

El principio de ejecutoriedad de los actos administrativos ante el apremio legítimo y el debido proceso

Notas a la sentencia del Tribunal Constitucional que declara inaplicable el art. 169 del Código Sanitario

COMENTARIO DE:

Julio Alvear Téllez

Profesor Investigador Facultad de Derecho UDD

Colaborador honorario Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

Doctor en Derecho / Becario Alban de la Unión Europea

Universidad Complutense de Madrid

Con fecha veintiuno de octubre de dos mil diez, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia rol 1518-09, por la que declara la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 169 del Código Sanitario, en el recurso de amparo preventivo interpuesto en contra del Instituto de Salud Pública. El organismo había invocado dicha preceptiva para solicitar a la Intendencia Regional Metropolitana el arresto de los recurrentes, ejecutivos de la empresa "Laboratorio Chile S.A.", por vía de sustitución y apremio, en razón de no haber pagado las multas impuestas por éste¹.

La sentencia fue redactada por los ministros señores Enrique Navarro Beltrán e Iván Aróstica Maldonado. De modo impecable procede, en primer lugar, a identificar el conflicto constitucional sometido a la competencia del tribunal.

La mitad de una acertada solución parte siempre por una adecuada exposición y delimitación del problema, lo que la resolución en comento cumple a cabalidad. En efecto, ella manifiesta que existía un título jurídico para no pagar las

¹ El artículo 169 del Código Sanitario (título II del libro X) no puede leerse sin referencia al art. 168. Establece este último: "Los infractores a quienes se les aplicare multa deberán acreditar su pago ante la autoridad sanitaria que los sancionó, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la sentencia". Por su parte, el art. 169 dispone: "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".

multas impuestas por el Instituto de Salud Pública, dado que fueron oportunamente impugnadas en sede judicial, al amparo del artículo 171 del Código Sanitario, expurgado éste de su exigencia de consignar previamente su importe para hacer efectiva la vía judicial². Sin embargo, como si dicha sentencia no tuviera la validez que le asigna la Constitución, el Instituto de Salud Pública “procedió a despachar sendos oficios a la Intendencia de Santiago”, como si las reclamaciones no se hallasen pendientes ante los tribunales, “solicitando la prisión de los sancionados en atención a que no se habían pagado dichas multas en el intertanto”. Oficios que se fundaron precisamente en el artículo 169 mencionado³.

Previo al análisis de la cuestión, la sentencia evalúa la naturaleza del mandato contenido en la norma. Puntualiza que el artículo 169 citado no consagra propiamente la “prisión por deuda”, porque el ilícito castigado con prisión “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”⁴. No estaría violando en consecuencia el artículo 7 N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ ni, por reflejo el artículo 5° de la Constitución Política.

Pero, de todos modos, el referido artículo configura “un conjunto de situaciones sin parangón en el derecho chileno”⁶. Por tres razones principales:

i) Porque consagra una sanción del todo atípica en el derecho administrativo⁷.

² Establecía el artículo 171 del Código Sanitario: “De las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud podrá reclamarse ante la justicia ordinaria civil, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, reclamo que tramitará en forma breve y sumaria. Para dar curso a ellos se exigirá que el infractor acompañe el comprobante de haber pagado la multa”. La sentencia del 29 de mayo del 2009 (rol N° 1348) del Tribunal Constitucional, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo del 2009, declaró inconstitucional la exigencia de consignación previa consignada en la última frase (“Para dar curso a ellos se exigirá que el infractor acompañe el comprobante de haber pagado la multa”).

³ STC, Considerando tercero.

⁴ STC, Considerando cuarto.

⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, consagra en su artículo 7 el “Derecho a la Libertad Personal”. En su numeral séptimo dispone que “Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

⁶ STC, Considerando quinto.

⁷ STC, Considerando quinto: “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, 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,

ii) Porque tratándose de una medida que participa de las características esenciales de las sanciones penales, puede aplicarse sin restricciones a quienes no son directa y personalmente los infractores⁸.

iii) Porque autoriza a la autoridad sanitaria a consumir la ejecución de la pena, sin intervención judicial y no obstante encontrarse pendiente su revisión jurisdiccional⁹. Lo que supone una violación al principio de ejecutoriedad (rectamente entendido) de los actos administrativos¹⁰.

A continuación, con una breve y clarísima redacción, la sentencia concatena lógicamente todos los puntos que connotan la inconstitucionalidad del art. 169 del Código Sanitario:

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)⁸.

⁸ STC, Considerando 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°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".

⁹ STC, Considerando 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 (dictámenes 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°s 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".

¹⁰ STC, Considerando 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°s 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".

(1) Violación del derecho fundamental a no ser afectado por apremios ilegítimos

Fijada la premisa de que el arresto, como apremio que importa una privación de libertad, es una institución ajustada a la Constitución¹¹, se reconviene al art. 169 su *arbitrariedad* –entendido el concepto en su *especie* de infracción constitucional¹²– en cuanto no respeta plenamente las garantías establecidas en el artículo 19 N° 7 de la Carta¹³ en la medida en que el apremio-pena que establece importa el castigo de una conducta que no es aún del todo reprochable¹⁴.

¹¹ STC, Considerando 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°s 519 y 576), y en un pronunciamiento relativo al arresto como apremio en materia tributaria (autos rol N° 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”.

¹² STC Considerando decimoquinto: “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)”.

STC Considerando 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° 1006)”.

¹³ STC Considerando 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° 7°, 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° 519, considerando 18°). En el mismo sentido, sentencias roles N°s 576 y 1006”.

¹⁴ STC Considerando 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”.

Al respecto, la sentencia considera que el art. 169 consagra una figura de apremio ilegítimo porque, en definitiva, importa “una pena privativa de libertad impuesta por la vía administrativa y sin que previamente exista una instancia jurisdiccional que revise dicha actuación”, con lo que se infringe lo dispuesto en el artículo 19 números 1° y 7° de la Constitución¹⁵.

Doctrinariamente el Tribunal considera que los derechos fundamentales invocados se han violado por una inexacta comprensión del principio de ejecutoriedad del acto administrativo. Es esta la base que justifica su toma de posición que, a primera vista, podría considerarse no solo drástica, sino improcedente e injustificada, como objeto el voto disidente redactado por los ministros Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander.

Pero lo que está en juego no es algo menor. Se trata de una cuestión de principios no de accidentales incidencias. Desde que está impugnado un acto administrativo ante la jurisdicción, los órganos de la Administración quedan inhibidos de actuar. La razón es simple: las potestades administrativas se suspenden desde el momento en que el asunto ha quedado radicado en la jurisdicción, la única que de modo exclusivo y excluyente, de acuerdo al art. 76 de la Constitución, está llamada a pronunciarse sobre el tema. En este sentido, el principio de ejecutoriedad, con todos sus supuestos, opera en el derecho chileno si el acto administrativo es válido, lo que sólo puede ser establecido (es una necesidad no solo de fin sino de medio) en la sentencia judicial respectiva que se pronuncia sobre la impugnación deducida. Pretender ejecutar un acto administrativo con prescindencia de este dato esencial significa interferir en las atribuciones jurisdiccionales (art. 76 inc. 1° frase segunda de la Constitución), lo que les está prohibido a los órganos de la Administración, además de vulnerar el derecho de acceso a la Justicia del afectado y el derecho a la protección de sus derechos (art. 19 N° 3 de la Carta)¹⁶.

La sentencia del Tribunal perfila esta posición con argumentos algo disímiles, aunque en su conjunto resultan contundentes:

- a) Es ilegítima la pena de prisión, utilizada como apremio, cuando el precepto que la impone no establece la intervención de la autoridad judicial¹⁷.

¹⁵ STC, Considerando vigésimosegundo.

¹⁶ Es interesante considerar que lo anterior también puede deducirse de la noción de acto administrativo vista desde una “perspectiva sustancial”. La noción es de gran riqueza de contenido y articula todos los caracteres del acto administrativo –universalmente admitidos– en fundamentos indisputables. Dicha perspectiva ha sido desarrollada por Eduardo Soto Kloss (2009): *Derecho Administrativo. Temas fundamentales* (Santiago, Legal Publishing): pp.221–230.

¹⁷ STC, Considerando 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

- b) Es ilegítimo el apremio-pena que se origina en una conducta cuya ilicitud aún no goza de verdad judicial¹⁸.
- c) Es ilegítimo que el apremio-pena en cuestión no sea mensurado¹⁹.
- d) Es ilegítimo facultar a la autoridad administrativa para hacer arrestar o detener a alguna persona sin intervención judicial²⁰.

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”.

Más adelante, a propósito de la proporcionalidad de la pena, en el considerando trigésimo primero, se precisa: “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 1º, inciso primero, y 19, N° 7º, 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)”.

¹⁸ STC, Considerando 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”.

¹⁹ STC, Considerando 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”.

²⁰ STC, Considerando vigésimo primero, referido al inciso segundo del artículo 169: “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° 7º, 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, pp. 39 y 40)”.

A otro título, el art. 169 impugnado viola el bien constitucional de no ser afectado por un apremio ilegítimo. La sentencia lo establece de pasada, casi incidentalmente, sin profundizar en su argumentación. Nos referimos al principio de proporcionalidad como categoría de justicia constitucional²¹.

(2) Infracción al debido proceso

La incorrecta intelección del principio de ejecutoriedad conlleva a otra importante afectación de los derechos fundamentales: el debido proceso. Al disponer un apremio-privación de libertad sin un proceso jurisdiccional en el que opera el principio de bilateralidad y el derecho a defensa, el art. 169 del Código Sanitario afecta el artículo 19 N° 3 de la Constitución²². Lo que se confirma al aplicar el criterio que el tribunal tuvo en cuenta en su declaración de inconstitucionalidad del art. 171 del referido cuerpo legal²³.

²¹ TC, Considerando 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)".

²² STC, Considerando vigésimo cuarto: "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)".

STC, Considerando vigésimo quinto: "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".

²³ STC, Considerando vigésimo sexto: "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".

(3) Afectación del principio de proporcionalidad de la pena

El debido proceso no atiende solo a aspectos formales, sino también materiales y sustantivos, por lo que hace parte de los bienes jurídicos protegidos por la Constitución la proporcionalidad de las penas²⁴, que el artículo 169 del Código Sanitario no resguarda al permitir consolidar irremediabilmente una pena privativa de libertad sin ninguna cautela judicial previa hasta por hechos de ínfima magnitud²⁵. Todo lo cual se corrobora cuando se constata el excesivo rigor con el que se autoriza a actuar al Instituto de Salud Pública²⁶.

(4) Negación eventual del principio de inocencia

La sentencia recuerda con precisión cuáles son las exigencias deontológico-legales del principio constitucional de inocencia²⁷. A este propósito, el artículo

²⁴ STC, Considerando vigésimo octavo: "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".

²⁵ STC, Considerando vigésimo noveno: "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 irremediabilmente 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".

STC, Considerando 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".

²⁶ STC, Considerando 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 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".

²⁷ STC, Considerando trigésimo tercero: "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 responsabilidad 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°)".

STC, Considerando trigésimo cuarto: "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 partici-

169 del Código Sanitario generaría por vía de consecuencia una suerte de presunción de culpabilidad, al desvirtuar el derecho del afectado a presentar reclamos y pruebas de manera eficaz contra los hechos que dan por establecida la sanción y por acreditada la responsabilidad²⁸.

* * *

Expuestos los motivos precedentes, son rehilados en la conclusión a manera de fundamento dual²⁹ para resolver la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma en cuestión³⁰.

Está claro que el efecto concreto y preciso de esta sentencia es generar una prohibición a la Administración, cual es que jamás puede, aunque sea indirectamente, afectar con una privación de libertad el bien jurídico de los artículos 19 N° 1 y 7. Queda, sin embargo, una cuestión pendiente: la de si es constitucional el que la Administración goce, aún con sustento legal, de la facultad de privar de libertad a una persona. No parece que la analogía con el derecho penal sea a este respecto tan clara a la hora de fundar esta potestad sancionatoria del Estado administrador.

La síntesis conclusiva de la sentencia es de una concisión notable y deja al desnudo sin mediaciones retóricas la identificación de las infracciones constitucionales que sirven de base a la inaplicabilidad. No obstante, su correlación

pación 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*).

STC, Considerando trigésimo quinto: "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".

²⁸ STC, Considerando trigésimo sexto: "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".

²⁹ Considerando trigésimo séptimo: "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".

³⁰ "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. Oficiése al efecto a la Corte de Apelaciones de Santiago".

con el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos en su significado comprensivo queda en la implicitud. Pero una vez que se han analizado con detención los considerandos de la sentencia, los cabos son atados y los vínculos entre dicho principio, el apremio autorizado por la Constitución y el debido proceso aparecen sin dificultad.

Es imperativo destacar este último punto, pues parece no haber sido comprendido a fondo por el voto disidente de los ministros señores Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander. Sus fundamentos ocupan en extensión casi los dos tercios de la sentencia, donde abundan citas a las doctrinas española³¹ y chilena³² sobre la ejecutoriedad del acto administrativo y otras materias derivadas.

Empero, uno se pregunta si eran necesarias tales citas. Porque nadie discute la importancia del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. Lo que supone la declaración de inaplicabilidad es que la ejecutoriedad tiene un *momento* adecuado para hacerse efectiva, por exigencia de nuestra propia Constitución. Nada más, pero tampoco nada menos. El que la Administración cuente con sus propios medios para tutelar la efectividad de sus actos no se ha puesto en duda. Lo que comienza a zanjarse, a propósito de la inaplicabilidad, es que en Chile los órganos de la Administración deben ejecutar sus actos con pleno respeto a los derechos fundamentales, en concordancia con nuestro propio régimen constitucional.

³¹ De la doctrina española se citan textos de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (*Curso de Derecho Administrativo*, tomo I. Undécima edición, Madrid, 2002: pp. 127–128, 509, 511, 513, 587, 773, 774); Raúl Bocanegra (*Lecciones sobre el acto administrativo*; Editorial Civitas, Madrid, 2002: pp. 118, 125, 127–128) y Lorenzo, Martín-Retortillo Baquer (“Multas administrativas”, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, N° 79: pp. 10, 11 y 12).

³² De los administrativistas chilenos se cita a Patricio Aylwin (*Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, 1952: pp. 158, 159, 160); Enrique Silva Cimma (*Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes*; Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995: pp. 102, 103 y 119); Gustavo Fiamma (“El Régimen Administrativo Tutelado”, en *Gaceta Jurídica* N° 71, 1976, p. 8); Jorge Bermúdez (*Derecho Administrativo General*, Editorial Abeledo Perrot, Santiago, 2010: pp. 93 y 95); Juan Carlos Ferrada (“Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno”, en *Revista de Derecho, Universidad Austral*, vol. XX N° 2, diciembre 2007: pp. 75, 76, 79, 82, 83); Eduardo Cordero (“La eficacia, extinción y ejecución de los actos administrativos en la Ley N° 19.880”, en *Acto y Procedimiento Administrativo, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, s/ fecha: pp. 119, 120, 123, 127); Pedro Aguerrea (“Las prerrogativas del acto administrativo en la Ley N° 19.880”, en *Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos*, Ediciones Universidad Santo Tomás, Santiago, 2003, p.49); Claudio Moraga Klenner (“Cuestiones generales sobre el acto administrativo”, en *Derecho Administrativo Chileno*, Rolando Pantoja, coord., México, Porrúa, 2007, pp: 201–202) y Hugo Caldera (*El acto administrativo. Legalidad, efectos e impugnación*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1981, pp.76 y 77).