

CGR y su contribución al ejercicio de la potestad sancionadora

Dictamen N° 14.571, de 2005, reconoce la STC 244 y la aplicación matizada de principios.

Dictamen N° 63.697, de 2011, sobre los principios de legalidad y tipicidad.

Dictamen N° 52.175, de 2014, precisa la necesidad de respetar el procedimiento sancionador legalmente establecido

Dictamen N° 9.735, de 2020, sobre juridicidad de la circular N° 3, de 2019, de la DGA, que instruye sobre la apertura de períodos de información previa.

Dictámenes N°s. N° 298, de 2014 y 20.065, de 2017, sobre *non bis in ídem*...



Evolución histórica de CGR en materia de prescripción

Etapa 1: Imprescriptibilidad

Dictamen N° 35.991, de 1982 prescripción no es aplicable respecto de multas que apliquen SAG o Servicios de salud, por cuanto no existe disposición alguna que permita al infractor oponer ante las autoridades administrativas la excepción de prescripción liberándose así del pago e impidiendo que se adopten las medidas de apremio que esa misma legislación contempla (proscripción de analogía).

Etapa 2: 2005-2019: Prescriptible, plazo de las faltas Código Penal

Dictamen N° 14.571, de 2005, sobre prescripción de la responsabilidad de los instaladores de gas sometidos a la fiscalización de la SEC.

Dictamen N° 28.226, de 2007

- Complementa el dictamen anterior: las reglas de prescripción del Código Penal se aplican respecto de las infracciones y sanciones, en la medida que no exista una norma especial que regule la materia.
- Deja sin efecto el oficio N° 35.991, de 1982.

Etapa 3: 2019 a la fecha: Prescriptible conforme al plazo de las obligaciones civiles (prescripción extintiva).

Dictamen N° 24731, de 2019...

Otros temas

- Cuando se autorizaba el auxilio de la fuerza pública, CGR se encargaba de dar cuenta de la prescripción de la medida (oficio de representación N° 55.801, de 2009) o hacía presente el plazo (oficios de alcance N°s. 52.420, 52.418, N° 65.616, todos de 2009).
- No se ajustó a derecho que la SEREMI suspendiera **retroactivamente** la prescripción del cobro de las multas (dictamen N° 40.245, de 2015).
- Sobre la suspensión de la prescripción: la entidad administrativa puede disponer la **suspensión de los efectos del acto en forma general**, sin que corresponda que aquella se ordene única y específicamente respecto de la prescripción (dictamen N° 30.871, de 2016).

Otros temas

- **Mérito ejecutivo:** v. g.r sanciones sanitarias
- **Cómputo:** No se considera el plazo de los recursos: dictamen N° 1752, de 2017 (jibarización).
- **Dilación o demora:** la sola demora en la tramitación de un sumario sanitario no trae consigo la caducidad o decaimiento del procedimiento ni la invalidación de los actos administrativos que lo integran (dictámenes N°s. 4.571 y 21.876, ambos de 2015). En dictamen N° 6.266, de 2020, los plazos no son fatales y por lo tanto no opera la caducidad del PA.
- **Prescripción de la reincidencia:**

Otros temas

- Cuando se autorizaba el auxilio de la fuerza pública, CGR se encargaba de dar cuenta de la prescripción de la medida (oficio de representación N° 55.801, de 2009) o hacía presente el plazo (oficios de alcance N°s. 52.420, 52.418, N° 65.616, todos de 2009).
- No se ajustó a derecho que la SEREMI suspendiera **retroactivamente** la prescripción del cobro de las multas (dictamen N° 40.245, de 2015).
- Sobre la suspensión de la prescripción: la entidad administrativa puede disponer la **suspensión de los efectos del acto en forma general**, sin que corresponda que aquella se ordene única y específicamente respecto de la prescripción (dictamen N° 30.871, de 2016).



-
-
-
- Di
- tra
- cor
- pro
- adm
- N°s.
- dicta
- son
- caduc
- Prescr

Otros temas

- **Mérito ejecutivo:** v. g.r sanciones sanitarias
- **Cómputo:** No se considera el plazo de los recursos: dictamen N° 1752, de 2017 (jibarización).
- **Dilación o demora:** la sola demora en la tramitación de un sumario sanitario no trae consigo la caducidad o decaimiento del procedimiento ni la invalidación de los actos administrativos que lo integran (dictámenes N°s. 4.571 y 21.876, ambos de 2015). En dictamen N° 6.266, de 2020, los plazos no son fatales y por lo tanto no opera la caducidad del PA.
- **Prescripción de la reincidencia:**

Dictamen N° 16.165, de 2014

Sobre reglas aplicables a los sumarios sanitarios en materia de reincidencia, plazos de tramitación, notificaciones, prescripción de sanciones y suspensión de actos administrativos.

El **artículo 174 del Código Sanitario** reconoce la reincidencia como una circunstancia que permite aumentar la sanción de multa que sea aplicable a una infracción a las disposiciones a las que alude esa norma y que concurre cuando el sujeto en cuestión ha sido castigado anteriormente por otra u otras vulneraciones.

Las infracciones previas a ponderar para los efectos de la reincidencia son aquellas que revisten **similar naturaleza a la que se castigará** y que **han sido objeto de una sanción ejecutoriada (interpretación restrictiva)**.

"Por su parte, **en cuanto a la prescripción de la reincidencia**, debe consignarse que si bien el Código Sanitario no señala el plazo aplicable al efecto, **resulta factible considerar** -en concordancia con el criterio interpretativo enunciado en la primera parte del presente oficio- **la normativa contenida en el Código Penal**, cuyo **artículo 494 bis, inciso final**, previene que la agravante regulada en el inciso que lo precede -relativo a la **reincidencia en hurto falta frustrado**- prescribirá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, agregando que "Tratándose de faltas, el término de la prescripción será de 6 meses."."

Análisis del dictamen N° 24731, de 2019

Antecedentes previos:

- Solicitud de pronunciamiento complementario de la UAF
- Plazo de prescripción de la acción para perseguir las infracciones al artículo 3° de la ley N° 19.913,

Dictamen N° 28.182, de 2015

El plazo de prescripción del artículo 94 del Código Penal no resulta aplicable a la obligación de informar prevista en el artículo 3° de la ley N° 19.913.

Dictamen N° 26.724, de 2016

- Sanciones por infracción al artículo 3° de la ley N° 19.913 son de naturaleza administrativa.
- Plazo de prescripción de la acción para perseguir su incumplimiento se computa desde que el obligado toma conocimiento que una operación determinada tiene o adquiere el carácter de sospechosa.

1. Analogía

"[...] cuando no existe un texto legal claro e inequívoco, resulta posible la aplicación por analogía de instituciones correspondientes a otras ramas del Derecho para resolver situaciones no reguladas expresamente, corresponderá buscar en aquellas alguna norma que resulte conciliable con el asunto de que se trata (aplica criterio del dictamen N° 14.571, de 2005*, entre otros)."

Comentarios:

- Distinción: *in bona partem v/s in mala partem*.
- El proyecto de ley establecía que las disposiciones que definan infracciones y sanciones administrativas no serían susceptibles de aplicación analógica (art. 6° inciso final, en relación con el art. 27.4 de la LRJSP).
- Prohibición de la analogía en cuanto a las sanciones (dictámenes N°s. 21.464, de 1989; 29.136, de 1999 y 14.571, de 2005).
- Analogía favorable: considerar circunstancias atenuantes no reguladas en la ley.
- Analogía desfavorable: considerar circunstancias agravantes de la responsabilidad.

¿Podemos considerar el aumento de plazo como analogía favorable para el infractor?

- Protección a través del efecto pro futuro o no retroactivo (**aunque solo de las infracciones**)

2. ¿Diferencias cualitativas?

"[...] hasta ahora, que **no habiendo regulación especial** en relación a esta potestad sancionadora y a la prescripción respectiva, **se debe recurrir a la regla general** contenida en los artículos 94 y 95 del **Código Penal**, según la cual la responsabilidad infraccional se extingue en el plazo asignado a las faltas, a saber, seis meses contado desde el día en que se hubiere cometido el ilícito (dictámenes N°s. 59.466, de 2015 y 26.202, de 2017, entre otros).

Sin embargo, se ha estimado necesario realizar un **nuevo estudio** de la materia, ya que si bien el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador tienen elementos comunes, **no es posible soslayar que regulan ámbitos sustancialmente diferentes**, teniendo particularidades y características propias que reclaman repensar la aplicación que, por defecto, se ha dado a las normas y principios del primero al ámbito en análisis.

2. ¿Diferencias cualitativas?

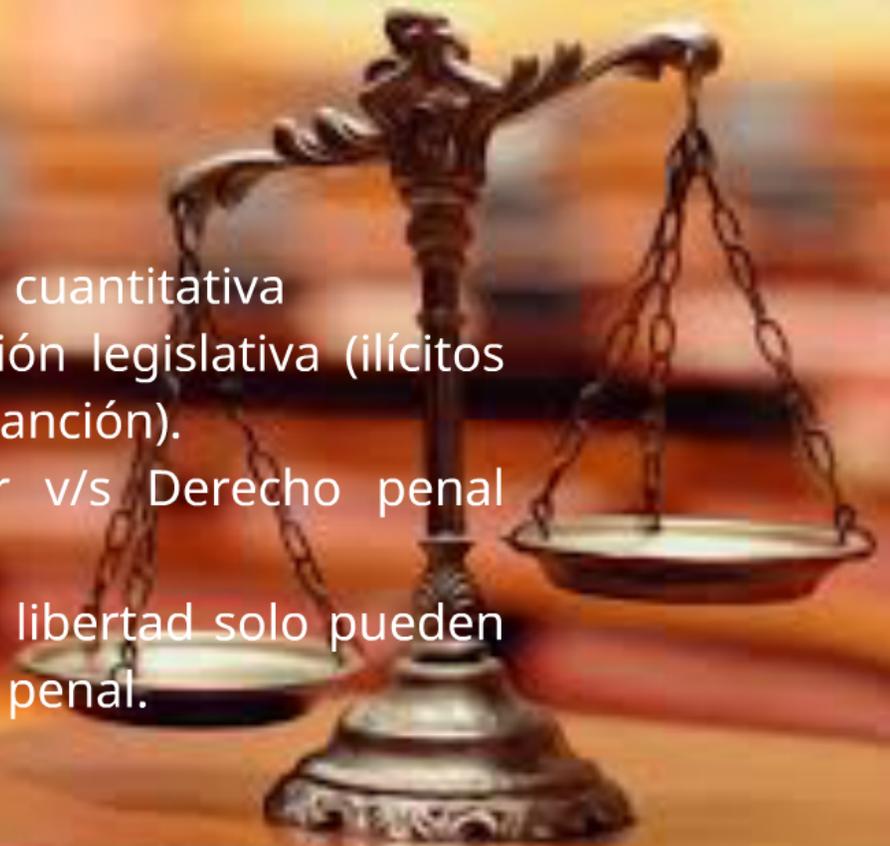
	Penal	Administrativo
Objeto del procedimiento	La verificación de un hecho punible descrito por la ley -a fin de determinar responsabilidades e infligir la pena correspondiente-	Persiguen determinar el cumplimiento formal y sustantivo de una determinada regla y reaccionar frente a su inobservancia, a través de una potestad asignada a la Administración.
Naturaleza de la potestad	Jurisdiccional	Administrativa (actividad de policía/orden público).
Fin de la potestad	Represivo/Retributivo Prevención general y/o especial	Los órganos de la Administración de prerrogativas o poderes para resguardar el interés general y alcanzar los fines que la justifican, al tiempo de asegurar un conjunto de garantías a los ciudadanos frente al ejercicio de esas potestades públicas.

Con ello... no resulta necesario acudir a las reglas penales *para asegurar derechos a los particulares*, puesto que a esa labor se avoca también el Derecho Administrativo, particularmente a través de la regulación del acto y el procedimiento administrativo.

2. ¿Diferencias cualitativas?

Comentarios:

- Distinción cuantitativa o cuantitativa
- Tesis formalistas: decisión legislativa (ilícitos pendulares o de doble sanción).
- Derecho penal nuclear v/s Derecho penal colateral
- Las penas privativas de libertad solo pueden ser impuestas por la vía penal.



3. La supletoriedad de la Ley N° 19.880

"[...] consagra diversos principios y reglas adjetivas encaminados a proteger los derechos de los interesados en el procedimiento, los que resultan especialmente aplicables a la potestad sancionadora, sin perjuicio de la aplicación preferente de reglas especiales contenidas en normas de rango legal. Entre ellas, los principios de probidad, transparencia, imparcialidad, contradictoriedad e impugnabilidad constituyen manifestaciones de la finalidad de garantía que reconoce el Derecho Administrativo al procedimiento."

Comentarios:

- Ley vigente desde 2003... su relación con el proyecto de 2004...
- No cabe duda de su aplicación, pero no es una ley de PAS.
- No reconoce principios sustantivos ni procedimentales en materia de DAS
- Dicha ley no contiene regla de prescripción ni tampoco de interrupción o suspensión.
- El proyecto: 2 años las infracciones desde cometidas y 3 años las sanciones desde la notificación del acto sancionatorio.

4. La falacia de los matices...

"[...] conviene recordar que tanto la jurisprudencia administrativa de este origen como la judicial habían venido sosteniendo que la aplicación del Derecho Penal al ámbito en análisis no era automática, **sino que reconocía matices y exigía un análisis especial, lo que evidencia la dificultad de trasladar categorías propias de la sede penal a una diversa.**"

Comentarios:

- A diferencia de la legalidad y la tipicidad (*¿límite?*), la prescripción, el *non bis in ídem*, la responsabilidad personal o la culpabilidad NO SE MATIZAN.
- Se trata de una discusión en cuanto al régimen jurídico aplicable y a la procedencia o no de ciertas instituciones v. gr. los concursos, el error, la transmisibilidad de las sanciones, etc.

5. Coherencia con la doctrina de la CS

"[...] Descartada la necesaria aplicación de las normas y principios del Derecho Penal al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración para alcanzar la finalidad garantista que la justificaba, resulta menester entonces acudir al Derecho común en aquellas materias no reguladas por el Derecho Administrativo, el que en nuestro caso corresponde al Código Civil."

Comentarios:

- ¿Qué hacemos con los demás vacíos? ¿El Derecho común nos puede ayudar? V. gr. concursos, error, capacidad, causales de justificaciones, eximentes, etc.
- ¿Qué pasa con el principio de proporcionalidad? Ilícitos graves y leves prescriben en el mismo plazo...

La prescripción: una tarea pendiente

- **Necesidad de regulación a nivel sectorial:** diversos plazos...
- **Regulación parcial:** no siempre se considera a la infracción y a la sanción.
- **Gravedad:** no distingue la gravedad de la infracción.
- **¿Suspensión e interrupción?** No en todos los casos.
- **¿Caducidad?** confusión.
- **Diversidad de infracciones:** necesidad de distinguir sus tipos para determinar la forma de cómputo...

TIPOS DE INFRACCIONES



Un resumen de plazos...

Órgano	Regulación	Fundamento legal
SVS	Infracción: 4 años de cometido el hecho o de ocurrida la omisión Sanción: 2 años desde que se hizo exigible	Art. 33 DL N° 3538
SBIF	Infracción: Regla general: 3 años desde cometido el hecho o de ocurrir la omisión. Excepción: 6 años cuando se actuó con dolo. Suspensión: por inicio de la investigación.	Artículo 23 Ley General de Bancos
CMF	Infracción: 4 años de cometido el hecho o de ocurrida la omisión Interrupción: por la formulación de cargos Suspensión: por denuncia o reclamo Sanción: 2 años desde que se hizo exigible	Artículo 61, Ley N° 21.000
SUSESO	No se contemplan plazos.	Ley N° 16.395
SuperSalud	No se contemplan plazos.	DFL N° 1, Ministerio de Salud, de 2005
SuperPensiones	No se contemplan plazos.	DL 3.500
SEC	Caducidad: 3 años desde la infracción (hecho u omisión) No regula suspensión ni interrupción No regula la prescripción de la sanción	Artículo 17 bis, Ley N° 18.410
SISS	Caducidad: 4 años desde cometida la infracción Sanción: 2 años desde que se hizo exigible No regula suspensión ni interrupción	Artículo 15 Ley N° 18.902
SCJ	Infracción: 3 años desde cometida Interrupción: con la notificación de la formulación de cargos.	Artículo 56 bis Ley N° 19.995,
SMA	Infracción: 3 años desde cometidas Interrupción: con la formulación de los cargos Sanción: 3 años desde que el acto haya quedado a firme Interrupción: por la notificación del respectivo procedimiento de ejecución o de la formulación de cargos por incumplimiento, según la naturaleza de la sanción aplicada.	Artículo 37 y 44 Ley N° 20.417
SuperEduc	¿Caducidad/prescripción?: 6 meses desde cometida la infracción Suspensión: inicio de la investigación Caducidad del procedimiento: deberá concluir en un plazo que no exceda de 2 años.	Artículo 86 Ley N° 20.529,
Sanitaria	No se contemplan plazos.	Código Sanitario
UAF	No se contemplan plazos.	Ley N° 19.913

Conclusión

- Notable trabajo jurisprudencial.
- La prescripción debe ser regulada por ley.
- Su regulación debe atender a criterios de proporcionalidad y gravedad.

en
a

licable respecto de
r cuanto no existe
nte las autoridades
dote así del pago e
nio que esa misma

o Código Penal
de la responsabilidad
ión de la SEC.

as de prescripción del
ciones y sanciones, en
ue regule la materia.

forma al plazo de las





rosa.gomez@pucv

