

0002878

DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO



2024

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

---

**Sentencia**

**Rol 14.499-2023**

[2 de enero de 2024]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 20 INCISO  
PRIMERO DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y  
CONSTRUCCIONES

DESARROLLOS LA DEHESA SPA

EN EL PROCESO ROL N° 1729-15-2022, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE  
POLICÍA LOCAL DE LO BARNECHEA

**VISTOS:**

Con fecha 5 de julio de 2023, Desarrollos La Dehesa SpA, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 20 inciso primero y 55 inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para que ello incida en el proceso Rol N° 1729-15-2022, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea.

De acuerdo a la resolución que declaró la admisibilidad del requerimiento, según se indicará, el conflicto constitucional se resolvió en torno a la disposición que se transcribirá a continuación.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados que fueron declarados admisibles disponen lo siguiente:

*“D.F.L. N°458, de 1975, que aprueba nueva 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.*

(...).”.

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

Indica la parte requirente que desde el año 2015 es propietaria de 142 parcelas provenientes de la subdivisión de la antigua Higuera Número Cuatro de la Higuera Tercera del ex Fundo Chicureo o Santa Sara de Chicureo de la comuna de Lo Barnechea, Región Metropolitana. Estas parcelas se emplazan en un sector rural de la referida comuna, y en un Área de Preservación Ecológica, en la que comenzó a ejecutar el “Proyecto de Conservación La Dehesa”, que comprende las 142 parcelas, mediante la apertura de caminos interiores y habilitación de obras menores para dotar de acceso y servicios básicos a las parcelas.

Previamente, anota, en fecha 29 de septiembre de 2014, -y a solicitud de la empresa requirente- la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo se pronunció señalando, entre otros asuntos, que *“mientras las construcciones en el área rural por las cuales se consulta fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, no se requerirá de las aprobaciones, ni de los informes favorables a los que se refieren los incisos 3° y 4° del artículo 55 de la LGUC, procediendo que, en dichos casos, se solicite, únicamente, el Permiso de Edificación...”*.

Explica que, luego, el 9 de marzo de 2022, la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo interpuso una denuncia por el Proyecto, dando lugar a los autos sobre denuncia infraccional sustanciados ante el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea, en tramitación y pendientes de fallo.

Refiere que se denuncia infracción al artículo 55 inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), por cuanto la apertura de calles al interior del Proyecto, el potencial número de viviendas proyectadas con razón del número de parcelas –cuya subdivisión fue aprobada por el SAG– y su ubicación en un Área de Preservación Ecológica, configurarían elementos que permitirían inferir que



se está formando un núcleo urbano no planificado. Se solicitó aplicación de multas de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 cuestionado de inaplicabilidad.

**Al fundar el conflicto constitucional**, refiere que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente resulta contraria al artículo 19 N°3, incisos octavos y noveno de la Constitución, que consagra los principios de legalidad y tipicidad, toda vez que la sanción contenida en dicha norma carece de la determinación previa, cierta, y hecha por la ley, que la Constitución exige.

Respecto a la configuración de las garantías de legalidad y tipicidad y su aplicación en sede infraccional, indica que ésta se traduce en que las conductas prohibidas por el legislador y sus respectivas sanciones deben estar establecidas por una ley dictada con anterioridad a su ejecución y determinadas de forma clara y precisa que permita a sus destinatarios reconocer las consecuencias jurídicas de sus acciones, y al ente sancionador imponer la pena de acuerdo a parámetros y criterios objetivos sin incurrir en arbitrariedades.

Así, añade, la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente resulta contraria a la garantía constitucional de tipicidad, por cuanto no dispone criterios legales objetivos que permitan determinar la cuantía específica de la sanción aplicable y de una base de cálculo cierta y verificable *ex ante*, vulnerando la seguridad jurídica al no permitirle como destinataria de la norma prever con exactitud la multa esperable frente a los hechos imputados como infracción bajo tal normativa y que podrá imponerle el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea en el caso concreto.

Ello implica que la sanción se torna en indeterminada y podría ser aplicada por el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea sin tener un criterio de gravedad o atenuación de responsabilidad, desarrolla la actora.

Precisa, junto a lo anterior, que de una lectura del inciso primero del artículo 20 de la LGUC, podría pensarse que la norma establece elementos que permitirían en abstracto al juzgador calcular una multa aplicable ante infracciones a las disposiciones de la LGUC, a su ordenanza general y a los instrumentos de planificación territorial. Ello, en atención a que la norma establece un límite inferior y superior para la multa, correspondientes al 0,5% y 20% del presupuesto de la obra, y en caso de no existir presupuesto el juez podrá disponer la tasación de la obra por un perito o aplicar una multa entre una (1) a cien (100) unidades tributarias mensuales.

Sin embargo, explica la requirente, de los elementos que se establecen para el cálculo, esta norma resulta ser indeterminada y configura una ley sancionatoria abierta. Los límites inferiores y superiores de las posibles multas aplicables son extremadamente amplios, sin contener el precepto impugnado ningún parámetro objetivo para que el juez pueda determinar el monto específico de la multa a imponer en el caso concreto.



Añade que la infracción a los principios de legalidad y tipicidad de las penas queda en evidencia con la segunda hipótesis que el precepto impugnado contempla y que podría aplicarse en la gestión pendiente.

Esto fue advertido en la tramitación legislativa de la norma, expone la parte requirente, por lo que se está frente a una doble inconstitucionalidad. En la gestión pendiente se podría sancionar por una conducta que no está establecida de forma clara y reconocible como infracción y mediante la aplicación de una pena que tampoco se encuentra determinada en la forma que exige la Constitución. Refiere que, si bien es cierto que el juzgador puede tener un margen de interpretación respecto de algunos de los elementos de una norma al aplicarla, como este Tribunal ha sostenido en diversas ocasiones, tal margen debe ser razonable y no posibilitar un ejercicio arbitrario por parte del Juez de Policía Local de Lo Barnechea, en su perjuicio.

Por lo indicado, acota que no se satisface el estándar mínimo exigido por las garantías de legalidad y tipicidad consagrada en el artículo 19 N°3 de la Constitución, a partir de lo cual su aplicación en la gestión pendiente resulta contraria a la Constitución.

Añade que también se vulnera el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 19 N°2 y N°3 inciso sexto de la Constitución. La exigencia de proporcionalidad que debe regir para la determinación de las sanciones, primero, de forma abstracta por el legislador, y, luego, concretamente por el juzgador, es un principio reconocido y vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

Agrega que esta Magistratura sostuvo en STC Rol N° 2922-15, y ha reiterado, este principio se encuentra integrado, entre otras disposiciones, en la prohibición de conductas arbitrarias del artículo 19 N°2 y en el artículo 19 N°3, ambos de la Constitución, lo que se relaciona con el debido proceso en la aplicación proporcional de las sanciones penales, sanciones administrativas y medidas restrictivas. Comprendida de esta manera su consagración constitucional, esta Magistratura se ha manifestado a favor de exigir –incluso– a la regulación de la sanción administrativa cumplir con el requisito de proporcionalidad.

En el mismo sentido, y conforme ha señalado la doctrina nacional, el principio de proporcionalidad constituye un auténtico control de las sanciones, sirviendo como parámetro para moderar las mismas conforme al fin de la norma. En consecuencia, acota la actora, se vulnera el principio de proporcionalidad, en tanto resulta contraria a los artículos 19 N°2 y 19 N°3 inciso sexto de la Constitución, toda vez que la norma impugnada carece de criterios y parámetros de objetividad para la graduación y concreción de la sanción en ella contenida y cuya aplicación arriesga en la gestión pendiente.

Agrega la parte requirente que la norma no contiene clasificación alguna en cuanto a la gravedad de las infracciones a las que alude, así como tampoco dispone de criterios objetivos vinculantes para el ente sancionador a efectos de determinar la



cuantía de la multa a imponer, de modo tal que se asegure una correspondencia entre la conducta imputada y la sanción impuesta.

Señala que, junto a ello, la norma no indica principios orientadores que guíen el actuar sancionatorio del Juez de Policía Local, careciendo esencialmente de una base de cálculo cierta que permita determinar qué porcentaje del presupuesto o de la tasación del perito, entre los límites de 0,5% y 20%, ha de estimarse suficiente como multa, en atención a la infracción incurrida. Lo mismo ocurre con la otra hipótesis que la norma contempla, esto es, la multa que puede imponer el tribunal, que fluctúa entre una y cien unidades tributarias mensuales.

En este caso, añade la actora, y fuera de la amplitud de la sanción, la norma y la denuncia no entregan criterios al juez para que éste pueda determinar el monto específico de la multa en el caso concreto, afectándose el principio de proporcionalidad relativo a la forma en que éste debe aplicarse, por la ausencia de criterios de graduación de la sanción.

En este sentido, la garantía constitucional de proporcionalidad ha sido aplicada por este Tribunal Constitucional en procedimientos de similar índole. La falta de espesor jurídico de la norma, en tanto carece de criterios y distinciones que aseguren la adecuada determinación de la sanción a imponer, lleva a sostener que su aplicación en la gestión pendiente resulta contraria al artículo 19 N°2 y N°3 inciso sexto de la Constitución, por cuanto, argumenta la requirente, podría ser sancionada con importantes multas y con la paralización y/o demolición de obras, en virtud de una norma que no satisface el estándar mínimo exigido por la garantía proporcionalidad consagrada en dichos preceptos.

### **Tramitación**

El requerimiento fue **acogido a trámite** por la Primera Sala, a fojas 596, con fecha 17 de julio de 2023, decretándose la solicitud de suspensión del procedimiento y confiriéndose traslados para su pronunciamiento en torno al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

**Posteriormente, fue declarado admisible parcialmente sólo respecto de la impugnación al artículo 20 inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones**, a fojas 1900, e inadmisibles en el cuestionamiento a su artículo 55 inciso segundo, por resolución de 9 de agosto del mismo año, confiriéndose traslados de fondo.

**A fojas 1915, en presentación de 24 de agosto de 2023, la I. Municipalidad de Lo Barnechea solicitó el rechazo** del requerimiento. Indica que el requerimiento fue presentado por la empresa inmobiliaria en el contexto de un procedimiento seguido en su contra ante el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea, por una presunta



infracción al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, al estar ejecutando un extenso proyecto de loteo y construcción en un predio rural de 400 hectáreas en la comuna, denominado Chaguay, sin contar con los permisos correspondientes.

Refiere, en torno a los conflictos constitucionales, que no existe certeza ni inminencia de que la norma impugnada efectivamente se aplique en la gestión judicial pendiente. El juez aún no ha dictado sentencia, no ha determinado responsabilidad de la empresa ni ha impuesto sanción alguna, por lo que la aplicación del artículo 20 es meramente hipotética. En tal mérito, señala que no es posible analizar una supuesta falta de proporcionalidad en abstracto, sin conocer si el juez aplicará la norma en su sentencia.

Luego, anota, en el evento de que el juez llegara a aplicar la norma en cuestión en su sentencia, no existiría una falta de proporcionalidad en su aplicación. El artículo 20 establece parámetros objetivos para que el juez determine la sanción pecuniaria según existencia o no de presupuesto de obra, por lo que no se trata de una norma abierta ni entrega discrecionalidad al juez.

En este sentido, indica que el Tribunal ha sentado jurisprudencia mayoritaria rechazando la inaplicabilidad del artículo 20 en múltiples sentencias recientes vinculadas a la misma materia, por lo que no existirían fundamentos jurídicos suficientes para acoger el requerimiento.

En el fondo precisa que el artículo 20 cuestionado no adolece de falta de tipicidad ni proporcionalidad que el requirente alega, ya que establece parámetros objetivos para determinar la sanción por infracciones a la legislación urbanística. El reproche se dirige contra el ejercicio jurisdiccional del juez y no contra la norma, desde que aún no se ha dictado sentencia ni determinado responsabilidades.

Para dicha alegación, el traslado de la parte requerida describe aspectos que estima relevantes del proyecto inmobiliario que la empresa requirente pretende desarrollar y las presuntas infracciones a la normativa urbanística y ambiental en que habría incurrido al ejecutarlo en un predio rural protegido de la comuna, sin contar con permisos. Señala la importancia de resguardar la planificación comunal y el medio ambiente.

Por lo señalado, refiere que el artículo 20 no establece la sanción aplicable por una infracción, sino sólo los parámetros objetivos para que el juez determine su cuantía en la sentencia según el caso, cuando previamente haya constatado la existencia de la infracción. Por ende, no adolecería de falta de tipicidad ni proporcionalidad en la sanción.

La requerida indica que por medio de diversas sentencias del Tribunal Constitucional se ha rechazado la acción de inaplicabilidad respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, destacando que en sentencias previas se ha razonado en torno a la motivación de la sentencia por el juez de la causa, y no



por un problema de constitucionalidad de la norma en sí. La requerida, unido a lo anterior, analiza el fallo del Tribunal Constitucional en causa Rol N° 13.318-22, en que rechazó una acción similar contra el artículo 20.

Finalmente, plantea que la situación expuesta no constituiría un problema de constitucionalidad de la norma impugnada, sino que se trataría más bien de un intento de la empresa requirente por evadir las consecuencias legales de las graves infracciones urbanísticas y medioambientales en que habría incurrido al ejecutar su megaproyecto inmobiliario.

En razón de lo expuesto solicita el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

**A fojas 2629, en presentación de 1 de septiembre de 2023, el Consejo de Defensa del Estado solicitó el rechazo del requerimiento.** Explica que en el procedimiento infraccional se imputa a la empresa requirente una vulneración al artículo 55 de la LGUC, al haber desarrollado un extenso proyecto inmobiliario en un predio rural de 400 hectáreas ubicado en la comuna de Lo Barnechea, realizando subdivisiones prediales y obras de urbanización no permitidas en dicho sector que se encuentra fuera del límite urbano, constituyendo un núcleo urbano al margen de la planificación territorial.

Explica, en torno al conflicto constitucional desarrollado por la requirente, que no existe una certeza real y concreta de que el juez vaya a aplicar la norma impugnada en la causa judicial pendiente. No se ha dictado sentencia ni se ha determinado responsabilidades ni impuesto sanciones, por lo que su aplicación es meramente hipotética, por lo que no cabe un análisis abstracto sobre una supuesta falta de proporcionalidad.

Añade que, incluso si el juez llegara a aplicar la norma en su sentencia, ello no implicaría una infracción a la igualdad ante la ley, al debido proceso o al derecho a no ser enjuiciado por comisiones especiales. La norma no establece discriminación arbitraria alguna ni afecta garantías de racionalidad y justicia procesal. Unido a lo señalado, refiere que no se vulneraría la proporcionalidad de las sanciones, ya que la facultad discrecional que la norma otorga al juez para determinar la multa en cada caso busca precisamente permitirle ponderar adecuadamente su proporcionalidad y gravedad según las circunstancias del caso, con la finalidad legítima de cumplir una función disuasoria en materia de legislación urbanística.

Expone que la jurisprudencia emanada de ese Tribunal ha rechazado la inaplicabilidad del artículo 20 de la LGUC en casos sustancialmente análogos, por lo que existiría una tendencia jurisprudencial consolidada y en ese sentido.

Precisa, además, que la eventual inaplicabilidad de la norma impugnada en la causa pendiente podría dejar impune la infracción que se le imputa al requirente,



puesto que impediría la aplicación de toda sanción administrativa o multa al infractor de la legislación urbanística.

Junto a lo indicado, la requerida detalla antecedentes del proyecto inmobiliario "Proyecto Chaguay" que la empresa requirente habría materializado en un extenso predio rural de 400 hectáreas en la comuna de Lo Barnechea, el cual contemplaría la habilitación de 16 kilómetros de caminos interiores, redes de distribución de agua potable, electricidad, telecomunicaciones, estanques de acumulación y posterior construcción de más de 150 viviendas, en abierta infracción a la prohibición de formar núcleos urbanos fuera del límite urbano comunal.

Destaca la gravedad de la infracción a la legislación urbanística contemplada en el artículo 55 de la LGUC, que motiva la denuncia infraccional seguida contra la empresa requirente ante el Juzgado de Policía Local. Indica que la aplicación del artículo 20 de la misma ley permite sancionar adecuadamente esa infracción a través de la multa que determine prudentemente el juez dentro de los márgenes legales.

Por medio de los razonamientos esgrimidos por ese Tribunal en fallos en torno a la impugnación al artículo 20 de la anotada ley, destaca que la norma impugnada confiere parámetros y facultades al juez para determinar multas pecuniarias razonables y proporcionales al caso concreto, ejerciendo dentro de los márgenes legales la discrecionalidad jurisdiccional que el legislador le ha conferido con la legítima finalidad de establecer sanciones disuasorias para desincentivar infracciones al ordenamiento urbanístico.

Por ello, solicita el rechazo del requerimiento de inaplicabilidad deducido sobre la base de las recientes decisiones que han declarado la constitucionalidad de la norma impugnada y su aplicación en casos similares al presente, y argumentando que su aplicación en la causa pendiente sería conforme a la Carta Fundamental. Asimismo, advierte que la eventual inaplicabilidad dejaría impune la grave vulneración a la legislación urbanística que se imputa a la empresa requirente.

A fojas 2652, por decreto de 14 de septiembre de 2023, se trajeron los autos en relación.

A fojas 2679 rola inhabilidad de 16 de octubre de 2023, de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato, para conocer y resolver en estos autos.

A fojas 2680, en presentación de 16 de octubre de 2023, la parte requirente acompaña informe en derecho elaborado por los profesores Juan Colombo Campbell y Enrique Navarro Beltrán, titulado "Informe acerca de la constitucionalidad del artículo 20 de la LGUC, que faculta al juez de policía local para imponer una sanción –a beneficio municipal– cuyo contenido sería contrario a los principios que garantiza la Constitución Política en las disposiciones que forman parte del derecho



constitucional económico y en especial al principio de proporcionalidad”, junto a normativa relevante que refiere en el anotado escrito.

A fojas 2798, en presentación de 19 de octubre de 2023, la parte del Consejo de Defensa del Estado, acompaña documentos académicos de la profesora Rosa Fernanda Gómez González que, explica, inciden en la resolución del asunto constitucional de autos.

A fojas 2820, en escrito de 24 de octubre de 2023, la parte requirente acompaña una sentencia del Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea y un oficio de la Dirección de Obras Municipales de dicho Municipio, documentos que incidirían en la resolución del requerimiento.

A fojas 2833, en presentación de 31 de octubre de 2023, la parte de la I. Municipalidad de Lo Barnechea acompaña informe N° 013, de 30 de octubre de 2023, de la Dirección de Obras de dicho Municipio.

A fojas 2876, en escrito de 9 de noviembre de 2023, la parte requirente hace presente diversas consideraciones en torno al informe acompañado a fojas 2833, las que pide se tengan presentes al resolver estos autos.

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

En Sesión de Pleno de 25 de octubre de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado César Ramos Pérez; por la parte de la I. Municipalidad de Lo Barnechea, del abogado Mauricio Cisternas Morales; y por la parte del Consejo de Defensa del Estado, del abogado Javier Muñoz Saguas. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme certificación de fojas 2823 del relator.

#### **Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que la requirente, Desarrollos La Dehesa SpA, solicita se declare la inaplicabilidad del artículo 20 inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcción, que establece el rango de las sanciones aplicables a las infracciones a la misma normativa, así como a su ordenanza y a los instrumentos de planificación que se apliquen en las respectivas comunas. Su reclamo de constitucionalidad, en suma, se refiere a una supuesta falta de criterio de valorización o graduación de la multa a imponer, lo que vulneraría las garantías de proporcionalidad, legalidad y tipicidad protegidas en el artículo 19 N°s 2 y 3 de la Carta Fundamental.

**SEGUNDO:** Que lo primero en que cabe reparar, con relación a este requerimiento, es que el caso concreto planteado nada tiene que ver con la cuantía de la multa que se llegue a aplicar, sino con la existencia o inexistencia de una infracción.



La gestión pendiente, ante el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea, es un proceso sobre denuncia infraccional en la que la denunciada –misma requirente actual- niega haber cometido infracción alguna, y en la propia audiencia de alegatos ante nuestros estrados el núcleo de la cuestión parecía ser si la empresa Desarrollos La Dehesa SpA establecía, o no, un nuevo núcleo urbano al margen de la planificación comunal, o qué importancia y valor tenían las autorizaciones previas obtenidas para subdividir, todo lo cual es absolutamente ajeno al punto de la determinación de multas, problema al que el requirente parece adelantarse, cuando en verdad está en **una** fase previa. En efecto, si la parcelación no busca establecer, ni establece en los hechos, un nuevo núcleo urbano, la cuestión se transforma en un tema de legalidad que se grafica en la pregunta de por qué aplicar las sanciones del artículo 20 de la Ley de Urbanismo y Construcción a un caso que queda fuera de sus supuestos. Por cierto, ese asunto, de legalidad, y no de constitucionalidad, debe ser resuelto por la judicatura de fondo.

**TERCERO:** Que lo anterior obliga a analizar la constitucionalidad de la norma en abstracto, pues aún no hay aquí un caso concreto en el que se la esté aplicando, como para apreciar sus características. A todo evento, la disposición atacada no contradice ni infringe ninguna de las garantías constitucionales esgrimidas por la parte actora. En efecto; como ya lo dijera este Tribunal en sus autos 13.318-2022, no existe, ante todo, ninguna vulneración al principio de legalidad, porque el artículo 20 de la Ley de Urbanismo supone la tipificación previa de la conducta infractora. De hecho su tenor comienza diciendo “Toda infracción a las disposiciones de esta ley...” Es decir, para que las sanciones del citado precepto se apliquen, se requiere que se haya infringido una norma concreta, preestablecida en la misma ley, en su ordenanza o en los instrumentos de planificación territorial. El particular afectado siempre ha de ser imputado respecto de un hecho tipificado como infracción, y en el caso que nos ocupa, como lo demuestra la gestión pendiente, lo fue efectivamente. Sabe, pues, cuál es el cargo y qué infracción típica se le atribuye, y es ese cargo el que niega, y de él se defiende. Y desde luego esa imputación no se encuentra en el artículo 20 atacado, precisamente porque esta no es la norma que aporta la tipicidad de la conducta, sino solo la que establece, como segundo paso, la sanción eventualmente aplicable, opción de técnica legislativa no solo plenamente constitucional y legítima, sino además muy común. La norma típica que sustenta la imputación formulada contra la requirente es el artículo 55 inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, disposición que no está en cuestión ante nuestra sede.

**CUARTO:** Que adentrándonos ahora en lo que es el núcleo del reclamo contra el precepto del artículo 20, esto es que no dispondría de parámetros suficientes como para determinar la sanción, y de que por tal razón se faltaría a los principios de legalidad y de proporcionalidad, conviene remitirnos de nuevo a la sentencia del rol 13.318-2022 de este Tribunal, y por lo demás también a los fallos de los roles 13.402-2022 y 13.043-2023, todos los cuales coinciden en concluir que la norma sí contiene parámetros y de hecho parámetros objetivos para especificar la sanción, y que, por lo demás, la apreciación de la proporcionalidad debe analizarse a la luz del caso



concreto, cosa aquí imposible, por lo ya dicho en cuanto a que lo que se debate en la gestión pendiente es la existencia misma de una infracción, y no la cuantía de una multa.

**QUINTO:** Que, ahondando en el tema de la estructura y razón de ser de la norma del artículo 20 inciso primero de la Ley de Urbanismo y Construcciones, reparemos, primero, en que el legislador busca ajustar las construcciones a las exigencias legales y reglamentarias, y por eso toma, como primer parámetro de determinación de la multa el presupuesto de la obra, al que se refiere el artículo 126 de la misma Ley. Ese primer paso parece completamente acertado, acorde con la Constitución y además con la lógica de todo el sistema jurídico, en general, primero, y en particular, relativo a las normas de la construcción, después. La ley aquí, entonces, no solo busca incentivar el cumplimiento del ordenamiento específico, sino que se guía por sus caminos, recurre a sus propios elementos, de manera que queda asegurado al infractor que sí ha iniciado su obra por los senderos legales, presentado el presupuesto cuya tabla de costos también está regulada, una gradación de multa que no podrá alejarse de ese presupuesto y, dentro de él, no será inferior a su 0,5% ni superior al 20%, lo cual no es de ninguna manera una escala de desmesurada extensión ni provoca, por tanto, ni aun de modo abstracto, un problema constitucional relativo al principio de legalidad, ni tampoco al de proporcionalidad.

**SEXTO:** Que, ahora, si la obra no cuenta con presupuesto, hipótesis que supone una construcción clandestina (sea por directamente oculta, sea por disfrazada de otro tipo de obra que no requiriera el presupuesto), la ley da dos posibilidades al juez; una es hacer tasar por peritos la construcción, y la segunda es aplicar directamente una multa en unidades tributarias mensuales. La primera opción, contra lo que dice el requirente, lejos de constituir una infracción a alguna garantía constitucional, precisamente asegura que se opere recurriendo a un parámetro técnico, alejando la posibilidad de arbitrariedad judicial. Obviamente, como con todo dictamen pericial, será el juez de fondo el encargado de apreciar la seriedad de tal informe. De este modo, el debido proceso está totalmente salvaguardado. La segunda posibilidad –aplicación directa de una multa en unidades tributarias- tampoco, ni aún en abstracto, establece una escala de dimensión desmesurada, y es evidente que en el caso concreto es donde se podrá apreciar si la imposición del castigo supera o no los límites de la proporcionalidad.

**SEPTIMO:** Que todo lo anterior se ha dicho sin considerar, inclusive, un elemento central: la sanción aplicable la ha de regular el juez no solo atendiendo al estricto precepto objeto del requerimiento, sino también a lo prescrito por la Ley N° 18.287. No ha de olvidarse que el Derecho conforma una unidad que se construye a partir de la multiplicidad de sus normas, todas interconectadas y ninguna posible de separar del universo que la contiene. Así pues, el artículo 17 de la ley recién citada obliga al Juez de Policía Local a fundamentar sus fallos, estableciendo las consideraciones de hecho y de derecho que los sustenten, de modo tal que será en esa



sede donde tendrá que determinarse el quantum final de la multa, razonándose acerca de por qué se aplica en el rango que se elija. No es necesario decir, por lo demás, que la sola alusión al valor del presupuesto, o a la tasación por peritos, que contiene el artículo 20 aquí impugnado, con toda claridad importa un mandato para el juez de regular la multa, de menor a mayor, según menor o mayor sea ese valor de la obra infractora. La proporcionalidad, pues, está perfectamente resguardada, tanto por ese mandato implícito recién referido, como por el deber del juzgador de fondo, de razonar al respecto.

**OCTAVO:** Que, siempre con relación a ese deber de ajustar la sanción en base a la proporcionalidad, con los parámetros que entrega suficientemente la ley, tampoco debe olvidarse que la resolución del Juez de Policía Local queda sujeta a la posible revisión de la Corte de Apelaciones, mediante el más amplio de los recursos –el de apelación– de suerte tal que el debido proceso está totalmente asegurado.

**NOVENO:** Que, por fin, de seguirse la tesis del requirente, en caso de existir una infracción, cosa que aquí no está determinada y cuya determinación es precisamente el tema en la gestión pendiente, lo que se tendría sería impunidad pura y simple respecto de la hipotética falta, porque si la obra fuere ilegal, por constituir efectivamente un nuevo reducto urbano, no se le podría aplicar, en sede de Policía Local, multa alguna. No cabe confundirse con alusiones a otro tipo de vías, como la penal que se mencionó ante estrados, porque si una conducta constituye ilícitos de diversa índole, como por ejemplo penal, civil, disciplinaria, ambiental o, como en este caso se pretende por los denunciantes ante la justicia de fondo, del orden administrativo-urbanístico, entonces las responsabilidades son también diversas, y en qué casos proceda aplicar la regla del *ne bis in dem*, y en qué casos no, será cuestión de fondo, pero a priori no puede desecharse la idea de que el caso, de ser infracción, se quedaría sin sanción en la vía que le corresponde ahora, que es la única en la que el artículo 20 impugnado tiene aplicación, so pretexto de que en otras acciones, relativas a responsabilidades de otro orden, sí habría sanciones disponibles. Un efecto de tal importancia y de tan indeseable resultado –pues la norma típica seguiría en pie pero caería la sancionatoria, con lo cual la primera resultaría evidentemente inútil– no puede admitirse sobre la sola base de que la regla de determinación de la multa parezca entregar escalas demasiado amplias, lo que no pasa de ser una estimación subjetiva del requirente, que el tribunal no comparte, y que además obvia todo lo que aquí se ha dicho en cuanto a la relación de esas escalas con el valor de la obra, criterio que también se refiere a la determinación concreta de la pena, dentro de los límites abstractos de la ley, y a la sujeción a consideraciones y razonamientos con que el juez debe concretar la multa final, y, finalmente, con el control que a través del recurso de apelación puede hacerse, también, de ese ejercicio.

**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 LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. QUE SE **ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO** DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

**DISIDENCIA**

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

1°. Que, la gestión judicial pendiente de estos autos constitucionales -Rol N°1729-15 2022 del Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea- tiene su origen en una denuncia efectuada por la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (fs. 334 y ss.) en contra de Desarrollo La Dehesa SpA (requirente en estos autos), por infracción del artículo 55, inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (*en adelante LGUC*); en el contexto de que el Proyecto Chaguay (propiedad del requirente) se encuentra emplazado en las áreas de preservación ecológica de la comuna de Lo Barnechea. Solicitando al tribunal que se impongan las multas que en derecho correspondan, en virtud del artículo 20 de la LGUC.

Cabe señalar que la denuncia se encuentra en tramitación y con autos pendientes de fallo;

2°. Que, la parte requirente indica que por la supuesta infracción al artículo 55 de la LGUC arriesga las penas indicadas en el artículo 20, inciso primero de la LGUC, norma que no establece ningún tipo de criterio de valorización ni graduación, ocasionando la infracción de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Por consiguiente, impugna el citado artículo 20, precepto que es del siguiente tenor:



*“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.” (Énfasis agregado a fs.7);*

3°. Que, la requirente estima que se infringe el artículo 19 N°3, en sus incisos sexto, octavo y noveno de la Constitución, toda vez que “la sanción contenida en dicha norma carece de la determinación previa, cierta y hecha por la ley, que la Constitución exige” (fs. 28).

Sostiene que el precepto “no dispone de criterios legales objetivos que permitan determinar la cuantía específica de la sanción aplicable y de una base de cálculo cierta y verificable ex ante, vulnerando la seguridad jurídica, al no permitir a mi representada -como destinataria de la norma respectiva- prever con exactitud la multa esperable frente a los hechos imputados como infracción bajo tal normativa y que podrá imponerle el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea en el caso concreto” (fs. 28-29).

Además, señala que la norma resulta ser indeterminada, encontrándonos ante una ley sancionatoria abierta. Los límites inferiores y superiores de las posibles multas aplicables son extremadamente amplios, sin contener ningún parámetro objetivo para que el juez pueda determinar el monto específico de la multa a imponer en el caso concreto (fs.29). Como consecuencia, se vulneraría el principio de proporcionalidad, toda vez carece de criterios y parámetros de objetividad para la graduación y concreción de la sanción en ella contenida (fs.31).

Finaliza señalando que el precepto jurídico objetado no establece clasificación alguna en cuanto a la gravedad de las infracciones a las que alude, así como tampoco dispone de criterios objetivos vinculantes para el ente sancionador a efectos de determinar la cuantía de la multa a imponer, de modo tal que se asegure una correspondencia entre la conducta imputada y la sanción impuesta (fs.32);

4°. Que, este Tribunal ha conocido previamente de impugnaciones a este precepto legal (STC Roles N°13.402, 13.318, 12.234, 12.158, 10.922, 9171, 9129, 8278, 2648, entre otras), argumentos que se deben considerar para determinar si en la especie, se vulnera la Constitución en el caso concreto.

Esta Magistratura Constitucional ha manifestado que el artículo 20 de la LGUC establece un esquema sancionatorio, en relación a las multas que el juez ha de aplicar frente a las infracciones indicadas. En él cabe distinguir si hay o no presupuesto de la obra, del artículo 126 LGUC; si así fuere, la multa no podrá ser



inferior al 0,5% ni superior al 20% del referido presupuesto. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito, caso en que la multa no podrá ser inferior al 0,5% ni superior al 20% de la tasación. Otra opción es aplicar una multa que no sea inferior a 1 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales. Nada dice la norma jurídica cuestionada acerca de los criterios que deberá considerar el tribunal para la determinación de la multa. Al respecto, se limita a fijar un valor mínimo y un valor máximo para ésta;

5°. Que, en el caso concreto se aprecia que el hecho reprochado al requirente consiste en una infracción del inciso segundo del artículo 55 de la LGUC, lo cual constituye un ilícito de peligro, estableciendo un criterio de no urbanización, caracterizando al suelo rural como no edificable.

De esta forma, el Proyecto Chaguay “configura una infracción patente a la normativa urbanística, toda vez que la apertura de calles, potencial número de viviendas proyectadas y emplazamiento del Proyecto en el sector regulado por el PRMS como Área de Preservación Ecológica de la comuna de Lo Barnechea, permiten inferir fundadamente que estamos ante la formación de un núcleo urbano no planificado en el área rural especificada entre las comunas de Colina y Lo Barnechea” (fs.345).

Cabe tener presente que se realiza la denuncia ante el Juzgado de Policía Local de Lo Barnechea, encontrándose pendiente de fallo la causa referida en un considerando anterior; de esta forma la norma objetada que fija ciertos márgenes, pero no permite al juez considerar factores objetivos para determinar la sanción, aún no es aplicada por el juez respectivo.

Corresponde determinar a estos Ministros si esta falta de criterios para la fijación de la multa vulnera la Constitución;

6°. Que, resulta atinente señalar que en esta clase de sanciones tienen plena aplicación los principios del orden penal que tienen una base constitucional, uno de los cuales es el principio de proporcionalidad, lo que conlleva a que el juez, en la aplicación de una sanción, está sometido a parámetros objetivos, lo que asegura al justiciable una decisión razonable respondiendo a lo que la doctrina denomina “discrecionalidad deslindada”;

7°. Que, el artículo 19 N°3, inciso sexto, constitucional, reconoce el principio de proporcionalidad, toda vez que la justicia y racionalidad que allí se predica para todo procedimiento e investigación previa, se comunica -sin solución de continuidad- al acto administrativo decisorio o a la sentencia que afinan tal proceso (STC Rol N°10.922, c.13).

El principio de proporcionalidad en materia de sanciones o penas corresponde a 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, c. 7°).

Una de las sentencias referidas precisa 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, c. 28°);

8°. Que, desde las exigencias emanadas del principio de proporcionalidad a que se ha aludido en los considerandos precedentes, el precepto legal impugnado resulta inconstitucional, en el caso considerado, 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°) (STC Rol N°12.234, disidencia c.10);

9°. Que, de este modo y como se ha señalado en los fallos citados, el artículo 20 objetado no satisface las garantías mínimas que permitan sancionar adecuadamente una conducta infraccional, desde que su texto no establece un marco de justicia y racionalidad que permita al Juez de Policía Local abandonar la mera intuición y ajustar la sanción en medida con la infracción. Así entonces, resultan comprobados los dos aspectos que mueven a estos jueces disidentes a acoger un requerimiento de esta índole. En primer término, el que la norma cuestionada no considere ni siquiera la gravedad de la infracción para modular la cuantía de la multa que dispone, ya que no especifica límites dentro de los cuales la multa pueda aplicarse en relación a precisas conductas, de carácter más o menos graves, a lo que se añade la inexistencia de otros criterios o parámetros de graduación, a partir de los cuales los Juzgados de Policía Local puedan, dentro de cada margen o marco punitivo previamente fijados, morigerar o agravar la concreta sanción al infractor (STC Rol N°10.922, c.17);



10°. Que, la omisión del artículo 20 de la LGUC de criterios neutrales, reproducibles y verificables en orden a la determinación de la multa a aplicar en el caso concreto, por el Juez de Policía Local de Lo Barnechea, lo que deja en evidencia la falta de proporcionalidad de la sanción, de tener lugar ella, además, se añade un problema de efectiva imparcialidad en tanto dicho juez es un funcionario que forma parte de la estructura organizacional de la Municipalidad. De esta forma “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” (cita contenida en STC Roles N°12.234 y 2648, c.19);

11°. Que, atendido lo precedentemente expuesto, realizado el examen de constitucionalidad pertinente, estos jueces constitucionales estiman que el precepto legal censurado en el caso considerado, en su aplicación produce efectos contrarios a la Constitución, por lo que la acción de inaplicabilidad deducida debe acogerse.

### PREVENCIÓN

**El Suplente de Ministro, señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, concurre a la mayoría por rechazar el requerimiento sin compartir lo señalado en los considerandos 3° al 8° y teniendo en consideración particularmente las circunstancias del caso concreto:**

1°. En efecto, habiéndose declarado inadmisibile la impugnación del artículo 55 inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones —que refiere al deber administrativo de evitar el surgimiento de nuevos núcleos urbanos no urbanísticamente planificados como consecuencia de las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales— el requerimiento pierde el complemento íntimo que necesita el otro precepto impugnado en lo que toca al reproche de falta de legalidad y tipicidad.

2°. Que, con relación al caso concreto, el volumen de las obras necesarias para 142 parcelaciones en terrenos rurales se distancia con largueza de los precedentes conocidos por este Tribunal y donde los resultados fueron favorables para los requirentes. Así, los casos se han referido a un local (STC Rol N° 2.648), una construcción (STC Rol N° 8.278), un inmueble (STC Rol 9.129) y uno o seis galpones (SSTC Rol N° 9.171 y N° 10.922, respectivamente), ellos preferentemente en zonas urbanas.

3°. Si bien la norma sancionatoria (y disuasoria) contenida en el precepto impugnado puede muchas veces generar efectos inconstitucionales (como ha sido el caso de multas virtualmente expropiatorias en la STC Rol N° 8.278 o los casos en que este Suplente de Ministro ha concurrido con su voto minoritario por acoger en las SSTC 12.996, 13.043, 13.318 y 13.402), las características del caso concreto, en el que



además concurre un área sometida a protección oficial en los términos del artículo 10 de la ley N° 19.300, no arrojan evidencia suficiente para demostrar el efecto contrario a la Constitución que sostiene el requirente a fojas 1 y siguientes.

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ. La disidencia fue escrita por el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

La prevención a la sentencia fue redactada por el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 14.499-23-INA**

0002896

DOS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS

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, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



**7911C5C6-3EDA-4B49-8B4E-69DCF37B3FA9**

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.