



# La obligación de confinamiento por coronavirus y sus sanciones pecuniarias – Chile, España y Francia

## Autores

Pedro Harris Moya  
[pharris@bcn.cl](mailto:pharris@bcn.cl)

Nº SUP: 125439

## Resumen

La obligación de confinamiento es una medida preventiva frente a la propagación del coronavirus, cuya eficacia descansa en una sanción esencial, a saber: las multas aplicables frente a un desplazamiento fuera del domicilio, por causa no debidamente justificada. Se trata de una retribución común, aplicable en el Derecho francés, español y chileno, cuyas formas varían sensiblemente desde tres puntos de vista diversos. Primero, el alcance de la obligación. Segundo, la tipificación de la infracción. Y tercero, el importe de la sanción pecuniaria aplicable en cada caso.

## Introducción

Los límites a la libertad de circulación han alcanzado una intensidad sin precedentes ante el coronavirus, cuantitativa y cualitativamente. Cuantitativamente, así se observa del número de personas destinatarias de tales restricciones. Cualitativamente, así se aprecia de la intensidad de éstas, ya que, al imponer una variante domiciliaria de la restricción de circulación, han permitido afirmar una verdadera obligación de confinamiento.

Entendido como “recluir algo o alguien dentro de límites” (DRAE), el confinamiento supone una medida de policía administrativa<sup>1</sup> particularmente intensa, destinada a evitar las alteraciones del orden público sanitario<sup>2</sup>. Al ser una medida de policía ella se impone para prevenir dichas alteraciones, distinguiéndose entonces de medidas sanitarias, como las cuarentenas, aplicables *a posteriori*, una vez detectada la enfermedad.

<sup>1</sup> Sin perjuicio de la naturaleza de las sanciones, la noción de policía administrativa explica esta obligación en todos los países analizados. Véase: Melleray, Fabrice (2005): “L’obligation de prendre des mesures de police administrative initiales”, *Actualité Juridique Droit Administratif*, Parada, Ramón (2017): *Derecho administrativo – Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 23 edición, tomo II, Ediciones Académicas, España, p. 280; Loo, Martín (2016): “La función de policía en perspectiva histórica”, en: Ferrada, Juan Carlos, *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: estudios en homenaje a Pedro Pierry*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, pp. 149-168

<sup>2</sup> Acerca de la noción de orden público, véase: Camacho, Gladys (2010): “La actividad sustancial de la Administración del Estado”, en: Pantoja, Rolando, *Tratado de Derecho administrativo*, Legal Publishing, Santiago, p. 99 y ss.

El carácter preventivo que estas medidas poseen no impide que su vigencia se asegure mediante actos represivos. Tal es el caso de las sanciones pecuniarias sobre las cuales descansa la obligación de confinamiento. Este informe analiza el régimen de multas aplicable tanto en Francia, como en España y Chile<sup>3</sup>, comparando la obligación (1), la infracción (2) y la sanción (3) prevista en cada uno de estos países.

## 1. La obligación

La primera diferencia entre los países analizados se relaciona con la obligación de confinamiento. Los países pueden fijar dicha obligación en todo el territorio o en una parte de él. Esta variabilidad se observa en la materia. Ningún país analizado ha fijado un confinamiento con el mismo alcance. Así, en Francia, España y Chile, ha sido consagrada una obligación nacional (1), regional (2) y territorial (3), de manera respectiva.

### 1. La obligación nacional en Francia

La obligación de confinamiento en Francia forma parte del conjunto de medidas aplicadas en dicho país, como resultado de la entrada en vigor de la Ley 2020-290 del 23 de marzo de 2020, de urgencia para hacer frente a la epidemia de Covid-19. La opción de crear un estado de urgencia sanitaria ha caracterizado al Derecho francés, al imponer modificaciones permanentes, y no temporales, ante la crisis sanitaria.

En concreto, el art. 2 de dicha ley modificó el Código de la Salud Pública, autorizando al gobierno para declarar, en todo o en parte del territorio (incluidos territorios de ultra mar), un estado de urgencia sanitaria. Esta declaración procede por decreto adoptado en consejo de ministros, previo informe del Ministerio de la Salud. El decreto debe indicar cuáles serán las circunscripciones en las que se aplica tal medida.

En aplicación de esta disposición, el art. 3 del decreto 2020-293 del 23 de marzo de 2020, restringió el desplazamiento fuera del domicilio, a nivel nacional, salvo en las hipótesis previstas en la propia disposición. En rigor, se trataría de la consagración de una medida ya adoptada antes de la aprobación de la ley del 23 de marzo de 2020, lo que permitió otorgar una base legal a medidas cuestionadas por la doctrina<sup>4</sup>.

### 2. La obligación regional en España

La competencia para imponer una obligación de confinamiento en España derivó de las atribuciones del gobierno, bajo una declaración de emergencia. En concreto, éste ha correspondido al estado de alarma, regulado en el art. 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de

---

<sup>3</sup> La comparación en Francia y España considera los meses de marzo, abril y mayo de 2020, al conservar la vigencia de la obligación de confinamiento. Sólo se consideran los días junio anteriores a la planificación del desconfinamiento.

<sup>4</sup> Gelblat, Antonin y Marguet, Laurie (2020): "État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états?" *Actualités Droits-Libertés*.

alarma, excepción y sitio, correspondiendo así a la variante más leve de los estados de emergencia en España.

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el gobierno español adoptó en principio una obligación de confinamiento de alcance nacional. Tal es la extensión que tuvo el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, a la luz del art. 2 del mismo cuerpo legal, conforme al cual “[l]a declaración de estado de alarma afecta a todo el territorio nacional”<sup>5</sup>.

Este alcance ha variado luego del 21 de junio, época a partir de la cual la superación de las condiciones previstas en el proceso de desconfinamiento<sup>6</sup> permite que la restricción pueda quedar sin efecto en una comunidad autónoma, fijando el alcance regional de la obligación, “salvo para las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedan el ámbito de la unidad territorial determinada para cada comunidad autónoma”<sup>7</sup>.

### 3. La obligación territorial en Chile

En nuestro país, la limitación a la circulación ha sido adoptada luego de la dictación del Decreto Supremo N° 104 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, que declara el estado de excepción constitucional de catástrofe, por causa de calamidad pública, publicado con posterioridad a la dictación del Decreto Supremo N° 4 del 8 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud, que decreta la alerta sanitaria.

Ambos cuerpos legales dieron lugar a una obligación de confinamiento diversa a la prevista en Francia y España, considerando que la restricción de la libertad de circulación en nuestro país no ha tenido un alcance nacional, consistiendo en rigor en una obligación adoptada desde sus inicios en una escala variable, cuya aplicación ha oscilado entre una localidad, comuna o región, ya sea en todo o parte de ella<sup>8</sup>.

El carácter territorial de la obligación de confinamiento en nuestro país, por tanto, se relaciona con la circunstancia que no haya sido determinada de antemano un territorio mínimo o máximo de aplicación.

<sup>5</sup> No obstante, esta extensión no impidió limitar el ámbito de aplicación de la obligación de confinamiento. En efecto, esta regulación permitió que, “en atención a la evolución de la emergencia sanitaria”, el Ministerio de Sanidad dictara “órdenes e instrucciones en relación con las actividades y desplazamientos a que se refieren los apartados 1 a 4 de ese artículo, con el alcance y ámbito territorial que en aquellas se determine”: Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

<sup>6</sup> Álvarez, Vicente *et al* (2020): “Coronavirus y Derecho (XLIII): Una cronología jurídica comentada del vigente estado de alarma (la sexta prórroga)”, *Estudios y Comentarios INAP*, junio de 2020. Luego de la sexta prórroga del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, tuvo lugar “la devolución a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales de sus competencias en materia policial y de protección civil”.

<sup>7</sup> Véase: Resolución de 3 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

<sup>8</sup> Todo ello no impide que esta variabilidad del espacio pueda verificarse en países que, en principio, han optado por la determinación de un ámbito geográfico específico de vigencia del confinamiento, como es en rigor el caso español.

Esta circunstancia ha permitido que en una misma declaración se comprenda una zonificación de áreas variables y, asimismo, el establecimiento y supresión de la limitación a la circulación, en ciertos horarios específicos<sup>9</sup>.

## 2. La infracción

La segunda diferencia entre los países analizados se relaciona con la infracción al confinamiento. Aunque la comisión de esta infracción pueda suponer diferentes responsabilidades, aquellas que originan una sanción pecuniaria han sido consagradas de una manera diversa. Así, en Francia, España y Chile, ha sido consagrada una infracción expresa (1), reenviada (2) y remitida (3), de manera respectiva.

### 1. La infracción expresa en Francia

La infracción a la obligación de confinamiento en Francia ha sido consagrada expresamente en el Decreto 2020-264 del 17 de marzo de 2020, que crea una contravención para reprimir la vulneración a la medida. Específicamente, el art. 1 de dicho decreto dispone que la infracción a la prohibición de desplazamiento fuera del domicilio, sin motivo justificado, es susceptible de originar una infracción de contravención.

La aplicación del régimen de las contravenciones se enmarca en la clasificación de infracciones del Código Penal francés, que distingue entre contravenciones, delitos y crímenes. Las contravenciones corresponden a las infracciones penales de menor entidad. Estas se clasifican según su gravedad. Hay cinco clases. La infracción a los reglamentos de policía, en principio, origina una infracción de primera clase<sup>10</sup>.

La contravención de primera clase fue inicialmente adoptada en Francia frente a la propagación del coronavirus. No obstante, la opción seguida por la Administración francesa luego fue elevar la infracción en principio aplicable. Así, el art. 1 del el Decreto 2020-264 del 17 de marzo de 2020, fijará una contravención de cuarta clase, frente al incumplimiento de la obligación de cuarentena, sin motivo justificado<sup>11</sup>.

### 2. La infracción reenviada en España

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declara el estado de alarma en España, careció de un régimen sancionador directo. El art. 20 de dicho cuerpo legal se limitó a disponer que “[e]l incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.

---

<sup>9</sup> V.gr.: Resolución N° 322 del Ministerio de Salud de 29 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Artículo R. 610-5 del Código Penal. Véase: Gaudemet, Yves (2015): *Droit administratif*, 21 edición, LGDJ, Paris, p. 290.

<sup>11</sup> s/n (2020): “Non-respect du confinement : des amendes forfaitaires en cas de récidive”, *Actualités du droit Wolters Kluwer France*, 3 de abril de 2020.

Si bien podría pensarse que esta remisión precisaría el régimen sancionador aplicable, lo cierto es que la referencia al art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio, origina otro reenvío, ya que según esta norma “[e]l incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”.

Este reenvío se ha entendido referido, tanto al Código Penal, como a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Por un lado, la aplicación del Código Penal se ha interpretado referida a su art. 556, que tipifica el delito de desobediencia civil. Por el otro, la aplicación de la ley en materia de seguridad ciudadana ha sido asociada a la desobediencia que no constituya delito<sup>12</sup>.

### 3. La infracción remitida en Chile

Pese a aproximarse al régimen de infracción español, la tipificación en nuestro país debe diferenciarse de este modelo. Mientras que en aquel país el régimen de infracciones consagra un reenvío general a la legislación que resulte aplicable, la infracción en Chile carece de dicha amplitud, fijando cuerpos legales precisos. Esto supone que estemos en rigor ante una remisión, y no ante un reenvío de carácter genérico.

En efecto, si bien la infracción no fue precisada en el Decreto Supremo N° 4 de 2020 del Ministerio de Salud, que declaró la alerta sanitaria, la modificación del 25 de marzo consagraría este régimen, siendo reiterado ante el confinamiento<sup>13</sup>. Desde entonces, las remisiones contemplan una sanción “según lo dispuesto en el Libro X del Código Sanitario, así como en lo dispuesto en el Código Penal, cuando corresponda”.

Por un lado, la remisión al Libro X del Código Sanitario se ha asociado a su art. 174, que sanciona la infracción a sus disposiciones, en la medida que no sean objeto de una sanción especial. Por otro lado, la remisión al Código Penal se ha entendido referida a sus arts. 318 y, desde el 20 de junio de 2020, también al 318 bis<sup>14</sup>, que tipifican los delitos de puesta en peligro a la salud y de contagio, de manera respectiva.

### 3. La sanción

La tercera diferencia entre los países analizados se relaciona con la sanción del confinamiento. La característica en todos los países analizados ha sido aplicar sanciones de naturaleza pecuniaria. La forma de precisar esta clase de sanciones, sin embargo, no ha sido idéntica en todos los casos. Así, en Francia, España y Chile, ha sido consagrada una sanción fija (A), graduable (B) y variable (C), de manera respectiva.

<sup>12</sup> Magro, Vicente (2020): “El reproche penal a los actos de desobediencia a agentes de la autoridad en el período de Estado de Alarma por el Coronavirus”, *Diario La Ley N° 9604 - Sección Doctrina (Wolters Kluwer)*, 30 de Marzo 2020.

<sup>13</sup> Decreto Supremo N° 10 de 2020 del Ministerio de Salud.

<sup>14</sup> Consagrado por la Ley N° 21.240 del 20 de junio de 2020.

## 1. La sanción fija en Francia

Como se señaló, la característica del régimen sancionador a la obligación de confinamiento en Francia ha sido consagrar una infracción penal específica. Si bien inicialmente ésta correspondió a una contravención de primera clase, dicha sanción fue posteriormente elevada. La opción fue aplicar una multa de contravención de cuarta clase, que corresponde en rigor a una sanción de ciento treinta y cinco euros.

No obstante, este monto fue aplicable sólo en principio, al ser susceptible de una agravación en caso de reincidencia. La agravación de las sumas fue consagrada por el Decreto 2020-357 de 28 de marzo 2020, el cual establecería una contravención de quinta clase, en caso que el infractor sea reincidente en la vulneración del confinamiento sanitario, en el plazo de quince días desde la comisión de la primera infracción<sup>15</sup>.

A partir de la dictación del decreto referido, la determinación de las sumas se realiza de la manera siguiente. La multa de la primera infracción sigue siendo fijada en ciento treinta y cinco euros y, en caso de reincidencia dentro de los quince días, en doscientos euros<sup>16</sup>. No obstante lo anterior, frente a la segunda reincidencia en un plazo de treinta días, la multa es agravada a tres mil setecientos cincuenta euros<sup>17</sup>.

## 2. La sanción graduable en España

Como se precisó, la multa por infracción al confinamiento se determina en España por un doble reenvío. Primero, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declara el estado de alarma, al art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio. Y luego, desde esta norma a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y al Código Penal.

En el ámbito de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, el régimen de desobediencia o resistencia a la autoridad pública, se sanciona como una infracción grave (art. 36 N° 6). Conforme al art. 39 N° 1 letra b) del mismo cuerpo legal, “el grado mínimo [aplicable a las infracciones graves] comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros”.

Una multa según la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sólo es aplicable respecto de infracciones no constitutivas de delitos. En caso contrario, el reenvío se ha entendido realizado al art. 556 del Código Penal. El numeral 1 de esta disposición contempla una “multa de seis a dieciocho meses”. La gradación

<sup>15</sup> Art. L. 3136-1 del Código de la Salud Pública.

<sup>16</sup> En ambos supuestos las sanciones pecuniarias son susceptibles de elevarse a más del doble en caso de no ser pagadas oportunamente. Asimismo, la multa puede ascender a setecientos cincuenta euros, frente a la primera infracción, y a mil quinientos euros en el supuesto de reincidencia, en caso de contestación en el proceso. Véase: Gout, Pierre-Henri (2020): “L’entreprise et le droit pénal au temps du covid-19”, *Dalloz Actualité*, 30 de junio de 2020.

<sup>17</sup> Véase: Gout, Pierre-Henri (2020): “L’entreprise et le droit pénal au temps du covid-19”, *Dalloz Actualité*, 30 de junio de 2020.

de las multas días va, desde dos euros por día hasta los cuatrocientos, según criterios como la capacidad económica.

### 3. La sanción variable en Chile

La remisión al Libro X del Código Sanitario permite aplicar una multa, que oscila entre un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades, siendo susceptible de duplicarse en caso de reincidencia<sup>18</sup>. La característica de esta sanción es exceder la multa penal, aplicable conforma los arts. 318 y 318 bis del Código Penal, que consagran un máximo doscientas y doscientas cincuenta UTM, de manera respectiva.

Si bien las multas administrativas pueden ser objeto de gradaciones, a través de disposiciones que establecen sus criterios de aplicación (habitualmente de manera proporcional, en base a la gradación de la infracción), la característica del art. 174 del Código Sanitario es la de carecer de esta gradualidad, siendo en rigor variable, lo que no impide establecer determinados criterios de aplicación en casos específicos.

Este establecimiento ha podido observarse respecto de ciertas infracciones frente a la propagación del coronavirus. Así, por ejemplo, esta técnica de fijación ha podido ser observada respecto al uso de mascarillas en determinados recintos. En caso de no uso, tendrá lugar la comisión de una infracción respecto de la cual la Administración ha comunicado aplicar una sanción de dos millones y medio de pesos<sup>19</sup>.

---

#### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)

---

<sup>18</sup> Art. 174 del Código Sanitario.

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.minsal.cl/comienza-uso-obligatorio-de-mascarilla-en-lugares-publicos-cerrados/>  
Recuperado el 30 de junio de 2020.