

¿Es la separación de funciones un estándar justiciable para el régimen de sanciones administrativas? La inaplicabilidad de la atribución de declarar prisión por no pago de multa debido a infracción sanitaria

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	1518
Fecha	21 de octubre de 2010
Materia	Derecho Sanitario
Submateria	Amparo preventivo
Procedimiento	Requerimiento de inaplicabilidad
Hechos	En el año 2009 un grupo de funcionarios del Laboratorio Chile S.A. presentó un recurso de amparo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, con el objeto de dejar sin efecto unos oficios en que el Director del ISP solicitaba a la Intendencia el arresto con que se apremiaba a dichos funcionarios luego de que no pagaran ciertas multas que fueron determinadas luego de los respectivos sumarios sanitarios. Se trató de un recurso de amparo con carácter preventivo, ya que el arresto por parte de la fuerza pública era inminente. Dentro del procedimiento de amparo, se solicitó al TC que declarara la inaplicabilidad del art. 169 del Código Sanitario, que regula la atribución administrativa de declarar la prisión por no pago de multa.
Tema central discutido	¿Es inconstitucional el artículo 169 del Código Sanitario que permitiría a la Autoridad Sanitaria solicitar a la Intendencia o al Gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública para realizar la detención de un supuesto infractor y su ingreso al respectivo establecimiento penal, sin ningún control judicial y sin garantías constitucionales mínimas?
Considerandos relevantes	<p>CUARTO: Que, por de pronto, se declarará infundada la cuestión relativa al artículo 5º, 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 7º, N° 7º, 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;</p> <p>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</p>

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, 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);)

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°s. 519 y 576);

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;

VIGESIMOQUINTO: 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;

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 SEGUNDO: 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

	<p>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;</p> <p>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.</p>			
<p>Decisión</p>	<p>Acogido</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 653 477 747"> <p>Resumen del comentario</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 747 477 873"> <p>José Francisco García García y Sergio Verdugo Ramírez</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 873 477 961"> <p>Sentencias Destacadas 2010</p> </td> </tr> </table>	<p>Resumen del comentario</p>	<p>José Francisco García García y Sergio Verdugo Ramírez</p>	<p>Sentencias Destacadas 2010</p>	<p>Los autores comentan la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inaplicabilidad de un precepto del Código Sanitario que le permite al director del Instituto de Salud Pública solicitar al intendente respectivo la privación de libertad de infractores que no hayan pagado multas cursadas con anterioridad, frente a lo cual no existe un posible control judicial que impida la aplicación efectiva de la medida cárcel. Los autores argumentan que el caso es, en realidad, acerca de la separación de funciones, y que el fallo persigue un equilibrio entre el respeto a los derechos de los regulados y el adecuado diseño de políticas públicas en materia sancionatoria. Frente a ello, el trabajo trata algunos aspectos vinculados con el diseño regulatorio y el análisis económico del Derecho. Los autores denuncian la ausencia de una perspectiva amplia del régimen de sanciones, e intentan entregar algunas directrices para investigaciones futuras.</p>
<p>Resumen del comentario</p>				
<p>José Francisco García García y Sergio Verdugo Ramírez</p>				
<p>Sentencias Destacadas 2010</p>				