



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9791-20-INA

[17 de junio de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS
ARTÍCULOS 13, N° 1; 14, LETRA A), N° 1; 15; 16; 17 Y 19, DE LA LEY
N° 18.290, DE TRÁNSITO

DIEGO ALONSO GONZÁLEZ NAVARRETE

EN EL PROCESO ROL N° 17.027-2020, SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 21 de noviembre de 2020, Diego Alonso González Navarrete deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 13, N° 1; 14, letra A), N° 1; 15; 16; 17 y 19, de la Ley N° 18.290, de Tránsito, para que surta efectos en el proceso sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Concepción, bajo el Rol N° 17.027-2020.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales impugnados disponen:

Artículo 13. Los postulantes a licencia de conductor deberán reunir los siguientes requisitos generales:

- 1) *Acreditar idoneidad moral, física y psíquica;*



Artículo 14. Los requisitos para obtener las licencias se acreditarán de la siguiente manera:

A) LICENCIA PROFESIONAL

1. La idoneidad moral será calificada por el Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal en que se solicita la licencia, a la vista del Informe de Antecedentes expedido por el Gabinete Central del Servicio de Registro Civil e Identificación y del informe del Registro Nacional de Conductores, cuya fecha de emisión no sea anterior a 30 días, que contengan todas las anotaciones que se registren, y en los que consten que el solicitante no está afecto a pena de suspensión o de inhabilidad para conducir vehículos, ni que se le ha denegado con anterioridad al postulante la licencia que hubiere solicitado.

Artículo 15. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones determinará los estándares para calificar la idoneidad moral, física y psíquica, la acreditación de los conocimientos teóricos y prácticos de conducción y de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen al tránsito público, así como de las disposiciones legales y reglamentarias para prestar servicios de transporte de pasajeros, transporte remunerado de escolares y de carga, por calles y caminos. Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del médico del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal para solicitar exámenes especiales para determinar la aptitud psíquica del postulante.

El Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal deberá rechazar, señalando la causal, solicitudes de licencia de postulantes que no cumplan con los requisitos establecidos. En el caso de solicitudes rechazadas para obtener licencia profesional, éstas deberán ser comunicadas al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. El postulante afectado por el rechazo en razón de falta de idoneidad moral podrá reclamar, dentro de los cinco días hábiles siguientes de notificada esta resolución, ante el Juez de Policía Local respectivo, el cual resolverá breve y sumariamente y apreciará la prueba en conciencia. En contra de su resolución no procederá recurso alguno. Los exámenes prácticos en cada una de las clases especificadas, deberán rendirse conduciendo el tipo de vehículo correspondiente. A los residentes en Chile que estén en posesión de licencias extranjeras, se les podrá otorgar la que soliciten, siempre que acrediten, en su caso, la antigüedad requerida en la Clase correspondiente y cumplan con los demás requisitos aplicables a la licencia de conducir de que se trate.

Los agentes diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en Chile, tendrán derecho a que se les otorgue licencia de conductor chilena, bastando que para ello exhiban una licencia vigente, otorgada de conformidad a las leyes de su país.

Artículo 16. Para calificar la idoneidad moral de los interesados a que se refiere el artículo 13 se considerarán las condenas que hayan sufrido en los 5 años anteriores, por las siguientes causas:

1. Por delitos, cuasidelitos, faltas, infracciones o contravenciones a la presente ley, a la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas y a la ley No 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas;
2. Por delitos o cuasidelitos para cuya perpetración se hubiere utilizado un vehículo;
3. Por delitos contra el orden de la familia y la moralidad pública, y
4. Por el delito de conducir con licencia de conductor, boleta de citación o permiso provisorio judicial para conducir, falsos u obtenidos en contravención a esta ley o pertenecientes a otra persona.



Artículo 17. *Las Municipalidades no concederán licencia en caso de faltar al postulante alguno de los requisitos del artículo 13.*

Cuando la licencia de conducir se denegare por causales susceptibles de ser solucionadas, la solicitud no podrá renovarse hasta después de 30 días de la primera denegatoria y de 6 meses después de cada nueva denegación.

Artículo 19. *La licencia de conductor será de duración indefinida y mantendrá su vigencia mientras su titular reúna los requisitos o exigencias que señale la ley.*

El titular de una licencia no profesional Clase B o C, o de una licencia especial, deberá acreditar cada 6 años que cumple con los requisitos de idoneidad moral, física y síquica, en la forma establecida en los artículos 14 y 22.

El titular de una licencia profesional deberá acreditar, cada 4 años, que cumple con los requisitos exigidos en los números 1 y 4 del inciso primero del artículo 13.

El titular de una licencia Clase A-1 o A-2, obtenidas antes del 8 de marzo de 1997 deberá acreditar, cada 4 años, que cumple con los requisitos exigidos en los números 1, 2 y 4 del inciso primero del artículo 13, con excepción de los conocimientos prácticos.

Síntesis de la gestión pendiente

En cuanto a los hechos y a la gestión judicial invocada, explica el requirente que fue condenado por el Juzgado de Garantía de San Pedro de la Paz, en causa RIT: N° 2409-2015, a la pena de 61 días de presidio menor en su grado mínimo, al pago de una multa de 1 UTM y a la suspensión de su licencia de conducir por un plazo de 5 años, como autor del delito de “conducción en estado de ebriedad con resultado de lesiones graves y daños”, pena que cumplió en su totalidad, conforme se certificó por el tribunal en agosto de 2020, constando así el cumplimiento de la sanción de 5 años de suspensión de licencia.

A continuación, el actor indica que concurrió al Departamento de Tránsito de la Municipalidad de San Pedro de la Paz a renovar su licencia, comunicándosele que la Directora de dicha unidad, no cursaría su solicitud por “carecer de idoneidad moral para renovar su licencia”. A raíz de ello, precisamente, el actor dedujo recurso de protección en contra del Alcalde y de la Directora del Departamento de Tránsito y Transporte Público del Municipio, en la gestión judicial en que incide la acción de inaplicabilidad de autos.

En paralelo, también dedujo recurso de nulidad por falta de emplazamiento del Juez de Policía Local, recurso que fue desestimado, confirmándose la denegatoria a su licencia de conducir por falta de idoneidad moral.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto al conflicto constitucional, aduce el requirente que la aplicación de los preceptos impugnados de la Ley de Tránsito, a la resolución del recurso de protección, es inconstitucional, pues importaría cercenar el principio general de derecho en materia punitiva de que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho, o “non bis in ídem”, consagrado en los artículos 14.7 del Pacto Internacional de



Derechos Civiles y Políticos y 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tratados internacionales que gozan de reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico por aplicación del inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política.

En efecto, el actor ya cumplió con la pena de suspensión de su licencia de conducir por 5 años, sin que proceda constitucionalmente ser sancionado dos veces por los mismos hechos; no obstante lo cual, ahora, se le deniega su renovación de licencia, sobre la base de los mismos hechos que ya dieron lugar a una condena de suspensión de licencia anterior, es decir, se pretende la aplicación de dos penas o sanciones, tanto penales como administrativas, por el mismo delito, coincidiendo sujeto, hechos, y fundamento; en abierta contradicción con la Carta Fundamental y los tratados internacionales sobre derechos humanos referidos, máxime cuando este Tribunal Constitucional ha reconocido que el non bis in ídem se encuentra también implícito en diversas disposiciones la Constitución, como desde luego dentro del debido proceso garantizado por el artículo 19 N° 3; por todo lo cual se pide la inaplicabilidad de la preceptiva de la Ley de Tránsito impugnada.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento fue admitido a trámite y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal constitucional (fojas 45 y 85), ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en el recurso de protección sublite.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes, formuló oportunamente sus observaciones sobre el fondo la I. Municipalidad de San Pedro de la Paz.

En su presentación de fojas 180 y siguientes, el Municipio solicita el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes, consignando en primer término que, la autoridad, en particular la Directora de Tránsito y Transporte Público del Municipio no ha sino actuado en el marco de sus facultades legales que la autorizan para denegar la renovación de licencia de conducir en caso de falta de idoneidad moral, esto es, como ocurre en la especie, por existir en contra del requirente una condena previa por conducción en estado de ebriedad con resultado de lesiones graves y daños. Agrega que esa inhabilidad legal se configura o nace, precisamente, al encontrarse afirme la condena penal, indicando la ley que carecen de idoneidad moral quienes hayan sido condenados por infracción a la ley de tránsito dentro de los 5 años anteriores.

Luego, el requerimiento de funda en cimientos erróneos, al pretender la configuración de un non bis in ídem penal, en circunstancias que nunca ha existido doble sanción por los mismos hechos, sino que se dictó una condena penal y, ahora, se configura una inhabilidad legal en sede administrativa, cuestiones que corren por ámbitos de responsabilidad separados, en sede penal y administrativa, sin que se



configure en caso alguno la figura del non bis in ídem erróneamente invocada por la parte requirente.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 20 de abril de 2021, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la cuestión de constitucionalidad sometida a nuestra decisión versa sobre la naturaleza, alcance y aplicación del requisito exigido en el artículo 13 de la Ley del Tránsito para que los postulantes puedan acceder a la licencia de conductor o renovarla, consistente en que resulta menester acreditar *idoneidad moral*, para cuya calificación, conforme al artículo 16 de la misma ley, deben considerarse las condenas que hayan sufrido en los cinco años anteriores, por las causas que allí se indican, a partir de lo cual la requirente impugna las demás disposiciones que se han mencionado;

SEGUNDO: Que, más específicamente, el conflicto constitucional que debemos resolver incide en que el precepto legal cuya inaplicabilidad se pide configuraría una vulneración del principio de *non bis in ídem*, desde que la negativa a otorgar la licencia de conducir al requirente, conforme a los preceptos legales objetados, importaría sancionarlo nuevamente, dado que ya cumplió una pena de sesenta y un días de presidio menor en su grado mínimo, pagó una multa de una unidad tributaria mensual y tuvo su licencia suspendida por cinco años, por el delito de conducción en estado de ebriedad con resultado de lesiones graves y daños;

TERCERO: Que, en relación con el principio referido, “[l]a labor interpretativa desarrollada por el Tribunal Constitucional ha sido significativa no sólo para darle un sustento constitucional al principio, sino que también ha contribuido en su construcción dogmática. Dicho Tribunal ha señalado que el non bis in ídem se encuentra implícito en diversas disposiciones constitucionales. Asimismo, ha sostenido que se trata de un principio esencial de todo ordenamiento democrático, el cual supone que nadie puede ser juzgado y/o sancionado dos veces por un mismo hecho, constituyendo una doble restricción para el sentenciador, por un lado, una de carácter procesal y, por otro, de naturaleza material o sustantiva. Además, ha precisado que para su concurrencia será necesaria una coincidencia de sujetos, hechos y fundamento” (Rosa Fernanda Gómez González: “El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XLIX, 2017, p. 107);



CUARTO: Que, conforme al aludido principio se prohíbe sancionar dos o más veces la misma conducta, respecto del mismo sujeto y por iguales fundamentos (c. 7°, Rol N° 8.484), lo cual fuerza a dirimir, previamente, si la exigencia de *idoneidad moral*, contenida fundamentalmente en los artículos 13 y 16 de la Ley N° 18.290, constituye una sanción. Si la respuesta a dicha interrogante resulta ser afirmativa, entonces, procederá evaluar si concurren en la especie los requisitos que esta Magistratura ha considerado que deben reunirse para admitir que se vulnera el *non bis in ídem*;

I. REQUISITO DE *IDONEIDAD MORAL* EN LA LEY DEL TRÁNSITO

QUINTO: Que, sin duda, la exigencia de *idoneidad moral* constituye una regla basal en relación con la obtención y renovación de la licencia de conducir, pues, conforme al artículo 19 de la Ley del Tránsito, si bien dicha licencia es de duración indefinida y se mantiene mientras su titular reúna los requisitos o exigencias que señale la ley, en el caso de los titulares de una licencia no profesional Clase B o C o de una licencia especial, dicha condición -entre otras- se debe acreditar cada seis años, así como, en el caso de los titulares de licencias profesionales debe hacerse cada cuatro, tal y como también se exige tratándose de los titulares de una licencia Clase A-1 o A-2, obtenidas antes del 8 de marzo de 1997;

SEXTO: Que, por ello, ya en su texto original, el artículo 13 de la Ley N° 18.290 -semejante al artículo 13 inciso primero del Decreto con Fuerza de Ley N° 3.068, de 1964, Ordenanza General del Tránsito- lo incluía entre los requisitos que debían cumplir los postulantes a licencia de conductor, el cual era calificado por el Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal en que se solicita la licencia, a la vista del Informe de Antecedentes expedido por el Gabinete Central del Servicio de Registro Civil e Identificación y del Informe del Registro Nacional de Conductores, pudiendo el afectado reclamar ante el Juez de Policía Local de su decisión, en un procedimiento sin forma de juicio y donde la prueba se apreciaba en conciencia, sin que, en contra de su resolución, procediera recurso alguno;

SEPTIMO: Que, en su artículo 15 original, la misma ley precisaba -con la finalidad de acotar lo que podría haber originado una comprensión extraordinariamente laxa de su alcance- que, “[p]ara calificar la *idoneidad moral* de los interesados a que se refiere el artículo 13 (...)”, se considerarían las condenas que hayan sufrido por delito de ebriedad, delitos o cuasidelitos para cuya perpetración se hubiere utilizado un vehículo, delitos contra el orden de la familia, la moralidad pública, las personas, la propiedad y contra el orden o la seguridad pública y por conducir con licencia adulterada o falsificada;

OCTAVO: Que, en fin, el aludido artículo 13 de la Ley N° 18.290 fue modificado, en 1997, por la Ley N° 19.495, en tanto que su artículo 15 se modificó también, en 2005, por la Ley N° 20.068 para arribar al texto actualmente vigente, con



la finalidad de “(...) delimita[r] la facultad de los Directores de Tránsito para calificar la idoneidad moral, pues ocurría que en ocasiones se consideraban condenas muy antiguas, privándose a la persona de poder obtener la licencia” (Informe de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de ley que introduce diversas modificaciones en materia de tránsito terrestre, 8 de agosto de 2005, p. 11, Boletín N° 999);

NOVENO: Que, el requisito legal exigido, entonces, dice relación con que el solicitante acredite ser apto para gozar de la titularidad de una licencia de conducir, puesto que -como ha señalado la jurisprudencia comparada- “(...) dado que una de las motivaciones fundamentales para la expedición del Código de Tránsito y Transporte consistió en la necesidad de contrarrestar los altos índices de accidentalidad que se registran en el país, debido al ejercicio indebido de la posibilidad de conducir, el legislador consideró necesario imponer algunos requisitos y limitaciones a su desarrollo, que garanticen la total idoneidad, adiestramiento y destreza de quien conduce, lo cual a su vez garantiza, el cabal ejercicio del derecho a la libertad de circulación (...)” (Sentencia C-468/11 pronunciada por la Corte Constitucional de Colombia, Fundamento 5.1);

DECIMO: Que, desde esta perspectiva, como se aprecia en la regulación legislativa, el requisito de *idoneidad moral* se ha ido configurando como una de las exigencias que dan cuenta que el solicitante se encuentra totalmente apto para la conducción de vehículos motorizados, con base en antecedentes que han sido, paulatinamente en la legislación del ramo, definidos con precisión para enmarcar la decisión administrativa que, en todo caso, cuando es denegatoria sólo se mantiene por un plazo determinado, por lo que puede volver a solicitarse, y es siempre susceptible de ser impugnada judicialmente;

DECIMOPRIMERO: Que, por lo mismo, la Contraloría General de la República ha precisado que “(...) el legislador ha entendido que esta constituye una causal de denegatoria del otorgamiento o renovación de una licencia de conducir susceptible de ser superada (...)”.

(...) por ende, permite plantear nuevas solicitudes en los plazos que el citado artículo 17 establece, una determinada resolución denegatoria se extenderá hasta que, ante un nuevo requerimiento en los plazos que esa disposición prevé, el Director de Tránsito y Transporte Público resuelva acceder a esta, considerando los antecedentes que tenga a la vista en esa oportunidad, teniendo en cuenta al efecto los aspectos contemplados en los citados artículos 14, letras A) y B), y 16 de la Ley de Tránsito” (Dictamen N° 71.631, de 2011);

DECIMOSEGUNDO: Que, en consecuencia, la *idoneidad moral* exigida en la Ley del Tránsito para el otorgamiento o renovación de las licencias de conducir constituye un requisito que, junto a la idoneidad física y síquica y a los conocimientos teóricos y prácticos, dan cuenta que el postulante se encuentran cabalmente apto para desarrollar esa actividad riesgosa, dentro del ámbito precisamente definido por el



legislador y sin perjuicio que la negativa es transitoria y puede ser reclamada judicialmente;

II. NATURALEZA DEL REQUISITO DE IDONEIDAD MORAL

DECIMOTERCERO: Que, la aplicación del principio constitucional de *non bis in idem*, tal y como lo plantea el requirente, exige que el precepto legal que se impugna por esa vía -en este caso, los que contemplan el requisito de *idoneidad moral* en la Ley del Tránsito- configure una sanción, aunque sea de naturaleza administrativa, para considerar que negar su otorgamiento, importa castigar, de nuevo, al solicitante ya penado en el ámbito criminal;

DECIMOCUARTO: Que, desde esta perspectiva, la cuestión que se plantea surge a raíz que, “[e]n el ejercicio de las funciones que le son propias, la Administración puede adoptar una serie de actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, sin que todos ellos sean necesariamente expresión de un poder punitivo o sancionador. Así, puede ordenar el traslado de un funcionario, cerrar un establecimiento por no contar con permiso sanitario, suspender un concurso público, etc. Para la doctrina, la distinción entre los actos desfavorables en general y las sanciones viene dado por dos elementos centrales: a) la sanción administrativa es consecuencia de una conducta ilícita o infracción; y b) la sanción administrativa tiene una finalidad esencialmente represiva o de castigo. De esta forma, la sanción administrativa es un acto desfavorable que afecta la esfera jurídica de un particular con una finalidad represora frente a una infracción o conducta ilícita” (Eduardo Cordero Quinzacara: “Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena”, *Revista de Derecho*, Año 20, N° 1, Universidad Católica del Norte, 2013 p. 83-84);

DECIMOQUINTO: Que, si bien “(...) últimamente la doctrina nacional en base a artículos científicos, ha delineado los contornos del concepto en estudio, tal es así que en los últimos años algunos autores han declarado su significado (...).

Para nosotros la “sanción administrativa” en Chile se traduce en (A) un acto decisorio desfavorable, (B) emitido por un sujeto dotado de potestades públicas administrativas sobre otro, quien se encuentra sujeto a una regulación determinada, (C) antecedida de un procedimiento previo, (D) y cuya finalidad es la represión de una contravención normativa, en atención a la protección de un específico bien jurídico, al que debe atender el organismo sancionador” (Nicolás Enteiche Rosales: “¿Qué es una “Sanción Administrativa” en Chile?”, Jaime Arancibia Mattar y Pablo Alarcón Jaña (Coordinadores): *Sanciones Administrativas*, Santiago, Thomson Reuters, 2014, pp. 8 y 10-11);

DECIMOSEXTO: Que, por su parte, esta Magistratura ya en el Rol N° 124 acudió a Enrique Sayagués Lazo para avanzar una primera definición de sanción administrativa (c. 18°) y, luego, al profesor Ramiro Mendoza Zúñiga en el Rol N° 725 (c. 14°). Pero fue en el Rol 1.413 donde sostuvimos que la sanción administrativa ha



sido establecida por el legislador “(...) como la consecuencia jurídica de una infracción administrativa y no de un delito penal, siendo aplicada por un órgano administrativo, después de un procedimiento administrativo (...)” (c. 19°), lo cual se precisa en el Rol N° 2.264, en cuanto a que “(...) la sanción administrativa es un acto administrativo, que se dicta después de un procedimiento administrativo, a consecuencia de una infracción de bienes jurídicos de naturaleza administrativa (STC 124/1991, 725/2008, 1413/2010)” (c. 33°) y, en un sentido equivalente, los considerandos 16° y 17° del Rol N° 2.381 y el considerando 31°, Rol N° 2.930;

DECIMOSEPTIMO: Que, en esta misma perspectiva, en el Rol N° 1.518 examinamos un requerimiento de inaplicabilidad deducido en contra del artículo 169 del Código Sanitario, en virtud del cual, si el infractor no paga la multa impuesta “(...) sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual que comprenda dicha multa” para lo cual 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.

En este pronunciamiento, se sostuvo que dicho precepto legal “(...) da lugar a un conjunto de situaciones sin parangón en el derecho público chileno. En efecto, mientras las remociones e inhabilidades, así como las multas, constituyen las sanciones típicas del derecho administrativo, donde lo propio cabe aseverar de las penas privativas de libertad respecto del ámbito penal, el artículo 169, por idénticos hechos imputados al infractor, convierte automáticamente la multa en pena de prisión, como forma de apremio o presión, habida cuenta de que esta sustitución opera con ejecución administrativa inmediata, cuando aquélla no hubiere sido pagada dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Lo señalado contrasta por cierto con otros medios alternativos menos lesivos ideados por el Legislador, para el caso de impago de una multa administrativa (...)” (c. 5°).

Sobre esa base, aquella sentencia planteó que “(...) atendida la circunstancia de que las sanciones administrativas participan de las características esenciales de las sanciones penales, al ser ambas emanaciones del ius puniendi estatal, por lo que debe aplicarse, con matices, similar estatuto, como lo ha señalado esta Magistratura (roles N°s. 244 y 479), los sujetos pasivos de las mismas sólo suelen serlo -por regla general- quienes aparezcan como directa y personalmente infractores. De esta manera, para poder hacer efectiva una sanción sobre los administradores o representantes de la entidad agente de la infracción, se requiere texto expreso de ley, tal como se prevé en otros casos análogos (DL 3.538, de 1980, artículo 28, inciso final; leyes N°s. 18.755, artículo 21; 19.913, artículo 21, etc.). No obstante, en esta preceptiva sanitaria y con cobertura simplemente reglamentaria (artículos 161 y 168 del DS N° 1.876 de 1996), tales sanciones no se imponen a la empresa respectiva, sino que se hacen recaer sobre el patrimonio y libertad de su director técnico y el jefe del departamento de control interno” (c. 6°);



DECIMOCTAVO: Que, como quiera que sea, “(...) *Corresponde a la jurisprudencia, en consecuencia, determinar su ocurrencia en cada caso concreto y a la doctrina, a lo más, fijar sus lineamientos generales (...)*” (Cristian Román Cordero: “El Castigo en el Derecho Administrativo”, *Derecho y Humanidades*, N° 16 Vol. 1, 2010, pp. 167-168), sin que el uso o no de determinadas palabras o expresiones sacramentales permitan calificar una decisión administrativa desfavorable como sanción o descartar esta naturaleza (Jorge Bermúdez: “Elementos para definir las Sanciones Administrativas”, *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, 1998, p. 326). Será el juez -en este caso, Constitucional-, en ejercicio de su competencia, quien deberá resolver si el acto administrativo es o no constitutivo de una sanción;

DECIMONOVENO: Que, sobre estas bases y teniendo especialmente presente la naturaleza y evolución de la legislación del tránsito en la materia, estimamos que la exigencia de *idoneidad moral* no puede ser calificada, en el contexto de las circunstancias del caso concreto, como sanción susceptible de aplicarse a su respecto el principio constitucional de *non bis in ídem*, en los términos planteados por la requirente;

VIGESIMO: Que, en efecto, el riesgo que importa, necesariamente, la conducción de vehículos motorizados ha llevado al legislador -especialmente, en los artículos 13, 14 y 19 de la Ley N° 18.290- a contemplar requisitos que sirvan a la autoridad administrativa competente para determinar si una persona se encuentra o no realmente capacitada para desempeñar esa actividad, tanto en el plano *moral*, físico y síquico, como en los conocimientos teóricos y prácticos de la conducción, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el tránsito público;

VIGESIMOPRIMERO: Que, así, tratándose de la licencia profesional, el requisito de idoneidad física y síquica, se acredita mediante un certificado expedido por el médico del respectivo Departamento del Tránsito (artículo 14 letra A) N° 2° de la ley 18.290), los conocimientos teóricos por medio de un examen en la Municipalidad respectiva y los conocimientos prácticos mediante un certificado expedido por una Escuela de Conductores Profesionales reconocida oficialmente, mientras que, en el caso de las licencias no profesionales y especiales, la idoneidad física y síquica, así como los conocimientos teóricos y prácticos se acreditan por medio de un certificado que emiten, conjuntamente, el Jefe del Gabinete Técnico del Departamento de Tránsito y el médico del mismo, luego de haber examinado al postulante;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, en este contexto, la *idoneidad moral* no se vincula, evidentemente, con una condición ética, deontológica o de decoro, sino que viene a complementar el conjunto de aptitudes o capacidades que se requiere acreditar ante la autoridad competente para acceder a la licencia que habilita para conducir un vehículo motorizado, atendido, como hemos señalado, el riesgo que conlleva, de suyo, esa actividad, sin que, como aparece de los antecedentes legislativos, sea consecuencia sancionatoria de una infracción, sino que ha sido considerado, invariablemente, un requisito regulado en la preceptiva legal especial, como fue planteado también al



discutirse las reformas introducidas a la Ley del Tránsito por las Leyes N° 19.495 y 20.068, donde se razonó acerca del requisito de idoneidad moral vinculado, precisamente, con la aptitud para conducir vehículos motorizados, a raíz del riesgo que ello entraña y no como efecto sancionatorio, aun cuando negar la solicitud constituya un acto administrativo desfavorable;

III. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

VIGESIMOTERCERO: Que, fundados en las consideraciones expuestas, rechazaremos el requerimiento de inaplicabilidad, que sostiene que los preceptos legales cuestionados incurrirían en una vulneración del principio de *non bis in idem*, desde que la exigencia de *idoneidad moral*, en los términos regulados por el legislador, no comporta una sanción, sino un requisito que permite verificar que el solicitante de una licencia de conducir se encuentra apto para acceder a esa autorización que le permitirá conducir vehículos motorizados, regulando “(...) *con mayor exigencia la habilitación o permiso para las personas que actúen al mando de vehículos de mayor peligrosidad. Llega a las mayores exigencias cuando se trata de vehículos motorizados de transportes de pasajeros y carga*” (Eduardo Villarroel Contreras: *Juicios de Tránsito y Policía Local*, Santiago, Ed. Aremi, 2016, p. 43);

VIGESIMOCUARTO: Que, la regulación de la competencia del Director del Tránsito, para calificar dicha idoneidad, conforme a las penas impuestas al solicitante en un determinado período de tiempo precedente, no muta la naturaleza del requisito para transformarlo en sanción, sino que persigue delimitar el ámbito de discrecionalidad administrativa, conforme a un criterio cierto y objetivo, sin perjuicio de lo cual, transcurrido el plazo previsto en el artículo 17 de la Ley del Tránsito, se puede solicitar nuevamente la licencia y, en cualquier caso, lo que decida la autoridad administrativa es susceptible de ser sometido a revisión judicial.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**



DISIDENCIAS

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento, declarando inaplicable en la gestión pendiente la voz “**moral,**” contenida en el artículo 13 N° 1) y el artículo 17, inciso primero: “**Las Municipalidades no concederán licencia en caso de faltar al postulante alguno de los requisitos del artículo 13.**”.

1º. Los preceptos legales impugnados, todos de la Ley N° 18.290, de Tránsito, son los siguientes:

Artículo 13. *Los postulantes a licencia de conductor deberán reunir los siguientes requisitos generales:*

1) *Acreditar idoneidad moral, física y psíquica;*

Artículo 15. *El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones determinará los estándares para calificar la idoneidad moral, física y psíquica, la acreditación de los conocimientos teóricos y prácticos de conducción y de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen al tránsito público, así como de las disposiciones legales y reglamentarias para prestar servicios de transporte de pasajeros, transporte remunerado de escolares y de carga, por calles y caminos. Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del médico del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal para solicitar exámenes especiales para determinar la aptitud psíquica del postulante.*

El Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal deberá rechazar, señalando la causal, solicitudes de licencia de postulantes que no cumplan con los requisitos establecidos. En el caso de solicitudes rechazadas para obtener licencia profesional, éstas deberán ser comunicadas al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El postulante afectado por el rechazo en razón de falta de idoneidad moral podrá reclamar, dentro de los cinco días hábiles siguientes de notificada esta resolución, ante el Juez de Policía Local respectivo, el cual resolverá breve y sumariamente y apreciará la prueba en conciencia. En contra de su resolución no procederá recurso alguno. Los exámenes prácticos en cada una de las clases especificadas, deberán rendirse conduciendo el tipo de vehículo correspondiente.

A los residentes en Chile que estén en posesión de licencias extranjeras, se les podrá otorgar la que soliciten, siempre que acrediten, en su caso, la antigüedad requerida en la Clase correspondiente y cumplan con los demás requisitos aplicables a la licencia de conducir de que se trate.



Los agentes diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en Chile, tendrán derecho a que se les otorgue licencia de conductor chilena, bastando que para ello exhiban una licencia vigente, otorgada de conformidad a las leyes de su país.

Artículo 16. *Para calificar la idoneidad moral de los interesados a que se refiere el artículo 13 se considerarán las condenas que hayan sufrido en los 5 años anteriores, por las siguientes causas:*

- 1. Por delitos, cuasidelitos, faltas, infracciones o contravenciones a la presente ley, a la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas y a la ley No 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas;*
- 2. Por delitos o cuasidelitos para cuya perpetración se hubiere utilizado un vehículo;*
- 3. Por delitos contra el orden de la familia y la moralidad pública, y*
- 4. Por el delito de conducir con licencia de conductor, boleta de citación o permiso provisorio judicial para conducir, falsos u obtenidos en contravención a esta ley o pertenecientes a otra persona.*

Artículo 17. *Las Municipalidades no concederán licencia en caso de faltar al postulante alguno de los requisitos del artículo 13.*

2º. En cuanto a los antecedentes del caso concreto, resulta útil comenzar recordando que el requirente fue condenado por el delito de “Conducción en Estado de Ebriedad con resultado de lesiones graves y daños” por Juzgado de Garantía de San Pedro de la Paz, causa RIT: N° 2409-2015, condenándosele a la pena de 61 días de presidio menor en su grado mínimo (mediante la pena sustitutiva de remisión condicional), al pago de una multa de 1 UTM y a la suspensión de su licencia de conducir por un plazo de 5 años seguidos.

Con fecha 31 de agosto de 2020, el Tribunal certificó haberse cumplido el plazo de suspensión decretado. El 3 de septiembre de dicho año se dejó constancia de la devolución de la licencia de conducir y como ésta expiraba pocos días después (el 29 de septiembre de 2020), el requirente solicitó la renovación de su licencia de conducir, la cual le fue denegada por “**carecer de idoneidad moral para renovar su licencia**”.

A raíz de lo anterior, con fecha 9 de octubre de 2020 el requirente dedujo recurso de apelación (en contra del Alcalde y la Directora de la Comuna de San Pedro de la Paz) ante la Corte de Apelaciones de Concepción, causa Rol N° 17027 – 2020, actualmente en estado de relación y suspendida por orden del TC de fecha 15.12.2020.

3º. De acuerdo al artículo 16 antes citado, la “idoneidad moral” (cuya ausencia ha sido el fundamento de la resolución municipal denegatoria) alude a cierta conducta delictiva del solicitante durante los últimos cinco años. Es así como su



acreditación se efectúa por medio del certificado de antecedentes (hoja de vida) del conductor.

4º. En este caso concreto, el hecho que configura la causal de falta de idoneidad moral es el haber cometido el delito de manejo en estado de ebriedad con resultado de lesiones graves y daños, condenándosele a la pena de 61 días de presidio menor en su grado mínimo (mediante la pena sustitutiva de remisión condicional), al pago de una multa de 1 UTM y a la suspensión de su licencia de conducir por un plazo de 5 años. El período de tiempo sin poder hacer uso de su licencia de conducir obedece a que el artículo 196 de la Ley del Tránsito señala que el número de años de la suspensión de la licencia se aumenta de dos a cinco años en caso si el conductor es sorprendido en un segundo evento.

5º. El problema constitucional dice relación con los efectos de una doble valoración de una conducta delictual ya cumplida. En virtud del artículo 196 de la Ley del Tránsito, el requirente fue condenado a presidio menor y a la suspensión por 5 años (por reincidencia) de su licencia de conducir. Y, en este caso concreto, sin mediar hecho nuevo alguno, se niega la renovación de su licencia de conducir, aplicándosele una suspensión de seis meses para obtener dicha licencia, adicional a los cinco años de suspensión ordenado por la sentencia condenatoria ya mencionada. Así, con ocasión de un trámite diferente, la aplicación del precepto impugnado produce un efecto que, en los hechos -y más allá de las diferencias estrictamente jurídicas en cuanto a su naturaleza-, equivale a la extensión de una sanción penal que ya había agotado sus efectos.

6º. Efectivamente, estamos en presencia de procedimientos diferentes y con objetivos distintos. No es necesario discutir que, de acuerdo a la interpretación más asentada, no concurre lo que se denomina "non bis in ídem". Pero, el criterio establecido en nuestra Constitución es el de racionalidad y justicia (procedimental), lo que permite hacerse cargo de situaciones no estrictamente encapsuladas en las hipótesis contenidas en la máxima expresada en latín. Aquí estamos ante una exacerbación de los efectos de una conducta punible producto de la aplicación de un precepto sustentado en consideraciones fácticas por las cuales el requirente ya ha respondido íntegramente. Repetimos, la decisión de no renovar la licencia se funda en la misma situación (comisión del delito) que -bajo la forma de una sanción penal complementaria- motivó previamente (y casi sin solución de continuidad) la suspensión de su licencia de conducir.

7º. En este caso, la negativa a la renovación de la licencia de conducir produce un efecto equivalente al de la sanción penal suspensión de dicha licencia, esto es, la imposibilidad temporal para conducir un vehículo por no poder hacer uso de su licencia de conducir. Esta asociación entre el efecto de la no renovación y la suspensión -incuestionable en su dimensión práctica- puede también advertirse del tenor del inciso primero del artículo 208 de la Ley del Tránsito, en el que aludiendo a la licencia



de conducir expresa que *“la pena de suspensión para conducir vehículos (...) conlleva la imposibilidad de usarla [se refiere a la licencia de conducir] durante el tiempo de la condena; la de inhabilitación para conducir vehículos conlleva la cancelación de la licencia de conducir o la imposibilidad de obtenerla”*. Es decir, la propia ley asocia como equivalente la imposibilidad de usar una licencia de conducir [ya otorgada u obtenida] con la imposibilidad de obtenerla (en este caso, por “no renovación”).

8°. El último delito del requirente produjo consecuencias jurídicas negativas (sanción complementaria referente a la autorización para conducir vehículos) en que ya se tuvo en consideración la conducta delictiva pasada y que en caso de reincidir, nuevamente, significará la inhabilitación perpetua. El efecto de que no se le haya renovado la licencia de conducir aplicada en forma casi sucesiva a la consecuencia derivada de la última condena rememora el debate jurídico en las sentencias de esta Magistratura recaída en los requerimientos de inaplicabilidad del artículo 207, letra B, de la Ley del Tránsito (en los últimos casos, las STCs 4779-18 y 6462-19, en que se acogió el requerimiento).

9°. POR TANTO, los Ministros que suscriben este voto disidente declaran que la aplicación en el caso concreto de parte de los preceptos impugnados, de acuerdo a lo indicado en el encabezado, infringe la racionalidad y justicia procedimental garantizada en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política de la República y, por consiguiente, el requerimiento ha debido acogerse parcialmente.

El Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, estuvo por acoger el requerimiento, respecto del inciso tercero, del artículo 15 de la Ley N°18.290, en aquella parte que expresa “En contra de su resolución no procederá recurso alguno” por las siguientes consideraciones:

1°. Que, siendo una de las disposiciones legales impugnadas por el requerimiento, la norma jurídica citada precedentemente, precepto que consagra un sucinto procedimiento, el que tiene lugar para el caso que la autoridad administrativa rechace la licencia de conducir, en razón de falta de idoneidad moral del postulante, circunstancia que lo habilitará para interponer un reclamo ante el juez de policía local competente, en el plazo que establece la disposición, autoridad judicial que deberá resolver dicho reclamo, breve y sumariamente, apreciando la prueba en conciencia. Rechazado que fuera el reclamo deducido, la regla legal objetada le impide al sujeto agraviado con la resolución judicial, impugnarla, negándole toda posibilidad de recurrir a una instancia judicial superior;

2°. Que, esta Magistratura Constitucional tiene una maciza doctrina, en orden a considerar como un elemento consustancial al debido proceso, el derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal imparcial e idóneo, facultad que consiste en poder solicitar



a un tribunal superior que revise lo obrado por el inferior. De esta manera, un procedimiento racional y justo debe necesariamente contemplar la posibilidad de cuestionar las decisiones judiciales;

3°. Que, acerca del derecho al recurso, resulta de suyo interesante aquella doctrina que manifiesta que esta garantía contiene un doble sentido, uno como derecho fundamental, que respecto a nuestra Carta Fundamental se encuentra ínsito en el artículo 19 N°3, inciso sexto, y otro como instrumento de política legislativa. En cuanto al primer aspecto, se entenderá infringido el precepto fundamental si el procedimiento de que trate no prevea recurso alguno, como es el caso que origina estos autos constitucionales. Y acerca del segundo punto, el legislador no puede desobedecer el mandato constitucional que de un modo imperativo, lo obliga a establecer siempre, esto es, en todo enjuiciamiento, las garantías de un procedimiento racional y justo;

4°. Que, otros aspectos a considerar, cuando el procedimiento impide la revisión de lo resuelto, por parte de un tribunal superior, es que la posibilidad de error en la decisión judicial vea ampliado su margen, lo que conlleva a situaciones de injusticia, y también la garantía de imparcialidad puede verse afectada, por no estar el juez sujeto a verificación de sus actuaciones;

5°. Que, el precepto legal objetado dice relación con la idoneidad moral del postulante, cuya calificación sólo le compete al juez de Policía Local, lo que ahonda lo paroxítono del pronunciamiento judicial, sin que ello se encuentre sujeto a control por el tribunal de alzada, lo que deja con mayor evidencia la iniquidad de la norma jurídica, en la parte señalada, y los efectos contrarios a la Constitución que produce en el caso considerado;

6°. Que, atendido lo expuesto, el legislador debiera ajustar el precepto legal, de forma que se adecue a las exigencias constitucionales de un procedimiento racional y justo, y el pronunciamiento del respectivo juez de la jurisdicción de que trata la norma, al calificar la idoneidad moral del postulante, pueda ser revisado por su superior jerárquico;

7°. Que, por consiguiente, y en concordancia con los precedentes de esta Magistratura Constitucional sobre la materia, este juez constitucional está por acoger el requerimiento, respecto del artículo 15, inciso tercero, de la Ley N°18.290 en aquella parte que textualmente dice "En contra de su resolución no procederá recurso alguno".

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y las disidencias, los Ministros señores JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, respectivamente.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Roll N° 9791-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

Se certifica que el Ministro señor Rodrigo Pica Flores concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por haber cesado en su cargo.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.