

Santiago, veintinueve de marzo de dos mil doce.

VISTOS:

Con fecha 24 de agosto de 2010, José Lara Ostornol dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso final del artículo 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local, en los autos sobre recurso de hecho tramitado ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, recaído en un proceso de cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas de tránsito, que se encuentra actualmente en estado de relación.

El precepto legal cuya aplicación se solicita declarar inconstitucional dispone:

“ARTICULO 40°. El Juez, con la información que le envíe el Registro Nacional de Conductores, citará al afectado a una audiencia para un día y hora determinados, en la que deberán hacerse valer los descargos.

Para tal efecto, se citará al conductor afectado mediante cédula, en extracto, que se dejará en su domicilio. Si no concurriere a la citación o el domicilio registrado no le correspondiere o fuere inexistente, el Juez ordenará su arresto para que concurra a la presencia judicial. Efectuados los descargos, el Juez fallará en el acto o recibirá la prueba, decretando todas las diligencias que estime pertinentes.

No procederá recurso alguno contra las sentencias y demás resoluciones que se dicten en este procedimiento.”

Expone el requirente que la aplicación de la norma impugnada vulnera la garantía constitucional del racional

y justo procedimiento, del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, y el artículo 8.2, letra h), de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación al inciso segundo del artículo 5° de la Carta Fundamental, ambas disposiciones en su expresión del derecho al recurso.

En cuanto a la garantía constitucional del racional y justo procedimiento, cita jurisprudencia de esta Magistratura para sostener que el derecho al recurso es parte de dicha garantía (Rol N° 478), además de jurisprudencia de la Corte Suprema. Agrega que la garantía del debido proceso, en su elemento del derecho al recurso, exigiría el deber de establecer mecanismos para que un tribunal superior recorriera el camino que llevó al de primera instancia a dictar la resolución, esto es, que dentro del debido proceso se encuentra la doble instancia.

Manifiesta el requirente que los estándares fijados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del derecho al recurso, que considera como una de las garantías primordiales del debido proceso legal, no se satisface por la sola existencia de recursos. Así, los medios de impugnación deben ser eficaces, con un conocimiento completo por el tribunal superior, tanto en relación a los hechos, las pruebas y al derecho, garantizando un examen integral de lo obrado.

Afirma que estos estándares no son satisfechos por el procedimiento en que incide el precepto impugnado y, es más, éste choca frontalmente con ellos, al prohibir todo recurso. Agrega que en nuestro sistema constitucional el derecho al recurso se incorpora por la vía del racional y justo procedimiento y por medio del reenvío al derecho internacional en el artículo 5° de la Carta Fundamental.

A fojas 14, cita sentencias de la Corte Suprema que reconocen jerarquía constitucional a los derechos reconocidos por tratados internacionales. A fojas 15 señala que en la sentencia Rol N° 786, relativa a una indicación parlamentaria sobre responsabilidad penal adolescente, esta Magistratura rechazó la cuestión de constitucionalidad formulada, basada en que las normas controladas no resultaban contrarias a la Convención de Derechos del Niño, lo que significó reconocer que dicho tratado tiene jerarquía constitucional, criterio que, a su juicio, debe aplicarse en el presente proceso.

Con fecha 2 de septiembre de 2010, el requerimiento no fue admitido a tramitación por no contener el certificado acompañado todas las menciones legales necesarias, lo que fue enmendado por el requirente, acogiéndose a tramitación, en votación dividida, con fecha 22 de septiembre del mismo año.

Posteriormente, con fecha 14 de octubre de 2010, el requerimiento fue declarado admisible en votación dividida, dándose traslado sobre el fondo a las partes del proceso.

Habiéndose traído los autos en relación con fecha 3 de enero de 2011, se procedió a la vista de la causa en conjunto con la causa Rol N° 1888-2011, quedando ambas en estado de acuerdo el 13 de octubre de 2011.

CONSIDERANDO:

1°. Que se inició el presente proceso constitucional por requerimiento deducido por José Lara Ostornol, solicitando la declaración de inaplicabilidad del inciso final del artículo 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local, en los autos sobre recurso de hecho tramitado ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, recaído en un proceso de cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas de tránsito;

2°. Que el precepto legal cuestionado ha sido transcrito en la parte expositiva de esta sentencia, en la cual también se han consignado debidamente la enunciación de las alegaciones y fundamentos de derecho hechos valer por el requirente, así como las resoluciones, comunicaciones y certificaciones que dan cuenta de la sustanciación de este proceso constitucional;

3°. Que, traídos los autos en relación y terminada la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, produciéndose empate de votos, con lo cual, atendido el quórum calificado exigido por la Carta Fundamental para acoger esta clase de requerimientos y que, por mandato de la letra g) del artículo 8° de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, el voto del Presidente no dirime un empate en estos casos, se tuvo por desechado el requerimiento por no haberse alcanzado el quórum constitucional necesario para ser acogido.

I. CONSIDERACIONES PARA ACOGER EL REQUERIMIENTO.

Los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, Enrique Navarro Beltrán e Iván Aróstica Maldonado estuvieron por acoger el requerimiento de inaplicabilidad, teniendo presentes las siguientes consideraciones:

1°. Que el artículo 93 N° 6 de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *“resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”*. La misma norma constitucional expresa en su inciso decimoprimer o que, en este caso, *“la*

cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto”;

2°. Que la misma disposición agrega que *“corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;*

3°. Que la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad sólo resultará procedente si, con la aplicación del precepto legal impugnado en el caso concreto al resolver el conflicto sublite, se produce una contradicción directa, clara y precisa con la Constitución, pues no es el papel del juez constitucional interpretar o corregir la ley ordinaria con relación a otras leyes -lo que es propio de la casación- sino contrastarla con la misma Constitución, prohibiendo derechamente su aplicación si ella resulta **contraria** a la Carta Fundamental, y no autorizar su aplicación por la vía de señalar su recta interpretación legal, para hacerla compatible con las demás leyes, lo cual es facultad privativa de la Corte Suprema;

4°. Que la disposición que se cuestiona en la presente acción es el artículo 40 de la Ley N° 18.287, que preceptúa que:

“El Juez, con la información que le envíe el Registro Nacional de Conductores, citará al afectado

a una audiencia para un día y hora determinados, en la que deberán hacerse valer los descargos.

Para tal efecto, se citará al conductor afectado mediante cédula, en extracto, que se dejará en su domicilio. Si no concurriere a la citación o el domicilio registrado no le correspondiere o fuere inexistente, el Juez ordenará su arresto para que concurra a la presencia judicial.

Efectuados los descargos, el Juez fallará en el acto o recibirá la prueba, decretando todas las diligencias que estime pertinentes.

No procederá recurso alguno contra las sentencias y demás resoluciones que se dicten en este procedimiento.”;

5°. Que la Constitución Política de la República asegura a todas las personas, en su artículo 19 N° 3°, inciso sexto, la garantía de que *“toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado”*, correspondiéndole al legislador *“establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*;

6°. Que cuando se discutió su alcance en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, el profesor José Bernalles hizo presente que *“otro principio sería el **derecho a los recursos legales** con posterioridad a la sentencia, que tiene evidentemente algunas derogaciones por el hecho de que pudiere haber tribunales de primera instancia colegiados que eliminen la necesidad de los recursos”* (CENC, sesión 101, 9 de enero de 1975, p. 7-8). De igual forma, se puntualizó durante el debate que *“en*

*la inmensa mayoría de los casos, la consagración de un tribunal de apelaciones, o de segunda instancia o de casación, o de queja, es indispensable como regla de un adecuado procedimiento, para que por lo menos **dos tribunales revisen** alguna cuestión en la cual haya cierto grado de importancia comprometido, ya sea monetaria, de honor, de situación de la persona en la vida de la sociedad, etcétera” (CENC, sesión 103, 16 de enero de 1975, p. 16);*

7°. Que, como ha expresado esta Magistratura, la historia fidedigna del establecimiento de la disposición constitucional referida permite concluir que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos de un debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia que *“algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y **derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal, imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador**”* (Rol 481/2006, considerando 7°). De igual forma, se ha sentenciado que *“el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el*

*emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, **la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores...*** (roles N°s 376, 389, 478, 481, 529, 533, 546, 791, 821, 934, 986, 1432 y 1718, entre otros);

8°. Que la doctrina también se encuentra conteste en la necesidad de la existencia de un medio eficaz para impugnar lo resuelto por un tribunal. Así, Enrique Evans ha señalado como elementos de un "racional y justo procedimiento", entre otros: *"notificación y audiencia del afectado, pudiendo procederse en su rebeldía si no comparece una vez notificado; presentación de las pruebas, recepción de ellas y su examen; sentencia dictada en un plazo razonable; y **posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior igualmente imparcial y objetiva**"* (Enrique Evans de la Cuadra, *Los Derechos Constitucionales*, Tomo II, tercera edición, 2004, p. 144). Por su parte, en cuanto a los derechos que constitucionalmente implica el debido proceso, la doctrina procesal nacional ha señalado que: *"Las garantías mínimas para que nos encontremos ante un procedimiento racional y justo para el desarrollo de un debido proceso son las siguientes: a.- El derecho a que el proceso se desarrolle ante un juez independiente e imparcial; b.- El derecho a un juez natural preconstituido por la ley; c.- El derecho de acción y de defensa; d.- El derecho a un defensor; e.- El derecho a*

*un procedimiento que conduzca a una pronta resolución del conflicto; f.- El derecho a un procedimiento que contemple la existencia de un contradictorio; g.- El derecho a un procedimiento que permita a las partes la rendición de prueba; h.- El derecho a un procedimiento que contemple una igualdad de tratamiento de las partes dentro de él; i.- El derecho a un procedimiento que contemple la existencia de una sentencia destinada a resolver el conflicto; j.- **El derecho a un recurso que permita impugnar las sentencias que no emanen de un debido proceso.**" (Cristián Maturana Miquel, *Nociones sobre Disposiciones Comunes a Todo Procedimiento*, Apuntes de clases, Departamento de Derecho Procesal, Facultad de Derecho, Universidad de Chile);*

9°. Que de lo dicho se puede concluir que ciertamente uno de los elementos fundamentales propios de un justo y racional procedimiento es la circunstancia de que exista la posibilidad de que las partes puedan impugnar lo resuelto ante un tribunal superior jerárquico. Si bien es cierto, como también lo ha sentenciado esta Magistratura, la Constitución Política de la República no establece propiamente el derecho a una apelación, sí se ha entendido como constitutiva de un debido proceso la existencia de una vía de impugnación adecuada. Ello también se ha reconocido en diversos tratados internacionales, especialmente en procesos penales, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.5, que alude al derecho a un tribunal superior), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.2.h, que consagra el

derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior) o el Tratado Europeo de Derechos Humanos (artículo 13). De esta forma, si bien el artículo 19 N°3°, inciso sexto, de la Carta Fundamental no indica una a una cuáles son las formalidades esenciales de un proceso, cuestión por lo demás ajena a una Carta Fundamental, ello no implica que el legislador pueda mutilar la garantía de que se trata en punto a poder eliminar arbitrariamente el recurso a un tribunal superior, a cuyo alrededor se estructura nada menos que la organización y atribuciones de los tribunales del Poder Judicial, desde la Constitución de 1823 hasta la actualidad. Aquella falta de enumeración taxativa en la Constitución vigente debe entenderse, más bien, como un margen de sana discrecionalidad para mejor facilitar el ejercicio efectivo de ese derecho a un procedimiento justo y racional, lo que la norma cuestionada no ha hecho;

10°. Que incluso esta Magistratura ha señalado - también de manera reiterada- que los principios del derecho penal son aplicables en general, aunque con matices, en materia administrativa sancionatoria, como es precisamente el caso de autos (roles N°s 244 y 479). En efecto, se ha sentenciado que *“aunque se trate de potestades que no suponen ejercicio de jurisdicción, ciertamente deben sujetarse a los parámetros propios de un debido proceso”*, de forma tal que para dictarse el acto administrativo debe haberse *“previamente escuchado a la parte afectada”* y -en su caso- recibir *“antecedentes probatorios”* (Rol 766/2008);

11°. Que, así las cosas, la fórmula “en única instancia” o “en su contra no procederá recurso alguno”, relativa a una sentencia judicial, en principio, puede ser constitucionalmente válida siempre y cuando su emisión esté precedida de un justo y racional procedimiento, tanto en sede administrativa como judicial, y en el que las partes puedan ser escuchadas y puedan aportar probanzas y ser controvertidas las afirmaciones de la autoridad administrativa. En efecto, se ha sentenciado que resolver un asunto “en única instancia” no importa por sí mismo una infracción al debido proceso, en la medida en que se contemple una etapa administrativa previa, en la que es escuchada la parte, y luego se abra una etapa jurisdiccional, en donde exista la posibilidad de aportar pruebas (Rol N° 1252/2009);

12°. Que, sin embargo, en el caso de autos no se dan los supuestos señalados, desde que -en el hecho- el Juez de Policía Local realiza una actuación que incluso podría estimarse reviste más bien carácter administrativo que jurisdiccional, una mera constatación de lo que le informa la autoridad sectorial (el Servicio del Registro Civil e Identificación, que tiene a su cargo el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados), lo que por lo demás se constata al revisar el lenguaje que emplea el propio legislador, al aludir a los “descargos” del afectado. De esta forma, en tales procesos no se observa que el Juzgado de Policía Local oficiado al efecto pueda “conocer” y “juzgar”, estando más bien

compelido a "ejecutar" mecánicamente una sanción predeterminada e inexorable;

13°. Que ello también se ratifica con la revisión de la historia fidedigna del establecimiento de la ley. En efecto, durante la tramitación del proyecto en la Junta de Gobierno se hizo presente que se *"crea un trámite, sin forma de juicio, ante el Juez de Policía Local, que permitirá en forma rápida y garantizando los derechos del afectado, hacer efectivas las penas de cancelación o suspensión por reincidencia del titular de una licencia en infracciones gravísimas o graves"* (Historia fidedigna de la Ley N° 18.287, Tomo II, p. 335). Del mismo modo, se dejó constancia de que *"el procedimiento especial de que se trata procederá cuando en el Registro se acumulen las anotaciones por infracciones o contravenciones de un determinado conductor. En tal caso, el Registro comunicará al Juez de Policía Local dicha circunstancia y éste citará al afectado a una audiencia para día y hora determinado, de acuerdo y en la forma dispuesta por el artículo 40. Dicha audiencia tiene por objeto oír al afectado, dando cumplimiento al principio de bilateralidad de la audiencia. En contra de la sentencia que se pronuncia en este procedimiento no procederá recurso alguno"* (Historia fidedigna de la Ley N° 18.287, Tomo II, p. 359);

14°. Que a todo lo señalado debe agregarse que incluso en dicho procedimiento sancionatorio -en el que puede imponerse una sanción tan grave como es la cancelación o la suspensión de la licencia- puede citarse al afectado bajo apercibimiento de arresto, medidas todas

extremas que afectan severamente la libertad de movimiento tutelada en el artículo 19 N° 7° de la Carta Fundamental, todo lo cual hace indispensable la revisión de la sanción a través de un debido proceso seguido ante un tribunal superior. Si bien es cierto que -en teoría- podría impetrarse la vía del recurso de queja, en el hecho ella se ve muy disminuida al tener los tribunales de Policía Local la naturaleza de tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial;

15°. Que, por último, debe tenerse presente que el inciso final en cuestión, al denegar la procedencia de mecanismos de impugnación ante un tribunal superior, como en la especie la Corte de Apelaciones, afecta severamente atribuciones de los tribunales, razón por la cual se trata ciertamente de una disposición de carácter orgánico constitucional, a cuyo respecto debió escucharse específicamente a la Corte Suprema, la que en todo caso emitió una opinión genérica (Oficio N° PP-1742-04449, de 26 de agosto de 1982). En efecto, tal como lo ha señalado recientemente este Tribunal, el trámite de consulta a la Corte Suprema *"debe efectuarse tanto cuando se otorga una nueva facultad como cuando se abroga una determinada atribución; de forma tal que también se requiere de dicho trámite en el caso que se elimine una competencia otorgada por la ley o, más aún, por la propia Carta Fundamental, puesto que de no entenderse así el legislador podría vaciar de contenido a las facultades jurisdiccionales de los tribunales de justicia que tienen su fundamento en el artículo 76 de la Constitución Política de la República"* (Rol N° 2036/2011), y

16°. Que -finalmente- a lo señalado cabe añadir que la disposición que se impugna en estos autos debió someterse a revisión previa de esta Magistratura, tal como por lo demás lo hizo presente durante la tramitación el Presidente de la Primera Comisión Legislativa (Historia fidedigna de la Ley N° 18.287, Tomo II, p. 503), todo lo cual no aconteció, razón por la cual el precepto resulta a todas luces inconstitucional.

II. CONSIDERACIONES PARA RECHAZAR EL REQUERIMIENTO.

La Ministra señora Marisol Peña Torres y los Ministros señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino estuvieron por rechazar la acción de inaplicabilidad de autos, en base a las siguientes consideraciones:

a) ALGUNAS PRECISIONES PREVIAS.

- 1°. Que el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *“resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”*;
- 2°. Que la misma norma constitucional expresa en su inciso undécimo que, en este caso, *“la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto”* y agrega que *“corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda*

resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;

- 3°. Que, de este modo, para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) que se acredite la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; b) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; c) que la aplicación del precepto legal en cuestión pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto y sea contraria a la Constitución Política de la República; d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y e) que se cumplan los demás requisitos legales;
- 4°. Que, en relación al primer requisito, en el caso de autos se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local, en la gestión pendiente de recurso de hecho ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N° 366-2010, actualmente en estado de relación, recurso que se da en el marco de un procedimiento de cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas de tránsito, con sentencia definitiva del Juzgado de Policía Local de Viña del Mar, por lo que existe gestión pendiente que se sigue ante un tribunal;
- 5°. Que, en lo que se refiere al segundo requisito, la inaplicabilidad es formulada por el denunciado en el procedimiento de cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas de tránsito, por lo que tiene la calidad de parte en la gestión pendiente

en la que incidirá el presente pronunciamiento de inaplicabilidad;

- 6°. Que, en el caso de autos, se impugna el inciso final del artículo 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local, que puede resultar decisivo para la resolución del asunto y que dispone:

"ARTICULO 40°. El Juez, con la información que le envíe el Registro Nacional de Conductores, citará al afectado a una audiencia para un día y hora determinados, en la que deberán hacerse valer los descargos.

Para tal efecto, se citará al conductor afectado mediante cédula, en extracto, que se dejará en su domicilio. Si no concurriere a la citación o el domicilio registrado no le correspondiere o fuere inexistente, el Juez ordenará su arresto para que concurra a la presencia judicial. Efectuados los descargos, el Juez fallará en el acto o recibirá la prueba, decretando todas las diligencias que estime pertinentes.

No procederá recurso alguno contra las sentencias y demás resoluciones que se dicten en este procedimiento."

- 7°. Que, según se ha señalado en la parte expositiva de esta sentencia, el requirente solicita la inaplicabilidad del referido precepto legal aduciendo, en síntesis, que la disposición infringiría la garantía constitucional de racional y justo procedimiento, del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, y el artículo 8.2, letra h), de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación al inciso segundo del

artículo 5° de la Carta Fundamental, ambas disposiciones en su expresión del derecho al recurso;

- 8°. Que de lo dicho se desprende que en la especie han concurrido todas las exigencias y requisitos constitucionales y legales para que este Tribunal se pronuncie sobre el problema de fondo planteado por el juez requirente. Así, corresponde analizar, en esta fase, los razonamientos jurídicos y la procedencia de la infracción constitucional denunciada respecto del precepto legal aplicable a la referida gestión judicial;
- 9°. Que la presente causa tiene como antecedente la vista en conjunto con la causa Rol N° 1888, de 2011, razón por la cual es preciso hacerse cargo, como consideración preliminar, de los elementos integrantes del debido proceso que se vinculan con las garantías sustantivas que lo fundamentan y se ordenan a un procedimiento que los materializa, los que fueron expresados en dicha vista;
- 10°. Que, en efecto, no puede obviarse que la licencia de conducir es un instrumento que acredita un aspecto del ejercicio de la libertad ambulatoria y en esa medida es preciso considerarla, puesto que los procedimientos se vinculan estrechamente con reglas relativas al derecho del tránsito;

b) LICENCIA DE CONDUCIR Y LIBERTAD CONSTITUCIONAL AMBULATORIA.

- 11°. Que las libertades de movimiento, desplazamiento, ambulatoria o de movilización son algunas de las expresiones que identifican el derecho de toda persona para desplazarse libremente dentro del territorio nacional, salir de él y volver a entrar. Lo regula el artículo 19 N° 7° de la Constitución como una consecuencia del derecho a

la libertad personal y seguridad individual, en los siguientes términos: *“toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros”*. A esta libertad la denominaremos “libertad ambulatoria”;

12°. Que las múltiples dimensiones de la libertad personal, entendidas en su definición positiva de libertad personal y no como la seguridad contra detenciones arbitrarias, se manifiestan en un conjunto amplio de libertades innominadas;

13°. Que estas normas constitucionales han tenido un desarrollo genérico, sin mayor atención al alcance de sus contenidos positivos. El énfasis ha estado puesto en el reconocimiento de que se trata de libertades limitadas y que admiten regulación legal, la cual debe cumplir con los requisitos sustantivos del artículo 19, numeral 26°, de la Constitución;

14°. Que es admisible distinguir la libertad personal de la libertad ambulatoria. *“Es perfectamente posible que una persona goce de plena libertad personal, pero tenga limitada su libertad de residencia y circulación. (...) Las libertades de residencia y circulación no son concebibles sin una relación externa, en tanto que la libertad personal se refiere a la persona en sí y por sí considerada”* (García Morillo, Joaquín, *El derecho a la libertad personal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, p. 35). Es evidente, eso sí, que la libertad ambulatoria tiene como fundamento la libertad personal, puesto que ésta es el derecho de *“disponer de la propia persona y de determinar la propia voluntad y actuar de acuerdo con ella,*

sin que nadie pueda impedirlo, siempre que no exista una prohibición constitucionalmente legítima". (García Morillo, Joaquín, *El derecho a la libertad personal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 42-43). La libertad ambulatoria es el derecho de la persona natural a moverse físicamente y de un modo tangible;

15°. Que, tratándose de una libertad constitucional, resulta normal que deba ser desarrollada y concretados sus contenidos mediante regulación legal, la cual puede establecer *"condiciones o requisitos para su ejercicio"* debiendo respetar el contenido esencial de esta libertad;

16°. Que estas condiciones o requisitos se sujetarán, dependiendo del medio de transporte escogido, desde un mínimo de prescripciones aplicables al desplazamiento pedestre, observándose en plenitud la interpretación extensiva *"pro homine"*, hasta un máximo de reglas relativas a la circulación de vehículos motorizados;

17°. Que una de las manifestaciones de la libertad ambulatoria es el derecho a transitar y movilizarse, mediante vehículos motorizados, por las vías públicas. Por tanto, *"las vías públicas, elemento esencial del dominio público terrestre, son afectadas a la circulación que constituye su modo de utilización normal. Como todas las utilizaciones a la vez normales y comunes del dominio -esto es no privativas-, la circulación debe regirse, a priori, por los tres principios de libertad -todos los individuos pueden utilizar la vía pública para circular-, de igualdad entre los usuarios para su utilización y, en fin, de gratuidad"* (Rivero, Jean, *Les libertés publiques, 2/Le régime des principales libertés*, Themis, 6eme. edition, Paris, 1997, p. 126);

18°. Que la legislación que regula esta materia ha apuntado a cinco elementos estructurales de la circulación automotriz en vías públicas: el conductor, el vehículo, la conducción, el estacionamiento y el peatón. La legislación exige el cumplimiento de variados requisitos, pero considerando siempre estos elementos. Por un lado, acreditar la aptitud de conductor, según se analizará exhaustivamente. Por otro lado, la aptitud del vehículo, que se concreta en la obligación de contar con el respectivo permiso de circulación, que se define como *"padrón o permiso de circulación: Documento otorgado por la autoridad, destinado a individualizar al vehículo y a su dueño con el objeto de que pueda circular por las vías públicas"*, según lo dispuesto en el artículo 2°, N° 32, del DFL N° 1, del Ministerio de Justicia, del año 2007 (en adelante DFL N° 1 o Ley de Tránsito, indistintamente). En cuanto a las obligaciones de la conducción y del estacionamiento, existe una amplia regulación que especifica conductas variadas. Lo relevante es identificar un patrón de significación detrás de ellas. Esto implica que el objetivo de fondo de estas regulaciones es la garantía para terceros en cuanto a la cautela y protección de sus derechos, otorgando poderes administrativos de policía para el desarrollo de intervenciones justificadas en estas libertades;

19°. Que la libertad ambulatoria, especificada en el derecho a movilizarse por las vías públicas mediante vehículos motorizados, está sujeta a limitaciones. En tal sentido, la intervención sobre el derecho debe estar justificada y cumplir con el requisito de estar regulada por ley y *"salvo siempre el perjuicio de terceros"*;

20°. Que esta cláusula constitucional chilena de evitar el daño a terceros se emparenta directamente con los artículos 4° y 5° de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, de 1789, los que tienen por objeto intervenir sobre libertades innominadas para evitar el "daño a otro" y el "daño a la sociedad", respectivamente. Por el artículo 4° se reconocía que *"la libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro"* y esta libertad tiene por límite aquellos que aseguran *"a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos"*. Quizás una de las manifestaciones más evidentes de la reglamentación de la libertad de circulación de vehículos motorizados en normas de tránsito, es transformar una libertad natural en una libertad regulada que permite hacer frente a desafíos de seguridad, tranquilidad, orden público y ejercicio de otros derechos fundamentales. *"La circulación es el ejemplo tipo de una libertad donde la puesta en marcha no reglamentada conduciría a su propia destrucción, esto llevaría a la imposibilidad para todos de circular"* (Rivero, Jean, *Les libertés publiques, 2/Le régime des principales libertés*, Themis, 6eme edition, Paris, 1997, p. 127). Justamente, el papel del legislador es regular para que sea posible el ejercicio de la libertad ambulatoria igual para todos, cumpliendo y salvaguardando siempre los intereses y derechos de terceros;

21°. Que esta regulación es exigida desde el propio ordenamiento constitucional, particularmente por aplicación del artículo 19, numeral 23°. En él se establece que *"la Constitución asegura a todas las personas: (...) N° 23° La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes,*

excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución". Lo anterior es evidente, puesto que el ejercicio normal de la libertad ambulatoria, mediante vehículos motorizados, exige que ésta se realice en vías, caminos, autopistas o ramales que tienen la aptitud básica para permitir la circulación de vehículos. Por tanto, es necesario vincular la libertad ambulatoria con el estatuto de estas vías, ya que en ellas se materializa un ejercicio de libertades, *"salvo siempre el perjuicio de terceros"* (artículo 19, numeral 7°, de la Constitución);

22°. Que, utilizando genéricamente el concepto de vías para todos los tipos de caminos distinguibles en el derecho chileno, éstas son bienes nacionales de uso público. Tratándose de estos bienes, ellos están fuera del comercio humano pues pertenecen a la Nación toda. Son bienes inapropiables y están sometidos a la técnica demanial para su administración y gestión. Lo más relevante, en casos como el de autos, es destacar que su aptitud no está en la propiedad sino que en su uso. *"De ese modo, la existencia de los llamados bienes nacionales de uso público tiene un fundamento constitucional y por ende, y dada su propia naturaleza de quedar reservados para el uso de todos, debe darse por establecido que existen en razón de la utilidad pública; esto es, de todos los habitantes y del interés general de la Nación, en los términos del inciso segundo del numeral 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental"* (Rol N° 1215, considerando 22°).

Empero, puede distinguirse a propósito de su uso, como lo ha hecho esta Magistratura, entre la dimensión común y la privativa. "El uso común significa que corresponde en general a todos, aunque se haga individualmente. Dicho uso es anónimo, temporal y no requiere título alguno. Eso explica que, por regla general, su uso se sujete a ciertos principios: igualdad (todos concurren al uso en las mismas condiciones), libertad (no hay más restricciones que las expresamente establecidas) y gratuidad (a fin de que todas las personas puedan acceder a estos bienes, por regla general no se cobra por su uso). El mencionado uso común está sujeto a ciertas limitaciones: se debe respetar el destino del bien, de modo que no se cause daño que impida o menoscabe su uso; además, se debe respetar el uso que las otras personas hagan del bien; también se debe respetar la reglamentación que haga la autoridad. El uso común puede ser general o especial. En este último caso, a diferencia de lo que sucede con el uso común general, la autoridad puede establecer determinadas restricciones en atención a ciertas consideraciones como la peligrosidad o la intensidad en el uso. El uso privativo, por su parte, implica que la autoridad encargada de su administración entrega por actos específicos la ocupación del bien, temporalmente, con un propósito de interés público, generalmente a título oneroso, a un particular, quien puede excluir al resto de las personas que accedan a él. El uso privativo implica un uso exclusivo y excluyente del bien. Por eso, exige un título habilitante, que puede ser el permiso o la

concesión" (Rol N° 1281, considerando 33°) [énfasis agregado];

23°. Que las vías o caminos son bienes nacionales de uso público, puesto que el legislador lo estableció así en el artículo 589 del Código Civil, que dispone, en lo pertinente, que se *"llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos"*, sin perjuicio de otras manifestaciones normativas adicionales como el artículo 24 del DFL N° 850, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, o los artículos 5°, letra c), y 63, letra f), de la Ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades;

24°. Que el objetivo de tales regulaciones va dirigido a cautelar el uso común de estos bienes, particularmente garantizando la igualdad de acceso a los mismos, el uso que otras personas hagan de ellos y precaviendo ciertas situaciones de peligro que importa su uso masivo, sistemático y simultáneo. Tales condiciones son el supuesto permanente que el legislador regula mediante las reglas del tránsito;

25°. Que, así las cosas, el ordenamiento jurídico debe establecer condiciones, requisitos habilitantes y mecanismos regulatorios para el ejercicio del derecho a movilizarse por las vías públicas mediante vehículos motorizados;

c) ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA DE CONDUCIR.

26°. Que la licencia de conductor es un acto administrativo autorizante. La licencia de conducir es el acto administrativo consistente en

el otorgamiento del título habilitante que acredita la capacidad o idoneidad temporal de una persona para la conducción por las vías públicas de determinados vehículos sometidos a registro. En tal sentido, *“la función del permiso no es otra que la de otorgar a la persona interesada una autorización administrativa para ejercer esa actividad, tras haberse verificado debidamente que el peticionario cumple los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo”* (Junceda Moreno, Javier, *“Derecho sancionador en materia de tráfico. En especial la retirada del permiso de conducir”*, en *Revista de Administración Pública*, N° 145, Enero-Abril, 1998, Madrid, España, p. 401). En tal sentido, esta autorización cumple con otras tres características: es personal, favorable y declarativa. En relación con estas últimas, entenderemos por *“favorable que remueve la prohibición inicial de la conducción libre; por declarativa, que no constituye situación jurídica alguna, se limita a comprobar el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en las normas”* (Junceda Moreno, Javier, *ob. cit.*, 1998, pp. 401-402);

Además, es un acto administrativo municipal. El acto administrativo de otorgamiento de una licencia de conducir corresponde a las Municipalidades autorizadas expresamente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, las cuales deben hacer constatar el cumplimiento de los siguientes requisitos generales:

- “1) Acreditar idoneidad moral, física y psíquica;*
- 2) Acreditar conocimientos teóricos y prácticos de conducción, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen al tránsito público;*

3) *Poseer cédula nacional de identidad o de extranjería vigentes, con letras o dígitos verificadores;*

4) *Acreditar, mediante declaración jurada, que no es consumidor de drogas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas prohibidas que alteren o modifiquen la plenitud de las capacidades físicas o síquicas, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley N° 20.000 y su Reglamento” (artículo 13 de la Ley de Tránsito). En el acto de acreditación de requisitos, “si se otorgare una licencia de conductor con infracción a las normas de esta ley, el o los funcionarios responsables de ello, sean o no municipales, serán solidariamente responsables de los daños y perjuicios que se ocasionen por culpa del conductor a quien se le hubiere otorgado dicha licencia” (artículo 169, inciso tercero, de la Ley de Tránsito);*

27°. Que es un acto administrativo habilitante. Por tanto, según nuestra legislación, “ninguna persona podrá conducir un vehículo motorizado o a tracción animal, sin poseer una licencia expedida por el Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal de una Municipalidad autorizada al efecto; o un permiso provisional que los Tribunales podrán otorgar sólo a los conductores que tengan su licencia retenida por proceso pendiente; o una boleta de citación al Juzgado, dada por los funcionarios a que se refiere el artículo 4° en reemplazo de la licencia o del permiso referido; o una licencia o permiso internacional vigente para conducir vehículos motorizados, otorgado al amparo de tratados o acuerdos internacionales en que Chile sea parte.” (Artículo 5° de la Ley de Tránsito). En consecuencia, a los conductores que tengan su licencia de conducir retenida durante un proceso infraccional, se les cautela en el ejercicio de su derecho a conducir mediante su sustitución por un

permiso provisional judicial o por la boleta de citación al Juzgado;

28°. Que es un acto administrativo de vigencia indefinida, pero de revisión temporal. La licencia de conducir se otorga de manera indefinida, pero debiendo constatarse, en el caso de licencias no profesionales, cada seis años, el cumplimiento de la idoneidad moral, física o psíquica que respalda la habilidad para conducir (artículo 19 de la Ley del Tránsito). La autoridad administrativa correspondiente podrá acotar el otorgamiento de la licencia a la conducción en determinados vehículos, espacios geográficos u horarios cuando no se acredite plenamente el estándar exigido para la aptitud requerida (artículo 21 de la Ley del Tránsito);

29°. Que, como todo acto administrativo, puede ser rechazada su autorización o revocada la licencia. En efecto, este acto administrativo puede ser rechazado y, por tanto, *“no se otorgará licencia de conductor a quien carezca de aptitudes físicas o psíquicas que lo habiliten para conducir un vehículo motorizado o hagan peligrosa su conducción”* (artículo 22 de la Ley del Tránsito). Y también puede ser revocado: *“en los casos de incapacidad física o psíquica sobrevinientes que determinen que un conductor está incapacitado para manejar o hagan peligrosa la conducción de un vehículo, el director de tránsito y transporte público municipal o el juez de policía local, en su caso, le cancelarán o suspenderán la licencia de conducir”* (artículo 20, inciso segundo, de la Ley del Tránsito);

30°. Que es un acto administrativo sujeto a registro e inscripción. *“La licencia de conductor: Documento que la autoridad competente otorga a una persona*

para conducir un vehículo" (definición del artículo 2°, N° 25, de la Ley del Tránsito). Todos los actos administrativos vinculados a las licencias de conducir son inscritos en el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados que lleva el Servicio del Registro Civil e Identificación;

d) SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DE LICENCIA DE CONDUCTOR.

31°. Que la consecuencia natural, desde el reconocimiento constitucional de la libertad ambulatoria aplicada a la conducción motorizada en vías públicas, y en atención a los procedimientos administrativos que reconocen determinadas aptitudes en el conductor y obligaciones en la conducción, es que la licencia pueda ser suspendida o cancelada;

32°. Que, como es habitual en la esfera jurídica, existen dimensiones preventivas que permiten asegurar la protección de ciertos bienes jurídicos que, cuando se incumplen, dan paso a la expresión represiva o punitiva del derecho administrativo sancionador en materia de tráfico;

33°. Que, como lo dijimos, la dimensión preventiva consiste en el otorgamiento en sede municipal, previo examen de un conjunto de conocimientos teóricos y habilidades prácticas, de una licencia de conducir por un plazo indefinido, pero sujeta a revisión cada seis años. Esta licencia se otorga bajo la condición de mantener esas habilidades y si ellas faltan, los plazos de otorgamiento son más reducidos o simplemente se rechaza la concesión de la licencia. Por su parte, el otorgamiento de la licencia de conductor está sometido a la satisfacción, por parte del sujeto titular de la misma, de las exigencias y

regulaciones establecidas en la normativa que disciplina la circulación de vehículos motorizados, esto es, las normas de tránsito;

34°. Que, vulnerada la normativa del derecho de tránsito, se abre un conjunto amplio de sanciones, dentro de las cuales aquí consideraremos la cancelación de la licencia de conducir;

35°. Que esta sanción está referida a hechos propios, esto es, *“la suspensión o cancelación de la licencia de conducir sólo es aplicable por infracciones cometidas conduciendo personalmente un vehículo”* (artículo 170, inciso final, de la Ley del Tránsito);

36°. Que, como se verá más adelante, la cancelación de la licencia de conductor en el caso de autos se da dentro de un proceso judicial, cumpliendo las reglas del debido proceso;

37°. Que la cancelación no impide solicitar una nueva licencia. *“El infractor, transcurridos que sean dos años desde la fecha de cancelación de su licencia de conducir, podrá solicitar una nueva al Departamento de Tránsito y Transporte Público de la municipalidad de su domicilio, de acuerdo a las normas establecidas en el Título I de esta ley, salvo que la sentencia condenatoria haya impuesto una pena superior, en cuyo caso regirá ésta”* (artículo 208, inciso final, de la referida ley);

38°. Que, finalmente, puede eliminarse la anotación respectiva del Registro Civil. *“Las anotaciones en el Registro de las sentencias ejecutoriadas de condenas por infracciones gravísimas o graves podrán eliminarse una vez transcurridos tres años, en el caso de infracciones gravísimas, y dos años, en el caso de infracciones graves. Estos plazos se computarán y podrán hacerse valer*

separadamente para cada una de dichas categorías de infracciones, y se contarán desde la fecha de la anotación de la última infracción de la respectiva categoría” (artículo 217 de la Ley del Tránsito);

39°. Que, en consecuencia, no sólo se satisfacen en el caso de autos las reglas del debido proceso por cada una de las sentencias que condujeron a la cancelación de la licencia de conducir, sino que tal hecho está lejos de generar efectos permanentes superiores a los propios que la sentencia fija. La legislación contempla remedios procesales y sociales que le pueden permitir al conductor volver a ejercer su derecho a la libertad ambulatoria en vehículos motorizados por vías públicas;

e) LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL DEBIDO PROCESO.

40°. Que en relación al argumento esencial del requerimiento, esto es, la vulneración del derecho al recurso, es preciso afirmar que las exigencias constitucionales en materia de justo y racional procedimiento son definiciones primarias del legislador complementadas con el desarrollo jurisprudencial de la cláusula del debido proceso;

41°. Que el procedimiento legal debe ser racional y justo. Racional para configurar un proceso lógico y carente de arbitrariedad. Y justo para orientarlo a un sentido que cautele los derechos fundamentales de los participantes en el mismo. Con ello se establece la necesidad, entre otros elementos, de un juez imparcial, con normas que eviten la indefensión, con derecho a presentar e impugnar pruebas, que exista una resolución de fondo, motivada y pública, susceptible de revisión por un tribunal superior y generadora de la

intangibilidad necesaria que garantice la seguridad y certeza jurídica propias del Estado de Derecho.

Esta Magistratura ha reconocido que hay elementos comunes que abarcan a todos los derechos que integran las reglas del artículo 19, numeral 3°, de la Constitución. Estos elementos son un amplio reconocimiento de que es el legislador el llamado a establecer procedimientos, aun cuando con un mandato limitado. Esta potencial actuación *extra vires* del legislador es la obligación preferente del examen del Tribunal Constitucional en el sentido de velar por el respeto al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, particularmente porque el Congreso Nacional debe respetar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, los derechos reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos y vigentes en Chile y, especialmente, el contenido esencial de los derechos. Respecto de estos procedimientos el Tribunal Constitucional ha ratificado la noción de que las garantías integrantes del debido proceso se deben vincular con la naturaleza o materia del procedimiento al cual necesariamente deben adaptarse. (Rol N° 481). Por lo tanto, la propia garantía exige que no exista un modelo de procedimiento único. Así, *“quedó patente que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso en Chile”* (Rol N° 1838, considerando 13°);

42°.Que, en relación a la dimensión del debido proceso que se estima vulnerada por el requirente, esto es, el “derecho al recurso”, esta Magistratura ha señalado que la facultad de los intervinientes de solicitar a los tribunales la revisión de las sentencias es parte integrante del debido proceso (roles N°s 986, 1432, 1443 y 1448). Así, ha manifestado expresamente que *“el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a*

todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores.." [énfasis agregado];

43°. Que de lo anterior no se debe deducir, sin más, que la garantía constitucional de un justo y racional procedimiento debe expresarse en formas determinadas y específicas de revisión. Es más, cuando se discutió el alcance normativo del artículo 19, número 3°, de la Carta Fundamental, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el señor Enrique Evans afirmó que *"es muy difícil señalar en el texto constitucional cuáles son las garantías reales de un debido proceso, porque es un convencido de que ellas dependen de la naturaleza del procedimiento y de todo el contenido de los mecanismos de notificación, defensa, producción, examen y objeción de la prueba y los recursos dependen, en gran medida, de la índole del proceso."*;

44°. Que, consistente con ello, el constituyente no precisó los componentes del debido proceso, delegando en el legislador la potestad para definir y establecer sus elementos (roles N°s 576 y 1557). De esta manera, es claro que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso en Chile;

45°. Que el legislador es el órgano competente para establecer los mecanismos procesales necesarios

- para asegurar la garantía del debido proceso en los procedimientos específicos que deba regular;
- 46°. Que es la propia Carta Fundamental la que dispone que la especificación de los recursos y el modo en que se deben ejercer es materia de competencia del legislador. En tal sentido, el actual artículo 19 N° 3°, inciso sexto, dispone que *“corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*. Asimismo, el artículo 63 N° 3° de la propia Constitución establece que *“sólo son materias de ley:... 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra”* [énfasis agregado];
- 47°. Que, por otra parte y no obstante la libertad del legislador para desarrollar y definir los elementos de un procedimiento, cabe precisar que su competencia no puede implicar dejar en una situación de indefensión a las partes de un procedimiento;
- 48°. Que, en efecto, la garantía constitucional del debido proceso exige que el legislador establezca las condiciones para garantizar un justo y racional procedimiento, debiendo tener especialmente presente que *“le está vedado establecer condiciones o requisitos que impidan o limiten el libre ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción o lo dejen condicionado a la voluntad de otro de los intervinientes”* (Rol N° 1535, considerando 10°);
- 49°. Que, sin embargo, esta exigencia también se manifiesta en los límites materiales a todo procedimiento: el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el derecho a obtener una resolución judicial firme contra la cual no quepa recurso judicial alguno. Es parte de la

efectividad y justicia de todo procedimiento un derecho de acceso a la jurisdicción, tramitado sin retardos formalistas, y una resolución de fondo sobre el interés o derecho justiciable;

50°. Que, en consecuencia, es posible advertir que el legislador debe considerar siempre el aseguramiento de estas dos garantías del debido proceso que necesariamente entran en tensión -revisión de las decisiones y fin o término de un procedimiento con decisión que tenga fuerza de cosa juzgada-, y se encuentra dentro del ámbito de su competencia decidir cómo hacerlo, dependiendo, fundamentalmente, de la naturaleza del asunto controvertido en el que deban operar los principios antedichos;

51°. Que esto es consistente con la idea de que controlar la constitucionalidad de preceptos legales, establecida en el artículo 93 N° 6° de la Constitución Política de la República, no comprende el análisis de mérito de tal o cual procedimiento que ha establecido el legislador;

52°. Que, así las cosas, el derecho a revisión por un tribunal superior es el derecho que tiene todo interviniente en un proceso a que la sentencia de un tribunal inferior sea susceptible de revisión por un tribunal superior, siempre que se haya hecho uso de los medios impugnatorios respectivos dentro del plazo legal. Este es un derecho que no implica recurrir de todas y cada una de las resoluciones sino que el legislador tiene libertad para determinar aquellas actuaciones jurisdiccionales que sean susceptibles de ser revisadas;

53°. Que, por consiguiente, el legislador tiene un amplio margen de apreciación para establecer las formas de revisión que le parezcan pertinentes,

dependiendo de la naturaleza del procedimiento en que se ventila la controversia para la protección de los derechos e intereses justiciables. Por tanto, en lo referente al “derecho al recurso”, como una de las expresiones de la garantía de un justo y racional procedimiento, la decisión sobre la estructura y forma de los medios por los cuales se hace efectiva la revisión de sentencias corresponde al legislador (Rol N° 1443);

f) EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE VENTILA LA NORMA IMPUGNADA.

54°.Que el requirente argumenta que el inciso cuarto del artículo 40 de la Ley N° 18.287 viola la garantía de un justo y racional procedimiento, dado que impediría que un tribunal superior conozca la resolución y los hechos que implicaron la suspensión de su licencia de conductor;

55°.Que no es posible juzgar la constitucionalidad o no de la norma requerida, en los términos manifestados por el requirente, sin considerar, en su conjunto, las características del procedimiento en el que ella se ventila, esto es, el procedimiento de cancelación por infracciones anotadas y acumuladas de las normas de tránsito por parte del juez de policía local, así como los diversos procedimientos que le sirven de antecedente;

56°.Que, como primera cuestión, cabe señalar que la cancelación de la licencia por acumulación de anotaciones o registros de infracciones gravísimas tiene, como se analizó, naturales fundamentos. Se encuentra justificada normativamente por el artículo 208, letra d), del DFL N°1, que establece que: *“Sin perjuicio de las multas que sean procedentes... el juez decretará la cancelación*

de la licencia de conducir del infractor, en los siguientes casos:...

d) Haber sido condenado con la suspensión de la licencia de conducir por tres veces dentro de los últimos doce meses, o cuatro veces dentro de los últimos veinticuatro meses." [Enfasis agregado];

57°. Que, complementando la disposición anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 199 de la Ley del Tránsito, los comportamientos que reciben ese calificativo son: "infracciones o contravenciones gravísimas, las siguientes: 1.- No detenerse ante la luz roja de las señales luminosas del tránsito, o ante la señal "PARE", y 2.- Conducir sin haber obtenido licencia de conductor, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 194". A su vez, el artículo 203, inciso cuarto, de la misma ley establece que "[c]onstituirá infracción gravísima, exceder en más de 20 kilómetros por hora el límite máximo de velocidad". [Enfasis agregado];

58°. Que, como se puede apreciar de su sola lectura, el citado artículo 208 dispone básicamente dos elementos que deben ser considerados en el análisis del presente requerimiento. En primer lugar, el inciso primero impone al juez decretar la cancelación de la licencia de conductor cuando acaece alguna de las hipótesis de esa disposición y, en segundo lugar, la cancelación de la licencia de conductor, en el caso de autos, es el resultado de tres condenas distintas de suspensión de la licencia de conductor en los últimos doce meses, por infracciones gravísimas a la Ley de Tránsito;

59°. Que la articulación de la disposición en términos imperativos, esto es, que el juez debe proceder a la cancelación de la licencia si se satisfacen todos los presupuestos contenidos en la

disposición, se justifica por el contenido fáctico sumamente restringido que se somete a reflexión del tribunal.

En efecto, el hecho procesal que debe ser considerado por el juez para cancelar la licencia de conductor no es si tal o cual comportamiento violó una norma de tránsito: eso ya fue juzgado en otro procedimiento distinto. Lo que debe resolver el juez es si tres o más comportamientos, ya calificados jurídicamente como infracciones gravísimas en procedimientos correspondientes a la justicia de policía local, se realizaron dentro del tiempo que la ley establece para que opere la cancelación;

60°. Que lo anterior es fundamental, pues el ámbito de discrecionalidad del juez se encuentra especialmente restringido precisamente por la naturaleza del asunto. El ámbito factual en un procedimiento de cancelación es evidentemente más reducido. El juez debe constatar si concurren, en este caso, las condenas (que se anotan por un procedimiento administrativo especial) y el tiempo determinado en que acaecieron esas condenas y sentenciar conforme a esa constatación;

61°. Que, en segundo lugar, conforme a la norma citada, la cancelación de la licencia de conductor, en el caso de autos, es el resultado de tres condenas distintas de suspensión de la licencia de conductor en los últimos doce meses aplicadas al requirente, por infracciones gravísimas a la Ley del Tránsito. En otras palabras, por la hipótesis contenida en la letra d) del artículo 208 del DFL N° 1;

62°. Que, en este sentido, la razón jurídica que se impone al juez que debe cancelar la licencia de conducir es la existencia de condenas anotadas en un tiempo determinado. El procedimiento de

cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones del Título IV de la Ley N° 18.287, procedimiento en el que se aplica la disposición requerida de inaplicabilidad, es la forma en que dicha imposición debe llevarse a cabo;

63°. Que, en consecuencia, la condena, la anotación y la cancelación poseen una relación causal y se encuentran vinculadas sustancial y procesalmente entre sí, por lo que no deben ser analizadas separadamente. En efecto, el entramado procesal que precede a la decisión de cancelación de licencia es fundamental para analizar la constitucionalidad de la disposición requerida;

64°. Que, por consiguiente y visto que el fundamento del procedimiento de cancelación es parte integrante de un proceso más amplio que el establecido en el Título IV de la Ley N° 18.287 y es motivado, fundamental y directamente, por la concurrencia de un número de condenas anotadas por infracciones calificadas de gravísimas en los últimos doce meses (artículo 208, letra d), del DFL N°1), debemos analizar este proceso en su conjunto;

65°. Que, en primer lugar, el procedimiento judicial de cancelación de licencia de conductor por acumulación de anotaciones tiene su origen directo e inmediato en la anotación de infracciones gravísimas que son consecuencia de un proceso jurisdiccional previo. Este proceso jurisdiccional previo tiene por objeto determinar si cierto comportamiento, individualmente considerado, constituye o no una infracción gravísima;

66°. Que, desde esta perspectiva, para que opere la cancelación deben concurrir varios comportamientos temporalmente distinguibles respecto de los cuales

un juez de policía local (o varios jueces de policía local) ha o han juzgado -en procedimientos distintos- que dichos comportamientos constituyen lo que la ley denomina infracciones gravísimas;

67°. Que el procedimiento judicial donde se califica el hecho jurídicamente y se condena, posee las características propias de un procedimiento amparado por las reglas del debido proceso establecido en la Carta Fundamental;

68°. Que, en efecto, el procedimiento infraccional ante un juez de policía local se sujeta, fundamentalmente, a las normas que regulan el procedimiento ordinario del Título I de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local;

69°. Que en él se establecen, en síntesis, normas sobre la denuncia, el contenido de la citación, demanda (o querrela), notificación, contestación de la demanda (o querrela), conciliación, prueba, sentencia, medidas precautorias (Título II) y apelación (Título III), entre otras, todas reglas que, en principio, reconocen la igualdad de las partes en el ejercicio de sus derechos, permiten aportar e impugnar pruebas y habilitan al juez para tomar una decisión jurídica respecto de los hechos sometidos a su conocimiento, que es consecuencia de un proceso debido y justamente reglado;

70°. Que el procedimiento infraccional contiene disposiciones típicas que tienen por objeto la determinación judicial de los hechos que se supone controvierten cierta norma a la cual otra disposición le asigna una sanción. Así, en caso que el juez, bajo las reglas de la sana crítica y luego del procedimiento descrito, juzgue que el comportamiento violó la norma y que constituye una

infracción gravísima, acaecerá una sanción al denunciado, que es revisable en segunda instancia, esto es, bajo las reglas de la doble instancia y no solamente bajo las de revisión jurídica por un tribunal superior. En consecuencia, las disposiciones aplicables a este procedimiento satisfacen, al menos en principio, el mandato constitucional de un justo y racional procedimiento;

71°. Que, en segundo lugar, resuelta la condena por el juez - en un procedimiento justo y revisable expresamente vía recurso de apelación-, se inicia un proceso administrativo en virtud del cual la infracción debe ser anotada en el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados (en adelante Registro), a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación (artículo 210 del DFL N°1);

72°. Que este proceso de carácter administrativo tiene por objeto el intercambio reglado de información judicialmente revisada y definitiva (ejecutoriada);

73°. Que, en efecto, el Registro debe, entre otras cosas, “[r]egistrar las sentencias ejecutoriadas en que se condene a una persona por delitos, cuasidelitos, faltas, infracciones gravísimas o graves...” (artículo 211 N° 2 del DFL N°1) [énfasis agregado];

74°. Que, a su vez, el inciso primero del artículo 215 del mismo cuerpo normativo obliga a los tribunales de justicia (y a los de policía local entre ellos) a comunicar al Registro dichos antecedentes; específicamente, dispone que los “*Tribunales de Justicia y los Juzgados de Policía Local y cualquier otro Tribunal de la República deberán comunicar al Registro toda sentencia ejecutoriada*”

que condene a una persona como autor de delitos o infracciones a la ley N° 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, y a la ley N° 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, o que cancele o suspenda la licencia de conductor o que condene a una persona por delitos, cuasidelitos, infracciones gravísimas o graves tipificadas en esta ley” [énfasis agregado];

75°. Que, por su parte, el artículo 216 del DFL N° 1 establece que en los casos en que en el Registro conste una acumulación de infracciones gravísimas que implique la cancelación de la licencia de conductor, el Servicio de Registro Civil e Identificación (que está a cargo del Registro) *“deberá informarlo detalladamente al Juez de Policía Local del domicilio que el titular de la licencia tuviera registrado”;*

76°. Que, así las cosas, el Registro debe *anotar o registrar* las sentencias ejecutoriadas de condena, en este caso, por infracciones gravísimas (artículo 210 del DFL N° 1); a su vez, los tribunales de justicia deben *informar o comunicar* al Registro todas las sentencias ejecutoriadas de condena (artículo 215 del DFL N°1). En fin, el Servicio de Registro Civil e Identificación se encuentra en la obligación de informar detalladamente a los juzgados de policía local cuando se cumplan los presupuestos de la cancelación, en este caso, por acumulación de anotaciones de suspensión en los últimos doce meses (artículo 216 del DFL N° 1);

77°. Que, como se puede concluir de las disposiciones citadas, la lógica interna de este procedimiento administrativo tiene por objeto el intercambio reglado de información definitiva,

determinada en un procedimiento jurisdiccional previo, que se realiza entre el Registro y los tribunales de justicia;

78°. Que, una vez que se han realizado las distintas etapas de este procedimiento, esto es, una vez que tres comportamientos en los últimos doce meses han sido declarados, en tres procedimientos judiciales distintos -cada uno de ellos apelables-, como infracciones gravísimas a la Ley del Tránsito y luego que se ha procedido al intercambio administrativo obligatorio de información definitiva entre el Registro y los tribunales de justicia, corresponde que se siga el procedimiento de cancelación de licencia de conductor dispuesto en el Título IV de la Ley N° 18.287;

79°. Que este procedimiento es consecuencia de todas las etapas anteriormente descritas y no puede ser juzgado desde un punto de vista constitucional sin considerarlas todas. De este modo, sus especiales características obedecen a la vinculación necesaria con los otros procedimientos;

80°. Que, como ya se ha adelantado, su motivo o causa no es el acaecimiento de un comportamiento que deba ser calificado o no por el juez como infracción a las normas del tránsito, sino que la concurrencia de tres anotaciones distintas de infracciones gravísimas en el Registro;

81°. Que la anotación o registro es un acto administrativo en el que consta un hecho definitivo que fue sometido a un procedimiento jurisdiccional previo y revisable;

82°. Que, en este sentido, el hecho procesal que se somete a la jurisdicción del juez es sustancialmente más reducido: consiste en acreditar si existieron o no tres anotaciones por infracción gravísima en los últimos doce meses;

83°. Que, además, a diferencia del procedimiento común de la Ley N° 18.287, este procedimiento no puede realizarse en rebeldía, esto es, debe llevarse a cabo necesariamente en presencia del denunciado; por ello, si no es habido, debe llevarse arrestado para que concorra al tribunal y realice sus descargos (artículo 40 de la Ley N° 18.287);

84°. Que otra característica especial y que es consistente con la naturaleza del procedimiento, es el remedio jurídico de la anotación. Dado que la anotación o registro es la constancia administrativa y definitiva de una infracción -y esta última es consecuencia de un procedimiento jurisdiccional previo, con todos los elementos de un debido proceso, incluido el derecho de recurrir de apelación-, en caso que la anotación contenga algún error notorio puede eliminarse (y modificarse, *a fortiori*) por decreto judicial o por resolución administrativa del Jefe Superior del Servicio (artículo 217, inciso cuarto, del DFL N° 1);

85°. Que, en consecuencia, queda de manifiesto que el procedimiento de acumulación de anotaciones de una infracción gravísima que conlleva la cancelación de la licencia de conductor, como es el caso del requirente, es el resultado de un procedimiento complejo que debe incluir en su análisis constitucional el proceso infraccional y el intercambio administrativo de información definitiva de los tribunales de justicia con el ente registral;

**g) EXAMEN EN CONCRETO DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL
PLANTEADO A ESTA MAGISTRATURA.**

86°. Que, así las cosas, para que se inicie un procedimiento de cancelación de licencia de

conductor por acumulación de anotaciones, como el del caso concreto, es imprescindible que lo precedan tres procedimientos infraccionales con sentencias ejecutoriadas de infracción gravísima en los últimos doce meses, y que dichas sentencias hayan sido comunicadas entre el Registro y los tribunales de justicia;

87°. Que, desde esta perspectiva, para la regulación de un procedimiento justo y racional, el legislador consideró la vinculación de estos procedimientos, atendiendo su naturaleza y diferencias, fortaleciendo y compatibilizando la posibilidad de revisión y la necesidad de eficacia en la tramitación de estos procedimientos;

88°. Que confirma esta idea la diferencia de remedios para modificar la resolución que contiene la sanción derivada de la infracción y la anotación de la infracción. Ambos son equilibrados de acuerdo a su propia naturaleza jurídica. En el caso que un juez de policía local sentencie que un comportamiento constituye una infracción gravísima, el condenado podrá apelar de la decisión (artículo 33, inciso primero, de la Ley N° 18.287, junto con el 207, letra a), del DFL N° 1). Ejecutoriada que se encuentre la sentencia, ésta se deberá anotar en el Registro. La anotación, por su parte, es revisable por otras vías (artículo 217 del DFL N° 1) y, en el caso específico de autos, es revisable fundado en la existencia de un error notorio;

89°. Que el asunto de fondo en el que se ventila la norma que se requiere inaplicable por inconstitucional es un recurso de hecho de que conoce la Corte de Apelaciones de Valparaíso (Rol N° 366-2010), motivado en el procedimiento de cancelación de la licencia de conductor por

acumulación de anotaciones de infracciones de tránsito, ante el Juzgado de Policía Local de Viña del Mar;

90°. Que el procedimiento de cancelación de licencia tiene como fundamento la concurrencia de tres anotaciones por infracciones calificadas de gravísimas en tres procedimientos distintos, dos ante el 1er. Juzgado de Policía Local de Valparaíso (roles N°s 1746-2009 y 4502-2009) y uno frente al 1er. Juzgado de Policía Local de Los Ángeles (Rol N° 81.585-2009), ocurridas en los últimos doce meses;

91°. Que el requirente fue sometido a tres procedimientos distintos, en dos ciudades diferentes, en los que tuvo la posibilidad de controvertir los hechos que se le imputaban durante el juicio;

92°. Que, además, cada una de las sentencias de los jueces de policía local que concluyeron que cada uno de los comportamientos reprochados constituía infracción gravísima -que causan directamente las anotaciones y que implicaron el procedimiento de cancelación de la licencia de conductor-, eran apelables por el agraviado, requirente en autos;

93°. Que, asimismo, el propio requirente señaló que las infracciones que fundan la cancelación son efectivas;

94°. Que, incluso más, el requirente tiene otra alternativa para eliminar o modificar alguna o todas las anotaciones, en caso que éstas contengan algún error notorio, por medio de decreto judicial o por resolución administrativa del Jefe Superior del Servicio (artículo 217, inciso cuarto, del DFL N° 1), remedio que, como se señaló, es consistente con la naturaleza de la anotación;

95°. Que, en consecuencia, el requirente no sólo tuvo la alternativa de discutir en un procedimiento la calificación de los hechos que fueron definidos como sanciones gravísimas (que luego debían anotarse en el Registro) y, a su vez, recurrir de apelación en cada uno de ellos, sino que también, si las anotaciones adolecían de algún error notorio, pudo haberlas modificado o eliminado, además de las garantías que le asegura el resto del ordenamiento jurídico en caso que la sentencia haya sido dictada con abuso o falta grave;

96°. Que, sumado a todo lo afirmado, la petición del requirente pretende que esta Magistratura incorpore un recurso a la legislación ahí donde el legislador, expresamente y por razones comprensibles, lo negó;

97°. Que, atendido lo expuesto, debe afirmarse que, en el asunto que se ha planteado a este Tribunal, el legislador ha tenido presente en la determinación de un procedimiento una serie de circunstancias que permiten contar con una resolución de fondo sin dilaciones indebidas y la pertinente revisión de sentencias garantizada por un justo y racional procedimiento;

98°. Que, por consiguiente, la norma del artículo 40, inciso final, de la Ley N° 18.287 no viola la garantía de un justo y racional procedimiento;

99°. Que, por las consideraciones expuestas, procede rechazar la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentada.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, número 3°, inciso sexto, y 93, incisos primero, N° 6°, y undécimo, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE: Que por haberse producido empate de votos, se rechaza el requerimiento de fojas 1. Queda sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en estos autos, debiendo oficiarse al efecto.

Redactó el voto por acoger fue redactado por el Ministro señor Enrique Navarro Beltrán. Redactó el voto de rechazo el Ministro señor Gonzalo García Pino.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Ro1 N° 1804-2010-INA.

Se certifica que los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios y Enrique Navarro Beltrán concurrieron a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firman por encontrarse haciendo uso de feriado legal, el primero, y con permiso, el segundo.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios (Presidente subrogante), Hernán Vodanovic Schnake, señora Marisol Peña Torres y señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.