



2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.795-2022

[13 de septiembre 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

JORGE SCHMIDT Y COMPAÑÍA LIMITADA

EN EL PROCESO ROL N° 270-21, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA
LOCAL DE CATEMU, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE
VALPARAÍSO BAJO EL ROL N°206-2021-POLICÍA LOCAL

VISTOS:

Con fecha 17 de enero de 2022, Jorge Schmidt y Compañía Limitada, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para que ello incida en el proceso Rol N° 270-21, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Catemu, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso bajo el Rol N°206-2021-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 el requirente que la gestión pendiente tiene como antecedentes la compra efectuada en el año 2018 del inmueble objeto de una denuncia presentada, en el que funcionó una planta industrial de la Compañía Chilena de Tabacos. Refiere que ignoraba que esta obra no contaba con los permisos exigidos por el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por lo que, explica, al tomar conocimiento de ello, y, antes de la denuncia que motivó la aplicación de la multa, comenzó a tomar medidas para remediar su situación, lo que logró probar en la causa ante el Juez de Policía Local de Catemu.

Señala que un Inspector Municipal de la Municipalidad de Catemu, formuló denuncia por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, mediante ordinario de 2 de julio de 2021, por mantener construcciones sin la debida autorización de la Dirección de Obras Municipales.

En sentencia de 5 de noviembre de 2021 fue acogida dicha denuncia por haber efectuado entre los años 2017 y 2018 construcciones en el inmueble ubicado en la Ruta 60 CH s/n, sector de Chagres, comuna de Catemu, de su propiedad, sin contar con el respectivo permiso de edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Catemu, situación anómala que se habría mantenido hasta la fecha.

Explica que, de conformidad a lo establecido en los artículos 20 y 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Tribunal, según lo informado por la Dirección de Obras estableció que el presupuesto de la obra sería de \$ 4.519.764.848. Así, se estimó que sería procedente aplicar una multa por el 20% del presupuesto, esto es, la suma de \$903.952.970.

Indica que la determinación de dicho monto carente de proporcionalidad y de todo tipo de fundamentación o raciocinio, es el resultado de una errónea aplicación de la normativa urbanística, por lo que su parte apeló la sentencia definitiva del Juzgado de Policía Local de Catemu para ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

Agrega que, en virtud de la norma impugnada, el sentenciador se encuentra con absoluta liberalidad al momento de determinar la pena que será aplicada en el procedimiento infraccional. Permite la aplicación de la sanción de forma arbitraria y desproporcionada respecto de una diversidad amplísima de conductas y no desarrolla ninguna clasificación de las contravenciones punibles e incluye todas en un mismo



plano, lo que afecta concretamente a la actora, precisa a fojas 3, por cuanto existe una grave incerteza acerca de la objetividad e idoneidad de la sanción impuesta, sabiendo que su conducta, junto con todos los elementos que la han hecho irreprochable o a lo menos excusable, fue sancionada de la misma manera o incluso de forma más gravosa de lo que podría ser sancionada cualquier otra, sin distinguir su gravedad o los daños que ella pudiese o no ocasionar.

Así, explica, la norma cuestionada colisiona con los derechos constitucionales consagrados en los artículos 1; 5, inciso final; y 19 N°2 y N° 3 inciso octavo, y con las normas que en conjunto consagran el principio de proporcionalidad en la Constitución Política.

En primer término, indica que la disposición reprochada contraría el principio de legalidad previsto en el artículo 19 N°3, inciso final, de la Constitución. Al analizar la primera parte del inciso primero del precepto legal impugnado, es posible apreciar la efectiva indeterminación de la conducta.

La descripción carece de la taxatividad propia del principio de tipicidad, y, en consecuencia, infringe el principio de legalidad contemplado en el artículo 19 N° 3 inciso final, de la Constitución, por cuanto, sin perjuicio de que el verbo rector de la conducta infraccional está indicado como “toda infracción”, dicha descripción adolece de tanta generalidad, que termina confiriendo facultades sancionatorias arbitrarias respecto de un catálogo extenso e indeterminado de conductas contenidas no sólo en la Ley, sino también en normas de jerarquía inferior, como el reglamento y la ordenanza.

Desarrolla el requirente que el enunciado no distingue ni clasifica las contravenciones, sino que las asemeja todas en un mismo plano. No hay ningún criterio de distinción respecto de si la infracción ha sido respecto de la ley, la ordenanza o los instrumentos de planificación territorial, normas de jerarquía absolutamente diversa; tampoco distingue entre categorías de infracciones ni atiende a los efectos de unas y otras.

En segundo término, señala que la norma cuestionada vulnera los artículos 1°; 5° inciso final; y, 19, N°s 2°, 16°, 22° y 26° de la Constitución, que en su conjunto consagran el principio constitucional de proporcionalidad.

Explica, siguiendo jurisprudencia de este Tribunal, que la indeterminación vulnera el principio de proporcionalidad, por cuanto al no estar debidamente determinada respecto de qué conductas se aplicará con más o menos rigurosidad la pena, se aprecia que en los hechos podrán aplicarse las mismas multas respecto de una infracción grave con efectos perjudiciales para la comunidad, asimismo, respecto de una meramente formal como no contar con un certificado de recepción de la obra.

El inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, señala, excede el criterio de graduación o de determinación del marco de la sanción, pues establecer sanciones entre 0,5% a 20% del presupuesto de la obra, sin contener parámetros o criterios objetivos de distinción entre una infracción u otra permite al juez que de una aplicación excesivamente amplia y arbitraria de la sanción.

Al no existir un criterio que guíe el raciocinio del Juez de Policía Local en la aplicación de las sanciones, existiendo una multiplicidad de conductas sancionables por la misma norma y con un rango especialmente amplio de penas, el juez se encuentra en absoluta libertad para aplicar a su infundado arbitrio la norma, dejando al individuo, en quien recae la sanción, con una absoluta incerteza respecto de la idoneidad de la medida respecto de su caso.



Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 22, con fecha 20 de enero de 2022, confiriéndose traslado para el análisis de admisibilidad. Fue declarado admisible a fojas 34, por resolución de 9 de marzo del mismo año, confiriéndose traslados de fondo, sin que fueran evacuadas presentaciones.

A fojas 43, en resolución de 4 de abril de 2022, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 28 de junio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Omar Morales Morales, por la parte requirente, adoptándose acuerdo con fecha 7 de julio del mismo año, según certificación del relator.

CONSIDERANDO:

I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: El requirente la sociedad Jorge Schmidt y Compañía 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 Catemu, la que señala en síntesis, que mediante visita en terreno el Inspector municipal comprobó una infracción a la “Ley General de Urbanismo y Construcción” y a la “Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones” por mantener construcciones sin la debida autorización de la Dirección de Obras Municipales. Por sentencia de fecha 5 de noviembre de 2021, dictada por el Juzgado de Policía Local de Catemu, se condenó a la requirente al pago de una multa ascendente a \$903.952.970.-, equivalente a un 20% del presupuesto de la Obra, por haber cometido la infracción a los artículos 118, 120 y 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; y al artículo 5.1.19 de la Ordenanza Municipal.

Contra la sentencia definitiva, el requirente dedujo recurso de apelación, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso (rol 206-2021), y que se encuentra pendiente de vista.

TERCERO: En cuanto al conflicto constitucional planteado, la parte requirente sostiene que su aplicación colisiona con los derechos constitucionales consagrados en los artículos 1, 5 inciso final y 19 N° 2 y N° 3, inciso octavo y con las



normas que en conjunto consagran el principio de proporcionalidad de la Constitución, en tanto el Juez de Policía Local “en virtud de la norma impugnada, se encuentra con absoluta liberalidad al momento de determinar la pena que será aplicada en el procedimiento infraccional. De esta forma, permite la aplicación de la sanción señalada de forma arbitraria y desproporcionada, respecto de una diversidad amplísima de conductas y no desarrolla ninguna clasificación de las contravenciones punibles, sino que incluye todas en un mismo plano, lo que afecta concretamente a mi representado, por cuanto existe una grave incerteza acerca de la objetividad e idoneidad de la sanción impuesta, sabiendo que su conducta, junto con todos los elementos que la han hecho irreprochable o a lo menos excusable, fue sancionada de la misma manera o incluso de forma más gravosa de lo que podría ser sancionada cualquier otra, sin distinguir su gravedad o los daños que ella pudiere o no ocasionar.”(Fs. 3).

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 recientemente en sentencias Roles 12.158 y 12.234, en que se rechazaron acciones de inaplicabilidad de las disposiciones examinadas en estos autos.

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

SEXTO: La requirente manifiesta, al analizar el artículo 20 de la LGUC, que es posible apreciar la efectiva indeterminación de la conducta, descripción que carecería de taxatividad propia del principio de tipicidad y, en consecuencia, infringe el principio de legalidad contemplado en el artículo 19 N° 3, inciso final, de la Carta fundamental, por cuanto, “sin perjuicio que el verbo rector de la conducta infraccional



está indicado como “toda infracción”, dicha descripción adolece de tanta generalidad, que termina confiriendo facultades sancionatorias arbitrarias respecto de un catálogo extenso e indeterminado de conductas contenidas no sólo en la Ley, sino también en normas de jerarquía inferior (el reglamento y la ordenanza)”. (Fs. 7 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.

Las infracciones por las que ha sido sancionado el requirente corresponden a los artículos 118, 120 y 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; y al artículo 5.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, ello en relación con el artículo 116 de la L.G.U.C., 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.

La sociedad Jorge Schmidt y Compañía Limitada en el año 2018 compró el inmueble objeto de la denuncia en el que funcionó una planta industrial de la Compañía Chilena de Tabacos, cuyas obras no contaban con los permisos exigidos por el artículo 116 de la L.G.U.C. Al respecto, el Inspector Municipal de la Municipalidad de Catemu, don Aníbal Mondaca, formuló una denuncia por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, mediante el ordinario N° 022-2021, de fecha 2 de julio de 2021, en contra de la sociedad “Inversiones Schmidt y González Limitada”, por mantener construcciones sin la debida autorización de la Dirección de Obras Municipales.

NOVENO: La infracción específica corresponde a la norma que “exige obtener un permiso de la respectiva Dirección de Obras para realizar una construcción”. 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 20% del presupuesto de la obra denunciada, desestimando la alegación de la requirente en orden a que en el inmueble de autos funcionó una planta industrial de la Compañía Chilena de Tabacos, cuya data es de más de 62 años y que hasta la fecha, las instalaciones que dicha empresa construyó en el inmueble nunca fueron objeto de fiscalización alguna, agregando que en el año 2018 se ingresó por parte de la sociedad propietaria en aquella época del inmueble de autos, solicitud de permiso de edificación ante la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Catemu y que en la actualidad se encontraría pendiente la Declaración de Impacto Ambiental, la cual estaría terminada aproximadamente en enero de 2022 y que luego de ello se ingresará ante el Servicio de Salud Aconcagua a fin de obtener la autorización sanitaria; y que una vez obtenida dicha autorización, se procederá a ingresar los antecedentes a la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Catemu a fin de pagar los derechos correspondientes, 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 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 4º de la Constitución); pasando por la participación ciudadana (artículo 1º, inciso 5º de la Constitución); la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación (artículo 19, numeral 10º de la Constitución); la preservación del medio ambiente (artículo 19, numeral 8º de la Constitución) así como la conservación del patrimonio ambiental dentro de la función social de la propiedad (artículo 19, numeral 24º, 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 REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ, 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 “El inciso primero del artículo 20 de la L.G.U.C. es un precepto inconstitucional, toda vez que permite a los Juzgados de Policía Local imponer, de manera antojadiza e infundada, multas equivalentes a un porcentaje de la obra de que se trate de entre un 0,5% a un 20% del presupuesto de la obra, sin parámetros objetivos que permitan determinarlas, lo que en los hechos puede resultar en la aplicación de una pena desproporcionada en relación a la conducta sancionada.” (fojas 01).

Se afirma, en síntesis, que “el inciso primero del artículo 20 de la L.G.U.C. colisiona con los derechos constitucionales consagrados en los artículos 1, 5 inciso final



y 19 N°2 y N° 3 inciso octavo, y con las normas que en conjunto consagran el principio de proporcionalidad de la Constitución Política de la República, lo que fuerza a declarar su inaplicabilidad por inconstitucionalidad” (fojas 03).

El caso concreto y la sentencia del Juzgado de Policía

Local

2° Que, en el caso concreto, el Juez de Policía Local de Catemu, de conformidad a lo establecido en la disposición legal impugnada, procedió a sancionar a la requirente, en sentencia de 5 de noviembre de 2021, con una multa de \$903.952.970 (novecientos tres millones novecientos cincuenta y dos mil novecientos setenta pesos), monto que correspondería al 20% de la inversión o presupuesto de la obra.

En el considerando séptimo del fallo citado se razona del siguiente modo, en lo que atañe a la determinación de la multa: “En definitiva, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, considerando que el presupuesto de las obras ejecutadas en el inmueble de autos asciende a la suma de \$4.519.764.848 (cuatro mil quinientos diecinueve millones setecientos sesenta y cuatro mil ochocientos cuarenta y ocho pesos), este sentenciador aplicará como multa por infracción a los artículos 118, 120 y 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; y al artículo 5.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, **la suma equivalente al 20% del presupuesto de la obra**, esto es la cantidad de \$903.952.970.- (novecientos tres millones novecientos cincuenta y dos mil novecientos setenta pesos), más el pago en conformidad a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de la suma de \$101.694.710.- (ciento un millones seiscientos noventa y cuatro mil setecientos diez pesos) por concepto de derecho municipal y recargo del 50% de estos, sin perjuicio de decretar la paralización de toda obra que se esté ejecutando en el interior de la propiedad de autos”.

Si se aprecia, el resto del fallo, no contiene ninguna argumentación tendiente a situar la sanción dentro del rango reproducido (desde un 0,5% al 20% del presupuesto), se fija la multa, sin argumentación, de los motivos que explican que aquella se haya fijado en su rango máximo.

En contra de esta sentencia, el requirente presentó recurso de apelación, ingresado en la Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el rol ingreso 206-2021 (policía local), 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	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 En una segunda alternativa: aplicar una multa que no será inferior a 1 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales.

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, consagrada 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 mencionadas, 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 consuma en la especie, pues la sentencia del Juzgado de Policía Local de Catemu, 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° 12.795-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



1E97B960-DA2E-4B00-9D1C-1DBB6E37B29B

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.