

Acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, artículo 169

Código Sanitario (Acogida)

Sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional, de 21 de octubre de 2010, (Rol 1518-09-INA)

Jurisprudencia

Doctrina:

Al no existir sentencia judicial que se pronuncie sobre los hechos que motivan la sanción, no resulta lícito que esta última se haga efectiva y exigible desde ya y compulsivamente a través de un “apremio”, que por demás consiste en una verdadera pena privativa de libertad impuesta por vía administrativa (Considerando 19º).

El principio de presunción de inocencia es concreción de la dignidad de la persona humana y del derecho a la defensa efectiva en el marco de un procedimiento justo y racional (Considerando 33º).

Minoría:

Es legítima la ejecutoriedad del acto administrativo, porque no se contrapone con la Constitución, toda vez que ha sido reconocida por la jurisprudencia de este Tribunal, y porque ha sido reconocida por la doctrina, además de que ha sido consagrada expresamente en textos legales (punto 18.).

Principales normas invocadas:

Constitución: Art. 19 N° 1 inciso 4, N° 3 inciso 5 y N° 7. Art. 5 inciso 2.

Convención Americana de Derechos Humanos: art. 7 N° 7.

Código Sanitario: arts. 169, 170, 171 y 172.

Santiago, veintiuno de octubre de dos mil diez.

VISTOS:

Doña María Angélica Sánchez Vogel, en representación de los Srs. Hernán Pfeifer Frenz, Carlos Larraín Corssen, Luis Fuentes Dellepiane, Carmen Polanco Lazo y Nancy Araneda Castillo, deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 169 del Código Sanitario, en el recurso de amparo preventivo interpuesto en contra del Instituto de Salud Pública ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol de Ingreso N° 3.073-2009.

Expresa que dicho amparo persigue que la mencionada Corte deje sin efecto determinados oficios (6), en los que el organismo público recurrido solicita a la Intendencia Regional Metropolitana el arresto de los recurrentes, por vía de sustitución y apremio, por no haber pagado multas impuestas por ese Instituto, expedidos en conformidad al artículo 169 del Código Sanitario, que lo faculta para requerir al Intendente o al Gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública a efectos de realizar la detención del supuesto infractor y su ingreso al respectivo establecimiento penal.

Objeta el libelo que esto se produce sin control judicial alguno y sin que obste a ello la existencia de recursos pendientes ante los tribunales ordinarios de justicia, por aplicación de los artículos 170 y 172 del Código Sanitario. Hace presente, además, que los requirentes no han pagado las multas que les ha aplicado la autoridad sanitaria por haberlas reclamado oportunamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario, en su texto vigente con posterioridad a la sentencia de esta Magistratura, rol N° 1.345, que declaró inconstitucional una de las frases del inciso primero de la misma disposición, que contenía la figura conocida como "solve et repete" en esta materia.

Plantea que la aplicación del precepto legal impugnado, en el caso concreto indicado, puede

vulnerar el inciso cuarto del numeral 1° del artículo 19 de la Constitución, que prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo; las letras a) y b) del numeral 7° de ese artículo 19, en relación con lo dispuesto en el inciso quinto del numeral 3° de la misma regla constitucional, en virtud de las cuales nadie puede ser privado de su libertad personal ni puede ésta ser restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes, y dentro de un debido proceso; y el inciso segundo del artículo 5° de la Carta, que establece el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, como límite al ejercicio de la soberanía, en relación con lo dispuesto en el número 7° del artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —que tendría jerarquía constitucional—, el cual prohíbe la privación de la libertad personal por deudas.

Denuncia que la autoridad que impone las multas en esta clase de procedimientos es la misma que se beneficia directamente con ellas, ya que la ley dispone que sean a su propio beneficio y no a beneficio fiscal o municipal, como sería la regla general.

Aduce que, conforme a lo dispuesto en el artículo 161, letras c) y k), del DS N° 1.876, de 1995, de Salud, Reglamento del Sistema Nacional de Control de Productos Farmacéuticos, el patrimonio de los requirentes de autos, en su condición de representantes legales, de director técnico y de jefe de control de una empresa farmacéutica, según corresponde, sería directamente afectado por las multas impuestas por la autoridad sanitaria y no el de quien se beneficia con el respectivo negocio —Laboratorio Chile S.A.—.

Evoca, luego, las garantías mínimas que la Constitución asegura a todas las personas en el N° 7° de su artículo 19, y que fundaron la sentencia pronunciada por esta Magistratura en la causa

rol N° 1.006, respecto de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido contra el artículo 96 del Código Tributario. Y concluye que, para efectos de este requerimiento, la institución del arresto/detención como apremio, no sería per se inconstitucional, salvo que, entre otros, no cumpla con garantías constitucionales mínimas, tales como la de poner al afectado a disposición del juez dentro de un plazo determinado y que el apremio se materialice una vez que exista cosa juzgada.

Sostiene, por otra parte, que un apremio será ilegítimo y, por ende, inconstitucional si es desproporcionado a la consecución de una finalidad lícita y no provenga de una decisión basada en un debido proceso, incluso existiendo la posibilidad de revisión judicial.

Argumenta, finalmente, que el mecanismo de sustitución y apremio sería la forma de vinculación jurídica entre la prisión y la deuda sanitaria, por una parte, y, por otra, que no cabría más que calificar a la facultad establecida en la norma legal impugnada como un claro e incuestionable caso de prisión por deuda y, por consiguiente, contrario a la Constitución.

Por resolución de 27 de octubre de 2009, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró admisible la acción deducida y dispuso la suspensión del procedimiento en que incide. Pasados los autos al Pleno del Tribunal, se dio conocimiento del requerimiento a los órganos constitucionales interesados y al Instituto de Salud Pública, en su calidad de parte en la gestión *sub lite*. Sólo este último organismo administrativo formuló observaciones al requerimiento, mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2009 que rola a fojas 98.

El individualizado Instituto manifiesta en su presentación que el análisis de afectación de derechos que deberá ponderar la Corte de Santiago al momento de resolver la gestión *sub lite*, sólo podrá referirse a la garantía constitucional contenida en

el N° 7° del artículo 19, por lo que forzoso sería concluir que la imputación de inconstitucionalidad que se formula en este proceso constitucional sólo podría fundarse en la libertad personal y la seguridad individual, ya que de no ser así, esto es, de ampliarse el catálogo de inconstitucionalidades, ello importaría recibir, por una vía indirecta y ajena a la previsión del artículo 21 de la Ley Suprema, protección respecto a otros derechos no contemplados en esa disposición, como sería la garantía de no sufrir apremios ilegítimos. En otros términos, que se vulneraría la competencia específica que confiere la Constitución al tribunal en materia de acciones de amparo.

Expresa, por otra parte, que sin perjuicio de la eficacia que deben tener los derechos fundamentales en cualquier sociedad democrática, no podría desconocerse que el ejercicio de determinado derecho puede entrar en conflicto con otro derecho o con otros bienes constitucionalmente protegidos. Hace notar, en este aspecto, que los derechos no serían absolutos y, por lo mismo, reconocen límites a su ejercicio y que, en el caso de la libertad personal y la seguridad individual, su ejercicio se encuentra limitado por la norma que se impugna en estos autos constitucionales, que dispone la ejecución de la sanción administrativa impuesta por la vía sustitutiva y de apremio, consistente en la orden de prisión del afectado en caso de no acreditar el cumplimiento de la pena dentro del plazo legalmente determinado.

A continuación, al responderse la pregunta hipotética de si tal limitación legal es razonable o no, el Instituto plantea la existencia de una colisión entre dos derechos asegurados constitucionalmente: el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas –garantizado en el N° 1° del artículo 19 de la Constitución– y el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual –garantizado en el N° 7° del mismo precepto constitucional–. Refiriéndose a la normativa legal y reglamentaria que regula al organismo, enfatiza

su competencia para velar por la salud de la población, lo que se inscribe dentro del deber mayor de garantizar el derecho a la vida de las personas, de donde afirma que a él le corresponde desarrollar acciones tendientes a controlar la calidad de los productos farmacéuticos que se ofrecen en el mercado, entre las que se encuentra la atribución para instruir los sumarios que pueden derivar en la aplicación de sanciones para los infractores y, también, aquellas acciones previstas en la norma legal cuestionada en estos autos.

Insiste, además, que respecto de las actuaciones de ese organismo siempre cabrá la posibilidad de interponer los recursos previstos en la legislación vigente, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

En cuanto a la eventual transgresión de la garantía constitucional prevista en el inciso quinto del N° 3° del artículo 19, que podría generar la aplicación del artículo impugnado del Código Sanitario, el Instituto de Salud Pública sostiene que en este caso no se advierte tal vulneración, ya que los artículos 160 y siguientes del Código consagran el principio de bilateralidad de la audiencia, el derecho de defensa y de libre aportación de pruebas y su examen, y, además, contemplan un recurso de reclamación judicial que se tramita en procedimiento breve y sumario ante un tribunal independiente en contra de las resoluciones de la autoridad que impongan sanciones.

Agrega que la sanción de multa que sea incumplida, es sustituida por la pena de prisión con una duración máxima de 60 días, de modo que resultaría injustificada e irreal la imputación de falta de proporcionalidad del apremio, denunciada en estos autos.

Habiéndose traído los autos en relación, el día 2 de septiembre de 2010 se procedió a la vista de la causa, oyéndose los alegatos del abogado Ciro Colombara López, por la parte requirente,

y del abogado Juan Enrique Fuentes Díaz, por el Instituto de Salud Pública.

Considerando:

I. Identificación del conflicto constitucional sometido a esta Magistratura.

Primero: Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimeros de la Constitución Política de la República, según se señala en la parte expositiva de esta sentencia, en la acción deducida en autos se solicita la inaplicabilidad del artículo 169 del Código Sanitario, en atención a que su aplicación al caso específico de que se trata, resultaría contraria al artículo 19, N° 1°, inciso cuarto, 3°, inciso quinto, y 7°, letras a) y b), y al artículo 5°, inciso segundo, todos de la Carta Fundamental, este último en relación con el artículo 7, N° 7, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la forma como se ha descrito precedentemente;

Segundo: Que el aludido artículo 169 del Código Sanitario dispone textualmente lo siguiente:

“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.”;

Tercero: Que la cuestión se suscita, en síntesis, con motivo de que el Instituto de Salud Pública cursara determinadas multas a ciertos ejecutivos de la empresa “Laboratorio Chile S.A.”, las que fueron oportunamente impugnadas en sede judicial, al amparo del artículo 171 del Código Sanitario y sin consignar previamente su importe, por cuanto la parte del mismo precepto que así lo exigía fue declarada inconstitucional por este Tribunal, mediante sentencia de 25 de mayo de 2009 (rol N° 1.345), publicada en el Diario Oficial de 28 de mayo del mismo año. Empero, no obstante hallarse pendientes dichas reclamaciones ante los tribunales competentes, el referido órgano administrador procedió a despachar sendos oficios a la Intendencia de Santiago, solicitando la prisión de los sancionados en atención a que no se habían pagado dichas multas en el intertanto, basado precisamente en el artículo 169 objeto de la presente acción de inaplicabilidad;

II. Análisis de la norma cuestionada y precisiones respecto al alcance del requerimiento.

Cuarto: Que, por de pronto, se declarará infundada la cuestión relativa al artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución, que manda al Estado respetar y promover los derechos esenciales garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en relación con el artículo 7°, N° 7°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual “nadie será detenido por deudas” (entre otros casos sobre inexistencia de “prisión por deuda”, roles N°s. 519, 576, 807, 1006 y 1145). Ello, por cuanto el ilícito castigado con prisión por el mencionado artículo 169 no es el incumplimiento de una deuda, sino la misma infracción sanitaria que motivó la primitiva multa, y cuyo lugar jurídico ocupa con posterioridad una pena administrativa privativa de libertad;

Quinto: Que, con todo, es de observar que la norma cuestionada 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 aquella 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, como es dar mérito ejecutivo al acto que la dispone (DFL N° 163, del Trabajo y Previsión Social, de 1968, artículo 61; Ley N° 16.395, artículo 60; DL 3.538, de 1980, artículo 31; leyes N°s. 18.755, artículo 22; 18.840, artículo 62, inciso segundo, del artículo 1°; 18.902, artículo 14; 19.995, artículo 55, inciso final, y DFL N° 1, de Salud, de 2006, artículos 113, inciso sexto, y 116, inciso segundo, entre varias);

Sexto: Que, de otra parte, 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^{os}. 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;

Séptimo: Que, además, es criterio generalmente asentado que las penas dispuestas por la Administración no pueden cumplirse mientras no se encuentren ejecutoriadas. Así lo ha manifestado la Contraloría General de la República en diversos pronunciamientos (dicrámenes 34.644 de 1978; 36.415 de 1979, y 32.076 de 1996, entre otros), e igualmente lo ha plasmado el Legislador en variados cuerpos normativos (leyes N^{os}. 18.168, artículo 36; 18.410, artículo 19, inciso segundo; 18.755, artículo 20; 18.838, artículo 40; 19.913, artículo 24, inciso segundo; 19.995, artículo 55, inciso final; DFL N° 1, de Salud, de 2006, artículo 113, inciso séptimo, etc.). En la misma línea, cabe recordar que el proyecto de ley sobre bases de los procedimientos administrativos sancionadores, iniciado por Mensaje Presidencial N° 541-350 (25.3.2004), señalaba justamente que *“Las sanciones que impongan multa serán siempre reclamables y no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación o ésta no haya sido resuelta”* (artículo 30, inciso primero). Sin embargo, en este caso, la autoridad sanitaria cuenta con el desusado privilegio de poder consumir la pena, con auxilio de la fuerza pública, sin autorización judicial previa, a pesar de encontrarse ésta sometida a revisión jurisdiccional y con sentencia pendiente conforme al artículo 171, por aplicación de lo prescrito en el artículo 169, en relación con los artículos 170 y 172 del Código del ramo;

Octavo: Que no aminora la observación precedente el que la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos, disponga que

los actos administrativos gozan de exigibilidad “desde su entrada en vigencia” (artículo 3°, inciso octavo) y que los actos de la Administración “sujetos al Derecho Administrativo” causan inmediata ejecutoriedad (artículo 51, inciso primero). Comoquiera que las sanciones administrativas han de sujetarse, preeminentemente, a las garantías y principios inspiradores del orden penal, contemplados en la Constitución Política, según la jurisprudencia asentada por esta Magistratura (roles N^{os}. 244, 479, 480, 725, 766, 1.183, 1.184, 1.203, 1.205, 1.221 y 1.229), entonces su entrada en vigencia no puede producirse sino cuando se encuentren ejecutoriadas o firmes, puesto que materializarlas antes significaría privar de todo efecto práctico a una ulterior sentencia favorable, en tanto hayan sido reclamadas oportunamente por los afectados –como ocurre en la especie– ejerciendo el derecho a la acción que les reconoce la Carta Fundamental y, en este caso, el propio Código Sanitario;

Noveno: Que, por lo mismo, resulta decidir para entender el sentido y alcance de la disposición analizada remontarse a sus antecedentes históricos. El texto original del Código Sanitario, contenido en el Decreto Ley N° 602, de 20 de octubre de 1925, establecía en su artículo 233 que *“el infractor que no se allanare a pagar la multa sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada veinte pesos”*. Posteriormente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 226, publicado en el Diario Oficial con fecha 29 de mayo de 1931, mantuvo similar normativa en su artículo 262. Sin embargo, se establecía en su artículo 262 que *“la sentencia que imponga la multa se entenderá ejecutoriada una vez transcurrido el plazo de cinco días señalado en el art. 257, siempre que no se hubiere deducido reclamación en la forma indicada en el artículo siguiente, o una vez firmes las resoluciones pronunciadas por la justicia ordinaria civil en la reclamación interpuesta”*. Finalmente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 725, de 30 de

enero de 1968, prescribe en su artículo 160 que *“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 vigésimo de un sueldo vital mensual para los empleados de la industria y del comercio del Departamento de Santiago que comprenda dicha multa. Para llevar a cabo esta medida, el Director General de Salud 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 administrativa”*;

III. Infracción a la normativa sobre apremios legítimos.

Décimo: Que en otras ocasiones esta Magistratura se ha pronunciado acerca de la legitimidad de los apremios establecidos por el legislador, rechazando sendos reproches de inaplicabilidad por inconstitucionalidad: específicamente, en dos sentencias referidas al arresto como apremio en materia previsional (recaídas en roles N^{os}. 519 y 576), y en un pronunciamiento relativo al arresto como apremio en materia tributaria (autos rol N^o 1006). En los mismos se tuvo oportunidad de analizar las características y finalidades de los referidos apremios, en tanto importaban privación de la libertad, para considerarlos como una institución ajustada a lo dispuesto en la Carta Fundamental;

Decimoprimer: Que, como punto de partida, cabe recordar que el artículo 19, N^o 1, inciso final, de la Constitución Política de la República prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo. Apremio, según su sentido natural y obvio, es el *“mandamiento de autoridad judicial para compelel el pago de alguna cantidad o al cumplimiento de otro acto obligatorio”* (Diccionario de la Real

Academia de la Lengua Española, 22^a. ed., 2001, p. 187). E ilegítimo, por su parte, es carente de legitimidad, esto es, injusto y atentatorio de los derechos fundamentales;

Decimosegundo: Que, a su vez, en las aludidas sentencias de inaplicabilidad, este Tribunal ha consignado que tanto la detención como los apremios que importen una privación de la libertad, dentro de los cuales se encuentra el arresto, deben llevarse a cabo con plena observancia de las garantías establecidas en el artículo 19, N^o 7^o, de la Constitución Política, de conformidad al cual aquel tipo de privación sólo puede ser decretado cuando una ley lo prescriba, mediante una orden expedida por un funcionario público facultado para hacerlo y previa intimación legal de la misma. Además, manifestó que la Ley Fundamental establece que, entre las garantías mínimas del afectado, se encuentran aquellas consistentes en que el imputado debe ser puesto a disposición del juez dentro de un plazo determinado, para la obtención de una determinada conducta; que la privación de libertad debe materializarse en la casa del arrestado o en lugares públicos destinados al efecto, y que su aplicación no puede implicar la privación de determinados derechos, respetándose a su vez los derechos legítimos de terceros (sentencia rol N^o 519, considerando 18^o. En el mismo sentido, sentencias roles N^{os}. 576 y 1006);

Decimotercero: Que, por otra parte, esta Magistratura ha afirmado que es generalmente reconocido que el término “arbitrario” no es sinónimo de “ilegal”, de forma tal que una detención o arresto “puede encontrarse acorde con la ley, pero ser igualmente arbitraria”. Del mismo modo, se ha reconocido también que la detención o el arresto es arbitrario “cuando se efectúa sin motivos o conforme a procedimientos distintos a los previstos por la ley o cuando confirma una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y seguridad” (sentencia rol N^o 1006);

Decimocuarto: Que, además, se ha sentenciado que un apremio que importe privación de libertad, debe decretarse *“con una indudable determinación y con parámetros incuestionables, esto es, respetando el principio de proporcionalidad entre la limitación del derecho fundamental a la libertad y el objetivo constitucionalmente válido que se busca perseguir”*. En tal sentido, se ha señalado que una limitación a un derecho fundamental es justificable cuando dicho mecanismo *“es el estrictamente necesario o conveniente para lograr un objetivo constitucionalmente válido, debiendo consecuentemente el legislador elegir aquellas limitaciones que impliquen gravar en menor forma los derechos fundamentales”* (sentencias roles N^{os}. 519 y 576);

Decimoquinto: Que, en suma, se ha establecido que hay situaciones de excepción en que la fuerza está autorizada por la ley, existiendo por tanto *“ciertos apremios que se estiman legítimos: un embargo, el arresto, la incomunicación, entre otros”* (Mario Verdugo M. y otros, Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, año 1999, p. 202). Se ha precisado, además, que apremio legítimo es aquel que *“es impuesto con justicia, que es proporcionado a la consecución de una finalidad lícita, secuela de una decisión de autoridad competente en un proceso justo”* (José Luis Cea E., Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, Ediciones Universidad Católica de Chile, año 2004, p. 113);

Decimosexto: Que, atendidas las anteriores motivaciones y los antecedentes del precepto objetado, ya reseñados en los considerandos precedentes de esta sentencia, cabe analizar si lo dispuesto en el artículo 169 del Código Sanitario importa o no el establecimiento de un apremio ilegítimo. Para arribar a la pertinente solución es menester revisar por separado los dos incisos del referido precepto. El primero de ellos establece y describe el apremio, y el segundo se refiere al modo en que se llevará a cabo;

Decimoséptimo: Que, en lo que se refiere al apremio que consagra el primer inciso del artículo impugnado, éste no puede considerarse de aquellos amparados por el orden constitucional y, por consiguiente, legítimo, toda vez que consiste en una limitación a la libertad que en sí misma no tiene la finalidad propia de un apremio, esto es, compeler a un individuo a realizar una determinada conducta, sino más bien, como ya se señaló, es una pena privativa de libertad utilizada como forma de apremio o presión, por lo que en sí misma importa una reacción punitiva ante una conducta del individuo que viene a reemplazar por vía de sustitución el pago de una multa y que, por consiguiente, su finalidad es más bien sancionar al responsable de un acto. De esta manera, mal podría considerarse que se está en presencia de un apremio legítimo si éste a su vez importa el castigo de una conducta que, como se apreciará, no es aún del todo reprochable, desde el momento que se ha impetrado a la jurisdicción ordinaria con el objeto de que ésta determine si existe realmente una determinada responsabilidad imputable a los recurrentes;

Decimooctavo: Que, a mayor abundamiento, la pena de prisión, utilizada como un apremio, tampoco puede considerarse ajustada a la Constitución, atendido que el precepto reprochado no establece la intervención de la autoridad judicial que decreta la respectiva privación luego de determinar, conforme al mérito de un proceso, la tipicidad de la conducta, su antijuridicidad y la culpabilidad del sujeto. Además, esta carencia de revisión judicial no permite que exista un juzgamiento en torno a si la prisión es necesaria y adecuada como apremio, ni tampoco graduarla de conformidad a la reprochabilidad de la conducta, cuestión que, por lo demás, ni la misma norma lo permite. En efecto, ésta al señalar textualmente que se *“sufrirá ... un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual”*, consagra la privación de libertad de modo obligatorio;

impide que se utilicen otros medios más adecuados para lograr el cumplimiento de la multa, y que la prisión sea proporcional y graduable de conformidad a las particularidades que asisten al no pago de la multa;

Decimonoveno: Que, por otra parte, tampoco puede esta Magistratura estimar como legítimo un apremio-pena que se ha originado en una conducta cuya ilicitud aún no goza de verdad judicial, desde el momento que los requirentes reclamaron de las multas impuestas y se encuentra pendiente el respectivo pronunciamiento jurisdiccional. Así, al no existir sentencia judicial que se pronuncie sobre los hechos que motivan la sanción, no resulta lícito que esta última se haga efectiva y exigible desde ya y compulsivamente a través de un “apremio”, que por demás consiste en una verdadera pena privativa de libertad impuesta por vía administrativa;

Vigésimo: Que, adicionalmente, es del caso tener presente que se trata de una sanción que no tiene fijados límites en el propio texto, lo que motivó incluso que en la tramitación de la Ley N° 19.497 se señalara por algunos legisladores que “el apremio que contempla este artículo, un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual, no establecía una duración determinada”, todo lo cual no se condice con una medida acotada en el tiempo, como debe ser por lo demás todo apremio que revista el carácter de legítimo;

Vigésimoprimer: Que en lo que respecta al inciso segundo de la disposición impugnada, éste se refiere a la forma en que se hace efectivo el apremio descrito y consiste en la atribución que se le otorga a la autoridad administrativa, esto es, al Intendente o Gobernador, en orden a disponer la detención e ingreso a un recinto penal respecto del sujeto que no haya pagado la multa impuesta en el sumario sanitario. En tal sentido, debe tenerse presente que la Ley Fundamental, en su artículo 19, N° 7°, letra a), establece que “toda

persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros”. Por otra parte, si bien la misma disposición, en su letra c), permite al legislador facultar a la autoridad administrativa para hacer arrestar o detener a alguna persona, también requiere la intervención judicial en estos casos, en orden a que el detenido sea puesto a disposición del juez en un plazo determinado, como ya fuera señalado en esta sentencia. Así por demás lo señala la doctrina autorizada al precisar que de conformidad a la historia fidedigna de la aludida disposición constitucional: “*los plazos a que se refiere el precepto únicamente se aplican a los casos en que la autoridad administrativa o policial arreste o detenga, ya sea que actúe por orden judicial, ya sea que lo haga en caso de delitos flagrantes o en las demás situaciones en las que el ordenamiento jurídico le permite hacerlo, con el objeto de que, a la brevedad, se ponga a disposición del juez la persona afectada, todo ello con el objeto de velar por que se resguarden en mejor forma sus derechos*”. (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XII, “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, Ed. Jurídica de Chile, año 2008, páginas 39 y 40);

Vigésimosegundo: Que, en suma, de lo señalado puede concluirse que la disposición contemplada en el artículo 169 del Código Sanitario infringe lo dispuesto en el artículo 19, números 1° y 7°, de la Constitución, desde que se trata de un verdadero apremio ilegítimo, al importar una pena privativa de libertad impuesta por la vía administrativa y sin que previamente exista una instancia jurisdiccional que revise dicha actuación;

IV. Infracción al debido proceso.

Vigésimotercero: Que respecto al alcance de la disposición constitucional que consagra este de-

recho, esto es, el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, se ha precisado que de la historia fidedigna de la disposición constitucional es posible comprender: *“en primer lugar, que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal, imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador”* (rol N° 481);

Vigésimocuarto: Que, a su vez, esta Magistratura ha establecido que, con los matices que obedecen a las características propias del derecho administrativo sancionador, las garantías del debido proceso le son aplicables. En efecto, ha manifestado respecto al procedimiento administrativo sancionador que *“no obstante, aunque se trate de potestades que no suponen ejercicio de jurisdicción, ciertamente deben sujetarse a los parámetros propios de un debido proceso, como lo ha señalado reiteradamente esta Magistratura en diversos pronunciamientos”*. Adicionalmente, este Tribunal ha precisado que *“los principios inspiradores del orden penal han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi”* (sentencia rol N° 244, considerando noveno, y, más recientemente, en los autos rol N° 480);

Vigésimoquinto: Que la disposición que se analiza también infringe el debido proceso, toda vez que, como se desprende de las motivaciones anteriores, por una parte, se está en presencia de una pena que, aunque dispuesta como apremio, supone la privación de libertad, sin que exista un proceso jurisdiccional en el que tenga lugar el principio de bilateralidad de la audiencia ante un tercero imparcial y, por consiguiente, en que

se haya respetado el derecho de defensa de quien será objeto de una limitación a su libertad. Y, por otra parte, esta clase de coactividad estatal exige que la respuesta del Estado emane de una sentencia judicial que cause ejecutoria, dictada de conformidad al mérito de un justo y racional procedimiento, debidamente tramitado, tal como exige perentoriamente el artículo 19, N° 3°, inciso quinto de la Constitución Política de la República;

Vigésimosexto: Que, del mismo modo, cabe explicitar que a partir de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por esta Magistratura en su sentencia rol N° 1.345 –de la parte del artículo 171, inciso primero, del Código Sanitario que exigía la consignación de la multa como un requisito para dar lugar a la tramitación de la reclamación judicial–, mal podría estimarse como legítimo el apremio que establece la disposición objetada en estos autos por cuanto, al vulnerar el derecho a un debido proceso, carece de respaldo constitucional. En efecto, si la reseñada consignación fue declarada contraria a la Constitución, atendiendo a que vulneraba el derecho de acceso a la justicia, se hace más patente la ilegitimidad del apremio reprochado, desde el momento que su aplicación efectiva no sólo desincentivaría a efectuar un reclamo judicial por temor a ser sometido a prisión, sino que, en sí mismo, supone impedir el acceso a la justicia, toda vez que el pago de la multa, al no consistir ahora en un requisito para poder reclamar de ella, importa reconocer como verdadera una actuación infraccional y aceptar una sanción sólo con la finalidad de no ser sometido a prisión;

Vigésimoséptimo: Que, siendo así y compelido este Tribunal a fallar de acuerdo a derecho, esto es conforme a las normas y principios constitucionales, no puede sino declarar la inaplicabilidad del precepto legal cuestionado, por permitir la aplicación de una disposición que vulnera el derecho al debido proceso, contraviniendo de esta

manera las garantías previstas en el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, de la Carta Fundamental;

V. Falta de proporcionalidad de la pena.

Vigesimooctavo: Que el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (rol N° 437, considerando 14°), como es –entre otras dimensiones– garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada;

Vigesimonoveno: Que no resguarda ni promueve dicha finalidad el reparado artículo 169, toda vez que por vía administrativa y sin ninguna cautela judicial previa, aun obviando que a su respecto puede existir una gestión jurisdiccional pendiente, permite consolidar irremediablemente una pena privativa de libertad, hasta por hechos –agregase ahora– de ínfima magnitud y en los que puede no haber mediado ni siquiera culpa del infractor;

Trigésimo: Que, en efecto, la norma objetada convierte administrativa e indiscriminadamente en prisión cualquiera multa, impaga por no estar ejecutoriada, sin atender a la circunstancia de que ésta debió modularse, antes, en relación con la naturaleza o entidad de la falta cometida. Si las multas sanitarias aun por hechos leves o menores pueden derivar en prisión, entonces ello implica desvirtuar todo el procedimiento seguido con antelación, tendiente, como se dijo, a garantizar que las decisiones de la autoridad se ciñan estrictamente al principio de proporcionalidad, de modo que las sanciones administrativas aplicadas se correspondan con la gravedad de

las faltas cometidas y la responsabilidad de los infractores en ellas;

Trigesimoprimer: Que no levanta este reproche el que esa prisión guarde alguna correlación con el monto de la multa, puesto que el énfasis con que la Carta asegura especialmente la libertad personal, en sus artículos 1°, inciso primero, y 19, N° 7°, letra b), incluso durante los estados de excepción constitucional, lleva a sostener que toda privación de ella, en forma de pena de prisión, es materia de reserva judicial exclusiva, como ya se ha señalado. Así, incluso, acontece en el caso más afín con el artículo 169 que puede encontrarse en la legislación nacional (Ley N° 18.755, artículo 20);

Trigesimosegundo: Que tampoco avalan este excesivo rigor con que puede actuar el Instituto de Salud Pública, los altos bienes jurídicos que le incumbe resguardar, como son la vida y la salud de la población. Porque, aparte de que –aparentemente– las infracciones cometidas en la especie no revestirían tan acusada gravedad, al extremo de justificar una prisión, es lo cierto que la aplicación del artículo 169 no constituye el medio único y necesario para obtener ese fin, desde que la autoridad sanitaria siempre cuenta con la posibilidad de denunciar a la justicia del crimen aquellos delitos contra la salud pública que pueda detectar en el ejercicio de sus funciones. Especialmente si se configuran los hechos tipificados en los artículos 313 d, 314 y 317 del Código Penal;

VI. Presunción de Culpabilidad.

Trigesimotercero: Que, sin perjuicio de lo anterior y como señalaron las partes en estrados, no puede dejar de repararse que, en la especie, además puede resultar infringido el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución, que prohíbe a la ley presumir de derecho la res-

ponsabilidad del sedicente infractor. Siendo de anotar, al respecto, que según la jurisprudencia de este Tribunal, de allí se deduce el principio de presunción de inocencia, en armonía con el derecho a la libertad individual y la seguridad de que los preceptos legales que regulen o limiten las garantías constitucionales no pueden afectar la esencia de las mismas (rol N° 993, considerando 3°). Agregando que dicho principio es concreción de la dignidad de la persona humana, consagrada como valor supremo en el artículo 1° de la Carta Fundamental, y del derecho a la defensa efectiva en el marco de un procedimiento justo y racional, en los términos que reconoce y ampara su artículo 19 (rol N° 825, considerando 24°);

Trigesimocuarto: Que, así, se ha considerado enteramente inadmisibles que la ley dé por establecida la existencia del hecho como constitutivo de infracción o el grado de participación que el sujeto tenga en él, impidiéndole a éste demostrar su inocencia por todos los medios de prueba que le franquea la ley (rol N° 519, considerandos 40° y 41°). Igualmente, esta jurisprudencia ha señalado que se trata de un principio referido al “trato de inocente”, que importa la obligación de considerar al imputado como si fuera inocente, reduciendo las limitaciones y perturbaciones en su derecho a defensa al mínimo indispensable para el cumplimiento de los fines del proceso (roles N°s. 1.351, considerando 45°, y 1.584, considerando 6°). Esto es, que la presunción de inocencia implica 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);

Trigesimoquinto: Que el derecho a ser tratado como inocente, durante todo el procedimiento y hasta que una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad, no sólo puede verse vulnerado cuando una ley estructura en forma nominal alguna presunción de culpabilidad. Si del contexto de la ley aparece que diversas

disposiciones, relacionadas entre sí, conducen al mismo resultado, también debe ser declarada inconstitucional aquella norma que genere como consecuencia práctica una suposición irreversible de responsabilidad, cuando se desvirtúa el derecho del afectado para presentar reclamos y pruebas en contrario de manera eficaz;

Trigesimosexto: Que lo anterior acontece con el artículo 169 del Código Sanitario, puesto que permite anticipar la ejecución administrativa de una pena de prisión, antes de encontrarse firme dicha sanción, mientras los hechos que dan por establecida la infracción y por acreditada la responsabilidad se encuentran discutidos en sede judicial. De suerte que, aunque el reclamo judicial prospere, la eventual sentencia favorable podría devenir enteramente inocua o carente de significación real, al haberse consumado antes y producido todos sus efectos irreversibles esa pena de prisión;

VII. Conclusiones.

Trigesimoséptimo: Que de lo señalado es posible concluir que la disposición contenida en el artículo 169 del Código Sanitario importa un apremio no autorizado por la Constitución, atentatorio además de la normativa propia de un justo y racional procedimiento, estableciendo una verdadera pena carente de justicia y proporcionalidad, razón por la cual se declarará su inaplicación en la presente causa.

Y Teniendo Presente lo dispuesto en los artículos 19, números 1°, 3° y 7°, 93, inciso primero, N° 6°, e inciso decimoprimer, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el DFL N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,

Se Resuelve: Que se acoge el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido a fojas 1. Déjase sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en estos autos en resolución de fojas 83. Oficiese al efecto a la Corte de Apelaciones de Santiago.

Acordada con la prevención del Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney y con el voto

en contra de los Ministros Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander.*

Redactaron la sentencia los Ministros señores Enrique Navarro Beltrán e Iván Aróstica Maldonado, la prevención, su autor y la disidencia, el Ministro señor Carlos Carmona Santander.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol 1518-09-INA.

* Atendida la extensión del fallo se omitió la transcripción del voto disidente. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl