



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen	014571N05			
Estado	Reactivado, Alterado	Nuevo	NO	Carácter NNN
NumDict	14571	Fecha emisión	22-03-2005	
Orígenes	DJU			

Referencias

-

Decretos y/o Resoluciones

-

Abogados

[jpm](#)

Destinatarios

[superintendente de electricidad y combustibles](#)

Texto

compete a contraloria pronunciarse sobre la prescripcion de la responsabilidad de los instaladores de gas sometidos a la fiscalizacion de la superintendencia de electricidad y combustibles, aun cuando el art/19 de la ley 18410 contemple un procedimiento especial de reclamacion judicial, ello porque no se trata de un asunto sometido al conocimiento de los tribunales de justicia y se trata de la emision de un pronunciamiento de caracter general en una materia que esta en la esfera de competencia de contraloria. la ley 18410 faculta a esa superintendencia para fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias relativas a las instalaciones de gas y, asimismo, para aplicar sanciones especificas en caso que, acorde al procedimiento que establece ese texto, detecte infracciones a tales normas, no obstante la ley no ha regulado la prescripcion de aquellas. la potestad disciplinaria es una manifestacion de la potestad sancionadora del estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del estado, razon por la cual ha entendido tambien que los principios del derecho penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario. asimismo, en aquellos casos en que no exista un texto legal claro e inequivoco, procede aplicar por analogia instituciones correspondientes a otras ramas del derecho para resolver situaciones no regladas expresamente, de manera que los principios del derecho penal son aplicables en materia sancionadora, lo que se confirma en temas tales como la irretroactividad de las normas sancionadoras, conforme al cual solo pueden aplicarse aquellas sanciones vigentes al momento de cometerse la falta investigada, a menos que esta tenga asignada una sancion menor acorde con la nueva legislacion, en cuyo caso correspondera aplicar la sancion mas benigna o favorable al funcionario aun cuando haya sido establecida con posterioridad; el principio non bis in idem; la prohibicion de la analogia en cuanto a las sanciones; y el principio pro reo, entre otras materias. asi, atendida la inexistencia de norma especial que regulen la prescripcion de las infracciones en la materia consultada, la consideracion del

principio básico de la seguridad jurídica y la garantía constitucional relativa a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de las personas para la aplicación de las sanciones que administrativamente disponga la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, ese organismo debe tener en consideración las normas pertinentes sobre prescripción establecidas en el derecho penal. Considerando que el código penal establece plazos de prescripción distintos según se trate de faltas, simples delitos o crímenes y que resulta inadmisiblesimilar para estos fines las infracciones de que se trata a crímenes o simples delitos, el plazo de prescripción que corresponde aplicar para tales infracciones es el fijado para las faltas en el art/94 del código penal, esto es, el plazo de seis meses

Acción

aplica dictámenes 76683/79, 1858/80, 20034/92, 1497/93,, 1509/93, 5109/93, 17635/96, 5061/98, 49523/99, 11105/2000,, 47737/2000, 50013/2000 bis, 39447/94, 45905/76, 88303/76, 20991/84,, 25961/2000, 3858/2001, 6926/2001, 38075/2002, 27108/69, 21815/83,, 41736/2004, 21464/89, 29136/99, 81058/74, 16141/77, 20991/84
reconsidera dictamen 7896/2003

Fuentes Legales

cpe art/94, ley 18410 art/19 inc/1, ley 18410 art/2 ley 18410 art/15 inc/1, ley 18410 art/16, ley 18410 art/17 ley 10336 art/6 inc/3, cci art/3 inc/fin, pol art/19 num/3 dl 3464/80

Descriptor

[prescripción responsabilidad instaladores de gas](#)

Texto completo

N° 14.571 Fecha: 22-III-2005

Se han dirigido a esta Contraloría General los señores XX e YY en representación, según indican, de la empresa Abastecedora de Combustibles SA., Abastible SA., solicitando la reconsideración del Oficio N° 7.896 de 2003, a través del cual este Organismo Fiscalizador se abstuvo de pronunciarse sobre una consulta formulada por los mismos recurrentes recién señalados -la Referencia N° 4.446, también de 2003, relativa a la prescripción de la responsabilidad de los instaladores de gas sometidos a la fiscalización de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles-, en atención a que el artículo 19 de Ley N° 18.410 contempla un procedimiento especial de reclamación judicial y a que el artículo 6° de Ley N° 10.336, previene que a esta Contraloría General "no le corresponde intervenir ni informar asuntos cuyo conocimiento se encuentre entregado al conocimiento de los Tribunales de Justicia".

Los peticionarios requieren que esta Contraloría General reconsidere la abstención aludida y en definitiva emita el pronunciamiento que en su oportunidad solicitaron sobre la materia ya indicada.

I. COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ASUNTOS DE CARÁCTER LITIGIOSO.

Señalan los recurrentes que el aludido Oficio N° 7.896 de 2003, se fundamenta en que la empresa que representan puede utilizar el procedimiento judicial previsto en el artículo 19 de Ley N° 18.410, que creó la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, por lo que, como este Organismo Fiscalizador se encuentra impedido de intervenir e informar asuntos cuyo conocimiento esté entregado al conocimiento de los Tribunales de Justicia, éste carecería de competencia para intervenir en el asunto que les interesa.

Sin embargo, indican que Abastible SA. no ha sido sancionada administrativamente en los

últimos años, motivo por el cual carece de legitimación activa para reclamar por la vía judicial prevista en el citado artículo 19. Agregan que como esa sociedad no puede hacer uso de la vía judicial, el oficio de abstención impugnado clausura también la vía administrativa, dejando en esta materia a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles al margen del control jurídico, y a la recurrente en la indefensión.

Requerida para que informase sobre el particular, la mencionada Superintendencia ha indicado que esta Contraloría General no tiene competencia para pronunciarse en la materia, atendido que se encuentra inhibida de intervenir o informar en asuntos de naturaleza litigiosa como acontecería en la especie.

Sobre el particular, y luego de un nuevo estudio de la normativa que regula tanto el procedimiento especial de reclamación previsto en el artículo 19 de Ley N° 18.410, como las atribuciones de esta Contraloría General, y de los antecedentes aportados por la empresa recurrente y por la Superintendencia del ramo, este Organismo Fiscalizador ha estimado procedente reconsiderar el Oficio N° 7.896 de 2003, y pronunciarse sobre el fondo de la materia consultada originalmente -mediante la Referencia N° 4.446 de 2003-, por los interesados.

En efecto, debe precisarse que de conformidad con el inciso tercero del artículo 6° de Ley N° 10.336, "la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado".

Por su parte, el inciso primero del artículo 19 de Ley N° 18.410, señala que los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia aludida "no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que les corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas", ante la Corte de Apelaciones respectiva, siguiendo el procedimiento que la misma norma previene para tal efecto.

Ahora bien, en el caso en comento no existe constancia de que la empresa recurrente haya sido objeto de sanciones, por la materia que interesa, aplicadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, como tampoco de que existan litigios pendientes que involucren a esa sociedad con la repartición aludida, de modo que no se cumple el supuesto que el inciso tercero del artículo 6° de Ley N° 10.336, contempla para limitar la competencia de este Organismo Fiscalizador.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que el procedimiento judicial especial previsto en el artículo 19 antes citado está previsto en favor de quienes han sido afectados por una resolución sancionatoria de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, de manera que de mantenerse el criterio del Oficio N° 7.896, la entidad recurrente tampoco podría, en definitiva, solicitar a esta Contraloría General un pronunciamiento sobre la juridicidad de las actuaciones de la referida Superintendencia, lo que implicaría, por una parte, dejar en la indefensión a quienes se encuentren en la situación descrita, y por la otra, excluir del control de la Contraloría General a una parte importante de la actividad de un Organismo de la Administración sujeto a su fiscalización.

En este contexto, dado que en la especie no existe un asunto que esté sometido al conocimiento de los Tribunales de Justicia, y que en la especie se trata de la emisión de un pronunciamiento de carácter general en una materia que está en la esfera de competencia de la Contraloría General, corresponde reconsiderar el Oficio de abstención N° 7.896 de 2003, y pronunciarse sobre el fondo de la Referencia N° 4.446, también de 2003.

II. PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS INSTALADORES DE GAS.

En cuanto al fondo del asunto planteado por los recurrentes, resulta útil recordar que mediante la Referencia N° 4.446, de 2003, los representantes de Abastible SA. sostuvieron

que la potestad disciplinaria de los Organos de la Administración es una manifestación del ius puniendi del Estado, por lo que a su juicio los principios de derecho penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario. Por tal motivo, concluyeron que la responsabilidad administrativa de los instaladores de gas prescribe de conformidad con las normas generales del derecho, en especial, con las normas del derecho penal.

No obstante, indican que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles ha aplicado sanciones a instaladores de gas por hechos ocurridos hace cinco o más años, desconociendo la aplicación de la prescripción correspondiente, lo cual afecta directamente a esa empresa como empleadora de muchos de los sancionados.

Por su parte, la Superintendencia aludida argumenta que las disposiciones de derecho público son de derecho estricto y en ningún caso susceptibles de aplicación analógica como lo pretenden los recurrentes. Agregan que "la responsabilidad de los instaladores de gas es permanente, porque se parte del supuesto que las graves transgresiones que vulneran la seguridad de las personas, se mantienen vigentes día a día, en tanto no se resuelvan los problemas que significan una amenaza continua y actual sobre la seguridad de los usuarios".

Agrega el servicio informante que aceptar la tesis planteada por los peticionarios "significaría que quedarían impunes graves transgresiones a la normativa de seguridad", las que "se sanearían por el transcurso del tiempo, aunque las deficiencias en la instalación continúen, y se mantenga la amenaza real y permanente a la seguridad de las personas", y, a continuación cita diversos fallos de los Tribunales de Justicia que, en su concepto, confirman que la responsabilidad de los instaladores de gas es permanente.

A su turno, a solicitud de este Organismo de Control, la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, también emitió su opinión sobre la materia, haciendo suyo el informe de la Superintendencia ya mencionada.

Al respecto, esta Contraloría General debe manifestar primeramente, en cuanto a los fallos judiciales que invoca en apoyo de su tesis la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que -como se ha expresado en una reiterada jurisprudencia administrativa, contenida, entre otros, en los Dictámenes N°s. 70.003 de 1977, 76.683 de 1979, 1.858 de 1980, 20.034 de 1992, 1.497, 1.509 y 5.109 de 1993, 17.635 de 1996, 5.061, de 1998, 49.523, de 1999, y 11.105 y 47.737, ambos de 2000- conforme lo dispone el artículo 3°, inciso final, del Código Civil, las sentencias de los Tribunales de Justicia producen efectos relativos, vale decir, no tienen fuerza obligatoria sino en las causas en que actualmente se pronuncian, alcanzando sólo a quienes han sido parte en el litigio, de tal manera que la circunstancia de que los Tribunales de Justicia se hayan pronunciado sobre situaciones similares no empece a quienes no han sido parte de la respectiva acción judicial ni inhibe a este Organismo de Control para conocer e informar sobre las materias que el legislador ha puesto en el ámbito de su competencia, como acontece en la especie.

Enseguida, es del caso anotar que el artículo 2° de Ley N° 18.410 dispone que compete a esa Superintendencia "fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las antes citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o cosas".

Por su parte, el inciso primero del artículo 15 de la misma ley citada previene que "las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la

aplicación por ésta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales".

A continuación, dicho precepto agrega que para la aplicación de las sanciones previstas en ese texto legal, las infracciones administrativas se clasifican en gravísimas, graves y leves, y, para tal efecto, enumera los hechos, actos y omisiones que tipifican cada tipo de infracción.

Luego, el artículo 16 enumera las sanciones que para el caso de las infracciones administrativas puede aplicar la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, mientras que los artículos 17 y siguientes regulan el procedimiento respectivo.

De este modo, y de acuerdo con lo precedentemente expuesto, es posible observar que el ordenamiento jurídico ha dotado a la Superintendencia del ramo de atribuciones para fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias relativas a las instalaciones de gas y, asimismo, de facultades para aplicar sanciones específicas en caso que, de acuerdo al procedimiento que establece la misma Ley N° 18.410, detecte infracciones a tales normas.

También del examen del citado cuerpo legal, aparece que la ley no ha regulado especialmente los aspectos relativos a la prescripción de las infracciones de que se trata.

Puntualizado lo anterior, debe anotarse que, tal como lo han sostenido la jurisprudencia de la Contraloría General en su Dictamen N° 50.013 bis de 2000, y la doctrina existente sobre la materia, la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del Estado, razón por la cual ha entendido también que los principios del derecho penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario.

Como se manifestó en dicho dictamen, así lo reconocen numerosos autores, entre los que se encuentra Miguel Sánchez Morón, según el cual "la doctrina y la jurisprudencia, salvo excepciones, vienen insistiendo últimamente en que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluidas las que confiere el derecho disciplinario, tienen un fundamento común, se explican y justifican en virtud de un mismo ius puniendi, de donde se deduce que les son aplicables grosso modo los mismos principios y reglas, por lo general extraídas de la dogmática del derecho penal" (Miguel Sánchez Morón, Derecho de la Función Pública, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1996, p. 263).

La misma tesis ha sido sostenida, entre otros, por Alejandro Nieto (Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1993) y Juan J. Zornoza Pérez (Editorial Civitas S.A., Madrid, 1992).

En nuestro país, Enrique Cury Urzúa sostiene, a propósito de los ilícitos gubernativos (administrativos), que la diferencia respecto de los penales es exclusivamente cuantitativa. Entre ambos sólo puede hacerse una distinción de magnitudes. El administrativo no es sino un injusto de significación ético-social reducida, que por tal razón sólo debe estar sometido a sanciones cuya imposición no requiere garantías tan severas como las que rodean a la de la sanción penal. Respecto del ilícito disciplinario, este tratadista señala que, dada su integración dentro del género del ilícito administrativo, son aplicables las mismas razones dadas recién para afirmar que entre aquél y el penal no existe sino una diferencia de grado (Enrique Cury Urzúa, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1982, p. 78).

En el mismo sentido se han manifestado Ramiro Mendoza Zúñiga y Blanca Oddo Beas, quienes, después de señalar que "tanto la potestad punitiva penal como la sancionadora administrativa son manifestaciones del ius puniendi general del Estado" -Mendoza Zúñiga y Blanca Oddo Beas "Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley

especial (el caso de la legislación de telecomunicaciones)", en Revista Actualidad Jurídica N° 8, julio 2003, p. 286-, agregan que "la identidad material o sustantiva entre las sanciones penales y las administrativas [es] la vía racional y justa para establecer las reglas básicas a las cuales debe sujetarse tanto el establecimiento legal como el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración" (p. 288).

El criterio antes reseñado ha sido igualmente recogido por el Tribunal Constitucional en fallo del 27 de diciembre de 1996, rol N° 244, sobre proyecto de ley que modifica la Ley de Caza, el que sostuvo en su considerando 9° que " los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado".

Por lo demás, esta Contraloría General ha sostenido que en el ámbito administrativo, en aquellos casos en que 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 regladas expresamente (Dictamen N° 39.447 de 1994), por lo que una reiterada jurisprudencia administrativa ha reconocido que los principios del derecho penal son aplicables en materia sancionadora, lo que ha sido confirmado en temas tales como la irretroactividad de las normas sancionadoras -conforme al cual sólo pueden aplicarse aquellas sanciones que estaban vigentes al momento de cometerse la falta investigada, a menos que ésta tenga asignada una sanción menor de acuerdo con la nueva legislación, en cuyo caso corresponderá aplicar precisamente la sanción más benigna o favorable al funcionario aun cuando haya sido establecida con posterioridad (Dictámenes N° s. 45.905 y 88.303, ambos de 1976, 20.991 de 1984, 25.961 de 2000, 3.858 y 6.926, ambos de 2001, y 38.075 de 2002, entre otros)-; el principio non bis in idem (Dictámenes N°s. 27.108 de 1969, 21.815 de 1983, y 41.736 de 2004); la prohibición de la analogía en cuanto a las sanciones (Dictámenes N°s. 21.464 de 1989, y 29.136 de 1999), y el principio pro reo (Dictámenes N°s. 81.058 de 1974, 16.141 de 1977 y 20.991 de 1984), entre otras materias.

En tales condiciones, atendida la inexistencia de una norma especial que regule la prescripción de las infracciones en la materia a que se refiere la presentación de la especie, la consideración del principio básico de la seguridad jurídica y, especialmente, de la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N° 3 del Texto Supremo, relativa a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de las personas, esta Contraloría General debe concluir que para la aplicación de las sanciones que administrativamente disponga la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, ese organismo debe tener en consideración las normas pertinentes sobre prescripción establecidas en el Derecho Penal.

Asimismo, considerando que el Código Penal establece plazos de prescripción distintos según se trate de faltas, simples delitos o crímenes, y que resulta del todo inadmisibles asimilar para estos efectos las infracciones de que se trata a crímenes o simples delitos, no puede sino concluirse que el plazo de prescripción que corresponde aplicar para tales infracciones es el fijado para las faltas en el artículo 94 del mencionado Código, esto es, el plazo de seis meses.