

Santiago, siete de junio de dos mil doce.

VISTOS:

Con fecha 3 de agosto de 2011, Evelyn Benavides Simon, de profesión médico cirujano, ha solicitado la declaración de inaplicabilidad de la letra b) del artículo 207 de la Ley N° 18.290, en el marco del proceso Rol N° 114.396-02-2011, sobre acumulación de infracciones a la Ley de Tránsito, seguido en su contra ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Las Condes.

El precepto cuya aplicación se impugna dispone:

“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”.

Sostiene la parte requirente que el precepto legal cuestionado vulnera la garantía constitucional del debido proceso, en particular el principio de non bis in idem, vinculado a la prohibición de ser juzgado y sancionado dos veces por un mismo hecho, por cuanto ya había sido castigada con la suspensión de su licencia de conducir por cada una de las infracciones cuya acumulación motivó el nuevo procedimiento.

La Segunda Sala de esta Magistratura acogió a tramitación el requerimiento y ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión invocada.

Posteriormente se declaró la admisibilidad del libelo y 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.

Por su parte, el Juez del Segundo Juzgado de Policía Local de Las Condes, tribunal que conoce de la gestión invocada, compareció dando cuenta de los antecedentes de hecho y de derecho de la misma y señalando que estima haber actuado conforme a las normas legales que regulan la materia, cumpliendo con todas las garantías de un debido proceso.

Concluida la tramitación de la causa, se ordenó traer los autos en relación.

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución Política 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”*;

SEGUNDO: Que, como se ha dicho al comienzo, en un proceso seguido ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Las Condes, instruido por acumulación de infracciones, se pretende la aplicación decisiva del precepto impugnado, del 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 calificadas como infracción grave -una, contravención de las reglas sobre virajes; la otra, conducción haciendo uso de un dispositivo de telecomunicaciones sin contar con sistema de manos libres-, cada una sancionada por distintos tribunales con multa;

TERCERO: Que, como se verá, la disposición objetada suscitan diversos reproches constitucionales, que se analizarán separada y sucesivamente;

CUARTO: 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 múltiples 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;

QUINTO: 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 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;

SEXTO: 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.

Aún 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;

SÉPTIMO: 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".

Igualmente se previno en la sentencia Rol N° 993-007, de fecha 13 de mayo de 2008 (prevención de los Ministros señores Raúl Bertelsen y Jorge Correa), que *"estos preceptos constitucionales no impiden, dentro de ciertos límites, establecer presunciones legales, pero ciertamente exigen que en toda condena penal se acredite un cierto grado de culpabilidad, pues no podría estimarse ni racional ni justo un procedimiento en el que se aplica una condena penal a una persona cuyos actos han carecido de toda voluntariedad, al menos de carácter culposo."*

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;

OCTAVO: Que, por otra parte, la proporcionalidad de la pena constituye una materialización de la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

En efecto, la pena, concebida como retribución

jurídica (al responsable de un delito se asigna un castigo), se sujeta a principios jurídicos universales, como son los de intervención mínima, interdicción de la arbitrariedad y aplicación del principio de proporcionalidad, en virtud del cual y como 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 principio de proporcionalidad se prescinde manifiestamente cuando, como en la especie, a las dos penas de multa impuestas por dos infracciones graves, cualesquiera que éstas sean, se adiciona la de suspender la licencia de conducir sin tener en cuenta si las conductas en que incurrió anteriormente el infractor o los antecedentes del mismo, revelan una especial peligrosidad que amerite la aplicación de la suspensión de la licencia de conducir;

NOVENO: 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, circunstancia que adquiere relieve en cuanto concierne a una persona, la requirente, que debe utilizar su vehículo habitualmente en el ejercicio de su profesión (médico cirujano);

DÉCIMO: Que la aplicación del precepto impugnado en la litis produce, como se ha expuesto, efectos contrarios a la Constitución Política.

Y VISTO, además, lo prescrito en los artículos 1°, 4°, 5° y 19, N°s 2°, 3° y 7°, de la Constitución Política de la República y en las normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE DECLARA:

Que se hace lugar al requerimiento y, en consecuencia, es inaplicable en la causa sublite el precepto contenido en la letra b) del artículo 207 de la ley N° 18.290. Se deja sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en estos autos; ofíciense.

Se previene que el Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto concurre a la sentencia, de la que comparte únicamente los considerandos 1° a 3° y 8° a 10°.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, fundados en las siguientes consideraciones:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1°. Que, para la mayoría, la acción de inaplicabilidad debe ser acogida puesto que la norma requerida violaría la proporcionalidad de la pena y podría afectar, a la vez, la garantía de la libertad ambulatoria. Otros

factores considerados en la decisión, como *obiter dicta*, son los principios de *non bis in idem*, el de tipicidad y la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal del cual se deriva el principio de inocencia. Estos elementos obligan a distinguir la argumentación, según corresponda y serán fundados, también, en razonamientos similares sostenidos en la STC Roles N°s. 1804 y 1888;

2°. Que, como se desprende del estudio del asunto sometido a decisión de esta Magistratura, las razones esgrimidas en esta sentencia para decidir acoger el requerimiento de inaplicabilidad exceden las consideraciones invocadas por el requirente en la presente litis - recogidas parcialmente por la parte expositiva de esta sentencia-, rebasando, con ello, el deber de sujeción argumentativa al que se encuentra vinculado este Tribunal (artículo 88 de la LOCTC). El requirente funda su acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en la vulneración de una de las manifestaciones del debido proceso, esto es, en la interdicción del *non bis in idem* prohibiéndose el doble juzgamiento por unos mismos hechos y en la infracción del principio de tipicidad. Son sólo estos elementos los que determinan el horizonte del asunto controvertido. Justamente, es en esos considerandos (cuarto a séptimo) en donde no existe una mayoría constitucional suficiente como para acoger el requerimiento;

3°. Que, más allá de estas consideraciones iniciales, a juicio de estos disidentes la

disposición no merece el reproche constitucional por las razones que se detallaremos. El análisis se dividirá en el examen de las consideraciones de la mayoría para acoger el requerimiento (libertad ambulatoria y proporcionalidad), la evaluación de los argumentos entregados por la parte en su requerimiento que no lograron la mayoría en la causa (*non bis in ídem* y tipicidad) y un breve razonamiento respecto de la presunción de inocencia;

II.RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD AMBULATORIA

4°. Que, en cuanto a la primera cuestión, cabe recordar brevemente algunas características distintivas que posee la licencia de conductor tratadas en las STC Rol N° 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;

5°. 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°);

6°. 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, 21°);

7°. 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 y se trata de un acto administrativo sujeto a registro e inscripción. (STC Rol N° 1888 considerando 20°);

8°. 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 pueda 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);

9°. 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 que dicha exigencia constituye un medio razonable y proporcionado para precaver riesgos colectivos en una perspectiva preventiva;

10°. Que estas consideraciones permiten comprender que la regulación sobre el tráfico de vehículos motorizados y la licencia de

conductor (otorgamiento, tratamiento, plazos, 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;

11°. Que esta amplia libertad del legislador tiene un límite en la propia Constitución. El artículo 19 numeral vigesimosexto impone al legislador la obligación de no afectar los derechos en su esencia cuando un precepto legal regule o complemente las garantías que la norma fundamental dispone, las limite en los casos en que ella lo autoriza o imponga condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. No obstante, resulta evidente que 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. En tal sentido, la norma impugnada no constituye una afectación en su esencia de la libertad ambulatoria puesto que sus condiciones o requisitos no solo regulan la actividad de circulación de vehículos sino que facilitan a todos el ejercicio de sus libertades;

12°. Que, siguiendo el razonamiento anterior, el fundamento de la pluralidad de infracciones está orientado a apreciar un disvalor diferente a aquel que 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 puesto en peligros potenciales por conductores que manifiestan un alto nivel de desaprensión y desafección de 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 no es el reproche ya juzgado por una conducta específica sino que la variada reincidencia que exige una disuasión legítima que inhiba tales contravenciones;

13°. Que, por último, las infracciones cometidas por la requirente y su vinculación a la habitualidad en el uso de vehículos motorizados y su singular ocupación, podría implicar una circunstancia que explique o justifique su comportamiento, pero dicho elemento debe ser evaluado por los jueces de fondo y no es competencia de esta Magistratura hacerlo;

III. PENA DESPROPORCIONADA

14°. Que el requirente en autos solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito puesto que vulneraría los principios de tipicidad y *non bis in ídem*. Pero, en razón que esta sentencia funda la acogida del requerimiento en la prohibición de exceso o principio de proporcionalidad cabe establecer

por qué no se produce el efecto inconstitucional aludido;

15°. Que en relación al principio de proporcionalidad, en el sentido de prohibición de exceso, este Tribunal ha establecido que la "política criminal se formula y se ejecuta en un determinado contexto social y es producto de las decisiones de los órganos colegisladores que responden a sus demandas. Sin perjuicio de la importancia de la participación que les cabe a las instituciones jurisdiccionales en la aplicación de sus medidas, el contenido de la política criminal no es modificable por los jueces, a excepción de la flexibilidad que la propia ley les otorgue para la fijación de las penas en cada caso concreto. Desde luego, la primacía del legislador para establecer la política criminal está sujeta a límites provenientes del principio de humanidad y de las normas emanadas de él que han sido consagradas en los textos de derecho positivo nacional e internacional. La prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, así como las condiciones de dignidad en que los condenados deben cumplir sus penas, representan fronteras nítidas dentro de las cuales se puede mover el establecimiento de la política criminal en cualquier país o comunidad civilizada. Dentro de tales marcos, se entiende como tolerable la fijación de sanciones de acuerdo a los fines de convivencia establecidos por los órganos legítimos y a los efectos de que su mayor severidad o laxitud, según el caso, resulte

más eficaz en el logro de los propósitos propuestos." (STC Rol N° 787, c. 9°);

16°. Que, de acuerdo a ello, cabe preguntarse si el legislador, al crear una disposición como la impugnada ha actuado dentro del marco del *principio de humanidad y de las normas emanadas de él que han sido consagradas en los textos de derecho positivo nacional e internacional* y no ha contrariado la *prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes*;

17°. Que para ese examen es necesario, en primer lugar, precisar que el procedimiento en el que se aplica la disposición impugnada 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°);

18°. Que, en síntesis, éste 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);

19°. 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, donde se aplica la disposición requerida de inconstitucionalidad;

20°. Que es fácil advertir que el procedimiento en que incide este requerimiento es uno de carácter complejo y no se funda únicamente en la disposición requerida. En efecto, existe un entramado de disposiciones distintas a la requerida que forman parte de este sistema más amplio que genera la sanción de suspensión por acumulación de anotaciones de infracción (entre otras, los artículos 211 N° 2, 215, 216 de la Ley de Tránsito);

21°. Que lo anterior se confirma de acuerdo a la propia génesis del procedimiento, puesto que la propia 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). 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;

22°. Que, en consecuencia, la estructura que dio el legislador a este "trámite" en que se aplica la norma requerida se funda en varias disposiciones y procedimientos judiciales y administrativos que lo preceden. No cabe analizar la constitucionalidad de la regla sin esta consideración;

23°. Que, asimismo y en segundo lugar, la disposición impugnada tiene por objeto inhibir la actitud reiterada de contravención de las reglas de tránsito lo que es evaluada negativamente por el legislador, imponiendo 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;

24°. Que llama la atención en esta decisión el hecho que no incluye dentro de los supuestos de su resolución la variable del tiempo, elemento que funda la valoración especialmente negativa que tiene el legislador al configurar la disposición impugnada y que expresamente

dispone el artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito, transcrito en la parte expositiva de la sentencia. En efecto, la disposición sanciona a las personas que han cometido dos infracciones graves o gravísimas en los últimos doce meses. Como se verá más adelante, éste factor es uno de los que justifica que la decisión del legislador no sea constitucionalmente reprochable, consideración que se omite por completo;

25°. Que, desde la perspectiva de la proporcionalidad de la sanción en relación al comportamiento realizado, el tiempo (doce meses) como consideración adicional del legislador a la hora de establecer el artículo 207, letra b), de la Ley de Tránsito es de la mayor importancia.

Efectivamente, 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 contiene una hipótesis nueva, distinta a la 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 debe ser conocido 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;

26°. 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 que es el 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, en el marco de una fiscalización que es, por esencia, aleatoria;

27°. Que, en tercer lugar, vale la pena cuestionar, habida cuenta de las consideraciones anteriores, la magnitud de la pena que ha sido calificada de desproporcionada;

28°. Que la voluntad del legislador fue rebajar la sanción para la hipótesis de autos. El Nuevo Segundo Informe de la Comisión de Transporte del Senado de la Historia de la Ley N° 19.495 da cuenta de ello: *"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);

29°. Que más allá de la rebaja realizada por el propio legislador que adoptó la forma de la disposición requerida, no es posible entender las razones para definir a la sanción debatida en autos (5 a 30 días de suspensión de licencia) como una pena cruel o degradante o que exceda el “principio de humanidad y de las normas emanadas de él que han sido consagradas en los textos de derecho positivo nacional e internacional” o vulnere la “prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, así como las condiciones de dignidad en que los condenados deben cumplir sus penas” (STC Rol N° 787). El legislador, como ya se ha establecido, tiene amplia libertad para sancionar el incumplimiento

reiterado de las normas del tránsito dada su especial naturaleza y relevancia pública;

30°. 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 como bienes jurídicos finales. Normalmente, la dimensión jurisdiccional de cada una de las conductas sancionadas se dirigen a reconocer la vulneración concreta de la seguridad vial y la dimensión administrativa, cautela preventivamente el complejo integrado de bienes jurídicos configurando un nuevo fundamento;

31°. Que, en este sentido, el legislador actúa metódicamente 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 de la Administración del Estado);

32°. Que la disposición impugnada es una 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;

33°. Que, en fin, respecto de la contravención de la prohibición de exceso, es necesario describir cual es la sanción en concreto definida como inhumana y degradante: una multa por cada infracción cometida que, por haber sido cometidas ambas en menos de doce meses, acaece una suspensión de la licencia de conductor que va de los 5 a los 30 días;

34°. Que, en consecuencia, a juicio de estos disidentes, no existe vulneración del principio de proporcionalidad;

IV. NON BIS IN ÍDEM Y PRINCIPIO DE TIPICIDAD

35°. Que, sin perjuicio de que los argumentos respecto de los cuales se trabó la litis de la presente causa no alcanzaron mayoría, es importante referirse a ellos, en el sentido de que esta disidencia no concuerda con la supuesta vulneración que le atribuye el requirente;

a. NON BIS IN ÍDEM

36°. Que el requerimiento afirma, sin mayor justificación, que la norma legal respecto de la cual se formula el requerimiento, citada 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 de la Carta Fundamental;

37°. 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;

38°. 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;

39°. 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 consecuencia de una eventual redundancia legislativa circunstancial” (ambas citas y consideraciones: Mañalich R., Juan Pablo. Informe en Derecho: El principio *ne bis in idem* 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;>

40°. 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 estos, 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;

41°. 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 dicho comportamiento, 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;

42°. 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];

43°. Que, respecto a la consagración del principio de *non bis in idem*, sin perjuicio 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, c 41°), especialmente en relación al artículo 14 N° 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 8 N° 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

A su vez, en relación al mandato al legislador de 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 el artículo 5 N° 1, inciso segundo, de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 16 de la Convención contra la Tortura;

44°. Que, en estas circunstancias, 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;

45°. Que en relación al caso de autos, es preciso recordar que el procedimiento de suspensión de licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones de tránsito, en el que se ventila la disposición impugnada, 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);

46°. Que, como se señaló más arriba, se trata de un procedimiento especial (conforme a la propia historia fidedigna de creación), y 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 procedimiento que pueda invocarse como excepción de cosa juzgada respecto de los procedimientos infraccionales;

47°. Que lo anterior se confirma por el hecho 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);

48°. 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 contra los procesos infraccionales. El legislador busca sancionar a quien de manera reiterada, en cierto espacio de tiempo definido, ha infringido las normas del tránsito grave o gravísimamente;

49°. Que, como se afirmó más arriba, la disposición impugnada tiene como fundamento la reincidencia de conductas graves 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 el artículo 211 N°5 y 216 del mismo cuerpo legal;

50°. Que, habida consideración de lo señalado, el procedimiento del Título IV de la Ley N° 18.287 no es uno en el que se examine 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 la normas de tránsito en un tiempo determinado. Por eso el legislador lo ideó con características que no se encuentran en otros procedimientos;

51°. Que, en consecuencia, no se 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;

b. TIPICIDAD

52°. Que en relación al principio de tipicidad, esta Magistratura se ha pronunciado en otras ocasiones sobre él, señalando, entre otras cosas, que tiene un “contenido propio como modo de realización” del principio de legalidad y que el primero requiere algo más que la previsión de los delitos y sanciones por la ley, esto es, requiere “la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta” (STC Rol 480). Vinculado a lo anterior, el principio de tipicidad “exige que la conducta a la que se

ha atribuido una sanción se encuentre sustantivamente descrita en la norma (de rango legal), de manera que los sujetos imperados por ella tengan una suficiente noticia (previa) acerca de la conducta que les resultará exigible" (STC Rol N° 479).

A las exigencias indicadas, esto es, al deber de descripción legal, cierta y previa de la conducta punible, esta Magistratura ha complementado el principio afirmando que "la descripción típica acabada y plena constituye un ideal, limitado en la práctica por la imprecisión del lenguaje y la generalidad de la norma. La función garantista de la ley cierta y expresa se entiende cumplida (...) cuando "la conducta que se sanciona esté claramente descrita en la ley, pero no es necesario que sea de un modo acabado, perfecto, de tal manera llena que se baste a sí misma, incluso en todos sus aspectos no esenciales"" (STC Rol N° 549). Además, el principio de tipicidad se cumple sin perjuicio de que "el juez pueda tener respecto de alguno de sus elementos un margen de interpretación razonable" (STC Rol N° 1432);

53°. Que se puede concluir que la tipicidad se deriva del principio de legalidad (*nullum crime sine lege*) y busca que ninguna persona sea castigada por un comportamiento que no se encuentre precisa y previamente descrito en la ley;

54°. Que no se ve en qué medida la disposición impugnada resulta genérica, oscura o incomprensible para el sujeto al que obliga, ni impide prever a quien la viole, las consecuencias de esa infracción. En otras palabras, la disposición exhibe todos los

elementos de tipicidad esenciales y las consecuencias a los que hoy la requirente se ve expuesta;

55°. Que, en efecto, la regla dispone que “[s]in perjuicio de las multas que sean procedentes” -multas que fueron procedentes en el caso en concreto-, el juez debe suspender la licencia “por acumulación de infracciones, (...) al responsable de dos infracciones o contravenciones graves cometidas dentro de los últimos doce meses” -infracciones que fueron cometidas y reconocidas por la requirente en el tiempo descrito-, por el lapso de “5 a 30 días”, esto es, a un tiempo de suspensión cierto, determinado y conocible;

56°. Que, por consiguiente, la disposición impugnada no vulnera el principio de tipicidad esgrimido por la requirente;

V. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

57°. Que el principio de inocencia, supone, en síntesis, “la obligación de considerar al imputado como si fuera inocente, reduciendo las limitaciones y perturbaciones en sus derechos al mínimo indispensable para el cumplimiento de los fines del proceso. (...) En otras palabras, la llamada “presunción de inocencia”, (...) está compuesta de dos reglas complementarias. Una primera regla de trato o conducta hacia el imputado, según la cual toda persona debe ser tratada como inocente mientras una sentencia de término no declare lo contrario (*nulla poena sine iudicio*). Una segunda regla de juicio, en cuya virtud el

imputado no debe probar su inocencia, correspondiendo a la parte acusadora acreditar, suficientemente, la existencia del hecho punible y la participación del acusado (*in dubio pro reo*)” (STC Rol N° 1352);

58°. Que en relación a la vulneración de este principio, debe señalarse que, como ya fue afirmado en la STC 1888, de 2012, “el procedimiento de acumulación de anotaciones de una infracción gravísima que conlleva la suspensión de la licencia de conductor (...), es el resultado de 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” (véase considerandos 55° a 86° STC 1888). El procedimiento analizado acabadamente permite concluir que en él se contiene, desde un punto de vista general, todos los elementos de un debido proceso. Todos los procesos infraccionales previos fueron definidos bajo las reglas que, en términos generales, satisfacen el estándar del debido proceso y la sanción de la suspensión de la licencia de conductor es una consecuencia anudada a aquellos procesos;

59°. Que sumado a todas las consideraciones planteadas, 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 la norma requerida de inaplicabilidad vulnera la Carta Constitucional, ni justifica una declaración de inaplicabilidad de las normas impugnadas;

60°. Que, en efecto, los principios citados por la sentencia son directrices normativas que limitan y guían la potestad normativa del legislador, pero actúan bajo la premisa fundamental del principio democrático, es decir, para ser operativos (esto es, servir de razones para inaplicar una disposición que ha sido generada mediante un procedimiento válido y por los órganos competentes), se requiere de una justificación adicional y significativa, cosa que no ha ocurrido en el caso de autos;

61°. 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 que la actual condición legal;

62°. Que, en fin, llama la atención que la sentencia aplique con rigurosidad estricta un conjunto de principios del derecho penal a una disposición que se aplica en un procedimiento que reviste "más bien carácter administrativo que jurisdiccional" (STC N° 1888, considerando 12°), y respecto del cual "los principios del derecho penal son aplicables en general, aunque con matices, en materia administrativa

sancionatoria" (STC N° 1888, considerando 10°);

63°. Que por las consideraciones expuestas, a juicio de estos disidentes la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentada debe rechazarse.

Redactó la sentencia el Ministro señor Hernán Vodanovic Schnake y la disidencia y prevención, sus autores.

Notifíquese, comuníquese y archívese.

Rol N° 2045-11-INA.

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

Pronunciada por el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, y los Ministros señores, Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, señora Marisol Peña Torres, señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

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