

Santiago, tres de enero de dos mil ocho.

VISTOS:

Don Hernán Pfeifer Frenz y las señoras Paulina Alegría Madrid y Carmen Polanco han recurrido a este Tribunal Constitucional solicitando se declare inaplicable, por contener una limitación contraria a los derechos fundamentales establecidos en el N° 3, del artículo 19 de la Ley Fundamental, la segunda frase del inciso primero del artículo 171 del Código Sanitario. De acogerse tal petición, los requirentes piden, asimismo, al Tribunal, declarar inaplicables los artículos 168 y 169 del mencionado Código.

La inaplicabilidad de los mencionados preceptos legales se solicita sea declarada respecto de los autos sobre reclamación de multa en juicio sumario, caratulados "*Pfeifer Frenz con Instituto de Salud Pública*", Rol 14980-2006, de los que conoce actualmente el 11° Juzgado Civil de Santiago.

Como antecedente de la referida gestión judicial, los requirentes señalan que mediante Resolución Exenta N° 6063, de 4 de agosto de 2006, del Instituto de Salud Pública, se les aplicaron multas de 30 y 80 UTM, por la responsabilidad que les cabría en la distribución y comercialización del producto denominado COVORIT, solución inyectable, CON FALLAS DE CALIDAD. Lo anterior, en sus calidades de representante legal, de Directora Técnica y de Jefa de Control de Calidad de Laboratorios Chile S.A., respectivamente.

En contra de la aplicación de dichas sanciones administrativas, según indican los actores, han interpuesto un reclamo con el objeto que el tribunal competente: a) Las deje sin efecto, ordenando la devolución de los valores consignados y, b) En subsidio de lo anterior, que se rebaje el monto de dichas multas al que se estime ajustado en derecho y equidad o se absuelva a alguno de los sancionados,

ordenando, adicionalmente, la devolución del remanente de los valores consignados.

En seguida, y en cuanto a la forma en que la aplicación de los preceptos legales cuestionados en la especie violentaría los derechos que les asegura el N° 3 del artículo 19 de la Constitución, los requirentes aducen, en síntesis, que la consignación que se impone por el artículo 171 del Código del ramo entraba o limita más allá de lo razonable y prudente, es decir, de una forma inconstitucional, el derecho de acceso al control judicial de los actos administrativos.

También se afirma que las multas que impone la autoridad sanitaria son a su propio beneficio y no, como es la regla general, a beneficio fiscal o municipal. Esto es, quien sanciona se beneficia directamente con la multa.

Por otra parte, señalan que como efecto del no pago de la multa, el infractor, por vía de sustitución y apremio, sufre un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual que comprenda dicha sanción, con lo cual se genera una presión indebida sobre los sujetos multados. En este aspecto en particular, se indica que la desproporción de la norma limitativa de los derechos en contra de la que se recurre de inaplicabilidad se muestra con claridad si se toma en consideración el hecho que el Instituto de Salud Pública puede imponer multas de hasta un máximo de 1.000 UTM (\$32.000.000) y, en caso de reincidencia de hasta 2.000 UTM (\$64.000.000), y que los apremios personales en caso de no pago de las mismas, se elevarían a 27 años en el primer caso, y a 54 años en el segundo.

Igualmente los requirentes cuestionan que por efecto de los preceptos impugnados, las multas de que se trata no se aplican al sujeto que se beneficia directamente del negocio, en este caso, a la empresa Laboratorios Chile S.A., sino que a sus empleados.

Finalmente, cabe agregar que para la resolución del asunto planteado por los actores, se solicita tener a la vista, además, las consideraciones formuladas por los Ministros de este Excmo. Tribunal Constitucional que estuvieron por acoger el requerimiento de inaplicabilidad deducido, en su oportunidad, en contra del artículo 30 del D.L. N° 3.538 -sentencia Rol 546-. Sobre el particular, los requirentes hacen hincapié en que las normas impugnadas en el proceso *sub lite* establecen una consignación que es más gravosa que la prevista en el precepto legal que fuera cuestionado en el otro caso citado; en concreto, se señala que en lugar del 25%, la norma cuestionada en estos autos exige el pago del 100% del monto de la multa como condición para poder deducir el respectivo reclamo.

Por resolución de fecha 11 de junio del año 2007, la Primera Sala del Tribunal declaró admisible la acción, negando lugar, por el momento, a la suspensión del procedimiento solicitada por los requirentes.

Con fecha 30 de julio de 2007, evacuando el traslado conferido por el Tribunal, el abogado don Juan Enrique Fuentes Díaz, en representación del Instituto de Salud Pública, formuló las siguientes observaciones a los efectos que el requerimiento sea rechazado:

En un primer apartado de su presentación, el organismo solicita que la acción de la especie sea desechada por no concurrir el requisito de admisibilidad previsto en el inciso undécimo del artículo 93 de la Constitución, relativo a que *"la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto"*.

En este aspecto se aduce, en síntesis, que la segunda frase del inciso primero del artículo 171 del Código Sanitario, que constituye uno de los preceptos impugnados, tiene carácter decisivo únicamente para los efectos que el juez competente declare la admisibilidad de la respectiva

demanda de reclamación de multa de que se trata, pero resulta totalmente ajena para resolver en definitiva sobre el fondo de la litis. Agrega que en el caso *sub lite* la fase de admisibilidad de la demanda ya se encuentra afinada, sin que exista posibilidad de que ella sea modificada en el curso del proceso, ni mucho menos en la sentencia que le ponga término.

El mismo argumento anterior lleva al Instituto de Salud Pública a concluir que, en la especie, tampoco se estaría frente a una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial, que es otra de las exigencias de admisibilidad que la Constitución contempla para esta clase de requerimientos, lo que obligaría, asimismo, a su rechazo.

En el apartado segundo del escrito, titulado "Sobre el Solve Et Repete en Relación al Caso Concreto", el Organismo Público recuerda los fundamentos que sostuvieron algunos Ministros de este Excmo. Tribunal Constitucional para rechazar la acción de inaplicabilidad intentada en la causa Rol 546-2006, citada por los requirentes, y que quedaron registrados en los considerandos 4° y 6° del respectivo fallo, por cuanto se estiman relevantes y pertinentes para sostener que el problema central que plantea el artículo 171, inciso primero, segunda parte, del Código Sanitario impugnado en estos autos, consiste en que para dar curso a la respectiva demanda se exige acreditar el cumplimiento de la sanción, lo que constituye una cuestión esencialmente distinta a realizar una consignación para poder ejercer la acción judicial, toda vez que, en este último caso, no se estaría dando cumplimiento a la sanción, sino que tan sólo se cumpliría con un requisito habilitante para entrar al juicio.

Luego, se afirma que, dada la naturaleza de acto administrativo que tiene la sentencia que se dicta en un sumario sanitario como el de la especie, resultaría posible iniciar una acción de reclamación en contra de la multa aplicada como resultado del proceso sin necesidad de tener

que dar cumplimiento a ésta como requisito previo para incoar la respectiva demanda ante los tribunales de justicia. Ello, se agrega, si fueran ejercidas de manera eficaz y eficiente las acciones que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos -N° 19.880-, en su artículo 3°, inciso octavo, le confiere al particular afectado. Se alude en este punto, al derecho que tiene el administrado, al interponer la acción judicial de reclamación, de solicitar fundadamente al juez de la causa la suspensión de la ejecución del mencionado acto administrativo.

En seguida se aduce que en el caso en que incide la acción de inaplicabilidad deducida, no resulta posible sostener que la aplicación del artículo 171, inciso primero, segunda parte, del Código Sanitario, haya afectado los derechos de los requirentes a la igual protección de la ley en su ejercicio, a la defensa judicial y al debido proceso, puesto que, consta de los antecedentes de estos autos, que todos ellos han podido ejercer sus acciones de reclamación, aportar pruebas y proseguir la tramitación del proceso con la debida asistencia letrada.

Finalmente, en el tercer apartado del escrito en comento, titulado "Sobre las demás normas solicitadas declarar inaplicables por inconstitucionales", el Instituto de Salud Pública hace presente que los artículos 168 y 169 del Código Sanitario cuya inaplicabilidad también se solicita declarar en este caso, dicen relación con la etapa de cumplimiento de la sentencia que se dicte en un sumario sanitario y, por lo tanto, no tendrían incidencia alguna respecto de los derechos de acceso a la justicia y del debido proceso que se plantean por los requirentes como fundamento de su acción.

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa, oyéndose los alegatos de los abogados

de los requirentes y del Instituto de Salud Pública, el día 27 de septiembre del año en curso.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 93 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."*;

ÁMBITO DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO: Que el conflicto constitucional que se somete a conocimiento de esta Magistratura, radica esencialmente en los efectos contrarios a la Constitución que, en concepto de los requirentes, provoca la aplicación en el juicio *sub lite* de los artículos 168, 169 y de un precepto contenido en el artículo 171, inciso primero, del Código Sanitario.

Dichas disposiciones son del siguiente tenor:

Segunda frase del artículo 171, inciso primero, del Código Sanitario:

"Para dar curso a ellos (se refiere a los reclamos que se intenten en contra de las sanciones aplicadas por la autoridad sanitaria competente) se exigirá que el infractor acompañe el comprobante de haber pagado la multa."

"Art. 168 (159). *Los infractores a quienes se les aplicare multa deberán acreditar su pago ante la autoridad sanitaria que los sancionó, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la sentencia."*

"Art. 169 (160). *Si transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el infractor no hubiere pagado la multa, sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de*

unidad tributaria mensual que comprenda dicha multa.

Para llevar a cabo esta medida, el Director del correspondiente Servicio de Salud o del Instituto de Salud Pública de Chile, en su caso, solicitará del Intendente o Gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública, quienes dispondrán sin más trámite la detención del infractor y su ingreso al establecimiento penal respectivo a cuyo efecto librarán la orden correspondiente en conformidad a las reglas generales, dando cuenta de lo obrado a la autoridad sanitaria.”;

SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN.

TERCERO: Que, según consta de la resolución de fojas 80 y siguientes, numerales 7° y 8°, se decidió por la Sala respectiva que: “para el solo efecto de pronunciarse sobre su admisibilidad, este Tribunal estima que el precepto legal impugnado podría resultar decisivo en la gestión judicial singularizada en el considerando primero de esta resolución”, y que: “en el mismo sentido, también estima que la acción se encuentra razonablemente fundada.”;

CUARTO: Que la parte requerida formuló observaciones sobre la admisibilidad de la acción, en relación a las distintas normas impugnadas, sosteniendo, en particular, que el precepto objetado que contiene el inciso primero del artículo 171 del Código Sanitario, en su aplicación no resulta decisivo en la resolución del asunto.

Básicamente, fundamentó su alegación atribuyéndole a dicha disposición el carácter de precepto decisivo sólo para los efectos de aceptar a tramitación la demanda, considerándolo impertinente para los fines de resolver si dicha demanda debe o no ser acogida. Afirmó, en ese sentido, que si en el juicio el juez no puede considerar lo que eventualmente esta Magistratura establezca, “por no ser

materia de discusión en el pleito el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de acompañar el comprobante de pago de la multa, no puede menos que concluirse que en el presente asunto el precepto legal impugnado no puede resultar decisivo en su resolución". La norma cuestionada, en su concepto, consigna un requisito previo o presupuesto de admisibilidad para poder ejercer la acción impetrada; por lo que no puede ser calificada como disposición que sea decisiva para la resolución de asunto alguno;

QUINTO: Que, a propósito de esta materia, este Tribunal ha declarado: "Que, según puede observarse de la lectura del precepto transcrito, la Carta Fundamental no ha establecido diferencias en relación con el tipo o naturaleza del precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, sino que ha aludido genéricamente a las normas con rango o valor de ley exigiendo solamente que pueda resultar decisivo en la resolución del asunto" (considerando décimo, sentencia ROL N° 472 - 2006, de 30 de agosto de 2006).

Excluir normas procesales del ámbito de esta acción constitucional, es una extrapolación errada de conceptos propios del recurso de casación en el fondo -distinción entre preceptos ordenatorios y decisorios para la litis-, teniendo en cuenta que la supremacía de la Constitución es un valor cuya vigencia no puede ser condicionada por la fisonomía de disposiciones de rango inferior. Tan decisivo en la resolución de un asunto -desde el punto de vista de la preeminencia de los derechos constitucionales- resulta el precepto cuya aplicación puede resolver el fondo del asunto, como el que permite, impide o dificulta ostensiblemente el conocimiento y decisión de la controversia.

En la especie, la aplicación de la norma impugnada puede significar que no se constituya la relación procesal, es decir, que no haya juicio. No dar curso a la demanda es resolver anticipadamente, por vía negativa, la procedencia de

la acción. Para calificar su carácter decisivo en la resolución del asunto, basta comprobar si por su aplicación la situación jurídica preexistente al ejercicio de la acción subsiste inalterada (acto jurídico administrativo pendiente de producir plenos efectos, no ejecutoriados) o, por el contrario, la pretensión de uno de los interesados -la Administración- se consolida y adquiere firmeza, y la del otro -el administrado- se extingue por su no ejercicio, de acuerdo al precepto legal cuestionado.

Atendido lo expuesto, es indudable que el precepto ya mencionado tiene carácter decisivo en la resolución de un asunto, resultando procedente el requerimiento intentado a su respecto;

SEXTO: Que, asimismo, la parte requerida asigna a los otros dos preceptos objetados la condición de no ser decisivos en la resolución del asunto, en cuanto "dicen relación, única y exclusivamente, con la etapa de cumplimiento de la sentencia que se dicte en el sumario sanitario y, por lo tanto, no tienen incidencia alguna en el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso que se plantea por los requirentes como fundamento de su petición de declaración de inaplicabilidad".

Dicho criterio es compartido por el Tribunal, toda vez que las citadas normas regulan situaciones del todo ajenas a la materia debatida en la gestión *sub lite*.

De otro lado, el requerimiento solicita condicionalmente la declaración de inaplicabilidad de dichas disposiciones -para el caso de que se califique como inconstitucional el primer precepto cuestionado-, omitiendo todo argumento que la sustente, lo que priva a la impugnación de fundamento razonable.

Por las dos razones anotadas, se desestimaré este capítulo del requerimiento;

ACERCA DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL.

SEPTIMO: Que el numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental no establece de forma expresa el derecho de las personas de acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de sus derechos, lo que obliga, en primer lugar, a determinar si tal derecho se encuentra o no incluido en el referido precepto constitucional.

Como ha tenido oportunidad de desarrollar varias veces este Tribunal (considerando décimo cuarto de la sentencia de fecha 8 de agosto de 2006, Rol 478, y Roles 376, 389 y 481, entre otros), la circunstancia de que el inciso quinto del número 3 del artículo 19 consagre el llamado “debido proceso” sin enumerar garantías de un justo y racional procedimiento, no puede ni debe entenderse como que tal precepto carezca de todo contenido y que la Constitución no haya establecido límites materiales al legislador para determinar dichas garantías. Por el contrario, y en ello están contestes la doctrina y la jurisprudencia, la norma constitucional, en su significado literal, interpretación finalista y en los antecedentes de su adopción, establece, a través del concepto genérico de justo y racional procedimiento, un conjunto de límites a la libertad del legislador de aprobar reglas procesales, los que el constituyente decidió no enumerar para evitar la rigidez de la taxatividad y resguardar la necesaria diferenciación que exigen diversos tipos de procedimientos. Concluir lo contrario llevaría, por lo demás, al absurdo de estimar que el precepto constitucional aludido, contenido en el capítulo “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, sería letra inútil, pues no establecería derecho alguno de los justiciables frente al legislador, quien estaría facultado para determinar con entera discreción los procedimientos judiciales, mismos que, por el solo hecho de ser fijados por el legislador, generarían siempre un procedimiento racional y justo. Esta tesis no ha encontrado jamás apoyo doctrinal o jurisprudencial.

Se hace necesario, entonces, indagar si entre las características de racionalidad y justicia que el precepto constitucional garantiza a todo habitante que se enfrenta a la sentencia de un órgano que ejerce jurisdicción, se incluye o no el libre acceso a la justicia;

OCTAVO: Que la pregunta antes formulada debe responderse afirmativamente, si se indaga en el sentido y alcance del numeral tercero del artículo 19.

En efecto, si éste asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos -la que luego concreta en mecanismos tales como el derecho a la defensa, al juez natural, al debido proceso y a los demás que contienen los tres incisos finales del precepto constitucional en análisis-, resulta obvio que el derecho de acceder al órgano jurisdiccional es un presupuesto necesario de todos ellos. Así, ¿qué sentido tendría que la Constitución estableciera el derecho a defensa jurídica y judicial, incluso provista por el Estado, si antes no hubiese supuesto que quienes tienen derecho a la defensa detentan también el derecho a acceder al órgano jurisdiccional?

De igual modo, el derecho a ser juzgado por el tribunal señalado por la ley y establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho, implica, necesariamente, un derecho anterior, como es el de ser juzgado, y, para serlo, se requiere, necesariamente, acceder sin trabas excesivas al órgano jurisdiccional.

Por último, si la Constitución garantiza a todas las personas igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, esta protección comienza, necesariamente, por la garantía de acceder a los órganos encargados de la protección de los derechos. En consecuencia, debe entenderse que el artículo 19, número 3, de la Constitución Política asegura a toda persona el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales;

NOVENO: Que al razonar de este modo, esta Magistratura reafirma su doctrina vertida en fallos tales como el dictado en la causa Rol 205, en cuyo considerando noveno el Tribunal dijo que: "...en un estado de derecho existen leyes dictadas para ser cumplidas y las personas que entren en conflicto con quienes las infrinjan **tienen derecho a recurrir al juez en demanda de justicia** Esta es la compensación constitucional por haberse abolido y prohibido la autotutela en la solución de los conflictos" (énfasis añadido).

Similares consideraciones pueden encontrarse en sentencias de 7 de marzo de 1994, Rol 184, y de 28 de octubre de 2003, Rol 389;

ACERCA DE LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DEL DERECHO EN EL CASO CONCRETO.

DÉCIMO: Que habiendo concluido que nuestra Constitución asegura a todas las personas el derecho de acceder a la justicia, no cabe duda que el precepto legal impugnado establece restricciones al ejercicio de tal derecho.

En efecto, si los sujetos pasivos de una multa aplicada por la autoridad competente deben cumplir con pagos previos que condicionan el curso de la impugnación de la sanción impuesta, no cabe duda que tal derecho se ve limitado, tras lo cual corresponde determinar si dicha limitación es o no permitida por la Constitución y es de tal intensidad que impida el libre ejercicio, o lo haga tan gravoso que devenga en irrealizable;

DÉCIMO PRIMERO: Que, consecuente con lo razonado hasta aquí, resulta necesario examinar ahora si la limitación a la garantía de acceso a la justicia para la protección de los derechos, consistente en condicionar dicho acceso al previo pago de un porcentaje de la multa aplicada en sede administrativa, contenida en el precepto impugnado, resulta o

no aceptable para la Constitución en caso de aplicarse en el juicio que origina esta presentación.

Al efecto, se aplicarán, en los razonamientos que siguen, los estándares ya tradicionales empleados por este Tribunal para las normas que limitan el ejercicio de derechos. Dado que se tratará de un examen concreto de inaplicabilidad, para juzgar la limitación en examen deben tenerse presentes sus características peculiares en la especie;

DÉCIMO SEGUNDO: Que la limitación en examen se encuentra contenida en la ley, específicamente, en el Código Sanitario, y en este cuerpo legal se fijan reglas suficientemente precisas, de modo que el precepto en cuestión circunscribe la garantía de acceso a la justicia de un modo previsible para los sujetos imperados, sin permitir un ámbito de discrecionalidad a los tribunales que quedan en posición de exigir su cumplimiento.

Al establecer la garantía de la legalidad del proceso en los artículos 19, número 3°, y 63, número 3°, el constituyente mandata al órgano legislativo para establecer las formas, plazos y requisitos que considere pertinentes, en virtud del principio de "autonomía del legislador". Dentro de dichas exigencias, la ley ha establecido como requisito la consignación de la multa reclamada. Esta reserva legal específica reconoce como límites los principios de racionalidad y justicia establecidos de forma expresa en la garantía del racional y justo procedimiento en el ya citado artículo 19, número 3°, de la Constitución;

DÉCIMO TERCERO: Que cabe tener presente que esta Magistratura ha declarado que, respecto de derechos fundamentales, se "impide su libre ejercicio" cuando el legislador entraba un derecho "más allá de lo razonable" o lo hace en forma "imprudente" y que, si bien el legislador tiene autonomía para reglar el ejercicio de un derecho, debe

hacerlo "en forma prudente y dentro de latitudes razonables", habiéndose definido también lo que se entiende por "impedir el libre ejercicio del derecho" (ver fallo Rol 280), lo que ocurre en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica, afectándose el derecho en su esencia cuando se imponen tributos, requisitos o condiciones que hagan absolutamente ilusorio su ejercicio.

Finalmente, se ha declarado que: "siguiendo nuestra doctrina constitucional, es posible señalar que para limitar de forma constitucionalmente admisible un derecho fundamental sin impedir su libre ejercicio, tales limitaciones deben, primeramente, encontrarse señaladas de forma precisa por la Carta Fundamental; en seguida, debe respetarse el principio de igualdad, esto es, deben imponerse de manera igual para todos los afectados; además, deben establecerse con indudable determinación, tanto en el momento en que nacen, como en el que cesan y, finalmente, deben estar establecidas con parámetros incuestionables, esto es, razonables y justificados" (Rol N° 226, considerando 47°).

El derecho se hace impracticable cuando sus facultades no pueden ejecutarse. El derecho se dificulta más allá de lo razonable cuando las limitaciones se convierten en intolerables para su titular.

Finalmente, debe averiguarse si el derecho ha sido despojado de su necesaria protección o tutela adecuada a fin de que no se transforme en una facultad indisponible para su titular.

De la misma forma, cabe recordar que, como se señalara en las dos sentencias ya citadas, estos supuestos deben ser aplicados, en todo caso, con la confluencia de dos elementos irrenunciables. En primer lugar, el momento histórico de cada situación concreta, por el carácter evolutivo del contenido esencial del derecho y, luego, las condiciones inherentes de

las sociedades democráticas, lo que alude a determinar el sistema de límites del ordenamiento jurídico general y cómo juega en ella el derecho y la limitación;

DÉCIMO CUARTO: Que cabe tener especialmente presente que el objeto del reclamo judicial es la multa cursada, reclamo que persigue eximir al administrado del pago de la misma, por entenderla contraria a derecho, y que el requisito establecido por el legislador para hacer valer dicha pretensión ante el órgano jurisdiccional es el cumplimiento íntegro de dicha sanción. La identificación entre objeto reclamado y *condictio sine qua non* para la admisibilidad del reclamo, lleva, en los hechos, a que el acto administrativo por el cual se cursa la multa sea inimpugnable, en términos que no obstante poder formalmente reclamarse en contra del mismo, éste produce todos sus efectos, y aún en el caso de una ilegalidad flagrante, evidente y manifiesta, el administrado debe soportarla sin que la ley establezca mecanismo alguno que suspenda el cumplimiento de la sanción y a la vez habilite a reclamar de la misma.

En esa perspectiva, la obligación de pagar toda la multa antes de impugnarla hace que la tutela judicial sea tardía e inoportuna, pues la lesión jurídica al interés del administrado por causa de una ilegalidad se produjo, ya generó sus efectos, y la sanción que de dicha lesión derivó fue cumplida, lo que transforma a la acción judicial de reclamo en un mero proceso de reembolso condicionado a la juridicidad de la multa ya pagada;

DÉCIMO QUINTO: Que, en virtud de lo ya expuesto, si bien no estamos en presencia de una privación total del acceso a la justicia, la aplicación del precepto impugnado produce una afectación tal de dicho derecho que su ejercicio se ve inutilizado y carente de sentido, pues en la práctica la multa, aunque sea reclamable, debe ser satisfecha antes de ser reclamada.

No obstante haber un interés de orden público en las materias reguladas por el Código Sanitario, por razón del cual se establece un órgano administrativo con potestades fiscalizadoras y sancionatorias, la sumisión de los sujetos que infrinjan la ley al imperio del derecho, que se busca obtener mediante la imposición y el pago de multas por tales infracciones, no queda jurídicamente configurada ni la sanción a firme sino una vez que ha vencido el plazo para ser reclamadas y, en caso que lo sean, sólo una vez que el reclamo sea resuelto por un juez independiente e imparcial, a través de un proceso judicial y en una sentencia firme o ejecutoriada;

DÉCIMO SEXTO: Que la condición de consignar el total de la multa antes de reclamar obliga indiscriminadamente a sujetos infractores y a quienes eventualmente no serán considerados como tales; en la especie afecta incluso a personas naturales. Se impone así la consignación a quien ha querido ejercer su derecho a reclamar, en circunstancias que no puede considerársele como infractor por una decisión que se encuentra reclamada y que no puede aún tenerse como definitiva.

En síntesis, si bien puede resultar lícito que los órganos fiscalizadores puedan, previo al proceso judicial y en el ámbito administrativo, determinar la existencia de una infracción y la cuantía de una multa, la sanción no puede estimarse como cierta e irrevocable para el ordenamiento jurídico sino una vez que no haya sido reclamada o que, habiéndolo sido, tal reclamo haya sido resuelto en sede jurisdiccional e independiente. Así lo consagra nuestro sistema al permitir que se recurra de las respectivas decisiones administrativas ante los tribunales, cuestión que no sólo está consagrada a nivel legal, sino que también, con mayor jerarquía, en la propia Constitución Política (artículo 38, inciso segundo);

DÉCIMO SEPTIMO: Que, aún cuando se supusiera que en este caso el afectado por la multa carece de motivos plausibles para reclamar de ella, la consignación aparece como una limitación significativa al ejercicio de su derecho a reclamo judicial, que, además, no es idónea para disuadirle a no impugnarla en tribunales.

En efecto, aún cuando el requirente calculara improbable ganar su reclamo ante la justicia, la disyuntiva ante la cual lo sitúa la norma en examen, consiste sólo en determinar si reclamará o no, pues de todas formas debe proceder a pagar de inmediato el total fijado;

DÉCIMO OCTAVO: Que el mecanismo en examen contrasta con otra serie de sistemas que existen en el derecho chileno y en el comparado tendientes a evitar las acciones temerarias y que afectan únicamente a quien carece de fundamentos para litigar y no, como en la especie, indiscriminadamente a los que cuentan con motivos plausibles para pleitear y a los que no los tienen. Así, nuestro ordenamiento jurídico establece la declaración de admisibilidad de las acciones judiciales y la condenación en costas de los reclamantes que lo hagan sin fundamento plausible, mecanismo este último que, a diferencia de la consignación previa, se determina por el juez con conocimiento de causa, para sancionar no a todo reclamante, sino sólo a aquellos que han empleado la vía judicial temerariamente o sin fundamento suficiente. De igual modo, en el artículo 22 de la Ley 18.287, que Establece el Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, se ha creado un sistema para disuadir de no litigar a los infractores carentes de fundamento plausible para reclamar de las infracciones cursadas, el que consiste en una determinada rebaja del monto de la multa impuesta si el infractor se conforma y la paga sin reclamar de ella judicialmente.

El derecho chileno establece, asimismo, un conjunto de medidas cautelares destinadas a asegurar el cumplimiento del

fallo y que se hacen procedentes cuando se convence a un juez de su necesidad de acuerdo a las particulares circunstancias del caso. Mecanismos como estos y otros que existen en el derecho comparado, a diferencia del que se ha examinado, sí operan como disuasivos de la tendencia litigiosa carente de fundamento suficiente o tienden a garantizar, cuando las circunstancias del caso lo exigen, la eficacia de lo que se resuelva en definitiva. La sola existencia y posibilidad de instituir estos mecanismos acredita, de manera patente, que resulta enteramente innecesario afectar el derecho constitucional de acceso a la justicia para garantizar el legítimo fin público de evitar la litigación infundada, aquélla que se produce con fines puramente dilatorios o la que puede poner en riesgo la eficacia de las sanciones administrativas;

DÉCIMO NOVENO: Que por lo antes mencionado, cabe concluir que el precepto legal en comento -en su aplicación particular al caso *sub lite*- afecta la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y del acceso a la justicia, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 19, número tres, de la Carta Fundamental, por lo que se declarará inaplicable.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, N° 3, 93, inciso primero, N° 6, e inciso décimo primero, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE DECLARA: QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS UNO, SOLO EN CUANTO ES INAPLICABLE EN LA CAUSA ROL 14.980-2006 DEL 11° JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO, EL PRECEPTO CONTENIDO EN LA SEGUNDA FRASE DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 171 DEL CÓDIGO SANITARIO.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Francisco Fernández Fredes y del Abogado Integrante don Francisco Zúñiga Urbina, quienes estuvieron por negar lugar a la acción de inaplicabilidad deducida en autos por no reunir ésta el esencial requisito de que el precepto legal impugnado, en este caso la segunda frase del inciso primero del artículo 171 del Código Sanitario, pueda tener aplicación decisiva en la resolución del asunto que constituye la gestión pendiente. En efecto:

1° La cuestión que se debate en la litis ventilada ante el 11° Juzgado Civil de Santiago en el Rol N° 14980-2006 se contrae exclusivamente a determinar si la sanción administrativa impuesta por el Instituto Salud Pública a los requirentes fue o no correctamente aplicada conforme a derecho, motivo por el cual el precepto legal que se objeta por los actores y que es claramente una norma ordenatoria litis no puede tener incidencia alguna en la dilucidación del asunto que deberá fallar el aludido tribunal ordinario.

2° Que el examen de constitucionalidad a que da lugar la sustanciación de una acción de inaplicabilidad debe diferenciarse nítidamente de aquél que motiva la interposición de un amparo extraordinario de garantías constitucionales, como el que existe en otros países a cargo de la justicia constitucional. Del claro tenor literal del número 6° y del inciso undécimo del artículo 93 de nuestra Constitución se desprende que lo que el constituyente ha perseguido con la configuración de este mecanismo de control represivo concreto de constitucionalidad es impedir que se fallen las cuestiones sometidas a los tribunales ordinarios o especiales en términos que vulneren las disposiciones de la Constitución, por lo cual resulta coherente que entre los requisitos de admisibilidad de la acción se exija que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisiva en la resolución del asunto sub lite. No es, pues,

en opinión de este disidente, la acción de inaplicabilidad una vía constitucionalmente idónea para cautelar la vigencia de todo tipo de garantías consagradas en la Carta Fundamental, sino sólo de aquéllas cuya vulneración se configure por la aplicación de normas legales que el respectivo sentenciador pueda tener en cuenta al momento de decidir el asunto sobre que recae el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Para la tutela de las demás garantías de superior rango estatuidas por nuestro ordenamiento jurídico existen otros medios adecuados, entre ellos, el recurso constitucional de protección, sin dejar de tener en cuenta la labor tuitiva que esta misma Magistratura puede ejercer respecto de toda garantía constitucional con ocasión del ejercicio de los controles preventivos a su cargo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Hernán Vodanovic Schnake y la disidencia el Ministro Francisco Fernández Fredes.

Notifíquese, regístrese y archívese.

ROL 792-07-INA.

Se certifica que los Ministros señores Mario Fernández Baeza y Francisco Fernández Fredes concurrieron al acuerdo pero no firman por encontrarse ausentes, el primero con permiso y el segundo haciendo uso de su feriado.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por los Ministros señor Raúl Bertelsen Repetto, en calidad de Presidente subrogante, señor Hernán Vodanovic Schnake, señor Mario Fernández Baeza, señor Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, señor Enrique Navarro Beltrán, señor Francisco Fernández Fredes y por el Abogado Integrante señor Francisco Zúñiga Urbina.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.