando el ilícito que provocó la sanción también pudiese haber dado lugar a una acción criminal por la comisión de un delito, resulta evidente que en la especie el procedimiento infraccional persigue la sanción de una mera falta, con la consecuencia de que corresponde dar esa calificación y no la de un delito al ilícito objeto de estos autos; 12°) Que, en la especie, se trataba de hacer efectiva, la responsabilidad infraccional del contribuyente por hechos acaecidos antes de la ley N° 19.506, consistentes en pérdida de facturas emitidas, lo que el contribuyente puso en conocimiento del Servicio el día 7 de julio de 1994, habiendo ocurrido el hecho el día 27 de junio del mismo año; la denuncia, por su parte, se formuló el día 16 de agosto de 1995, de modo que el derecho común aplicable es el Código Penal, específicamente su artículo 94, en cuanto dispone que, respecto de las faltas, la acción prescribe en seis meses, y su artículo 95, que determina que ese tiempo se cuenta desde el día de la comisión del hecho respectivo, en el presente caso, en la fecha precitada; 13°) Que, en consecuencia, la sentencia no ha incurrido en error de derecho al aplicar en el caso de autos las disposiciones citadas del Código Penal; por lo anterior, el recurso de casación en el fondo deducido no puede prosperar y debe ser desechado”.

Finalmente cabe advertir otro problema asociado a la prescripción de las infracciones administrativas, en lo que incide con la determinación del *dies a quo*, esto es, el momento en que empieza a correr la prescripción.

Aquí también cabe imaginar dos posibilidades: (1) ya sea desde el día en que se comete la infracción, o (2) ya sea desde que la Administración toma conocimiento de la misma, alternativa ésta última que no aparece como razonable ni justa desde que sujeta la aplicación del instituto de la prescripción a la voluntad no verificable de la autoridad administrativa. Entendemos que en este caso también resultan aplicables los principios del derecho penal, conforme a los cuales la prescripción ha de empezar a correr desde el día en que se comete la infracción. Al respecto, la jurisprudencia española citada por Nieto ha establecido que "... hay que atender como *dies a quo* del plazo de la prescripción de las infracciones continuadas o de tracto sucesivo, no la de los actos, hechos y operaciones iniciales sino a los finales o de terminación de un procedimiento complicado y que inexcusablemente se prolonga en el tiempo a través del cumplimiento de diversas operaciones (materiales y jurídicas) o fases."<sup>8</sup>

En síntesis, por minucioso y detallista que sea el legislador al conferir potestades sancionadoras a la Administración, no es extraño que se le escape proyectar todas las reglas básicas o principios fundamentales que deben gobernar el ejercicio de dichas atribuciones represivas. En tales circunstancias, son traspolables a las infracciones administrativas, los principios que informan a las penas penales, en atención a la unidad fundamental del derecho punitivo, tal como lo ha precisado nuestra jurisprudencia y ello porque las sanciones administrativas y las penas penales no revisten diferencia esencial o de fondo alguna, conforme demuestra la historia fidedigna y el tenor literal del artículo 20 del Código Penal.

#### 4. La prescriptibilidad en el proyecto de ley

El proyecto de ley de bases de los procedimientos administrativos sancionadores reconoce como principio sustantivo del derecho administrativo sancionador que las infracciones y sanciones prescriban según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Sin embargo, si las leyes respectivas no establecen plazos de prescripción, las infracciones prescribirán a los dos años de cometidas. Respecto de las sanciones impuestas, éstas prescriben a los tres años desde la notificación del acto sancionatorio firme.

No se prevé en el proyecto, la situación de las infracciones continuadas o de tracto sucesivo, en cuanto al momento desde el cual se debe empezar a contar la prescripción. Al efecto, nos remitidos a lo expresado más arriba y a la jurisprudencia y autores allí indicados.

---

<sup>8</sup> Tribunal Supremo español, *Martín Martín* (19.10.1981) y *Sánchez Andrade* (27.9.1984), citados en Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos 1994, Segunda Edición, p. 473.