



2022

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 12.158-2021**

[19 de julio de 2022]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 20 DEL  
D.F.L. N° 458, QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y  
CONSTRUCCIONES

SOCIEDAD ARCHIPIÉLAGO SUR CONSTRUCCIONES Y  
ASESORÍAS LIMITADA

EN EL PROCESO ROL N° 1331-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA  
LOCAL DE CALERA DE TANGO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE  
APELACIONES DE SAN MIGUEL BAJO EL ROL N° 186-2021-POLICÍA LOCAL

**VISTOS:**

Con fecha 21 de octubre de 2021, Sociedad Archipiélago Sur Construcciones y Asesorías Limitada, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20 del D.F.L. N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para que ello incida en el proceso Rol N° 1331-2021, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel bajo el Rol N° 186-2021-Policía Local.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:





### *“Ley General de Urbanismo y Construcciones*

(...)

*Artículo 20.- Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.*

*La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.*

*Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.”.*

(...).”.

### **Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Indica la requirente que en julio de 2021 la I. Municipalidad de Calera de Tango presentó ante el Juzgado de Policía Local de dicha comuna una denuncia en su contra por presunta infracción a los artículos 116 y 145 de la Ley General de Urbanismo y construcciones. En el mismo mes y año su parte evacuó descargos.

Añade que en agosto de 2021 el Tribunal dictó fallo resolviendo condenarla por infracciones a lo dispuesto en las normas citadas y sancionarla conforme lo previsto en el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y construcciones al pago de una multa de \$ 5.400.000. A lo anterior, indica, interpuso recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de San Miguel.

Explica que en agosto de 2021 el Tribunal concedió en ambos efectos dicho recurso de apelación disponiendo elevar los autos en su oportunidad, los que fueron ingresados a la Corte de Apelaciones de San Miguel, haciéndose parte en el recurso de apelación y solicitó alegatos.

Argumenta que acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, precepto que permite la imposición de una multa bajo el mandato de una disposición legal que no establece clasificación de las contravenciones punibles ni configura parámetros objetivos y de graduación para la singularización de la sanción otorgando así, explica a fojas 13, una amplia discrecionalidad al juzgador que contraviene los principios de



legalidad y de tipicidad establecidos en el artículo 19 N°3, incisos octavo y noveno, de la Constitución, y el principio de proporcionalidad que se desprende de los artículos 1, 5, inciso segundo, y 19, numerales 21, 22 y 26.

Siguiendo jurisprudencia de este Tribunal, indica que el precepto cuestionado carece de parámetros que permitan ponderar en su justa medida el rigor de la sanción con la entidad de la infracción, omisión que se ha prestado, en la práctica, para darle a esta norma una aplicación meramente discrecional al momento de imponerse por el juez la cuantía de la multa.

Señala que el principio de proporcionalidad requiere hacerse presente primeramente en la ley y luego en el consiguiente acto singular que aplica la respectiva sanción. Así lo hace el legislador al establecer la acción infractora y las penas correlativas, y asimismo cuando considera la relevancia del bien jurídico protegido e incorpora determinados cuadros con márgenes mínimos y máximos de punición, dentro de los cuales el órgano de ejecución podrá juzgar y seleccionar la pertinente pena individual, acorde con ciertos criterios de graduación indicados en la ley.

Tales marcos y criterios están llamados a operar como límites a la discrecionalidad del órgano aplicador, agrega la parte requirente, aunque sin eliminar la flexibilidad que amerita la adopción de una decisión esencialmente particular. Esto, aplicado al artículo 20 del D.F.L. N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, lleva a advertir que éste no satisface las garantías mínimas que permiten sancionar adecuadamente una conducta infraccional, desde que su texto no establece un marco de justicia y racionalidad que permita al Juez de Policía Local abandonar la mera intuición y ajustar la sanción en medida con la infracción.

Expone que la norma cuestionada no considera ni siquiera la gravedad de la infracción para modular la cuantía de la multa que dispone, ya que no especifica límites dentro de los cuales la multa pueda aplicarse en relación a precisas conductas, de carácter más o menos graves. A lo anterior añade que contraviene la Constitución la inexistencia de otros criterios o parámetros de graduación, a partir de los cuales los Juzgados de Policía Local puedan, dentro de cada margen o marco punitivo previamente fijados, morigerar o agravar la concreta sanción al infractor, omisión que se consume en la especie a través de la sentencia del Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, al aplicar una sanción inconstitucional a la sociedad requirente.

Refiere que la contradicción entre el precepto legal impugnado y la Constitución es directa y absoluta, resultando de esa manera necesario que se declare la inconstitucionalidad de esa disposición legal a fin de evitar que se vulnere el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución, que consagra el principio de legalidad. Además, el Juzgado de Policía Local de Calera de Tango resolvió que, si no se pagare la multa luego de cinco días de notificada, se despachará orden de reclusión nocturna.





Todas estas infracciones de constitucionalidad se verifican, explica, de hacerse aplicación del artículo 20 del D.F.L N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, precepto que incide en lo que resuelva la Corte de Apelaciones de San Miguel en los autos sobre recurso de apelación de sentencia definitiva.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 102, con fecha 27 de octubre de 2021, confiriéndose traslado para el análisis de admisibilidad.

Posteriormente, fue declarado admisible a fojas 230, por resolución de 19 de noviembre del mismo año, confiriéndose traslados de fondo.

**A fojas 323, en presentación de 10 de diciembre de 2021, evacúa traslado la parte de I. Municipalidad de Calera de Tango, solicitando el rechazo del requerimiento.** Indica que la acción de inaplicabilidad deducida se enmarca en causa seguida por el Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, la que se inició mediante denuncia de la Dirección de Obras Municipales de del Municipio en contra de la Sociedad Archipiélago Sur Construcciones y Asesorías Limitada, por efectuar construcciones sin contar con permiso de edificación ni recepción final de las obras en la propiedad ubicada en Camino El Copihue, sitio 9, comuna de Calera de Tango.

Luego de la debida sustanciación del proceso, en agosto de 2021 se dictó sentencia, mediante la cual se estableció, indica, la efectividad de la infracción prevista en el artículo 116 y 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y se condenó a la requirente de inaplicabilidad al pago de la multa de \$5.400.000.-, por dicha infracción.

Explica que en la causa se constató por diversos medios probatorios, reproducidos en el fallo, que el fundamento de la denuncia fue la ejecución de trabajos de 1.050 mts<sup>2</sup> y, además, se denunció el hecho que el inmueble no cuenta con permiso de edificación ni recepción final y un presupuesto de construcción estimativo de \$270.803.400.-

En contra de la sentencia de 3 de agosto de 2021, el requirente de inaplicabilidad dedujo recurso de apelación el que ingresó a la Corte de Apelaciones de San Miguel.

Señala que no hay infracción constitucional alguna mediante la aplicación del precepto legal cuestionado y que no existe vulneración al principio de proporcionalidad en su aplicación y menos aún que exista una falta de legalidad o tipicidad como sostiene el requirente en la aplicación de la norma en el caso concreto.

Refiere que las alegaciones del recurso de apelación pendiente de su vista ante la Corte de Apelaciones de San Miguel dicen relación con el hecho de que no fueron ponderados los descargos de la sociedad recurrente, entre los cuales señala que los documentos, imágenes o fotografías aéreas del lugar, nunca se hizo una visita de



inspectores para una inspección real de las construcciones, y que la denunciante no realizó rendición de prueba en la oportunidad procesal en sede judicial, y que no fueron consideradas las supuestas circunstancias “minorantes” señaladas por el representante legal de la sociedad.

Desarrolla que se olvida por la actora señalar que su parte no aportó prueba alguna al proceso que pudiera entregar al sentenciador herramientas para no aplicar de las sanciones establecidas en el artículo 20 impugnado, sino que, por el contrario, es la propia sociedad que hoy presenta requerimiento de inaplicabilidad la que reconoce expresamente no contar ni con los permisos de edificación ni recepción definitiva, ambas obligaciones expresamente establecidas en los artículos 116 y 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Los fundamentos de la requirente, añade, en base a existir una infracción al principio de legalidad y tipicidad, establecida en los artículo 19 N°3, incisos octavo y noveno, y el principio de proporcionalidad establecido en los artículo 1°, 5°, inciso segundo, y artículo 19 N° 2, 16, 22 y 26, de la Constitución, por la aplicación del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, son infundados, toda vez que la sanción fue establecida con anterioridad a la perpetración del hecho sancionado, el que también se encuentra plenamente descrito en los artículos 116 y 145 de la anotada ley, aludido expresamente en la sentencia de 3 de agosto de 2021, normas respecto de la cuales no se requirió de inaplicabilidad.

Agrega que los parámetros para aplicar la sanción, en este caso la multa, también se encuentran determinados en la norma, operación desarrollada por el Juez de Policía Local, quien –luego del procedimiento de rigor-, pudo constatar y aplicar el parámetro legal consistente en un porcentaje del valor o avalúo de las obras cuestionadas.

Precisa la requerida que la parte requirente alega infundadamente una afectación al principio de proporcionalidad, cuestión que debe ser descartado por este Tribunal, toda vez que la sanción impuesta en el caso concreto lo fue conforme a los parámetros establecidos en la ley que le permitieron ponderar en su justa medida al juez con las herramientas determinadas en la propia ley, el rigor o magnitud de la sanción en relación a la entidad de la infracción cometida también contenida en la misma ley en sus artículos 116 y 145, sin acreditar la aplicación arbitraria o meramente discrecional del artículo 20 impugnado, cuya aplicación fue bajo los parámetros de proporcionalidad y legalidad.

Así, explica, la multa impuesta en el caso concreto es proporcionada y cumple además con un carácter disuasorio para evitar la vulneración de las normas de construcción de que regulan la materia. Existen diversas sentencias de este Tribunal que se han pronunciado respecto de la constitucionalidad del precepto objetado, rechazando los requerimientos de inaplicabilidad deducidos a su respecto.



En dichas resoluciones se han establecido diversos parámetros o criterios para estimar la constitucionalidad de la norma, los que en conjunto determinan y dan cuenta de la existencia de un principio de proporcionalidad y legalidad en la norma en cuestión, descartando de esta forma cualquier infracción constitucional con su aplicación.

De esta forma, añade la I. Municipalidad de Calera de Tango, el principio de proporcionalidad de la norma aplicable al caso concreto se encuentra ajustado a la Constitución, conforme a las diversas modificaciones efectuadas al artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones para delimitar y establecer parámetros objetivos de aplicación, tanto en forma previa para el pago de los permisos de obra respectivos que debió obtener el requirente antes de la ejecución de las obras irregulares y, en forma posteriores estableciendo en base a dichos montos, entre otros elementos, los parámetros objetivos de sanción.

Estos montos o valores presupuestarios, a su vez, sirven de parámetro objetivo para la imposición de la sanción y, en caso de no contar con ellos, es la propia norma la que se encarga de señalar el mecanismo de determinación de dicho presupuesto.

Por lo anterior solicita el rechazo íntegro del requerimiento.

A fojas 338, en resolución de 23 de diciembre de 2021, se trajeron los autos en relación.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 24 de mayo de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Luis Vergara Guajardo, por la parte requirente, y de la abogada Viviana Villena Saldías, por la parte de la I. Municipalidad de Calera de Tango, adoptándose acuerdo con igual fecha según certificación del relator.

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

**PRIMERO:** El requirente Sociedad Archipiélago Sur Construcciones y Asesorías Limitada presentó una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, respecto del artículo 20 del D.F.L. N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a objeto de evitar su invocación en la gestión pendiente, conforme explica en su libelo pretensor.

**SEGUNDO:** La gestión pendiente es un procedimiento por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, originado en una denuncia realizada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Calera de Tango, por efectuar



construcciones sin contar con Permiso de Edificación ni Recepción Final de las obras en la propiedad ubicada en Camino El Copihue, sitio 9 comuna de Calera de Tango. Por sentencia de fecha 3 de agosto de 2021, dictada por el Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, se condenó a la requirente al pago de una multa a beneficio municipal ascendente a \$5.000.000, equivalentes a un 1,9% aproximado del valor del presupuesto de la obra, por infracción al artículo 116 y 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Contra la sentencia definitiva, el requirente dedujo recurso de apelación, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Temuco (rol 186-2021), y que se encuentra pendiente de vista.

**TERCERO:** En cuanto al conflicto constitucional planteado, la parte requirente sostiene que su aplicación es contraria a los artículos 1º, 5º, inciso segundo, 2 y 19 N°s 3º, incisos octavo y noveno, 2, 16, 22 y 26 de la Constitución, en particular respecto de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

## II. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

**CUARTO:** La norma reprochada de inconstitucional ha sido examinada en diversas oportunidades por esta Magistratura, en STC roles 2648-14, 8278-20, 9129-2, 9171-20 y 10.922-21, se acogió el requerimiento, declarando inaplicable la primera parte del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcción; y en STC roles 3099-16, 3100-16, 3305-16, 3110-16 y 3717-17, fueron rechazadas las impugnaciones.

El tema cuestionado por el requirente no es nuevo en nuestros estrados. Y, por lo mismo, lo natural es recurrir a la jurisprudencia constitucional que había rechazado requerimientos en casos anteriores. En tal sentido, esta sentencia se fundará en buena parte de la jurisprudencia anteriormente indicada en lo pertinente y particularmente en lo referido en disidencia de causa Rol 10.922-21.

## III. CRITERIOS INTERPRETATIVOS PARA DESESTIMAR LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL

**QUINTO:** En cuanto a los criterios interpretativos que guiarán esta sentencia corresponde enunciar las siguientes. Primero, que la técnica legislativa utilizada por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en el artículo 20 aludido, no puede ser entendida como una infracción al principio de legalidad y de tipicidad de una norma sancionadora dispuesta en el artículo 19, numeral 3º, de la Constitución. En segundo lugar, la sanción misma está definida en la ley y otorga parámetros normativos que le permiten al juez arribar a una sanción similar que al modo de aproximación de un juez penal. Por último, identificaremos porqué la sanción es proporcional.



**a. No hay una infracción al principio de tipicidad**

**SEXO:** La requirente manifiesta que la contradicción entre precepto legal impugnado y la Constitución es directa y absoluta, resultando de esa manera necesario que se declare la inconstitucionalidad de esa disposición legal a fin de evitar que se vulnere el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política, que consagra el principio de legalidad, motivada por la redacción deficiente de la misma (fs. 19 del requerimiento).

**SÉPTIMO:** Esto nos lleva a precisar las características del artículo 20 de la LGUC en su totalidad.

Primero, dicho precepto reúne una modalidad regulatoria de las infracciones de un modo que abarca a hechos identificados en su dimensión general, local y residual. General, puesto que se vincula con la globalidad de las conductas que infringen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General. Local, porque a su vez, se asocian a las infracciones específicas que se deducen de la vulneración de los instrumentos territoriales de planificación urbana, que identifican mediante planes reguladores regionales, zonales o comunales, la normativa en concreto aplicable al predio sobre el cual se realiza la construcción. Y residual, porque el artículo 20 de la LGUC opera “a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.”.

Segundo, se tratan de infracciones administrativas cuyo propósito es el cumplimiento de la ley mediante dos mecanismos. El sancionatorio propiamente tal en cuanto impone la infracción misma cuando ya no hubo cumplimiento legal. Y el mecanismo preventivo por excelencia, puesto que “las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.” En consecuencia, el escenario normativo es producir una intencionalidad manifiesta de respeto del ordenamiento urbanístico. Como ha sostenido la doctrina en este punto, “la potestad sancionadora en general tiene una finalidad de restitución de la legalidad infringida, por lo que existe un carácter de intencionalidad entre la sanción y la norma. En este sentido, las sanciones pueden ser de tipo represivo, restitutivo o bien preventivo, y se instruyen frente a una norma que impone una conducta de ordenar algo o bien prohibirlo” (García Macho, Ricardo y Blasco Díaz, José Luis (2009), “La disciplina urbanística”, *Documentación Administrativa*, N° 282-283, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 292).

En tercer lugar, el artículo 20 distingue entre infracciones administrativas y delitos urbanísticos. Respecto de éstos últimos, el principio de legalidad penal opera en plenitud y sin necesidad de recurrir a la teoría de la naturaleza común con las sanciones administrativas en donde se realiza una aplicación matizada de los criterios penales en el ordenamiento administrativo.



En cuarto lugar, frente a la ineficacia de la función sancionadora en el plano urbanístico, siempre ha estado presente una última regla, esto es, que rige todo lo anterior, “sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere”. No es parte de este caso la dimensión cautelar o sancionatoria de la paralización o demolición de una obra. En tal sentido, hay que asumir las dificultades de esta hipótesis general puesto que “la jurisprudencia parte de la excepcionalidad de la demolición, y una tendencia en las revisiones de los planes de urbanismo a la legalización de las ilegalidades. Por otra parte, en la consecución de la eficacia de la institución de la demolición debe incluirse la ejecución de las sentencias que ordenan la demolición, lo cual con frecuencia no se produce con efectos demoledores para el Estado de Derecho” (García Macho y Blasco Díaz, 2009: 294).

Finalmente, el artículo 20 habilita la denuncia a “la municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona” los que podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente las infracciones de un modo fundado y acompañando los medios probatorios correspondientes.

**OCTAVO:** En consecuencia, la infracción general, local y residual cede frente a infracciones específicas (artículo 28 nonies, 28 undecies, 133, 145, 146 y 167 de la LGUC) y delitos urbanísticos (como sería el ejemplo de los artículos 138, 138 bis o 140 de la LGUC).

Sin embargo, el que el artículo 20 determine infracciones de un modo general y residual no significa que no exista la regla legal que define la infracción.

De hecho, las normas aparecen aludidas en el fundamento de las denuncias, pero no se realiza un examen de las mismas que pueda ser indiciario de la ausencia de tipicidad y determinación.

Los artículos cuestionados son el artículo 116 y 145 de la LGUC lo que, inmediatamente, descarta una de las alegaciones de la parte requirente en orden a que se trata de normas de inferior jerarquía a la de la ley. Lo anterior, obliga a examinar la conducta infraccional en la regla legal propiamente.

**NOVENO:** El artículo 116 es la piedra angular puesto que, como consta a fs. 4 y ss. del expediente, la infracción específica corresponde a “construir sin permiso de edificación”, aludiendo a dicho precepto. El mandato central está definido en el inciso primero que indica que:

*“Artículo 116.- La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General.”*

A su vez, el inciso sexto, configura la regularidad del cumplimiento del requisito previo del permiso, de un modo que define potestades regladas del Director de Obras



Municipales al definir que lo concederá o autorizará cuando se cumplan las reglas urbanísticas. De este modo,

*“El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128.”*

Si hubiese dudas sobre dichas normas urbanísticas, la Dirección de Obras Municipales, a petición del interesado, emitirá un Certificado de Informaciones Previas (CIP) que contiene *“las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo”* (inciso octavo del artículo 116 de la LGUC).

Por último, si hubiese duda, las normas urbanísticas no son genéricas ni abstractas, sino que terminan especificando para cada predio urbano o rural. De esta manera, *“se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección”* (inciso 7° del artículo 116 de la LGUC).

**DÉCIMO:** El artículo 116 define con meridiana claridad el sujeto obligado, el procedimiento, las materias y la conducta esperada, esto es, obtener un permiso previo a la edificación. En su aproximación a lo sancionable, se trata de una acción (obtener permiso) que se tradujo en su omisión (no haber sido obtenido con antelación). La conducta típica supone que dicho permiso procede cuando se *construye, reconstruye, repara, altera, amplía o demuele un edificio u obra de urbanización de cualquier naturaleza*. La antijuricidad es un reproche que implica recurrir al propio artículo 116 de la LGUC o a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para identificar que se encontraba eximido de dicho permiso. No es resorte de este ámbito y, en función de lo cuestionado, entender que debamos definir la culpabilidad o la sanción misma, siendo dicho ámbito resorte del juez de fondo.

**DÉCIMO PRIMERO:** Otra cuestión diferente es que la sanción misma esté definida en todos y cada uno de los artículos que mandatan, prohíben u ordenan hacer o evitar hacer algo, al modo de un código sancionatorio urbanístico. La técnica de centralizar infracciones generales, locales y residuales en el artículo 20 de la LGUC reprochado no es un asunto de tipicidad elemental, sino que de técnica legislativa. El punto ni siquiera aparece cuestionado por el requirente puesto que se trataría, en el peor de los escenarios, de una ley penal en blanco impropia puesto que abandona su complemento a otra norma legal que integra la sanción final. Sabemos por la



jurisprudencia de esta Magistratura que dicha fórmula es perfectamente constitucional.

**b. Hay graduación y parámetros en la sanción**

**DÉCIMO SEGUNDO:** El punto de partida del examen de la sanción misma es reconocer la finalidad legítima de las multas urbanísticas. Éstas se expresan en dos niveles. Primero, en el rango que permite el cumplimiento de la norma. Y, solo con posterioridad, como reacción cuando estas reglas se incumplen.

En consecuencia, el primer escenario de las normas urbanísticas es garantizar que se respeten al punto que las sanciones prescriben cuando se produce la recepción definitiva de la obra. Esto lo olvida el requirente y está consagrado en el mismo artículo 20 de la LGUC. El escenario privilegiado por esta legislación es lo que podríamos denominar un “óptimo de Pareto”: la legislación se cumple, se respeta el mandato de edificar previa autorización y, el resultado, es la prescripción de las acciones desde el acto de decisión de recibir la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

**DÉCIMO TECERO:** Ahora, cuando la norma urbanística no se cumple, se da el paso siguiente en la escala de graduación de la sanción misma, que es dar cuenta del ejercicio disuasorio.

“Es necesario tener presente que la función que cumplen las multas contempladas en el precepto reprochado obedece a la necesidad de disuadir a los particulares de infringir las normas urbanísticas que pueden referirse tanto al desecho de residuos como a la calidad de las construcciones. En Chile, el cumplimiento de esa legislación y de las normas técnicas pertinentes ha permitido sobrellevar desastres naturales y salvar vidas en un esquema de protección civil que abarca también las obras de infraestructura. En ese orden de ideas, el efecto disuasorio de las multas es imprescindible y ha sido estudiado por economistas desde hace años como se aseveró en sentencias roles N°s 3099 (considerando 35°); 3100 (considerando 35°) y 3305 (considerando 12°). El efecto disuasorio de las multas debe ser tomado en cuenta en el análisis de proporcionalidad, pues si tal efecto no existe, ya sea porque las multas son bajas o porque no se aplican frecuentemente, no cumplen su finalidad legítima. En base a lo señalado, el análisis tendiente a decidir la inaplicabilidad de la norma cuestionada en estos autos debe ser particularmente cuidadoso, precisamente para no desincentivar –o incluso anular- el efecto disuasorio de las sanciones que en ella se contienen” (STC 3110, c. 11°).

**DÉCIMO CUARTO:** Como ha sostenido en otra sentencia, “la mecánica de aplicación de la norma exige realizar algunas distinciones. Primero, si existe o no un presupuesto de la obra. Segundo, en caso de existir dicho documento, la multa aplicable no puede ser inferior a un 0,5 % ni superior al 20 % del presupuesto de la obra. Este presupuesto es el que regula el artículo 126 de la Ley General de Urbanismo



y Construcciones y sobre el cual se calcula el pago de los permisos de construcción. En tercer lugar, si no existe el presupuesto, el juez puede disponer la tasación de la obra por un perito. Y, en cuarto término, si no desea solicitar tal pericia, el juez puede aplicar directamente una multa de una a cien unidades tributarias mensuales. En quinto lugar, esta multa no impide que se pueda ordenar la paralización o demolición total o parcial de la obra. En sexto lugar, esta multa no aplica cuando la conducta configura un delito o tenga dispuesto una sanción especial determinada por esta ley o en otra. Cabe considerar una última regla relativa a la prescripción de la sanción, las que concluyen al momento de recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales” (STC 3099, c. 33°).

**DÉCIMO QUINTO:** “La naturaleza de esta norma tiende a la institucionalización del proceso de construcción puesto que su eje reside en el respeto de los permisos de construcción, respecto de los cuales los presupuestos de la obra son un instrumento de objetivación del pago de permisos, así como de la sanción misma. Por tanto, la suerte de la construcción está ligada a la valorización presupuestaria realizada por la parte interesada. En tal sentido, éste es un esquema progresivo/proporcional: a mayor costo de la obra de construcción mayor sanción. Sin embargo, esta progresión tiene un límite al identificar porcentajes de establecimiento de la multa que no pueden superar un baremo que va desde un 0,5 % del costo de la obra hasta un 20 % de la misma. En tal sentido, la multa establecida por esta vía configura 40 tramos de 0,5 % del presupuesto de la obra” (STC 3099, c. 34°).

### **c. La sanción es proporcional**

**DÉCIMO SEXTO:** Los exámenes de proporcionalidad deben, necesariamente, realizarse en el caso concreto. Por lo mismo, una apreciación general y abstracta como lo hace el requirente termina por ser un cuestionamiento al poder sancionador de la Administración urbanística más que al caso específico por el cual concurre. Lo anterior, queda particularmente claro en el examen específico del presente caso.

**DÉCIMO SÉPTIMO:** En efecto, el Juzgado de Policía Local dictó sentencia, acogiendo la denuncia y condenando a la requirente al pago de una multa equivalente al 1,9% aproximado del presupuesto de la obra denunciada, desestimando la alegación de la requirente en orden a que las edificaciones constan de techos los cuales se utilizan para proteger materiales inofensivos y que son utilizados en su empresa familiar, y que su voluntad es regularizar lo que sea necesario, de manera que el juez de policía local sí aplicó la multa tomando en cuenta las circunstancias del caso concreto. Dicho juicio de proporcionalidad será revisado mediante el recurso de apelación que presentó la requirente. Además, la parte requirente no realiza correctamente un test de proporcionalidad, ya que sólo se limita a reproducir consideraciones de hecho y derecho contenidas en la causa de fondo y en jurisprudencia de esta Magistratura, sin un razonamiento suficiente en relación a las supuestas infracciones concretas que generaría la norma.



#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

**DÉCIMO OCTAVO:** En términos concretos, estos sentenciadores estimamos que el reproche constitucional se dirige al acto jurisdiccional de conocimiento y juzgamiento del juzgado de policía local. Sabido es que aún en ausencia de ley que resuelva el conflicto, el principio de inexcusabilidad, de sello constitucional en el inciso segundo del artículo 76 de la Constitución, obliga al juez a conocer y resolver el asunto planteado. Si puede hacerlo en ausencia de ley que resuelva el conflicto con mayor razón en un caso en donde hay determinación y especificidad de las reglas infringidas (artículos 116 y 145 de la LGUC) y respecto de las cuales nada se dice sobre su alcance.

**DÉCIMO NOVENO:** En cuanto a la tesis de que se trata de normas que se prestan para abusos, se trata de un criterio que per se poco nos dice. Primero, hay que recordar que todas las normas deben ser interpretadas conforme a un recto criterio que las gobierna. De este modo, interpretaciones abusivas son aquellos razonamientos excéntricos, fuera de la norma y que habilitan reglas que no estaban presentes dentro del programa normativo del precepto legal. En segundo lugar, lo anterior exige no confundir una norma discrecional con una interpretación directamente abusiva. Perfectas normas discrecionales dentro de las cuales la propia Constitución identifica muchísimas son reconducidas, mediante la interpretación, a criterios reconocibles, plausibles, ponderados, racionales y justos. En tercer lugar, ello ha llevado a la doctrina a separar la extensión de criterios que vienen desde la “teoría general del abuso del derecho” a la “noción general de abuso” [Rovira Viñas, Antoni (1983), *El abuso de los derechos fundamentales*, Ediciones Península, Barcelona, p. 149]. Estos transplantes jurídicos ocultan el uso más preciso de la técnica sobre poderes reglados y discrecionales; sobre la necesaria presencia de un fin en la norma; sobre las técnicas de control de la discrecionalidad y sobre el entendimiento de los abusos como un problema de los límites a los derechos fundamentales en el ejercicio de potestades públicas.

**VIGÉSIMO:** En el caso de autos, el ejercicio jurisdiccional no puede ser calificado de abusivo, que es el resultado práctico de esta hipótesis. En el razonamiento judicial, no hay una orientación sancionadora diferente al fin por el cual ha sido planteado el cumplimiento de las reglas urbanísticas.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Existe determinación y especificidad en las conductas de un modo tal que no existe una vulneración al principio de legalidad de las sanciones. Las conductas y su complemento están en reglas legales y en la hipótesis más compleja, a lo sumo nos encontraríamos frente a una ley sancionatoria en blanco impropia, cuestión que es un mero resorte de técnica legislativa.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** La legislación urbanística merece cumplimiento por sí misma. Si todas las cuestiones del Derecho Urbanístico no fueren posibles de asegurar, habría un conjunto de bienes jurídicos materiales e inmateriales que no podrían ser posibles de aquilatar y defender, desde el bien común (artículo 1º, inciso



4° de la Constitución); pasando por la participación ciudadana (artículo 1°, inciso 5° de la Constitución); la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación (artículo 19, numeral 10° de la Constitución); la preservación del medio ambiente (artículo 19, numeral 8° de la Constitución) así como la conservación del patrimonio ambiental dentro de la función social de la propiedad (artículo 19, numeral 24°, de la Constitución).

La doctrina nacional sobre el Derecho Urbanístico expresa que “su contenido no solo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que integran una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que le dan una identidad singular: regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa. En definitiva, existe un conjunto de normas que regulan todo el tracto o proceso de decisiones públicas que van desde el diseño de un modelo territorial futuro y que llegan a su materialización en la forma de crear y recrear la ciudad, y que se despliega en un conjunto de potestades públicas que se atribuyen a diversos órganos que integran la Administración del Estado” [Cordero Quinzacara, Eduardo, “Naturaleza, contenidos y principios del Derecho Urbanístico Chileno”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, año 22, N° 2, 2015, pp. 106-107).

Y son esos fines los que habilitan, incluso, para que sea el propio ciudadano el que formalmente pueda denunciar estos hechos. En consecuencia, sólo admitiendo la finalidad urbanística podemos entrar al examen ponderado de las sanciones que se aplican por su incumplimiento, como ha sido el caso en autos, donde en la práctica se ha cuestionado la discrecionalidad y el criterio judicial para aplicar sanciones, en circunstancias que sus razonamientos desde la sana crítica han definido una sanción en el punto de equilibrio de la norma.

**VIGÉSIMO TERCERO:** En consecuencia, sirvan estos razonamientos para desestimar el presente requerimiento conforme los argumentos indicados.

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



**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

**DISIDENCIA**

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por **acoger** el requerimiento, atendidas las siguientes razones:

**La impugnación**

1° Que, en el requerimiento de autos, se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por considerar el requirente que la disposición legal referida permite la imposición de una multa que no establece clasificación de las contravenciones punibles ni configura parámetros objetivos y de graduación para la singularización de la sanción otorgando así, explica a fojas 13, una amplia discrecionalidad al juzgador que contraviene los principios de legalidad y de tipicidad establecidos en el artículo 19 N°3, incisos octavo y noveno, de la Constitución, y el principio de proporcionalidad que se desprende de los artículos 1, 5, inciso segundo, y 19, numerales 21, 22 y 26 constitucionales;

**El caso concreto y la sentencia del Juzgado de Policía Local**

2° Que, en el caso concreto, el Juez de Policía Local de Calera de Tango, de conformidad a lo establecido en la disposición legal impugnada, procedió a sancionar a la requirente, en sentencia de 3 de agosto de 2021, con una multa de \$5.400.000.

En el considerando quinto del fallo citado se razona del siguiente modo: “Lo establecido en el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo que indica que toda infracción a lo que ordena esta ley se sancionará con una multa no inferior al 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, la que en el mismo denuncia es valorado por la Dirección de Obras Municipales en la suma de \$270.803.400.” (fojas 122).



Si se aprecia, el resto del fallo, no contiene ninguna argumentación tendiente a situar la sanción dentro del rango reproducido en el considerando quinto (desde un 0,5% al 20% del presupuesto), sino que es en lo resolutivo donde se fija la multa, sin argumentación, en \$5.400.000.

En contra de esta sentencia, el requirente presentó recurso de apelación, ingresado en la Corte de Apelaciones de San Miguel ,bajo el rol ingreso 186-2021, estando en estado de relación, conforme tramitación de ese tribunal de alzada;

### **El precepto legal objetado constitucionalmente**

3° Que, la disposición impugnada dispone lo siguiente: *“Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra”;*

4°. Que, según se desprende de su texto, el precepto, en lo que atañe a la determinación de la cuantía o entidad de la sanción de multa a beneficio fiscal, por parte del Tribunal que conoce de las infracciones “a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas”, distingue si existe presupuesto de la obra o carece de aquel. De haber un presupuesto, la multa no podrá ser inferior a un 0,5% ni superior al 20% del mismo, al que se refiere el artículo 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En caso de no tener presupuesto, el juez puede disponer su tasación, por parte de un perito o bien aplicar una multa que no será inferior a 1 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales;

5°. Que, la norma impugnada establece reglas en lo que atañe a la determinación del quantum de la multa que el juez ha de aplicar frente a las infracciones sectoriales que indica.

El esquema sancionatorio establecido, en las dos situaciones que regula, se agota en el establecimiento de un rango, con indicación de un monto mínimo y un monto máximo. Aquello, puede ser graficado del modo que sigue:



Hipótesis	Regla de determinación de la multa
Hay presupuesto (art. 126 L.G.U.C)	La multa no podrá ser inferior al 0,5 ni superior al 20% del referido presupuesto
No hay presupuesto	<p>En una primera alternativa: el juez puede disponer la tasación de la obra por parte de un perito, caso en que la multa no puede ser inferior al 0,5% ni superior al 20% de la tasación</p> <p>En una segunda alternativa: aplicar una multa que no será inferior a 1 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales.</p>

Como se aprecia, el precepto legal, en los supuestos que distingue, contiene un límite inferior y un límite máximo, sea ello como porcentaje de un valor (presupuesto-tasación) o bien, un valor mínimo o máximo, expresado en unidades tributarias mensuales. El esquema se agota en ello, guardando silencio el legislador respecto con qué criterios ha de considerar el Tribunal al momento de calibrar la entidad de la infracción concreta a aplicar;

6°. Que, descrita la opción legislativa, plasmada en el precepto censurado, respecto de determinación concreta de la multa que ha de aplicarse frente a una infracción del orden urbanístico, la pregunta constitucionalmente relevante es la siguiente: *¿Es compatible con la Constitución un precepto que se agota en fijar un valor mínimo y un valor máximo para la sanción de multa?*;

7° Que, como punto de partida, no puede perderse de vista que el *ius puniendi* del Estado está sujeto al control de constitucionalidad por la vía del principio de proporcionalidad que, aunque la Constitución no lo consagre expresamente, tal como lo ha dicho reiteradamente esta Magistratura, se desprende de manera inequívoca de los numerales 2° y 3°, del artículo 19 constitucional;

8°. Que, en relación con el principio recién aludido, nuestra Magistratura ha pronunciado múltiples decisiones, frente a normas sancionatorias abiertas, carentes de criterios objetivos, orientadores de la actuación del órgano que sanciona, a efectos de calibrar la sanción.

Así, en términos generales ha señalado que “este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades a favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas. Indicando que esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un





procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3°). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s 1518, 1584 y 2022. (STC Rol N° 2658, Considerando 7°).

En una de las sentencias referidas, precisó 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” (STC Rol N° 1518, considerando 28°);

9°. Que, igualmente, en sentencia posterior a las aludidas, ha considerado que “[...] el principio de predeterminación normativa se integra también con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente, como se ha discurrido en las consideraciones precedentes. Si bien tal correspondencia puede dejar márgenes más o menos flexibles a la discrecionalidad judicial, en función de las características del caso concreto, le está vedado al legislador - so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de delimitación de la potestad sancionadora - prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia. Ésta, por lo demás, ha sido la impronta seguida en general en nuestro ordenamiento jurídico administrativo en el ámbito de la regulación económica, comprobándose que, para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, los órganos dotados de ius puniendi deben sujetarse a ciertos límites impuestos objetivamente por el legislador para efectos de ponderación de la sanción. El esquema habitualmente utilizado se orienta a restringir la discrecionalidad del ente sancionador, a través de la incorporación de directrices que hacen obligatoria la ponderación de las circunstancias para la determinación de las correspondientes sanciones, en el caso concreto” (STC Rol N° 2678, c. 13°);

10°. Que, desde las exigencias emanadas del principio de proporcionalidad a que se ha aludido en los considerandos precedentes, el precepto impugnado resulta inconstitucional, en tanto carece absolutamente de criterios y pautas objetivas que se impongan al órgano encargado de aplicar la sanción, a efectos de determinar su severidad.

En este sentido, estos disidentes consideran – siguiendo pronunciamientos estimatorios previos - que la norma legal impugnada en su aplicación no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables, en virtud de los cuales el juez competente esté habilitado para imponer una sanción pecuniaria de menor o mayor magnitud o cuantía, por infracción a la legislación de urbanismo y construcciones, agotándose ella en un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayano en la indeterminación del marco penal, lo que alberga la posibilidad de decisiones arbitrarias o desiguales, desde que no puede



saberse con certeza sobre la base de qué motivaciones explícitas el juez las puede adoptar. (Entre otras, STC Rol N° 2648, c. 19°);

11°. Que, la omisión de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en la materia, en orden a establecer criterios objetivos, reproducibles y verificables, se consume en la especie, pues la sentencia del Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, al no aportar motivos que la llevaron a adjudicar el castigo en la suma que fue determinada, materializa la insuficiencia de la norma que se le ordena aplicar, dejando en evidencia la desproporcionalidad de la sanción impuesta en el caso concreto;

12° Que, por las razones expuestas precedentemente, estos disidentes estuvieron por acoger el requerimiento impetrado y declarar inaplicable el precepto reprochado.

Redactó la sentencia el Ministro señor NELSON POZO SILVA. La disidencia fue escrita por el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 12.158-21-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES, y señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señoras y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el país. Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ no firman por encontrarse haciendo uso de feriado legal.

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