

0000237

DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE



2022

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

---

**Sentencia**

**Rol 12.996-22**

[20 de diciembre de 2022]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 20 DEL DFL  
N° 458, LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

FRANCISCA ANDREA POLANCO ÁLVAREZ

EN EL PROCESO ROL N° 1902-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA  
LOCAL DE MARÍA PINTO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE  
APELACIONES DE SAN MIGUEL, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL  
N° 13-2022

**VISTOS:**

Que Francisca Andrea Polanco Álvarez acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el proceso Rol N° 1902-2021, seguido ante el Juzgado de Policía Local de María Pinto, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, por recurso de apelación, bajo Rol N° 13-2022.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:

***“DFL N° 458, 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**

Refiere la requirente que con fecha 8 de septiembre de 2021 se inició un procedimiento ante el Juzgado de Policía Local de María Pinto en virtud de una denuncia interpuesta por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de María Pinto.

Especifica que tal proceso terminó por sentencia definitiva que le condenó a pagar una multa de 30 Unidades Tributarias Mensuales, por haber infringido lo dispuesto en los artículos 116, 136, 140 y 147 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y a pagar el valor de los derechos correspondientes al permiso de obra nueva de la edificación levantada sin contar con el respectivo permiso, con un recargo del 100%.

A estos efectos, destaca que las sanciones impuestas se fundan en la disposición normativa impugnada y que actualmente se encuentra pendiente de resolución recurso de apelación deducido contra la sentencia definitiva ante la Corte de Apelaciones de San Miguel.

Sostiene que la aplicación del precepto legal impugnado produciría efectos inconstitucionales, desde la vulneración de los artículos 1º, 5º y 19 N° 3º, incisos séptimo y octavo, de la Constitución Política de la República, en contravención al principio de proporcionalidad, recogido en los artículos 6º, 7º, 19 N°s 2, 3 y 26.

La norma establece un mecanismo sancionatorio por infracción sin que la pena y la multa se encuentren correctamente determinadas ya que no desarrolla ninguna clasificación de las contravenciones punibles, incluyéndolas a todas en un mismo plano y estableciendo un margen excesivamente amplio para la autoridad que aplica la sanción.

De tal manera, el artículo cuestionado, en su aplicación al caso concreto contraviene lo establecido en el artículo 19 N° 3º, incisos séptimo y octavo, constitucional. A juicio de la requirente debe considerarse que el principio de predeterminación normativa se integra con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente. Si bien tal correspondencia puede dejar márgenes más o menos flexibles a la discrecionalidad judicial, en función de la materia y las características del caso concreto, le resulta vedado al legislador, prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción



aplicable, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia, que deviene en el mismo efecto.

El precepto vulnera el principio de proporcionalidad, ya que otorga a los jueces de Policía Local una discrecionalidad excesiva e ilegítimamente amplia en la aplicación de las sanciones. El artículo impugnado no establece regla alguna respecto a los parámetros, ni que permita establecer de manera clara y específica, los límites que el Juzgado de Policía Local debe aplicar las multas, sobre todo por la existencia del artículo 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que lo vincula al valor de la obra.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 16 de marzo de 2022, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 31 de marzo de 2022, a fojas 202, se declaró admisible. Conferidos traslados, no fueron formuladas observaciones en el fondo.

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

En Sesión de Pleno de 11 de octubre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos de la parte requirente, de la abogada Claudia Salvo del Canto, y por la requerida de la abogada María José Araos Contreras.

Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, traídos los autos en relación, y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

La Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta), la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, y la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar el requerimiento.

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1.

**SEGUNDO:** Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso sub-lite, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.



### **VOTO POR RECHAZAR**

La Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta), la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, y la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar el requerimiento.

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

1°. La requirente Francisca Polanco Álvarez presentó acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, respecto del artículo 20 del D.F.L. N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de evitar su invocación en la gestión pendiente, conforme explica en su libelo pretensor.

La referida gestión recae en 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 María ante el Juzgado de Policía Local de María Pinto por no contar la casa habitación de 200 mts<sup>2</sup> levantada por la requirente con permiso de edificación ni tampoco recepción final. Tal denuncia culminó con la dictación de una sentencia mediante la que se condenó a la señora Polanco al pago de una multa de 30 UTM por infracción a las normas ya señaladas y al pago del valor de los derechos correspondientes al permiso de obra nueva de la edificación sin contar con el respectivo permiso, con un recargo del 100%.

En contra de dicha sentencia, la requirente dedujo recurso de apelación, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel, bajo el Rol N° 13-2022, encontrándose pendiente su vista.

2°. En cuanto al conflicto constitucional planteado, la parte requirente sostiene que su aplicación es contraria a los artículos 1°, 5° y 19, N°3, de la Constitución Política, por cuanto se establece un mecanismo sancionatorio “sin que la pena y la multa se encuentren correctamente determinadas ya que no desarrolla ninguna clasificación de las contravenciones punibles, las incluye a todas en un mismo plano y junto con ello se establece un margen excesivamente amplio para la autoridad que aplica la sanción” (fs. 7).

Además, alega que se afecta el principio de proporcionalidad, debido a que la norma impugnada no establece regla alguna respecto a los parámetros que debe tener el juez para aplicar las multas, sin que se establezca de manera clara y específica los límites que el Juzgado de Policía Local al sancionar.

#### **II. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

3°. La norma reprochada de inconstitucional ha sido examinada en diversas oportunidades por esta Magistratura. Así 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; mientras tanto, en STC roles 3099-16, 3100-16, 3305-16, 3110-16, 3717-17, 12.158, 12.234 y 12.795 fueron rechazadas las impugnaciones constitucionales.

Por lo tanto, el tema cuestionado por el requirente no es nuevo en nuestros estrados, lo natural es recurrir a la jurisprudencia constitucional. En tal sentido, este voto de rechazo se fundará en buena parte de la jurisprudencia anteriormente indicada en lo pertinente y particularmente en lo referido en la disidencia de causa Rol 10.922-



21 y en las recientes sentencias Roles N°s 12.158, 12.234 y 12.795 en que se desestimaron las acciones de inaplicabilidad de la disposición examinada en estos autos.

### III. NO HAY UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

4°. La requirente manifiesta, a fojas 9, que el artículo 20 de la LGUC, en relación con los artículos 136, 140 y 147 de la LGUC, contiene un marco sancionatorio penal urbanístico excesivamente amplio, vulnerando con ello lo prescrito en el artículo 19 N°3 de la Carta fundamental en sus incisos séptimo y octavo, especialmente, en relación con el principio de legalidad, ya que alcanza no solamente a la descripción del tipo sancionatorio de la falta, sino también a su sanción.

5°. 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 asocia 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 trata 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 tiene 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 que conduce a realizar 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, conforme a la cual “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, ob. cit., p. 294).

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

6°. En consecuencia, la infracción general, local y residual cede frente a infracciones y delitos urbanísticos (como sería el ejemplo los de los artículos 138, 138 bis o 140 de la LGUC).

Sin embargo, que el artículo 20 determine infracciones de un modo general y residual no significa que no exista la regla legal que defina 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 preceptos en los que sustenta la multa, según se indica a fojas 4 del requerimiento, son los artículos 116, 136, 140 y 147 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.

Por lo expuesto, contrariamente a lo que señala la requirente, la normativa urbanística satisface el principio de legalidad al establecer la conducta sancionada en la ley, la que puede complementarse con normativa de rango inferior al de la ley.

7°. El artículo 116 es la piedra angular del sistema, puesto que, como consta a fojas 66 del expediente, el juzgador tuvo por acreditado que en el predio no se cumplió con las normas urbanísticas al construirse una casa habitación sin contar con el permiso municipal correspondiente, aludiendo expresamente 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 disponer 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 se 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).

**8°.** 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 ello resorte del juez de fondo.

**9°.** 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.

#### **IV. EXISTE GRADUACIÓN Y PARÁMETROS EN LA SANCIÓN**

**10°.** 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.

**11°.** 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 se encuentra 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.

**12°.** 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 a fin de dar protección a la legalidad urbanística. “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°).

**13°.** 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°).

**14°.** En cuanto al presupuesto de la obra, como criterio que permite determinar la sanción, cabe hacer notar que este corresponde a factor objetivo, que dice relación con la capacidad económica del infractor. Es por ello que esta Magistratura ha expresado que “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°).

## V. NO SE AFECTA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

**15°.** Los exámenes de proporcionalidad deben, necesariamente, realizarse en el caso concreto. Por lo mismo, una apreciación general y abstracta como hace la 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.

**16°.** En efecto, en la gestión pendiente invocada, el Juzgado de Policía Local dictó sentencia acogiendo la denuncia y condenando a la requirente al pago de una multa de 30 UTM, por infringir lo dispuesto en los artículos 116, 136, 140 y 147 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Asimismo, se le condenó a pagar el valor de los derechos correspondientes a la edificación levantada sin permiso, recargado en un 100%.

Al respecto, la requirente indica que se vulnera el principio de proporcionalidad, en el caso concreto, por cuanto “para los efectos de aplicar las sanciones señaladas, le resulta indiferente si se construye una casa o veinte, y además al imponer dos sanciones que no son copulativas en el texto legal” Agrega en seguida que “la sanción que se impone al ordenar pagar el valor del permiso recargado en un 100% excede el límite legal del 20%. De esta manera se observa que tal como está redactada la norma objeto del requerimiento, permite naturalmente, la arbitrariedad y errores porque vulnera el principio de proporcionalidad estricta” (fs. 12).

**17°.** Sin embargo, las supuestas ilegalidades cometidas con ocasión de la dictación de sentencia, junto a la proporcionalidad de la sanción, pueden ser impugnadas mediante el recurso de apelación, como el que fue presentado por la requirente. Además, la parte requirente no efectúa correctamente un test de proporcionalidad, ya que sólo se limita a reproducir consideraciones en contra de la sentencia dictada 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.

**18°.** En cuanto a la tesis de que se trata de una norma de discrecionalidad excesiva e ilegítimamente amplia (fs. 11), se trata de un criterio que por sí mismo 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 ese sentido, “la toma de una decisión sancionadora es un complejo proceso humano, siendo la fase de adjudicación de la sanción, donde la discrecionalidad alcanza su máxima expresión, puesto que solo está limitada por parámetros legalmente predeterminados y por el uso prudente y razonado de la proporcionalidad” (Gómez González, Rosa Fernanda, (2018) “Necesidad-esencialidad de criterios legales para la



determinación de una sanción administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 45, N° 2, p. 541).

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 trasplantes 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.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

**19°.** 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.

**20°.** 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.

No puede olvidarse al efecto que el juez debe apreciar la prueba y los antecedentes allegados al proceso de acuerdo con las reglas de la sana crítica y debe tener en cuenta la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas y antecedentes del proceso.

**21°.** 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.

**22°.** 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 1°, 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 quien 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.

**23°.** En consecuencia, sirvan estos razonamientos para desestimar el presente requerimiento conforme los argumentos indicados.

### **VOTO POR ACOGER**

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1.

### **LA IMPUGNACIÓN**

**1°** Que, en el requerimiento de autos se objeta el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por considerar el requirente que la “norma que en el caso concreto resulta inaplicable por inconstitucionalidad, ya que faculta al Juez de Policía Local su aplicación e imposición de sanciones que no se encuentran de forma alguna establecidas y determinadas, atentando al principio de legalidad; y junto con ello son, desproporcionadas, y vulneran los principios formales y materiales limitativos de la potestad punitiva del estado. Por ello, resulta que en el caso de autos, se produce una evidente pugna entre el artículo 20 de la LGUC con lo prescrito, en primer lugar, en los artículos 1,5, y 19 No 3° de la Constitución Política de la República, y, en segundo lugar, con las normas constitucionales que en su conjunto consagran el principio de proporcionalidad, contenidos en los artículos 6,7,19 Nro. 2° y 19 Nro. 3°, y 19 Nro. 26° de la Carta Fundamental.” (fojas 05);

### **EL CASO CONCRETO Y LA SENTENCIA DEL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL**

**2°** Que, en el caso concreto, el Juez de Policía Local de María Pinto, de conformidad a lo establecido en la disposición legal impugnada, procedió a sancionar a la requirente, en sentencia de 31 de diciembre de 2020, con una multa de 30 Unidades



Tributarias Mensuales. Igualmente, al pago del valor de los derechos correspondientes a la edificación levantada sin permiso, recargado en un 100%.

De la sola lectura de la sentencia, que rola a fojas 61-67, ambas inclusive, se observa que ella no contiene ninguna argumentación tendiente a situar la sanción dentro de los rangos contenidos en la norma jurídica que origina la presente causa.

Consta que, en la especie, hubo una tasación de la edificación, como asienta el considerando 13° del fallo del Juzgado de Policía Local (fojas 65). Ascendiendo su valor al de \$27.758.200. No se expone, razón o motivo alguno, que justifique la adjudicación de una multa ascendente a 30 Unidades Tributarias Mensuales.

En contra de esta sentencia, el requirente presentó recurso de apelación, ingresado en la Corte de Apelaciones de San Miguel, bajo el rol N°13-2022;

#### EL PRECEPTO LEGAL OBJETADO BAJO EL PRISMA CONSTITUCIONAL

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 legal, 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 jurídica censurada contiene 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
<b>Hay presupuesto</b> (art. 126 L.G.U.C)	La multa no podrá ser inferior al 0,5 ni superior al 20% del referido presupuesto
<b>No hay presupuesto</b>	<i>En una primera alternativa:</i> 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><i>En una segunda alternativa:</i> 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;

#### **INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 20 LGUC**

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, esta 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, 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 Ministros 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 María Pinto, al no aportar motivos que la llevaron a adjudicar el castigo en la suma que fue determinada, materializa ,y confirma, 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 Ministros estuvieron por acoger el requerimiento impetrado y declarar inaplicable el precepto reprochado;

**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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA**



**INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**

- II. ÁLCESE 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.**

Redactó el voto por rechazar la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y el voto por acoger, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.  
**Rol N° 12.996-22-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 José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



9344A126-987A-4363-A604-F0722E6BE5B4

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.