

Santiago, diez de julio de dos mil doce.

VISTOS:

Con fecha 7 de abril de 2011, el Juez de Policía Local de María Pinto ha requerido a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 207, letra b), de la Ley N° 18.290 (DFL N° 1, del Ministerio de Justicia, del año 2007, en adelante, indistintamente, DFL N° 1 o Ley de Tránsito) y de los artículos 39 y 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, en el marco del proceso de suspensión de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones Rol N° 347-2011, que se encuentra actualmente pendiente.

Los preceptos cuya aplicación se requiere declarar inconstitucional disponen:

*“Artículo 207.- Sin perjuicio de las multas que sean procedentes, el Juez decretará la suspensión de la licencia de conducir del infractor, en los casos y por los plazos que se indican a continuación:
(...)b) Tratándose de procesos por acumulación de infracciones, al responsable de dos infracciones o contravenciones gravísimas cometidas dentro de los últimos doce meses, la licencia se suspenderá de 45 a 90 días y al responsable de dos infracciones o contravenciones graves cometidas dentro de los últimos doce meses, de 5 a 30 días.”
(DFL N° 1)*

“Artículo 39.- El juez de policía local abogado del domicilio que el conductor tenga anotado en el Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados o aquél que sea competente de acuerdo con el penúltimo inciso del artículo 14 de la ley

N° 15.231, si el del domicilio no fuere abogado, conocerá de la cancelación o suspensión de la licencia de conductor cuando proceda por acumulación de anotaciones de infracciones en aquel Registro, sin perjuicio de la facultad de los tribunales para cancelar o suspender la licencia en los procesos de que conozcan." (Ley N° 18.287)

"Artículo 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." (Ley N° 18.287).

Expone el requirente que la aplicación de las normas impugnadas contraviene el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, esto es, el racional y justo procedimiento, en su expresión del principio *non bis in idem*, en virtud del cual nadie puede ser juzgado y sancionado dos veces por un mismo hecho y que impide que

una persona pueda estar indefinidamente sujeta a persecuciones litigiosas, cuando ya ha sido condenada y ha cumplido condena.

El requerimiento fue acogido a tramitación con fecha 12 de abril de 2011 por la Segunda Sala de este Tribunal.

Con fecha 26 de abril de 2011, se declaró la admisibilidad, requiriendo al tribunal que conoce la gestión pendiente el envío de las piezas principales del expediente.

Posteriormente se confirió traslado acerca del fondo del conflicto de constitucionalidad planteado.

Adicionalmente, el requerimiento fue comunicado al Servicio de Registro Civil e Identificación en su calidad de denunciante en la gestión invocada, en ocasión de lo cual dicho Servicio compareció dando cuenta de haber formulado la denuncia de acumulación de infracciones, obrando de conformidad a lo ordenado por los artículos 210, 211 y 216 de la Ley N° 18.290.

Concluida la tramitación del proceso, con fecha 25 de agosto de 2011 se ordenó traer los autos en relación.

Con fecha 12 de abril de 2012 se verificó la vista de la causa.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que se inició el presente proceso constitucional por requerimiento deducido el Juzgado de Policía Local de María Pinto, solicitando la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito y de los artículos 39 y 40 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, en el marco de un proceso pendiente de suspensión de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas;

SEGUNDO: Que la preceptiva legal cuestionada ha sido transcrita en la parte expositiva de esta sentencia, en la cual también se han consignado debidamente las alegaciones y fundamentos de derecho aducidos por el requirente, así como las resoluciones, comunicaciones y certificaciones que dan cuenta de la sustanciación de este proceso constitucional;

TERCERO: Que, traídos los autos en relación y terminada la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, produciéndose empate de votos respecto de la solicitud de inaplicabilidad del artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito y del artículo 40 de la Ley N° 18.287, con lo cual, atendido el quórum calificado exigido por la Carta Fundamental para acoger esta clase de requerimientos y asimismo 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 respecto de dicha preceptiva. Por otra parte, en ambos votos se rechazó la solicitud de inaplicabilidad del artículo 39 de la Ley N° 18.287.

I.- VOTO POR ACOGER EL REQUERIMIENTO.

Los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, Enrique Navarro Beltrán e Iván Aróstica Maldonado estuvieron por acoger la acción de inaplicabilidad respecto de los artículos 207, letra b), de la Ley N° 18.290 y 40 de la Ley N° 18.287, teniendo presentes las siguientes consideraciones:

1°. Que, como se ha expuesto al comienzo, en un proceso seguido ante el Juez de Policía Local de María

Pinto, instruido por acumulación de infracciones de tránsito, se pretende la aplicación decisiva de los preceptos impugnados, de lo que resulta la imposición de la pena de suspensión de la licencia para conducir.

Consta que el antecedente preciso es la comisión, en épocas diversas, de dos faltas, cada una sancionada judicialmente;

2°. Que, si bien el requerimiento se funda explícitamente en la transgresión del artículo 19 N° 3 de la Constitución -vulneración de las reglas que garantizan un racional y justo procedimiento, en su expresión del principio del *non bis in idem*-, estos sentenciadores, sin perjuicio de acogerlo por el motivo indicado, estiman que concurren además otros fundamentos para tal declaración. Así razonan en estricto cumplimiento del artículo 88 de la Ley N° 17.997, que sólo lo impide en el caso de que el nuevo fundamento sea el *único* que sustenta la decisión;

3°. Que, como se verá, las disposiciones objetadas suscitan diversos reproches constitucionales, que se analizarán separada y sucesivamente;

1°. SOBRE EL ARTÍCULO 207, LETRA b), DE LA LEY N° 18.290.

4°. Que es una base esencial de todo ordenamiento penal democrático el principio de que por un mismo hecho delictivo el responsable no puede sufrir más de una pena o ser objeto de más de una persecución criminal, conocido como el *"non bis in idem"*. Esta interdicción del juzgamiento y la sanción múltiple se sustenta, respectivamente, en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad.

Su fundamento constitucional deriva de la dignidad personal y del respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, cualidad que le es

reconocida universalmente. Su transgresión constituye, pues, un atropello de las bases de la institucionalidad, así como de las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos, consagradas en el capítulo sobre igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Como se ha dicho reiteradamente, tales garantías no se restringen a la observancia de la ritualidad formal de un proceso, sino que alcanzan a los elementos materiales o sustanciales del trato que surge de la aplicación de la norma procesal, en orden a asegurar la justicia de la decisión jurisdiccional. En ese sentido, el procedimiento que permite juzgar y sancionar más de una vez por el mismo hecho desafía toda noción de justicia;

5°. Que, en este caso, la contrariedad a los principios constitucionales referidos aparece clara y nítida, no pudiendo ser interferida en su comprensión por consideraciones ajenas a su esencia, pues en todos los procesos vinculados se tutela el mismo bien jurídico; no existe un hecho delictivo nuevo (el que motiva el tercer proceso no lo es, como que su fundamento es una infracción ya juzgada) y el instituto de la acumulación de penas está reservado, por su naturaleza, a situaciones del todo ajenas a las que se ventilan en este caso;

6°. Que se constata, asimismo, la vulneración de la prohibición estampada en el inciso final del N° 3° del artículo 19 de la Constitución, referida a que "ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella."

La tipicidad, o descripción abstracta de la circunstancia delictiva, a que alude el precepto citado, es un elemento esencial del delito, sin el cual éste simplemente no existe. Comprende, necesariamente, la acción, el resultado y la vinculación causal entre ambos.

El examen de la figura en cuestión (acumulación de infracciones o contravenciones graves o gravísimas en los últimos doce meses) revela que no hay descripción de algún comportamiento o conducta, entendidos como un acto voluntario, y, por ende, no hay acción que pueda configurar un hecho típico. Si no hay acción, no hay delito; si no hay culpa, no hay delito. Esta conclusión, tan elemental, no resiste controversia alguna. Así lo refrenda la definición del delito, coincidente en la doctrina y la legislación nacional, que lo estima como toda acción u omisión voluntaria penada por la ley.

Aun más, la pena -magnitud del injusto- es una consecuencia del delito y no un elemento de su estructura. En esta situación, hay pena, pero no hay delito; salvo, claro está, que se estime legítimo sancionar criminalmente hechos que ya fueron objeto de represión criminal. La Constitución, ciertamente, no lo permite;

7°. Que, también, el precepto objetado aparece transgrediendo el mandato constitucional que prohíbe al legislador presumir de derecho la responsabilidad penal.

De éste -en armonía con el derecho a la libertad individual y la seguridad de que los preceptos limitativos de las garantías no pueden afectar la esencia de las mismas- se deduce indirectamente el principio de inocencia, claramente consignado en tratados internacionales suscritos por Chile, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La voluntariedad del acto, elemento esencial del hecho delictivo, debe justificarse y no puede ser presumida en tales términos que se impida acreditar los supuestos de la irresponsabilidad penal.

En sentencia de esta Magistratura Rol 787-07, de 13 de mayo de 2008, se afirmó *"que la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal constituye*

un principio que es concreción de la dignidad de la persona humana, consagrada como valor supremo en el artículo 1º de la Constitución Política, y del derecho a la defensa en el marco de un debido proceso, en los términos que reconoce y ampara el artículo 19 N° 3 de la Ley Fundamental". "Acercándonos a la especie, la prohibición señalada representa un soporte sustancial a gran parte de las garantías de la doctrinariamente bien llamada igualdad ante la justicia, que en nuestro ordenamiento adoptó la peculiar denominación "igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos", dando sustento a la presunción de inocencia en materia penal, de unánime reconocimiento doctrinario, legislativo y jurisprudencial".

Resulta inconcuso que, en esta materia, la ley adjudica responsabilidad penal a una persona por la sola circunstancia de haber sido sancionada anteriormente, omitiendo la atribución de un acto culpable. Antes, incluso, que la imposibilidad de desvirtuar los supuestos de hecho que amparan la sanción, está la falta de descripción del hecho punible como acto voluntario. La vulneración del principio constitucional es evidente, como que se presume la responsabilidad criminal sin posibilidad de desvirtuarla, introduciendo un inédito evento de responsabilidad objetiva;

8º. Que, por otra parte, la proporcionalidad de la pena constituye una materialización de la garantía de igualdad en la protección de los derechos, tanto en su versión del concepto de igualdad jurídica como de fundamento material de un justo procedimiento.

La pena, concebida como retribución jurídica (el responsable de un delito acepta también la pena), se sujeta a reglas jurídicas universales, como las de intervención mínima, interdicción de la arbitrariedad y aplicación del principio de la proporcionalidad. Así, sostiene un reputado autor, "la sanción debe ser

proporcional a la gravedad del hecho, a las circunstancias individuales de la persona que lo realizó y a los objetivos político criminales perseguidos. La pena será proporcional a las condiciones que la hacen "necesaria"; en ningún caso puede exceder esa necesidad" (Mario Garrido Montt, Derecho Penal, Tomo I, p. 49).

De este atributo se prescinde manifiestamente cuando, como en la especie, por la comisión de un mismo hecho se sanciona más de una vez al responsable y, muy en particular, si a las penas impuestas por dos infracciones diversas, se adiciona la de suspensión de la licencia para conducir;

9°. Que, como corolario, cabe tener en cuenta que la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos se materializa, en el texto constitucional, en varios principios que conciernen a manifestaciones diversas de un valor que impregna el derecho punitivo (irretroactividad, legalidad, debido proceso), principios cuya concreción a menudo se enlaza sutilmente, de suerte que su amparo -vital en un estado de derecho democrático- se antepone ciertamente a las necesidades de una política criminal represiva, por seductora que ésta sea en ciertas épocas y sociedades;

10°. Que, en análogo sentido, los referidos principios se reconocen como propios de todo el derecho sancionador y no se constriñen a su manifestación estrictamente penal, máxime si, como en la especie, se reprocha constitucionalmente una pena impuesta por un tribunal. Los matices -no se sabe cuáles- que se reclaman para el derecho administrativo sancionador, no tienen cabida en el ejercicio de la jurisdicción criminal, cuando ella le incumbe a un Juzgado de Policía Local; éste es un *tribunal*, no órgano administrativo que ejerce jurisdicción, y aplica una *pena de falta*;

11°. Que, adicionalmente, en la especie la pena de suspensión de la licencia de conducir -por su desproporción y ausencia de fundamento objetivo- puede afectar la garantía que recoge el artículo 19 N° 7°, letra a), de la Constitución, en cuanto impone una condición que impide el libre ejercicio del derecho a trasladarse de un punto a otro del territorio;

2°. SOBRE LOS ARTÍCULOS 39 Y 40 DE LA LEY N° 18.287.

12°. Que, de la Ley N° 18.287, sobre procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, además merece cuestionarse su artículo 40. Porque al abandonar las reglas procesales generales, para abocarse en especial al "procedimiento de cancelación y suspensión de la licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones", impele al juez a consumir estas sanciones tras una tramitación sin forma de juicio, concentrada y rápida, lo que menoscaba las garantías de un enjuiciamiento justo y racional, aseguradas en el artículo 19, N° 3, inciso sexto, constitucional.

Dando por reproducidos los argumentos vertidos en las sentencias estimatorias recaídas en los roles N°s 1804 y 1888, cabe reiterar en esta oportunidad que ello es así, tanto por establecer una "audiencia" que, contrariando el sentido natural del término, no se ofrece para el interesado como una oportunidad real donde aducir razones o pruebas, que puedan ser tenidas en cuenta a los efectos de absolución o condena, cuanto por disponer que "no procederá recurso alguno" en contra de esa sentencia, necesariamente punitiva;

13°. Que, en efecto, si bien dicha norma, en su inciso primero, contempla la citación del afectado a una "audiencia" para que éste pueda hacer valer sus

“descargos”, es lo cierto que tal diligencia aparece como un trámite puramente nominal y carente de significación práctica. Comoquiera que se practica “bajo apercibimiento de arresto” y no consulta la existencia de unos previos cargos contra los cuales el afectado se pueda efectivamente levantar, por eso pues dicha citación deviene en simple aviso sobre la puesta en marcha de un proceso inexorable, predestinado a obtener su sola e ineludible inculpación de haber saldado aquellas preexistentes penas, que -a su vez- conducen en forma irremisible a la imposición de esta nueva condena de suspensión o cancelación, según se ha explicado.

De suerte que así también se menoscaba la jurisdicción, correlato al derecho de acceso a la justicia, puesto que, en su empeño por imprimir mayor eficacia coercitiva, la norma impugnada reduce a los jueces al cumplimiento de una función meramente maquinal, de “hacer ejecutar” una pena que viene prácticamente impuesta fuera de estrados. Impidiéndoles, por ende, “conocer” y “juzgar” en su propio mérito cada nueva situación, habida cuenta de que pertenece al fuero de los jueces aplicar o modular el rigor de la ley;

14°. Que, en tal contexto, asimismo aparece carente de justificación el inciso tercero del artículo 40 objetado, al indicar que “no procederá recurso alguno” en contra de las sentencias que se dicten en este reducido proceso de ejecución. Por cuanto dicha fórmula remata -en este caso- una ritualidad donde no se conocen aspectos de hecho o de derecho susceptibles de ser juzgados por un tribunal, en la lógica deletérea e implacable de que si estas operaciones se clausuran a nivel a quo, no pueden sino quedar anticipadamente cerradas también para ante el grado ad quem.

En circunstancias que, acorde con las garantías reconocidas en los numerales 3° y 26° del artículo 19 del texto constitucional, un impedimento absoluto de esa

índole debería reservarse para conferir fijeza solamente a ciertas resoluciones, que han sido corolario de un previo procedimiento pleno y gobernado por el principio de contradictoriedad, lo que no acontece en la especie;

3°. CONSIDERACIONES FINALES.

15°. Que en nuestro régimen positivo, que parte del principio de control jurídico y no de la inmunidad de los actos estatales, la "presunción de constitucionalidad de las leyes" no puede aceptarse si no se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. Menos cuando ella viene siendo desusada hasta en su mismo país de origen, en tanto no venga acompañada con otros elementos de juicio, según autorizada y reciente doctrina (Richard A. Posner, *The rise and fall of judicial self-restraint*, en *California Law Review* N° 3, junio 2012, pp. 519-556).

Porque sustentar una tal suposición respecto de todas las leyes, sobre la sola base de provenir de los competentes órganos democráticos, esto es únicamente por incumbir a decisiones legislativas mayoritarias, importaría amagar innecesariamente la supremacía de la Carta Fundamental. Amén de erigirse en una auto restricción infundada para los jueces constitucionales, cuando no se trata más que de examinar el correcto ejercicio jurídico de dicha potestad;

16°. Que, acerca de las disposiciones legales objetadas, en abstracto consideradas, es de advertir que no concurre a su respecto ningún indicio que permita darlas como constitucionalmente correctas, a priori. Siendo tales credenciales todavía más necesarias, cuando en la materia se pasó de un trato como reincidencia (artículo 315 del Decreto con Fuerza de Ley N° 3.068, de 1964), a otro más gravoso en que a las penas precedentes de multa y suspensión, se añade a posteriori otra

suspensión, sin haber mediado ninguna nueva infracción (Ley N° 18.290, artículo 203, actual 207);

17°. Que la aplicación de los preceptos impugnados en la litis produce, como se ha expuesto, efectos contrarios a la Constitución Política, por lo que procede acoger el requerimiento interpuesto;

18°. Que, por otra parte, el artículo 39 cuestionado es sólo una norma de tipo competencial, que establece la atribución del tribunal de policía local para conocer de la denuncia. En dicho marco, estos juzgadores no han adquirido convicción en torno a que pueda tener la aptitud de producir un efecto contrario a la Constitución.

II.- VOTO POR EL RECHAZO DEL 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, teniendo presentes las siguientes consideraciones:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

1°. Que, como consideraciones previas al caso concreto, es preciso tener presente, de modo sintético, el tratamiento y regulación de la licencia de conductor como expresión de la libertad ambulatoria, su marco legal y sus límites, por una parte, así como la referencia al principio del *non bis in ídem*, por otra, puesto que ambas materias tienen importancia en la resolución del conflicto sometido a decisión de esta Magistratura;

a. TRATAMIENTO DE LICENCIA DE CONDUCTOR.

- 2°. Que, en cuanto a la primera cuestión, cabe recordar brevemente algunas características distintivas que posee la licencia de conductor tratadas en las STC roles N°s 1804 y 1888 (considerandos 11° a 39° y 10° a 39°, respectivamente), en el entendido de que lo que se ventila en el asunto de fondo tiene similares características con el presente caso, esto es, la suspensión de la licencia, medida motivada por la acumulación de anotaciones de infracciones a la Ley de Tránsito en menos de doce meses;
- 3°. Que, en primer lugar, cabe señalar que una de las manifestaciones de la libertad ambulatoria consagrada constitucionalmente es el derecho a transitar y movilizarse, mediante vehículos motorizados, por las vías públicas. 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 en todo caso el contenido esencial de esta libertad" (STC Rol N° 1888, considerando 15°);
- 4°. Que existen condiciones y requisitos habilitantes para conducir en las vías públicas, puesto que se trata de una actividad con riesgos personales y para terceros. Por tanto, existe un amplio conjunto de conductas prohibidas para un conductor. Lo relevante, más allá del establecimiento de un catálogo exhaustivo de ellas, es determinar la razón de su establecimiento, esto es, la garantía y respeto de terceros para la cautela y protección de sus

derechos (STC Rol N° 1888, considerandos 18°, 19°, 20° y 21°);

5°. Que, porque el respeto a terceros es una variable fundante de la regulación de esta materia, ésta se ha entregado a una autoridad pública y no a la decisión de privados. Por lo mismo, la licencia de conductor es un acto administrativo autorizante, municipal, habilitante, de vigencia indefinida, pero de revisión temporal, que puede ser perfectamente no otorgada, suspendida o cancelada en caso de acaecer las hipótesis consideradas por el legislador; además se trata de un acto administrativo sujeto a registro e inscripción. Conducir un vehículo motorizado en una vía pública no corresponde al ejercicio de una libertad natural sino que la Constitución le otorga cobertura al legislador para resguardar la libertad ambulatoria de todos, especialmente del derecho de terceros (STC Rol N° 1888, considerando 20°);

6°. Que, en efecto, “desde el reconocimiento constitucional de la libertad ambulatoria aplicada a la conducción motorizada en vías públicas, y teniendo en cuenta los procedimientos administrativos que reconocen determinadas aptitudes en el conductor y obligaciones en la conducción, es que la licencia puede ser suspendida o cancelada” (STC Rol N° 1888, considerando 32°). La suspensión se encuentra vinculada estrictamente a hechos propios (artículo 170, inciso final, Ley de Tránsito) y tiene un límite temporal precisamente establecido por el legislador en el caso de autos (de 5 a 30 días);

7°. Que lo afirmado se corrobora por el hecho de que el tránsito de vehículos motorizados es una actividad que el legislador asume como riesgosa, y

una expresión de esa asunción es la obligación por él establecida del contrato de seguro obligatorio de accidentes personales causados por la circulación de vehículos motorizados. Efectivamente, el artículo 1° de la Ley N° 18.490 dispone que todo “vehículo motorizado que para transitar por las vías públicas del territorio nacional requiera de un permiso de circulación, deberá estar asegurado contra el riesgo de accidentes personales a que se refiere esta ley”. El legislador obliga al ciudadano que pretenda circular en vehículo motorizado a contratar dicho seguro, y parece no haber dudas de que dicha exigencia constituye un medio razonable y proporcionado para precaver riesgos colectivos en una perspectiva preventiva;

8°. Que estas consideraciones permiten comprender que la regulación sobre el tráfico de vehículos motorizados y la licencia de conductor (otorgamiento, tratamiento, plazos de vigencia, requisitos, suspensión, revocación, entre otras), dada su naturaleza, deba ser ordenada por el legislador observando todas estas variables y que, en consecuencia, tiene una amplia libertad para su realización y desarrollo en el marco constitucional debido;

b. BREVE CONSIDERACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO “NON BIS IN IDEM”.

9°. Que, en relación a la segunda cuestión preliminar, el requirente afirma que las normas legales respecto de las cuales se formula el requerimiento, citadas en la parte expositiva de esta sentencia, infringirían el principio *non bis in ídem*, que forma parte de un procedimiento

racional y justo consagrado en el artículo 19 N° 3°, inciso quinto [hoy sexto] de la Carta Fundamental;

10°.Que el principio penal de *non bis in ídem* supone, en términos generales, que nadie puede ser juzgado y/o sancionado dos veces por un mismo hecho;

11°.Que la prohibición del *non bis in ídem* implica una restricción de carácter procesal, por un lado, y una restricción de naturaleza material o sustantiva, por otro, ambas, en principio, restricciones que vinculan al sentenciador;

12°.Que, como estándar de clausura procesal, “el principio se traduce en una exclusión de la posibilidad de juzgamiento de un hecho ante la existencia de otro juzgamiento (anterior o simultáneo) relativo al mismo hecho”, restricción que se identifica con la institución de la cosa juzgada material o la litis pendencia, cuando el juzgamiento es sucesivo o simultáneo, respectivamente. Por su parte, como estándar sustantivo de adjudicación, la prohibición se vincula, en principio, a aquellos casos en que “el hecho objeto del juzgamiento puede satisfacer dos o más descripciones de formas de comportamiento delictivo, en términos de lo que se conoce como un concurso de delitos”, estándar que obliga, en principio, al juez, “porque la premisa ideológica que subyace a la aplicación del principio en su modalidad de prohibición de doble valoración es la necesidad de evitar las consecuencias de una eventual redundancia legislativa circunstancial” (ambas citas y consideraciones: Mañalich R., Juan Pablo. Informe en Derecho: El principio *ne bis in ídem* en el derecho sancionatorio comparado y chileno, página 14 y siguientes. Disponible en

<http://www.tdlc.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=2467&GUID>);

13°.Que, como se puede concluir de lo expresado, la prohibición del *non bis in ídem* tiene como destinatario de referencia normativa fundamental al juez sentenciador que, en el caso concreto, debe resolver si es que un hecho sometido a un procedimiento radicado en su competencia ya ha sido juzgado, siguiendo la regla clásica de coincidencia de sujetos, hechos y fundamento o si el comportamiento que ha de ser juzgado se describe y sanciona en diversas disposiciones sin fundamento para ello (prohibición de doble valoración). Cuando el juez se ve enfrentado a problemas como éstos, el ordenamiento jurídico le otorga diversas herramientas de solución; así, por ejemplo, las excepciones de cosa juzgada y litis pendencia (artículos 264, letras b) y c), y 374, letra g), del Código Procesal Penal) o la detección y aplicación de un concurso aparente de delitos;

14°.Que, dicho lo anterior, el principio *non bis in ídem* vincula al legislador al prohibirle establecer penas crueles, inhumanas o degradantes, abriéndole un campo material y formal de decisión bastante amplio para definir, determinar y disponer comportamientos valorados negativamente y el establecimiento de penas proporcionales asociadas a dichos comportamientos, mientras no excedan ese baremo y mientras los sentenciadores dispongan de los mecanismos para evitar que una persona se vea doblemente sancionada y/o juzgada por el (los) mismo(s) fundamento(s) y hecho(s). En este sentido, la libertad reconocida al legislador, dentro de esos parámetros, es vasta y debe presumirse;

15°.Que, en efecto, la regla del *non bis in idem* es un principio que “no prohíbe que una persona pueda ser castigada doblemente (por) unos mismos hechos si la imposición de una y otra sanción responden a distinto fundamento. Así podría decirse que lo proscrito por el principio *non bis in idem* no es tanto que alguien sea castigado o perseguido doblemente por idénticos hechos, cuanto por idéntico ilícito, entendido como hechos que lesionan o ponen en peligro determinado interés protegido por la norma sancionadora” (Rafael Pérez Nieto y Manuel Baeza Díaz-Portales, Principios del Derecho Administrativo Sancionador, Volumen I, Consejo General del Poder Judicial, Fundación Wellington, Madrid, 2008, p. 152) [énfasis agregado];

16°.Que, respecto a la consagración del principio de *non bis in ídem*, sin perjuicio de que no tenga un reconocimiento constitucional explícito, debe deducírsele -en su faz procesal- del debido proceso, consagrado en el artículo 19, N° 3°, como también “ha de entenderse que forma parte del conjunto de derechos que los órganos del Estado deben respetar y promover en virtud del mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución, el que reconoce como fuente de esos derechos tanto a la propia Carta Fundamental como a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes” (STC Rol N° 1968, considerando 41°), especialmente en relación al artículo 14 N° 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al artículo 8 N° 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

A su vez, en relación al mandato al legislador de no establecer penas excesivas, el principio del *non bis*

in ídem ha de entenderse que forma parte del conjunto de derechos que los órganos del Estado deben respetar y promover en virtud de lo que dispone el artículo 19, numeral 1°, inciso final, en relación con los artículos 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5° N° 1, inciso segundo, de la Convención Americana de Derechos Humanos y 16 de la Convención contra la Tortura;

17°.Que el legislador en materia penal tiene libertad para definir los bienes jurídicos que pretende cautelar mediante la sanción punitiva. Por tanto, es perfectamente admisible que una conducta pueda infringir diversos bienes jurídicos generando una multiplicidad de penas. Así las posibilidades sancionatorias son amplias y muchas veces el legislador podrá concurrir, legítimamente, a fijar penas principales, penas accesorias, penas penales junto a sanciones administrativas o consecuencias no penales derivadas o anudadas a una pena penal. Junto a la multiplicidad de penas, normalmente, concurrirá una cierta gradación en donde la reiteración y la reincidencia tienen un papel esencial en el agravamiento de la o las penas, cualquiera sea la naturaleza de las mismas. En todas las situaciones, habrá que estar al caso concreto de cautela de los bienes jurídicos protegidos, su proporcionalidad y su respeto a la interdicción de la doble incriminación por el triple fundamento de identidad en la persona, la conducta y sus fundamentos;

18°.Que, habida cuenta de estas observaciones, al analizar la constitucionalidad de las normas requeridas, debe tenerse en cuenta, por una parte y como ya se indicó, que el legislador tiene libertad amplia en la regulación sobre el tráfico de vehículos motorizados y la licencia de

conductor, dadas las características anotadas y el interés público y de terceros comprometido, así como también posee un margen amplio de libertad para determinar las penas asociadas a comportamientos negativamente valorados y, por otra parte, debe considerarse que el principio penal de *non bis in ídem* tiene expresión en el ordenamiento jurídico en las instituciones señaladas y es el juez sentenciador, por regla general, y no esta Magistratura, el que debe utilizar las herramientas de solución que el legislador le otorga para evitar juzgar o sancionar dos veces a una persona por un mismo hecho, si es que en el caso concreto se da tal hipótesis;

II. PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DE LICENCIA DE CONDUCTOR POR ACUMULACIÓN DE ANOTACIONES DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO.

19°. Que el procedimiento de suspensión de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones de tránsito, que se realiza ante los Juzgados de Policía Local y respecto del cual el requirente impugna dos disposiciones directamente y una relacionada (artículos 39 y 40 de la Ley N° 18.287 y 207, letra b), de la Ley de Tránsito), tiene características especiales que, sin perjuicio de que la decisión final no sea la misma, esta Magistratura en su mayoría ha reconocido como tales (véase considerandos 12°, 13° y 14° del voto por acoger y los considerandos 64° a 86° del voto por rechazar de la STC Rol N° 1888, de 2010);

20°. Que, en síntesis, este procedimiento -Título IV de la Ley N° 18.287- es el resultado de

procedimientos infraccionales previos que determinan si un comportamiento constituye una infracción a la Ley de Tránsito y de un procedimiento 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 de la Ley de Tránsito);

21°.Que, ocurrido lo anterior y en caso que conste en el Registro que existe acumulación de infracciones graves o gravísimas y apareciera que se cumplen los presupuestos para la suspensión de la licencia de conductor, “el Servicio de Registro Civil e Identificación deberá informarlo detalladamente al Juez de Policía Local del domicilio que el titular de la licencia tuviera registrado, dentro de los dos días hábiles contados desde la anotación de la infracción en el Registro” (artículo 216 de la Ley de Tránsito), después de lo cual comienza a operar el procedimiento de suspensión dispuesto en el Título IV de la Ley N° 18.287;

22°.Que es fácil advertir que el procedimiento en que incide este requerimiento no se funda únicamente en las normas requerida, y que más bien obedece a un “procedimiento complejo que debe incluir en su análisis constitucional el proceso infraccional y el intercambio administrativo de información definitiva entre los tribunales de justicia y el ente registral” (STC Rol N° 1888, considerando 86°).

En efecto, existe un complejo de disposiciones distintas a las requeridas que forman parte de este sistema más amplio que genera el procedimiento de suspensión por acumulación de anotaciones de infracción

(entre otras, los artículos 211 N° 2, 215 y 216 de la Ley de Tránsito);

23°.Que, sumado a lo anterior, la especial naturaleza de este procedimiento se ratifica desde su propio origen, puesto que la misma historia de la ley que lo estableció creó *“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);

24°.Que, como se puede apreciar, la propia historia del establecimiento de este procedimiento reconoce que se trata de un *“trámite”* que permite hacer efectiva la sanción que establezca el legislador (la suspensión en este caso), por la reiteración de ciertas conductas en un tiempo determinado;

25°.Que, en consecuencia, se trata de un procedimiento complejo, *ex novo*, que se funda y tiene como objeto hacer más eficiente la realización de la sanción por el incumplimiento reiterado en un tiempo específico, acotado a un año, de las normas del tránsito que establecen infracciones calificadas de graves y gravísimas. No se trata, por consiguiente, de un procedimiento analogable, ni comparable a los anteriores que lo causan y que, en consecuencia, constituya un fundamento que pueda invocarse como excepción de cosa juzgada respecto de los procedimientos infraccionales;

26°.Que lo anterior se confirma por el hecho de que, en los procedimientos ordinarios que se ventilan ante los Juzgados de Policía Local, el legislador garantizó el principio penal del *non bis in ídem*,

puesto que para toda falta o contravención rige “lo dispuesto en los artículos 174 a 180, inclusive, del Código de Procedimiento Civil, en cuanto les fueren aplicables” (artículo 29, inciso primero, de la Ley N° 18.287);

27°.Que deliberadamente el legislador consideró la excepción de cosa juzgada como una excepción admisible en los procedimientos ante los Juzgados de Policía Local y razonadamente, también, no la estimó aplicable en el procedimiento de suspensión por acumulación de anotaciones respecto de los procesos infraccionales, dada su especial naturaleza: es un procedimiento (trámite, como indica la historia de la ley), causado y antecedido por los procedimientos infraccionales y la comunicación administrativa, que tiene por objeto aplicar eficientemente una sanción a quien, de manera reiterada en cierto espacio de tiempo, ha infringido las normas del tránsito grave o gravísimamente, sanción dispuesta en el artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito, impugnado en autos;

28°.Que, habida consideración de lo señalado, el procedimiento del Título IV de la Ley N° 18.287 no es uno en el que se examinen hechos ya juzgados y sancionados, sino que es un nuevo procedimiento para aplicar de manera efectiva la sanción por una conducta reiterada de infracción de las normas de tránsito en un tiempo determinado. Por eso el legislador lo ideó con características que no se encuentran en otros procedimientos;

29°.Que, en efecto, el legislador no ha establecido una sanción sin una conducta valorada negativamente, puesto que las normas que contienen la sanción y el procedimiento en que se tramita discurren sobre una hipótesis nueva, distinta a la

de una sola infracción individualmente analizada: se trata de dos infracciones en un tiempo determinado. La finalidad de la norma es regular, con anterioridad a la perpetración de los hechos, la hipótesis de varias infracciones cometidas por el mismo conductor como manifestación de una vulneración sistemática de las reglas del tránsito, en función de los bienes jurídicos que protege. La vulneración sistemática de las normas del tránsito en un tiempo determinado y que deben ser conocidos por todos quienes pretendan acceder a la licencia de conductor de vehículos motorizados, supone una actitud distinta del infractor ocasional, diferencia que el legislador justificadamente recoge y sanciona;

30°.Que esta vulneración se vuelve sistemática porque la fiscalización del tránsito, en un contexto de millones de personas circulando diariamente por las vías públicas, revela que la reiteración de una conducta sancionada en un corto tiempo importa un patrón de conducta reprochable que es aquel que el legislador pretende modificar mediante reglas impositivas. En efecto, estas reglas producen el incentivo para conducir con cuidado y ampliar las medidas precautorias en la población, puesto que toda fiscalización es, por esencia, aleatoria y el hecho de que una persona sea sancionada dos veces en menos de un año manifiesta el patrón de conducta que hay que disuadir;

31°.Que, sumado a lo anterior, el legislador busca cautelar un bien jurídico complejo, integrado por la seguridad vial, como bien intermedio, y la vida e integridad física de las personas como bienes jurídicos finales. Normalmente, la dimensión jurisdiccional de cada una de las conductas sancionadas se dirige a reconocer la vulneración

concreta de la seguridad vial y la dimensión administrativa, por su parte, cautela preventivamente el complejo integrado de bienes jurídicos configurando un nuevo fundamento;

32°.Que el legislador actúa sistemáticamente anudando nuevas consecuencias que afectan a los autores de hechos sancionados como delitos o infracciones administrativas. Así, por ejemplo, esta Magistratura resolvió que era constitucional el impedimento legal de participar en licitaciones públicas a aquellas empresas que hubieren vulnerado los derechos fundamentales de los trabajadores o hubieren incurrido en prácticas antisindicales (STC Rol N° 1968). O el impedimento de acceder al empleo público por haber sido condenado por un crimen o simple delito (artículo 54, letra c), de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado);

33°.Que el procedimiento impugnado es uno en donde el legislador ha previsto una modalidad graduada de penalidad. Esto es, siempre aplica pena principal alternativa (multa o suspensión) sin recurrir a la idea de pena principal (multa) y pena accesoria (suspensión), como acontece normalmente en un conjunto amplio de infracciones penales o administrativas. Solamente, con la acumulación de penas dentro de doce meses, esto es, con reincidencia definida jurisdiccionalmente y no con reiteración fáctica de infracciones, aparece un nuevo proceso para acreditar la suspensión, otorgando un rango al juez de determinación del disvalor;

III. CASO CONCRETO.

- 34°.Que el asunto de fondo que motiva este requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que se ventila en el Juzgado de Policía Local de María Pinto, Rol N° 347, de 2011, tiene por objeto hacer efectiva la suspensión que le corresponde a quien cometió dos faltas gravísimas en menos de doce meses, en virtud de lo dispuesto en el artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito, suspensión que va de los 45 a los 90 días;
- 35°.Que este procedimiento tiene como fundamento la reincidencia en conductas gravísimas que infringen la Ley de Tránsito en un tiempo determinado, que fueron debidamente registradas en virtud de lo establecido en el artículo 211 N°2 del DFL N°1 y comunicadas al Juzgado de Policía Local del domicilio del infractor de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 211, N°2, y 216 del mismo cuerpo legal y como consta a fojas 8 y 9 de estos autos;
- 36°.Que la actitud reiterada de contravención de las reglas de tránsito es evaluada negativamente por el legislador, imponiéndole al infractor una sanción especial si es que la reincidencia se produce en un tiempo determinado (menos de doce meses). Para la imposición de dicha sanción existe un trámite especial, más efectivo, ante el Juzgado de Policía Local del domicilio del infractor;
- 37°.Que dicho procedimiento -de suspensión de la licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones gravísimas-, como se indicó más arriba, no es comparable a los procedimientos infraccionales que lo fundamentan y, en consecuencia, no puede esgrimirse como excepción de cosa juzgada respecto de ellos;
- 38°.Que la naturaleza distinta del procedimiento fue definida así por el legislador, dentro de su

ámbito de competencia, al establecer 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);

39°.Que, como se advirtió, la regla general en las causas que se tramitan en los Juzgados de Policía Local es la aplicabilidad de la excepción de la cosa juzgada (artículo 29 de la Ley N° 18.287), que en este caso el legislador razonadamente no admite que sea empleada tomando como base los procesos infraccionales que lo fundan;

40°.Que dicha decisión no vulnera el principio *non bis in ídem* puesto que el fundamento de la sanción y la naturaleza del trámite son distintos a los que lo causan (los dos procedimientos infraccionales por cada infracción cometida). La identidad exigida entre los procedimientos sólo concurre en la persona y no en la configuración normativa de los hechos ni en los fundamentos;

41°.Que tampoco constituye una pena desproporcionada. Es más, el Nuevo Segundo Informe de la Comisión de Transporte del Senado en la Historia de la Ley N° 19.495 da cuenta de la voluntad del legislador de rebajar los tiempos de suspensión: *“De acuerdo con la ley actual, por una infracción gravísima se suspende la licencia por un plazo que va de 10 a 90 días. En proceso de acumulación: por 2 gravísimas en 12 meses, la suspensión es de 90 a 180 días y por 2 graves en 12 meses, la suspensión es de 30 a 90 días [...] Se estimó que 10 días de suspensión, que es el plazo mínimo de suspensión para las infracciones gravísimas, es*

mucho, atendido el hecho de que la persona puede perder su fuente de trabajo y, además, producirse una serie de efectos colaterales no deseados. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se trata de suspender la licencia por acumulación de infracciones, toda vez que se trata de un infractor contumaz, perseverante, que no ha entendido", tomándose la decisión de "[r]ebajar los días de suspensión para las infracciones gravísimas contemplados en el Segundo Informe de "10 a 90" por "5 a 45", salvo caso de alcohol o drogas, que se aplica el doble, o sea, "10 a 90"; dos gravísimas en 12 meses, de "90 a 180" por "45 a 90" y 2 graves en 12 meses, de "10 a 60" por "5 a 30" días. En consecuencia, se rebajaron los días de suspensión a la mitad del plazo establecido por la Comisión en su Segundo Informe, todo ello sin perjuicio de las multas que sean procedentes" [énfasis agregado] (Historia fidedigna de la Ley N° 19.495, página 623);

42°.Que, además, la sanción establecida en el artículo 207, letra b), se encuentra perfectamente definida y predeterminada, dejando a discrecionalidad del juez disponer la duración de la suspensión, entre 45 y 90 días;

43°.Que, asimismo, el requerimiento no atiende al hecho de que existe un entramado de normas más complejo que configuran y anteceden al procedimiento de suspensión de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones de tránsito, que no ha sido impugnado en el presente requerimiento;

44°.Que un conflicto cuya implicancia sea la inaplicabilidad por inconstitucionalidad es excepcional, sobre el entendido de la operatividad del principio de presunción de constitucionalidad

de los preceptos legales y la deferencia que esta Magistratura debe tener con el legislador. El requerimiento no define ni distingue de manera clara cómo las normas requeridas de inaplicabilidad vulneran el debido proceso, ni justifica una declaración de inaplicabilidad de las normas impugnadas en este caso concreto;

45°.Que, adicionalmente, los efectos de este requerimiento serían paradójicos, puesto que sería perfectamente constitucional aplicar de inmediato la sumatoria de penas principales y accesorias conjuntamente, y no separadamente como acontece con la ley actual. Con lo cual la reincidencia infraccional escalaría a una determinación de multas, suspensiones o cancelaciones previsiblemente superior a la que resulta de la actual condición legal;

46°.Que, siguiendo el razonamiento anterior, el fundamento de la pluralidad de infracciones está orientado a apreciar un disvalor diferente a aquel en que se incurre en una infracción común de tránsito. La suspensión de la licencia de conducir es un efecto o consecuencia de la pluralidad de infracciones que demuestran el incumplimiento del mínimo esencial que todo conductor debe tener: respeto por los derechos de terceros puestos en peligros potenciales por conductores que manifiestan un alto nivel de desaprensión y desafección por la norma. El legislador se orienta hacia *“el infractor contumaz y perseverante”* (Historia de la ley N° 19.495, p. 623) y el bien jurídico tutelado no es el mismo que en el reproche ya juzgado por una conducta específica, sino que la seguridad de la población, puesta en riesgo por la reincidencia en un corto plazo que

exige una disuasión legítima que inhiba tales contravenciones;

47°.Que, por las consideraciones expuestas y, a juicio de los Ministros que suscriben este voto, procede rechazar la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentada.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, números 3º, incisos sexto, y 7º, 93, incisos primero, N° 6º, 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 DECLARA:

- 1) **QUE, POR UNANIMIDAD, SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1 RESPECTO DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY N° 18.287.**
- 2) **QUE, POR NO HABERSE REUNIDO EL QUORUM EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 93, NUMERAL 6º, DE LA CONSTITUCIÓN PARA ACOGER EL REQUERIMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 207, LETRA B), DE LA LEY DE TRÁNSITO Y DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY N° 18.287, ÉSTE SE ENTIENDE RECHAZADO.**
- 3) **DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO, OFICIÁNDOSE AL EFECTO AL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE MARÍA PINTO.**

Redactaron el voto por acoger los Ministros señores Hernán Vodanovic Schnake e Iván Aróstica Maldonado. El voto de rechazo fue redactado por el Ministro Gonzalo García Pino.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 1961-11-INA.

Se certifica que el Ministro señor Enrique Navarro Beltrán concurrió a la vista de la causa, al acuerdo y a la presente sentencia, pero no firma por haber cesado en su cargo.

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.