

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Araya, señora Órdenes, y señores Harboe y Soria, que modifica la Ley de Tránsito para eliminar la sanción de suspensión de licencia en los casos que indica.

Considerando:

1. Que el artículo 207 letra b) del D.F.L. N° 1 de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290, sobre tránsito (en adelante, Ley del Tránsito), dispone: "Sin perjuicio de las multas que sean procedentes, el Juez decretará la suspensión de la licencia de conducir del infractor, en los casos y por los plazos que se indican a continuación: b) Tratándose de procesos por acumulación de infracciones, al responsable de dos infracciones o contravenciones gravísimas cometidas dentro de los últimos doce meses, la licencia se suspenderá de 45 a 90 días y al responsable de dos infracciones o contravenciones graves cometidas dentro de los últimos doce meses, de 5 a 30 días."

2. Uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico penal, es el que se denomina *non bis in ídem*. "Como es sabido, con la fórmula *non bis in ídem*, la doctrina penal alude al principio según el cual un mismo hecho no debe ser objeto de doble sanción; o una misma circunstancia, de doble ponderación"¹. Dicho de otra forma, "si un hecho ya ha sido tomado en consideración para la aplicación de una pena o circunstancia modificatoria de responsabilidad penal, no es lícito volver a tenerlo en cuenta por segunda o ulterior vez para los mismos efectos"².

3. Si bien este principio no cuenta con un reconocimiento expreso en nuestra Constitución Política, existen diversas opiniones en cuanto al fundamento de este principio. En tal sentido, el Tribunal Constitucional español ha declarado invariablemente que aquel está implícito en la garantía de legalidad, y que tiene por tanto, tendría plena vigencia y aplicación, ya que dicho principio sí tiene reconocimiento en nuestra Carta Fundamental.

Por otra parte, Rodríguez Collao señala que "En nuestro concepto, en cambio, más que con la garantía de legalidad, el principio que ahora nos ocupa se vincula con la idea de intervención mínima: si la legitimidad del ejercicio de la potestad penal depende de que el Estado emplee, en contra del individuo, el mínimo de rigor necesario para asegurar la convivencia social, carecerá de sustento cualquier solución normativa o judicial que implique valorar en más de una oportunidad un mismo elemento fundante de la responsabilidad penal o determinante de su agravación"³.

¹ RODRÍGUEZ COLLAO, Luis, "Los principios rectores del derecho penal y su proyección en el campo de las circunstancias modificatorias de responsabilidad criminal", en Revista de Derechos Fundamentales Universidad Viña del Mar, N° 8 (2012), pp. 145-172.

² ETCHEBERRY, Alfredo, Derecho Penal Parte General (3° Edición, Santiago Editorial jurídica de Chile 1997) Vol. I, p. 108.

³ Op. Cit. (1).

En opinión del profesor Juan Pablo Mañalich "El fundamento específico de la prohibición de punición múltiple por un mismo hecho se encuentra en la prohibición de exceso que se deriva del principio de proporcionalidad"⁴.

4. Sin perjuicio de lo anterior, y como bien señala Gómez González, Sin perjuicio de la denominación que se le otorgue, existe consenso en que la prohibición es un "principio" - inclusive para algunos general del Derecho- de carácter amplio y sentido abstracto que se desprende del ordenamiento jurídico y que es relevante para la legitimidad del sistema jurídico y del Estado de Derecho, constituyendo una poderosa garantía contra los abusos del poder estatal sobre los particulares"⁵.

5. En tal sentido, es el legislador el primer llamado a respetar el principio de proporcionalidad, toda vez que los jueces se ven obligados a aplicar las normas legales tal como les son dadas. En este sentido, se ha señalado que "Cada decisión legislativa que implique atribuir consecuencias penales a un determinado hecho o situación supone una valoración previa sobre la gravedad (o desvalor) que va implícita en aquel hecho o situación"⁶.

"Por ello, el non bis in ídem tendría como destinatarios, por una parte, al legislador para que este evite, al momento de determinar las infracciones y sus sanciones, establecer que una persona sea doblemente sancionada y, por la otra, a la autoridad llamada a aplicar la sanción, dado que esta deberá impedir que una persona ya juzgada, absuelta o condenada, en su caso, vuelva a ser investigada y juzgada por la misma conducta"⁷.

El Tribunal Constitucional en causa rol N°2.254, ha señalado que este principio implica una restricción de carácter procesal y una restricción de naturaleza material o sustantiva, que, en principio, vinculan al sentenciador. Como estándar procesal, el principio se traduce en una exclusión de la posibilidad de juzgamiento de un hecho ante la existencia de otro juzgamiento (anterior o simultáneo) relativo al mismo hecho, restricción que se identifica con la institución de la cosa juzgada material o la litispendencia. Como estándar sustantivo de adjudicación, se vincula a aquellos casos en que el hecho objeto del juzgamiento puede satisfacer dos o más descripciones de formas de comportamiento delictivo (concurso de delitos), estándar que obliga al juez, porque la premisa ideológica que subyace a la aplicación del principio en su modalidad de prohibición es la necesidad de evitar las consecuencia de una eventual redundancia legislativa circunstancial (Considerandos 37°, 38° y 39°).

6. Si bien es cierto que el principio que venimos enunciando es característico de nuestro derecho penal, como bien es sabido, nuestro Tribunal Constitucional ha extendido la aplicación de los principios que rigen el ordenamiento jurídico-penal al ordenamiento

⁴ MAÑALICH, Juan Pablo, "El principio ne bis in ídem frente a la superposición del derecho penal y derecho administrativo sancionatorio". Revista Política Criminal Vol. 9, N° 18 (Diciembre 2014), Art. 8, pp. 543-563. Disponible en http://www.politicacriminal.cl/Vol_09/n_18/Vol9N18A8.pdf

⁵ GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa, "El non bis in ídem en el derecho Administrativo Sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa", en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° XLIX (Valparaíso, Chile 2do semestre de 2017) pp. 101 – 138.

⁶ Op. Cit. (1).

⁷ Op. Cit. (5)

jurídico-administrativo, haciéndolos aplicables "por regla general" (STC Rol N° 244/1996) y "con matices" (STC Rol N° 479 y 480 de 2006).

Ahora bien, respecto específicamente del principio del non bis in ídem, se ha señalado que "se trata de un principio, que a diferencia de los demás principios extrapolables a este ámbito, no admite matizaciones o adecuaciones, esto es, o se aplica o no se aplica, sin dar cabida a categorías intermedias (...) De esta manera, se trata de un principio que, tanto para el ámbito penal como administrativo sancionador, presenta un mismo contenido y características, teniendo una aplicación por regla general en este último sistema jurídico"⁸.

7. El problema de la aplicación del artículo 207 b) de la Ley de Transito antes transcrito, a la luz del principio non bis in ídem que hemos venido enunciando, radica en que un único conductor que resulta fiscalizado, denunciado y sancionado en dos oportunidades distintas por la comisión sucesiva de dos infracciones graves o gravísimas a la Ley del Transito dentro de 12 meses, tendrá una tercera sanción, sin necesidad de haber perpetrado una tercera conducta.

8. Este problema, ha sido conocido en diversas oportunidades por nuestro Tribunal Constitucional, el cual no obstante lo anterior, ha tenido pareceres variables, en algunas oportunidades acogiendo y en otras rechazando las solicitudes de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma del Tránsito.

Entre los fallos que han acogido los requerimientos, se puede enunciar los siguientes roles STC 2.045-11, 2.254-12, 2.896-15, 3.000-2016, en los cuales se han señalado de modo sintético, los siguientes argumentos problemas de tipicidad en la descripción de la conducta, la vulneración de la garantía del non bis in ídem, la vulneración de la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal y la vulneración al principio de proporcionalidad.

En lo que se refiere a los problemas de tipicidad en la descripción de la conducta, señalan que esta tercera sanción no tendría su correlativo en una conducta, entendiéndola ésta como un hecho voluntario distinto de los ya sancionados.

En lo relativo a la vulneración del non bis in ídem, se ha señalado que toda la Ley del Transito protege un único bien jurídico, cual es un interés colectivo entendido como la seguridad vial y de tránsito, y por ende, todas las sanciones en ella contenidas, tienen el mismo fundamento. Además consideran que la reincidencia ya está considerada como una agravante de responsabilidad en el artículo 204 inciso segundo de la misma ley, mientras que en este caso en particular, la reincidencia es constitutiva de una sanción autónoma, incluso más lesiva que las conductas previamente sancionadas.

Señalan también que la aplicación de esta norma vulneraría la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal contenida en el artículo 19 N° 3 inciso séptimo de la Constitución Política, por cuanto se estaría atribuyendo responsabilidad infraccional a

⁸ Op. Cit. (5)

un sujeto por el solo hecho de haber sido sancionado en un determinado periodo de tiempo, prescindiendo de la atribución subjetiva de responsabilidad, haciendo imposible al infractor desvirtuar los hechos y fundamentos legales en que se basa.

En lo relativo al principio de proporcionalidad, éste se vería vulnerado por cuanto en la aplicación de la tercera infracción -por acumulación de infracciones- no se evaluarían las conductas que originaron las contravenciones preliminares ni las circunstancias particulares del infractor, por lo que ante hechos potencialmente distintos, la sanción podría ser la misma basándose solo en los antecedentes objetivos que son los procesos previos.⁹

9. Por otra parte, entre los fallos que han rechazado los requerimientos, encontramos los roles STC 1.804-10, 1.960-11, 1.961-11 y 2.402-13, en los cuales se señalaría que no se afectan ninguno de los principios antes señalados, sintéticamente en razón de los siguientes argumentos el especial tratamiento que da la ley a la licencia de conducir, que no se vulneraría el non bis in ídem por tratarse de un procedimiento nuevo, que tutela un bien jurídico distinto de los anteriores.

En cuanto al especial tratamiento legal de la licencia de conducir, señalan que la conducción de vehículos es una actividad que genera riesgos tanto para bienes materiales y personales de terceros, por lo que la licencia es un permiso administrativo que puede ser denegado, suspendido o cancelado según la ley. En tal sentido, la sanción estaría prevista en la ley atendida esta especial situación de riesgo que se genera.

En lo que respecta a la vulneración del principio non bis in ídem, señalan que éste no se vería afectado por cuanto en este caso, el fundamento jurídico de las sanciones primitivas es distinto de aquella por acumulación de infracciones, siendo en este último caso, la de sancionar a los conductores temerarios o contumaces y que protegería además los bienes jurídicos de protección de la vida e integridad física y psíquica de terceros; siendo además aplicada en un procedimiento distinto.¹⁰

10. Ahora bien, cabe hacer la aclaración de que en gran parte de los fallos antes enunciados, han existido votos disidentes o de minoría, abogando por la postura contraria, de modo que ninguno de ellos ha sido unánime en un determinado sentido.

11. Pese a las discordancias de criterio recién señaladas en el Tribunal Constitucional, los mocionantes adherimos la visión de que dicha normativa sí vulnera el non bis in ídem entre otras normas y principios, y resulta esencial tener una mayor certeza jurídica en torno a la aplicación de la normativa de tránsito, máxime atendido la gran aplicación práctica que tiene dicha norma. Por otra parte, muchos de los ciudadanos que se ven afectados por esta norma no recurren ante el Tribunal Constitucional atendidos los altos costos que ello implica en comparación a la sanción que se está imponiendo, lo que no significa que sea correcta su aplicación.

⁹ HENRIQUEZ FIGUEROA, Rodrigo, El principio non bis in ídem en la Ley de Tránsito 18.290: Comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Revista de Derecho Público N° 88 (Facultad de Derecho Universidad de Chile 2° Semestre de 2018) pp. 33-57.

¹⁰ Ibíd.

Más grave aún resulta el hecho de que la norma está redactada en términos imperativos respecto del juez, ordenándole directamente aplicar la suspensión si objetivamente verifica la existencia de 2 o más contravenciones graves o gravísimas en determinado lapso, pero sin la posibilidad de analizar los aspectos subjetivos.

Lo lógico desde una perspectiva del individuo frente al Estado, es que atendida la certeza jurídica que debe imperar, es que un procedimiento ya terminado no vuelva a ser discutido ni utilizado para re-sancionar. El ius puniendi estatal debe ser ejercido en un solo momento, imponiendo en dicha oportunidad todas las sanciones procedentes, tanto principales como accesorias, y no crear procedimientos posteriores para revalorar conductas previamente sancionadas.

En tal sentido, compartimos la necesidad de sancionar más severamente a los conductores temerarios o contumaces, no obstante, consideramos que dicho disvalor ya se encuentra suficientemente contemplado en el artículo 204 inciso segundo, que sanciona con hasta el triple de la multa a los reincidentes. Por su parte el inciso séptimo de la misma norma, contempla las hipótesis de concurso ideal de infracciones de tránsito, optando por sancionar con la multa de la infracción más grave. En tal sentido, las hipótesis que en argumento de los defensores del artículo en cuestión señalan, a nuestro juicio ya se encuentran debidamente contemplados en otras normas.

12. Vinculado a lo que se ha venido señalando, está el hecho de que según el artículo 40 de la Ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, dispone que éste se inicia a mero requerimiento del Registro Nacional de Conductores (que en realidad se refiere al Servicio de Registro Civil e Identificación), contemplando un procedimiento bastante "automatizado" de aplicación por parte del Juez de Policía Local, siendo además cuestionable varios de los aspectos vinculados al debido proceso de dicho procedimiento.

13. En consecuencia, en opinión de los mocionantes, se hace necesario derogar tanto la sanción por cancelación o suspensión de la licencia de conducir por acumulación de infracciones, como las normas que regulan su aplicación, de modo de ser más respetuosos con los derechos de los conductores frente al Estado, por lo que venimos a presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°: Deróguese el literal b) del artículo 207 del D.F.L. N° 1 de 20 7, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290, sobre Tránsito.

Artículo 2°: Deróguese el Título IV "Del procedimiento de cancelación y suspensión de la licencia de conductor por acumulación de anotaciones de infracciones", y los artículos 39°, 40°, 41° y 42° contenidos en el mismo, de la Ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.