

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.445-2024

[17 de junio de 2025]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 2° INCISO
PRIMERO DEL D.L. N° 3.516, DE 1980, QUE ESTABLECE NORMAS
SOBRE DIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS**

INMOBILIARIA E INVERSIONES AYELÉN LIMITADA
**EN EL PROCESO CAUSA ROL N° 157- 023-POLICÍA LOCAL, DE LA CORTE DE
APELACIONES DE RANCAGUA**

VISTOS:

Que, con fecha 9 de mayo de 2024, Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 2° inciso primero del D.L. N° 3.516, de 1980, que establece normas sobre división de predios rústicos, para que ello incida en el proceso causa Rol N° 157-2023-Policía Local, de la Corte de Apelaciones de Rancagua.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente, en su parte destacada:

***“Decreto Ley N° 3.516, de 1980, que establece normas sobre división
de predios rústicos***

(...)

“Artículo 2º- Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

(...)

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

La requirente acciona en el marco de un procedimiento infraccional sustanciado ante el Juzgado de Policía Local de Litueche en el que mediante sentencia de fecha 29 de junio de 2023 se le impuso una multa de \$39.606.813.700 por una supuesta infracción a lo dispuesto en los artículos 1º y 2º D.L. 3.516, en relación con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Explica que se dedujo apelación por la requirente y otra inmobiliaria, denominada Administradora Punta Puertecillo SpA., con quien fue condenada solidariamente. El recurso se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Rancagua.

La requirente expone que el procedimiento infraccional objeto de la gestión pendiente tuvo origen en una denuncia presentada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de O'Higgins en abril de 2019 ante el Juzgado de Policía Local de Litueche. La denuncia se refería a una parcelación rural realizada en la comuna de Litueche, específicamente el denominado proyecto "Punta Puertecillo", con una superficie de 216,84 hectáreas, el cual fue subdividido mediante Resolución SAG 1/2015 de 5 de enero de 2015 en 296 lotes de una cabida de 5.000 metros cuadrados cada uno.

Señala que dicha parcelación fue realizada por la requirente hace más de 10 años al amparo del D.L. 3.516, contando con la certificación expedida por el Servicio Agrícola y Ganadero como lo exige la normativa, siendo el plano debidamente inscrito en el Registro del Conservador de Bienes Raíces de Litueche. Asimismo, indica que a cada uno de los lotes resultantes de la división se les asignó un rol del Servicio de Impuestos Internos y fueron inscritos en el mencionado registro conservatorio.

Una vez realizada la subdivisión, Ayelén comenzó a vender los terrenos resultantes de la misma, libres de toda edificación, incluyendo en las

respectivas escrituras de compraventa una cláusula expresa indicando que el lote respectivo quedaba afecto a la prohibición de cambio de destino agrícola.

Estos hechos son los que fundan la imposición de una multa que expone la requirente asciende a más de US\$ 45 millones a la fecha del fallo.

Arguye la existencia de contravenciones constitucionales. Destaca que en la especie se impuso –con toda probabilidad– la multa más alta que jamás se haya cursado en la historia de nuestro país –muy superior a las impuestas en bullados casos de colusión, de infracción a las leyes que rigen el mercado de valores, a la legislación laboral, ambiental y sanitaria, y a la de protección de los derechos de los consumidores, según refiere a fs. 1.

1. Se infringe el principio de legalidad, tipicidad y predeterminación normativa, así como el de seguridad y certeza jurídica, toda vez que, conforme al precepto legal impugnado, en su aplicación al caso concreto, la multa se calcula como un porcentaje de una cantidad completamente incierta e indeterminada al momento de la comisión del ilícito.

Conforme al precepto que se impugna, la multa es el “200% –el doble– del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa”, y no el vigente al tiempo de haberse cometido la infracción. No se especifica un rango –desde y hasta un cierto monto– para permitir a los jueces del fondo graduar el quantum de la multa en función de las particularidades de la situación concreta, ni tampoco los parámetros o factores que debiesen ser considerados para tales efectos.

La Carta Fundamental asegura, en su artículo 19 N° 3, que las sanciones o penas deben encontrarse previstas en una ley promulgada (y vigente) al tiempo de cometerse el ilícito, de modo que los particulares puedan conocer *ex ante* –es decir, por anticipado– las consecuencias de sus conductas.

Justamente sobre estas bases, este Tribunal ha discurrido acerca del mandato de predeterminación normativa, señalando que éste afecta tanto a la tipificación de las infracciones como a la correlación necesaria que debe existir entre los ilícitos y las sanciones consiguientes, de manera de predecir, con la suficiente certeza, el tipo y grado de la sanción determinada aplicable eventualmente. Ello en Sentencia del E. Tribunal Constitucional de fecha 29 de septiembre de 2016, recaída en los autos Rol N° 2922-2015.

Lo razonando conecta con la garantía de la seguridad jurídica del artículo 19 N° 26 de la Carta Fundamental, en cuanto ésta “alude a la posibilidad subjetiva de conocimiento del Derecho por parte de sus destinatarios, a partir del cual son capaces de organizar su conducta presente y programar

expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad”.

La multa –la sanción, en definitiva– se calcula en base a un valor futuro, incierto, y esencialmente variable, que se determina en función de los vaivenes del mercado y de una multiplicidad de factores, de la más diversa naturaleza, que son considerados y ponderados, de tiempo en tiempo, por una autoridad de naturaleza administrativa, como es el Servicio de Impuestos Internos.

En su aplicación al caso concreto, Ayelén fue sancionada al pago de una multa cuya cuantía no era conocida al tiempo de haber incurrido en el supuesto ilícito, siendo calculada sobre la base de un avalúo determinado por la autoridad administrativa más de 10 años después, conforme a una serie de variables que dependen de cuestiones de la más diversa naturaleza. Es más, la cuantía sigue indeterminada a la fecha, pues conforme al precepto legal que se impugna, será sólo al momento del “pago” cuando su cuantía quede definida.

Entre la época de la subdivisión y la fecha de la condena, la multa aplicada a Ayelén aumentó en más de 13.000 veces (un 1.320.000%); lo que constituye un incremento exponencial e imprevisible, desproporcionadamente mayor a la variación que experimentó el IPC para el mismo período (45%, aprox.).

2. La aplicación del precepto legal impugnado produce una manifiesta infracción a las garantías constitucionales del debido proceso.

En la especie, el procedimiento seguido ante el Juzgado de Policía Local de Litueche se inició largos años después de cometido el supuesto ilícito, y duró cuatro años en tramitarse, tiempo durante el cual los avalúos de los predios, y por ende, el monto de la multa, fue en aumento.

Lo anterior contraviene el artículo 19 N° 3, inciso 6°, de la Constitución, toda vez que no resulta “racional” ni “justo” que, producto de la sola demora del juicio, el monto de la multa haya experimentado un significativo aumento, sin que Ayelén haya podido esgrimir defensa alguna para impedir que ello ocurriera, y tampoco, para impedir que la multa pueda seguir subiendo después de la sentencia y hasta la fecha de su pago, mientras se tramitan –desde luego– los recursos procesales que legítimamente ha interpuesto. Lo anterior obedece a que conforme el precepto impugnado, la multa no se determina conforme al avalúo vigente al tiempo de la infracción, evolucionado –en este caso muy al alza– con el paso del tiempo.

3. Adicionalmente, se infringe el principio de proporcionalidad, recogido –entre otros– en los números N°s 2, 3 y 26 del artículo 19 de la Constitución.

El precepto legal impugnado contempla una multa única, y no un rango que hubiere permitido al tribunal graduar el quantum de la sanción en mérito de las circunstancias propias del caso concreto y de criterios predefinidos por el legislador, que tampoco existen.

Contempla el precepto legal impugnado una multa única –y sin un tope cognoscible al tiempo del ilícito– para sancionar cualquier clase de infracciones, cualquiera sea su gravedad, a cualquiera de las disposiciones contenidas en el D.L. 3.516, *“cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero”*. No obstante, son inconstitucionales aquellas leyes que entregan a la discreción del juez la determinación de la pena, como aquellas leyes que imponen al juez penas fijas o únicas, impidiéndole graduarlas en función de las circunstancias concretas.

El Juez de Policía Local aplicó la sanción de manera automática según el cálculo que hizo de la misma, sin haber realizado ejercicio de graduación ni ponderación alguno. La multa se aplica a “cualquier” incumplimiento a lo dispuesto en el D.L. 3.516. Ello, en circunstancias que dicho cuerpo normativo contempla obligaciones y prohibiciones de diversa naturaleza, existiendo diferencias sustanciales en cuanto a la gravedad, al disvalor y a los efectos derivados de infringir unas u otras.

El monto de la multa excede con creces el monto máximo de las multas que pueden imponerse conforme a una multiplicidad de otras leyes sectoriales que protegen bienes jurídicos de igual o mayor valía.

La multa impuesta en aplicación del artículo 2° del D.L. 3.516 excede en 6161% el máximo de la multa que puede imponerse para reprimir infracciones al Código Sanitario; en un 5117% a la multa máxima de la Ley General de Servicios Sanitarios por infracciones que pongan el peligro o que afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios; en un 6161% a la multa máxima prevista en la Ley N° 18.168 que rige las telecomunicaciones; en un 997% a la multa máxima prevista en el D.L. N° 3.538 que sanciona a las sociedades anónimas y empresas bancarias sujetas a la fiscalización de la Comisión del Mercado Financiero.

4. Se infringe el principio del *non bis in idem*, toda vez que la requirente ya fue sancionada por la Excma. Corte Suprema (Rol N° 14.568-2021) por los mismos hechos, aplicándosele una multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales.

En efecto, mediante sentencia de reemplazo de fecha 25 de noviembre de 2022, dictada en los autos Rol N° 14.568-2021, la E. Corte Suprema impuso a Ayelén una multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales, por haber infringido la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente.

La concurrencia de la triple identidad entre la sanción impuesta por la E. Corte Suprema y la impuesta, en la gestión pendiente, por parte del Juzgado de Policía Local de Litueche, resulta manifiesta.

En primer lugar, concurre la identidad de sujetos, por cuanto en ambos casos se sancionó a la misma persona jurídica: a Ayelén –y solidariamente, además, a la APP.

En segundo lugar, concurre la identidad de conducta, pues la E. Corte Suprema y el Juzgado de Policía Local de Litueche sancionaron el mismo hecho, esto es, la ejecución de un proyecto de subdivisión en una zona rural, supuestamente en contravención a las disposiciones del D.L. 3.516.

Y, en tercer lugar, también concurre la identidad de fundamento, la cual, “según la mayoría de los autores, se reconduce a la semejanza de los bienes jurídicos protegidos por las diversas normas sancionatorias, o entre los intereses tutelados por ellas”.

Como se lee de la sentencia de la E. Corte Suprema, Ayelén fue sancionada por haber ejecutado un proyecto con un fin habitacional y turístico, sin haberlo sometido previamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como lo ordenaba el artículo 10 letra g) de la Ley N° 19.300. La norma infringida tiene un objetivo preventivo y tutelar del medioambiente. Por su parte, el D.L. 3.516 persigue el mismo objetivo al prohibir, en sus artículos 1° y 2°, que en suelo rural se ejecuten obras de urbanización o con fines turísticos, ordenando que se debe observar lo dispuesto en los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Y es que la normativa urbanística, como es el D.L. 3.516 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tiene un claro fin tutelar del medioambiente

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 30 de mayo de 2024, a fojas 42, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Posteriormente, fue declarado admisible por resolución de fojas 80, de fecha 27 de junio de 2024, confiriéndose traslados de fondo a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados.

Administradora Punta Puertecillo SpA. formula observaciones a fojas 92 solicitando sea acogido el requerimiento de autos.

A fojas 93, en presentación de 19 de julio de 2024, la parte del Consejo de Defensa del Estado, en representación del Fisco de Chile, formula observaciones al requerimiento y solicita su rechazo.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

Sostiene que el requerimiento debe ser desechado pues el precepto legal impugnado no vulnera de forma alguna las normas constitucionales denunciadas por la requirente. Argumenta que las alegaciones del requerimiento escapan del sentido y alcance de la determinación de inconstitucionalidad de determinada norma, planteando en realidad una disconformidad con la determinación que hizo el Juez de Policía Local respecto de la cuantificación de la sanción.

En cuanto a la supuesta vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, indica que la norma establece claramente la conducta antijurídica y típica, y la sanción ante su realización. Agrega que ya este Excmo. Tribunal, en sus autos 13.318-2022, señaló en un caso similar que no existe vulneración al principio de legalidad cuando la tipificación de la conducta infractora es previa y clara.

Respecto a la proporcionalidad, sostiene que la multa refiere explícitamente su proporcionalidad, la que está dada por el valor del avalúo fiscal del predio. Argumenta que a mayor terreno corresponde mayor reproche y valor de la sanción, y por el contrario ante un terreno menor, más leve es la condena, estableciendo la norma una fórmula de cuantificación de la sanción asociada directamente al avalúo fiscal del inmueble.

En relación con alegaciones relacionadas con vulneración al debido proceso, señala que de la sentencia dictada y del propio proceso podrá observarse que la participación de la contraria ha sido prolífera, presentando escritos tanto la Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada como la Administradora Punta Puertecillo SpA.

Finalmente, sobre la alegación del quebrantamiento del principio *non bis in idem*, expone que la sanción aludida por la requirente es una sanción fijada por la Corte Suprema que dice relación con el quebrantamiento de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, siendo por tanto infracciones a cuerpos normativos diversos.

Concluye señalando que la inaplicabilidad solicitada podría acarrear la impunidad de una conducta grave, toda vez que la facultad de aplicar una sanción ante la infracción a un deber contenido en la normativa aplicable es una atribución que el legislador ha delegado exclusivamente al Juez de Policía Local, por lo que una eventual inaplicabilidad significaría que los infractores quedarían impunes.

A fojas 110, por decreto de 26 de julio de 2024, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 23 de enero de 2025 se verificó la vista de la causa con la relación pública, alegatos por la requirente del abogado Alejandro Parodi Tabak; por el Consejo de Defensa del Estado de la abogada Alejandra Hernández Vergara; y por la Administradora Punta Puertecillo SpA. de la abogada María de los Ángeles Lecaros Arthur.

Con fecha 24 de marzo de 2025 fue adoptado conforme certificación del Relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. Antecedentes y Conflicto de constitucionalidad

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimeros de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación del artículo 2°, inciso 1°, del Decreto Ley N. 3.516 de 1980 del Ministerio de Agricultura, que “Establece normas sobre división de predios rústicos” (en adelante D.L. 3.516), en la causa Rol N°157-2023 seguida ante la I. Corte de Apelaciones de Rancagua, resulta contraria a la Constitución.

La gestión judicial pendiente corresponde al recurso de apelación deducido por la parte requirente, Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada (en adelante Inmobiliaria Ayelén), en contra de la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado de Policía Local de Litueche de fecha 29 de junio de 2023, en la causa Rol N° V-19.220-2019, que condenó a dicha inmobiliaria y a la Administradora Punta Puertecillo SpA (“APP”) a pagar una multa ascendente a \$39.606.813.700.-, suma correspondiente al 200% del avalúo fiscal del Rol Matriz Vigente del predio dividido, más el 200% de los roles de avalúo vigentes y allegados en dicho proceso, por haber incurrido mancomunadamente en la infracción contemplada en los artículos 1° y 2° D.L. N°3.516, en relación con el

artículo 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como consta a fojas 1.036 del expediente constitucional.

Dicho proceso se originó por la denuncia ingresada al Juzgado de Policía Local de Litueche por el Secretario Regional de Vivienda y Urbanismo de la Región Libertador General Bernardo O'Higgins, a través de los Oficios N. 709, de 18 de abril de 2019, y N°845, de 15 de mayo de 2019, quién tras la fiscalización realizada en terreno el día 6 de marzo de 2019 habría constatado que la subdivisión de predios rústicos del Proyecto Punta Puertecillo, infringía el D.L N°3.516, al haberse dado un uso exclusivamente habitacional a los inmuebles y no rural como exige la norma.

SEGUNDO: El artículo 2°, inciso 1°, del Decreto Ley N. 3.516, impugnado dispone:

*Artículo 2°- Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, **equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa.** Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. [...]*

A su respecto, la actora constitucional alega, en primer lugar, que la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto vulnera el principio de legalidad, tipicidad y de predeterminación normativa, derivados del artículo 19 N°3 de la Constitución (fs 2). En segundo término, afirma que la aplicación del precepto infringe las garantías de un debido proceso contemplada en el artículo 19 N°3 (fs. 22 y ss.); en tercer término se vulneraría el principio de proporcionalidad, diferenciando primero una infracción al artículo 19 N°s 2, 3 y 26 de la Carta Fundamental, al imponer una sanción única (fs. 13 y ss); y segundo, infracción al artículo 19 N°s 2, 7, letra g), 24 y 26 de la Constitución (fs. 19 y ss.) en comparación a otras sanciones administrativas. Por último, sostiene la infracción al principio “*non bis in ídem*”, toda vez que “mediante sentencia de reemplazo de fecha 25 de noviembre de 2022, dictada en los autos Rol N°14.568-2021, la E. Corte Suprema impuso a Ayelén una multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales, por haber infringido la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente” (A fojas 25), concurriendo a su parecer, la triple identidad de sujetos, conducta y fundamento entre la sanción impuesta por la Corte Suprema y la aplicada por el Juzgado de Policía Local de Litueche.

II. Análisis de las alegaciones sobre la inconstitucionalidad del artículo 2°, inciso primero, del D.L. N°3.516 en el caso concreto

1. Infracción al principio de legalidad, tipicidad y predeterminación normativa, así como el de seguridad y certeza jurídica

TERCERO: Respecto a la supuesta vulneración al principio de legalidad, tipicidad, predeterminación normativa y certeza jurídica, derivados del artículo 19 N°3 de la Constitución. El argumento desarrollado por la requirente en este acápite dice relación con que la multa aplicable conforme al precepto impugnado no se calcula sobre la base de un valor conocido ni predeterminado al tiempo de haberse cometido la infracción, sino que conforme al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. A su juicio, la multa “se calcula en base a un valor futuro, incierto, y esencialmente variable, que se determina en función de los vaivenes del mercado y de una multiplicidad de factores, de la mas diversa naturaleza, que son considerados y ponderados, de tiempo en tiempo, por una autoridad de naturaleza administrativa, como es el Servicio de Impuestos Internos” (a fs. 12).

En relación con el principio de legalidad, esta Magistratura ha precisado que “es una cuestión asentada que el derecho administrativo sancionador se rige bajo el principio de legalidad. Ello en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y vinculado al artículo 63, N°18 del mismo ordenamiento jurídico, el cual exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública” (STC Rol N°15.419, c.8). En tanto, es innegable que debe, siempre, existir una vinculación de la Administración a la ley.

El profesor Eduardo García de Enterría nos enseña que este principio “significa no sólo que la Administración está sometida a la ley, sino que las potestades de actuación que puede utilizar la Administración para actuar, le son siempre atribuidas de modo concreto y específico por la ley. Esta norma máxima *habilita* a la Administración, definiendo el ámbito en el que puede legítimamente desenvolverse. Fuera de la ley no existen potestades administrativas de ninguna clase” (referencia en Muñoz Machado: Diccionario de Derecho Administrativo Tomo II, 1ª Edición, 2005, p.1.937).

CUARTO: A su vez, esta Magistratura también ha interpretado que “tanto el principio de tipicidad como de legalidad establecidos en los dos últimos incisos del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución, rigen, por mandato constitucional, la actividad sancionadora de la administración. De forma tal que, “sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N°3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo” (STC Rol N°437, c.16°).

En razón de lo antes expuesto, resulta pertinente examinar la forma en que se manifiestan estos elementos normativos en el caso concreto, a fin de

verificar si la aplicación de la norma impugnada, en el contexto fáctico descrito en el requerimiento, respeta efectivamente las exigencias del principio de legalidad en su doble dimensión.

En primer término, la potestad sancionatoria que se le otorga al juez y la previsión de la conducta infraccional y la sanción asociada están contempladas con anterioridad a los hechos emanan de disposiciones normativas con rango legal -D.L. N°3.516-. En particular, el artículo 2° de dicho cuerpo normativo, establece que la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios rústicos serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa, pudiendo duplicarse en casos de reincidencia. De esta forma, resulta evidente que se cumple con la exigencia de la reserva legal.

En segundo lugar, la conducta que la ley considera reproachable está descrita con suficiente precisión: “destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero” (extracto del artículo 2°, inciso 1°), el cual refiere a “predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago, Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción” (artículo 1° inciso 1°). En el caso concreto, la conducta infraccional de “Inmobiliaria Ayelén” encaja en la descripción legal, cumpliéndose de este modo con el segundo de los elementos, esto es, la tipicidad.

Al respecto, valga señalar que la sanción señalada en la norma impugnada se fundamenta en un criterio objetivo, claro y de fácil acceso para la requirente. La fijación del avalúo fiscal no corresponde a un actuar arbitrario de la autoridad, sino que a un procedimiento establecido en los artículos 3° y 4° de la Ley N°17.235, conforme a los cuales el Servicio de Impuestos Internos debe reavaluar, cada 4 años, los bienes raíces agrícolas, para ello, imparte las instrucciones técnicas y administrativas necesarias para efectuar la tasación, y confecciona tablas de clasificación de los terrenos, según su capacidad potencial de uso actual; mapas y tablas de ubicación, relativas a la clase de vías de comunicaciones y distancia de los centros de abastecimientos, servicios y mercados, y tabla de valores para los distintos tipos de terrenos de conformidad a lo señalado.

Además, el precepto impugnado en la determinación de la multa utiliza una fluctuación incluso menor y más cierta que las del mercado; ambas fluctuaciones no debiesen ser ajenas al negocio inmobiliario, rubro en el cual desarrolla su actividad la actora en estos autos.

Por último, el Tribunal Constitucional ha señalado, reiteradamente, que los principios del derecho penal, como la tipicidad y culpabilidad, son aplicables al derecho administrativo sancionador, pero con adaptaciones. En la STC N°

480-2006, el Tribunal afirmó que el principio de culpabilidad puede flexibilizarse en este ámbito, permitiendo que la mera infracción a una norma constituya suficiente base para aplicar sanciones. Ello pues, frente a una infracción, “el derecho regulatorio no actúa simbólicamente, sino por medio de la corrección (*ius corrigendi*) o inocuización (revocación o suspensión del permiso) o la disuasión por medio de costos (multa). Aquello, como bien señala Letelier, explica que el sistema de atribución sea más laxo y prescindiera de la imputación subjetiva para determinar la cuantía de la sanción” (García Palominos, G., *op. cit.*, p. 110)”.

De forma que no se puede sostener en el caso *sub-lite*, que exista una afectación al principio de legalidad ni en la dimensión sustantiva, tipicidad, ni en la formal, reserva legal, en tanto el marco normativo y sancionatorio estaba preestablecido y accesible a la requirente.

2. Infracción a las garantías constitucionales del debido proceso

QUINTO: Respecto a la supuesta infracción al debido proceso, el requirente señala que “de conformidad con el precepto impugnado, la multa se calcula no sobre la base del avalúo vigente al tiempo de la infracción, sino al vigente al tiempo de su pago, la demora en iniciar el procedimiento infraccional primero, y la demora en su sustanciación, luego, tienen una relación directa en su cuantía”.

Conforme a la doctrina asentada de esta Magistratura, la Constitución mandata al legislador a establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos. “Racional para configurar un proceso lógico y carente de arbitrariedad. Y justo para orientarlo a un sentido que cautele los derechos fundamentales de los participantes en un proceso (STC Rol N°1838-10, c. 10°). El cual, por lo menos, “debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores” (STC 1443-09, c. 11°. En el mismo sentido, STC 2323 c. 23°, STC 2452 c. 13°, STC 2743 c. 26°, STC 2791 c. 26°, STC 3309 c. 17°, STC 3119 c. 19°, STC 3338 c. 7°, STC 6411 c. 11°, STC 5878 c. 18°).

En la especie, la requirente, Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada, tuvo amplias oportunidades de defensa y contó con todas las herramientas procesales durante el juicio, tanto ante el Juzgado de Policía Local de Litueche, causa rol V-19.220-2019, cuanto, ante la Corte de Apelaciones de Rancagua, causa Rol N°157-2023. En ese entendido, la demora de un proceso judicial no

resulta imputable a un diseño legislativo que vulnere garantías constitucionales, sino a factores propios de la tramitación concreta del caso, razón por la cual no se configura infracción alguna al artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República.

3. Infracción al principio de proporcionalidad

SEXTO: En primer lugar, la requirente afirma que la aplicación del precepto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad al imponer una “multa única”, sin un rango que permita graduar el *quantum* de la sanción, “pues contempla para “cualquier” infracción –independiente de su naturaleza y gravedad– que produzca como resultado el cambio de destino de los predios, no un rango, sino que una multa única del “200% del avalúo del predio dividido” vigente al tiempo en que ésta sea pagada” (a Fojas 17). A su juicio, “el artículo 2°, inciso 1°, del D.L. 3.516 no formula distinciones, ni deja espacio para graduar la multa –“cualquier” infracción se sanciona de igual manera–, Ayelén fue sancionada con la misma pena que en los cálculos del tribunal se le habría impuesto a quien hubiese cometido las más groseras y graves transgresiones al cuerpo normativo en cuestión, lo que produce un efecto contrario a la Constitución que amerita acoger el presente requerimiento” (A fojas 18). Razones por las cuales, a su juicio, se afectan las garantías contenidas en el artículo 19 N°2, N°3 y N°26 de la Constitución Política.

Además, de lo señalado el requirente a fs. 15 y 16 transcribe jurisprudencia del Tribunal Constitucional: STC Rol N° 2658-14 (artículo 26, letra c), del D.L N°211, de 1973); Rol N°4442-18 (artículo 8 del D.L N°3.607); Rol N° 4795-18 (artículos 23, inciso primero, 25, incisos primero y segundo, y 53 C, letra b), Ley 19.496); Rol N°8018-19 (artículo 22, N°2, de la Ley 18.838) y; Rol N°13.405-22 (artículo 33, N°2, de la Ley 18.838).

En relación con dicha jurisprudencia cabe señalar que, si bien establece criterios jurisprudenciales en relación con el principio de proporcionalidad que a continuación se analizarán, ninguno de dichos pronunciamientos se refiere al precepto legal impugnado en autos y todas las decisiones han rechazado el requerimiento de inaplicabilidad solicitado en su oportunidad, a excepción de la STC Rol N°8018-19.

El derecho administrativo y en especial el administrativo sancionador, se encuentra siempre ante un debate crucial entre la salvaguardia del interés general – fin y razón de ser de la Administración – y el derecho particular de quien se supone ha cometido una infracción. En ese contexto, la “sanción administrativa debe ser adecuada y razonable, a la infracción administrativa cometida, la gravedad de ésta y a las circunstancias que ha considerado la autoridad administrativa para decretarla” (Osorio, C. (2016) *Manual de*

procedimiento administrativo sancionador. Parte General, Santiago de Chile: Thomson Reuters p. 453).

La proporcionalidad exige que exista una relación equilibrada entre la entidad de la medida aplicada y la relevancia del objetivo que se persigue mediante su adopción. Cuestión que se materializa en el caso *sub-lite*, pues la finalidad legítima de la norma es proteger la función agrícola y rural del suelo. La urbanización de predios rurales genera efectos permanentes, como pérdida de suelos fértiles, saturación de infraestructuras públicas y afectación del acceso al agua. Según la doctrina, “[c]uando se urbaniza una determinada zona, ya sea agrícola o rural, el impacto persiste durante siglos o incluso nunca llega a desaparecer. El uso de tierras agrícolas para la construcción de viviendas o infraestructuras acarrea un impacto que suele ser permanente, y sólo en algunas ocasiones reversible, pero con un coste muy elevado.” Lahoz Rodríguez, E. (2010) “Reflexiones medioambientales de la expansión urbana” (*Revista Cuadernos Geográficos*, N°46, julio 2010, p.293). Es por ello que la regulación sobre subdivisiones y urbanizaciones rurales tiene un carácter sumamente estricto que procura evitar que se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana, prohibiéndose fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, tal como lo indica el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En este sentido, el daño provocado es un elemento que concurre para fijar el monto previsto por la ley. Sumado a la reiteración de la conducta que, en cuyo caso, y de acuerdo con el inciso tercero del artículo 2° de la D.L. 3.5616, la multa establecida se duplicará. Cabe hacer presente, que el Juzgado de Policía Local de Litueche consideró que los lotes habían sido destinados a fines habitacionales, indicando que la actora “creó una figura a través de la cual ocultó la organización de un Condominio encubierto” (a fojas 1032), lo que no guarda relación con lo señalado en el artículo 1° del D.L. N°3.516 que define a los predios rústicos, como “inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal...”.

SÉPTIMO: En segundo lugar, la actora constitucional indica que se vulnera el principio de proporcionalidad y los derechos garantizados en los artículo 19 N°2, N°24 y N°26 de la Constitución Política, puesto que “el monto de la multa aplicada en virtud del artículo 2°, inciso 1°, del D.L. N°3516 excede con creces- y varias veces-el monto máximo de las sanciones pecuniarias que pueden imponerse conforme a otras leyes sectoriales que tutelan bienes

jurídicos de igual o incluso mayor valía”, para ello cita a modo ejemplar diversa normativa: art.174 del Código Sanitario; art.11 de Ley N°18.902; art.2° de Ley N°18.755; art.16 de Ley N°18.410; art. 36 N°2 del D.L. N°3538; Ley N°18.168.

La requirente, además de presentar un resumen del contenido de las normas sectoriales mencionadas y una comparación porcentual entre éstas y la multa impuesta a Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada, no desarrolla un análisis argumentativo que habilite a esta Magistratura a contar con una base suficiente para emitir un pronunciamiento fundado, de modo que cualquier pronunciamiento sería meramente conjetural. Cabe reiterar que “cualquiera invocación relativa a la infracción al principio de igualdad importa el ejercicio formal de un juicio de igualdad referencial. El primer elemento a identificar es la concurrencia de un parámetro en términos de comparación [...] en forma subsecuente, es deber del requirente construir un término de comparación que demuestre la exigencia de igualdad, que construya con precisión la situación jurídica de quien se considera discriminado y que se verifique los términos de dicha comparación” (STC 2702-14 c. 7° y 9°, respectivamente). En el mismo sentido, STC Rol N°2.921-15, c. 14°, STC Rol N°3.028-16, c. 14°.

Por otra parte, es facultad del legislador evaluar y graduar la importancia de los bienes jurídicos que estima necesarios de protección y establecer las sanciones. En dicha evaluación, podrá también ponderar la necesidad de establecer normas de carácter disuasivo, debido a los efectos irreversibles que actos como los sancionados puedan acarrear en los suelos rurales de nuestro país.

OCTAVO: Por otra parte, la requirente señala que la cuantía exorbitante es de carácter confiscatorio, trasgrediendo el art. 19 N°7 letra g) de la Constitución. Que prohíbe, por regla general, la imposición de la pena de confiscación de bienes, a excepción del comiso en los casos de asociaciones ilícitas y en los casos establecidos en la ley.

Cabe señalar que la confiscación “es el apoderamiento de ‘todos’ los bienes de una persona, que entonces pasan a poder del Estado” (Marienhoff, M. (2008) *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, 4ta ed., Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 201). La doctrina ha reconocido los siguientes rasgos distintivos de la confiscación, a saber: es una sanción penal impuesta como resultado de una sentencia judicial condenatoria dictada en un proceso criminal, que comprende a todos los bienes de propiedad del afectado y no otorga derecho a indemnización para el propietario que es privado de su dominio. Por lo que es una limitación a la propiedad privada con carácter definitivo (Celis, G. (2018) *Los bienes de Administración del Estado*, Thomson Reuters, p. 293). Conforme a ello, resulta evidente que el precepto legal impugnado no configura un acto de confiscación, toda vez que la figura legal no

implica una sanción penal impuesta por sentencia judicial en el marco de un proceso criminal.

NOVENO: Por último, al no haberse acreditado una transgresión a los derechos fundamentales consagrados en los numerales 2°, 3° y 24° del artículo 19 de la Constitución, debe concluirse que tampoco se configura una infracción alegada respecto al artículo 19 N°26. En efecto, no existiendo afectación alguna al contenido esencial de dichas garantías ni imposición de condiciones que impidan su libre ejercicio, resulta improcedente sostener que el precepto impugnado contravenga la prohibición establecida en el referido numeral 26°.

4. Infracción al principio del *non bis in idem*

DÉCIMO: Respecto a la supuesta infracción al principio o garantía del *non bis in idem*, la requirente, Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada, sostiene haber sido previamente sancionada con una multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales por la Excma. Corte Suprema en causa Rol N°14.568-2021 por haber infringido el artículo 35 letra b) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (art. 2° de la Ley N°20.417), norma que establece que corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto, entre otras, de las siguientes conductas: "La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella". En este caso particular la ejecución de proyecto a que hace referencia el artículo 10 g) de la Ley N°19.300 "Sobre Bases Generales del Medio Ambiente": Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes evaluados según lo dispuesto en el Párrafo 1 Bis" (referido a la Evaluación Ambiental Estratégica). Por su parte, el Juzgado de Policía Local de Litueche, en Proceso Rol°V-19220-2019, sanciona a la requirente mancomunadamente por haber incurrido "en la infracción contemplada en el artículo primero y segundo del D.L. N°3.516, en relación a los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones" (fs.1036).

UNDÉCIMO: El sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), es un instrumento de gestión de naturaleza compleja, lo que se ve reflejado en: i) la participación de múltiples servicios públicos de naturaleza técnica especializada durante la evaluación ambiental de un proyecto o actividad; ii) que la Resolución Exenta que aprueba el proyecto (RCA favorable) contiene normativa sectorial de carácter ambiental. Este diseño responde a las interacciones que se dan en el medio, pues tal como lo define la propia Ley N°19.300 en su artículo 2° letra II) el Medio Ambiente es "el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por

la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

Es por ello, que en la gestión ambiental los múltiples actores (servicios públicos, ministerios, tribunales ordinarios y especializados) deben resguardar los principios de legalidad y competencia establecido en los artículos 6° y 7° de la Carta Política, normas que establecen la obligación de respetar la Constitución y las normas dictadas conforme a ella, tanto a los titulares como a los integrantes de los órganos del Estado. En este contexto, el respeto a la deferencia técnica derivada del principio de competencia, y obligación de coordinación entre los órganos de la Administración prevista en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley N°18.55, “Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, resultan un imperativo para evitar trasgredir el principio de *non bis in idem* en el evento que un proyecto cuente con una Resolución de Calificación Ambiental. Sin embargo, ello no se configura en el caso *sub-lite*.

Para resolver el asunto que se ha puesto bajo nuestro conocimiento, resulta importante tener presente que la sentencia de reemplazo dictada por la Corte Suprema, Rol N°14.568-21, de 25 de noviembre de 2022, estableció lo siguiente: i) da cuenta que en el mismo terreno se aprobó un proyecto mediante RCA N°165/2001 la cual se encuentra caducada. Y que “la existencia de dicha RCA fue el único motivo para incluir a la Hacienda Topocalma como una Zona de Desarrollo Urbano Condicionado, en el proyecto de PRIBC, lo cual fue cuestionado por la Contraloría General de la República precisamente por infringir el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y permitir el desarrollo urbano en zona rural, por la vía de cambiar su calificación, por el solo hecho de haberse aprobado un proyecto con anterioridad” (Corte Suprema, Rol N°14.568-21, de 25 de noviembre de 2022, p.3) ; ii) ordena el ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación Ambiental (Corte Suprema, *op. cit*, p. 14).

Lo relevante en el análisis que compete a esta Magistratura es que la norma sectorial ambiental del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que resulta de sustento para la sanción contemplada en el artículo 2° del D.L. N°15.445, no ha sido aplicada en el caso objeto de la sanción impuesta por la Corte Suprema, ni se encuentra dentro de las normas ambientales sectoriales fiscalizables por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), en tanto, al tratarse de un proyecto inmobiliario que no contaba con Resolución de Calificación Ambiental (RCA), mal podría sancionársele por incumplimientos a dicha norma, en el contexto de la competencia ambiental de la SMA, quedando hasta la fecha como una normativa netamente sectorial y sancionable al alero del D.L. N°3.516.

Por último, cabe hacer presente que de la sola lectura del artículo 2° del D.L. N°3.516 en relación al artículo 35 letra b) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, no es posible constatar una violación al principio *non bis in idem*; y que incluso si se tratase de un proyecto aprobado ambientalmente, la ponderación de los hechos, defensas y alegaciones, resulta ser un asunto de mérito más propio de las instancias técnicas y de los Tribunales Ambientales u Ordinarios, en donde podrá alegar el principio invocado o la excepción de cosa juzgada, según sea el caso.

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. 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.**

DISIDENCIAS

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO estuvieron por acoger el requerimiento en la expresión “vigente al momento de pagarse la multa” en razón de las consideraciones siguientes:

1°. Que, sin perjuicio de concurrir al rechazo del requerimiento, por los fundamentos que constan en la sentencia, estuvimos por acoger parcialmente la acción de inaplicabilidad intentada, en cuanto, conforme consta en la gestión pendiente, el Juez de Policía Local aplicó el precepto legal impugnado en términos que el cálculo de la multa “(...) *debe ser efectuado sobre el avalúo del predio original, aun vigente y activo, más el avalúo de cada uno de los predios resultantes de la subdivisión, tanto a la fecha de dictación de esta sentencia, como los existentes a la fecha de pago efectivo de la multa (...)”* (c. 37° de la sentencia de primer grado, a fs. 1.033 de estos autos constitucionales).



Lo anterior, según se sostiene en la misma sentencia, habida consideración que “(...) el “predio dividido”, esto es la porción de tierras individualizada en el Plano de Fs. 648, ha visto variado su avalúo a la alza, a través de gestiones administrativas e impositivas, principalmente referidas a una subdivisión y consecuente asignación de nuevos roles, lo que, en caso de no considerarse, favorecería claramente al infractor quien, aprovechándose de su propio actuar, quedaría obligado a pagar una multa muy inferior a la que le correspondería considerando los nuevos avalúos de cada uno de los predios resultantes de la subdivisión del rol matriz. De igual forma y teniendo presente el aforismo que establece que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, es dable a este sentenciador, entender, a fin de aplicar las sanciones pertinentes, que, tanto el Rol matriz como los roles resultantes de la subdivisión, están vigentes, complementándose ambos, entendiendo que los roles de avalúos asignados por el Servicio de Impuestos Internos, son accesorios del Principal o rol matriz” (fs. 1003);

2°. Que, esta aplicación del precepto legal, en la parte cuya inaplicabilidad estuvimos por acoger, resulta contraria a la Constitución, pues vulnera el principio de legalidad que debe respetar toda sanción y el derecho a un procedimiento racional y justo, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, puesto que, conforme lo establece la norma legal impugnada, la multa establecida por el legislador asciende al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa, con lo que, precisamente, respetando aquel principio y el derecho referido, es la ley la que ha determinado tanto el monto al que ascenderá la sanción pecuniaria como su base de cálculo;

3°. Que, sin embargo, en la gestión pendiente, el Juez del Fondo ha dado una aplicación al precepto que incorpora o agrega, en la base de cálculo, el avalúo de los roles resultantes de la subdivisión, lo que no ha sido así considerado por el legislador, por lo que dicha aplicación resulta contraria al principio constitucional de legalidad de las sanciones, así como el derecho a un procedimiento racional y justo;

4°. Que, en efecto y en relación con lo primero, “[e]n el derecho administrativo sancionador, los principios de juridicidad o legalidad aparejan la necesidad de que las potestades sancionadoras administrativas estén contenidas en una norma de rango legal. El principio de tipicidad implica que la conducta infraccional y la sanción administrativa estén determinadas, con distintos grados de completitud, en normas de rango legal y que el órgano administrativo haga una correcta aplicación de aquella (...)” (Nicolás Enteiche: “Dos Fundamentos de las Potestades Sancionadoras Administrativas”, *Actualidad Jurídica* N° 51, 2025, p. 503);



5°. Que, por su parte y en nexa con el derecho a un procedimiento racional y justo, cabe preguntarse ¿cómo cabría ejercer cabalmente el derecho a defensa y garantizar un racional y justo procedimiento, si la sanción pecuniaria que se impone al infractor no se determina tal y como la ley ha dispuesto, sino que se configura por la aplicación que hace el Juez del Fondo a partir de supuestos para su cálculo que no aparecen en la configuración legislativa?

En este sentido, esta Magistratura ha señalado “[q]ue el derecho fundamental a un procedimiento justo y racional implica que en un Estado sometido al derecho, no hay lugar a la imposición de genuinas sanciones sin más trámite ni un proceso legal, y que ella es exigible aún cuando quien ejerce el poder punitivo es un órgano de la Administración del Estado (...)” (c. 6°, Rol N° 8.796);

6°. Que, por ello, a juicio de estos disidentes, la aplicación que el Juez del Fondo da al precepto legal impugnado, con base en la frase cuya inaplicabilidad estuvimos por acoger *-vigente al momento de pagarse la multa-* resulta contraria a la Constitución, en el ámbito del principio de legalidad y del derecho a un procedimiento racional y justo, dado que la multa legalmente prevista se calcula de modo diferente a cómo lo ha dispuesto el precepto legal;

7°. Que, por lo expuesto, estuvimos por estimar parcialmente la acción de inaplicabilidad intentada a fs. 1.

La Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvo por acoger el requerimiento atendiendo a las siguientes razones:

I. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

1°. Que la requirente impugna la aplicación del artículo 2, inciso 1°, del Decreto Ley N°3.516 -que establece normas sobre división de predios rústicos-, el cual dispone, en lo pertinente, que *“Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”*. (El destacado es nuestro).

2°. Que la requirente es una sociedad de giro inmobiliario que fue denunciada el 2 de mayo de 2019 por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región del Libertador Bernardo O’Higgins ante el Juzgado de Policía Local de Litueche (causa Rol V-19.220-2019), por supuestamente haber infringido las normas contenidas en el Decreto Ley

N°3.516. La denuncia se relaciona con un predio rural que la requirente habría subdividido años atrás, creándose múltiples lotes con destinación agrícola que ella habría procedido a vender. Así, la denuncia se basaría en que el órgano administrativo, durante una fiscalización, habría constatado que dichos predios subdivididos estaban destinados a uso exclusivamente habitacional, a pesar de su naturaleza rural.

En el marco de dicho proceso, el Juzgado de Policía Local condenó a la requirente (junto con otras sociedades) *“a pagar una multa a beneficio fiscal, ascendente a \$39.606.813.700 (Treinta y nueve mil seiscientos seis millones ochocientos trece mil setecientos pesos), suma que corresponde al 200% de los roles de avalúo vigentes y allegados al proceso, que se encuentran detallados, ello en razón de haber incurrido, mancomunadamente, en la infracción contemplada en el artículo primero y segundo del DL 3.516, en relación a los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcción”* (sentencia de fecha 29 de junio de 2023, disponible a fojas 854 y siguientes del expediente del fondo ya individualizado). El monto de la multa fue calculado aplicando el precepto impugnado en autos.

3°. Que, en contra de dicha resolución judicial, la requirente dedujo recurso de apelación, el cual está actualmente pendiente de resolución y corresponde a la gestión pendiente invocada en autos, individualizada con el Rol N°157-2023 del Libro Policía Local de la Corte de Apelaciones de Rancagua.

4°. Que, en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución, este Tribunal Constitucional está llamado a ejercer sus atribuciones dentro del ámbito de las competencias que la Carta Fundamental y la ley le han confiado. Por lo tanto, al conocer la acción deducida en autos, los jueces constitucionales deben limitarse a resolver la cuestión de constitucionalidad presentada por la requirente ya que excede a esta Magistratura, a juicio de esta Ministra, la comprobación de la veracidad de los supuestos fácticos infraccionales y la entidad de estos corresponde a los tribunales de justicia que conozcan de la gestión pendiente.

A mayor abundamiento, esta Magistratura ha indicado que *“le corresponde un control de normas, de ajuste de éstas con la Constitución, pero no de revisión de asuntos que implican pruebas y valorización de estas. Menos si este asunto es objeto de controversia en el juicio que constituye la gestión pendiente. Así lo ha resulto este Tribunal en variadas ocasiones”* (STC Rol N°1.284, c. 3°).

II. EL TEST DE INAPLICABILIDAD

5°. Que el principio de juridicidad constituye como es sabido, un pilar esenciales de nuestro Estado Constitucional y democrático de Derecho y, a la vez, constituye uno de los pilares fundamentales básicos del derecho público

chileno. Ello supone dos fases, en sentido positivo, los órganos estatales sólo pueden ejercer aquellas atribuciones que expresamente les han conferido la Carta Fundamental y las leyes, sin arrogarse otras competencias; dando un estricto cumplimiento a la exigencia constitucional de juridicidad. En sentido negativo, del mismo principio se colige la prohibición de exceso de poder que supone que la regulación legislativa resulte razonable a quienes están destinados a cumplirla.

6°. Por tanto, desde la perspectiva de la prohibición de exceso en la regulación legislativa, el precepto legal impugnado resulta cuestionable porque es constitucionalmente necesario que las sanciones se encuentren previamente establecidas con densidad normativa determinada que permita conocer la relación entre la conducta y la sanción que el precepto legal impugnado impondrá al cometer una infracción.

7°. En consonancia con lo anterior, es menester recordar que la doctrina ha señalado que en el ejercicio de potestades sancionadoras se debe procurar observar una estricta sujeción al principio de proporcionalidad de la sanción, en virtud de los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Dicho principio *“pretende evitar recciones sancionatorias excesivas o desmesuradas”* y, por lo tanto, supone que *“siempre debe existir una razonable adecuación entre el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo”* (CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro (2014): “La obligatoria observancia del Principio de Proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador: fundamentos, alcances y aplicaciones”. En ARANCIBIA MATTAR, Jaime y ALARCÓN JAÑA, Pablo (coordinadores), Sanciones Administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA) (Santiago, Legal Publishing) pp. 149-165).

8°. Que la prohibición de exceso de poder en la regulación legislativa se desprende ineludiblemente de múltiples disposiciones constitucionales, entre ellas, los artículos 6°, 7°, 19 N°2, N°3, N°7, N°20, N°22 y N°26. Y, desde esa perspectiva, el margen de apreciación del legislador en el test de revisión judicial de la ley queda supeditado al control de prohibición de exceso de poder o proporcionalidad en sentido negativo, es decir, el control de constitucionalidad como instrumento de garantía del contenido mínimo o esencial de los derechos.

9°. Por ende, este baremo de constitucionalidad de la ley actúa *“como un límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla (administrativa y judicial)”* (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014): Derecho administrativo sancionador, bases y principios en el derecho chileno. Santiago, Thomson Reuters-La Ley, pp. 259-260).

En términos prácticos, los preceptos legales que determinan una sanción como en el caso de autos, sólo son razonables para el juez constitucional si su densidad normativa cumple con ciertos estándares relacionales que determinan la existencia de una regulación legislativa conforme a las garantías constitucionales. Así, es posible afirmar que debe existir, al menos, una relación *“entre la conducta y la pena prevista, en vista al bien jurídico protegido; la existencia de márgenes o rangos para la aplicación de las penas; y la presencia de criterios objetivos que auxilien a los intérpretes en la determinación de la sanción definitiva”* (ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2017): Las sanciones administrativas: el problema de la proporcionalidad. Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 52).

10°. Que, el juez constitucional debe determinar qué escrutinio de revisión judicial aplicar al precepto legal impugnado. De modo tal que la prohibición de exceso de poder es de carácter relacional entre la conducta normativa y la sanción legal, en este caso, una multa del 200% como prescribe la norma.

Consecuentemente, el control judicial de la ley es un control de intensidad de la regulación legislativa que opera en términos de Pardo Falcón, ya sea mediante el *“rapport de conformité”* o el *“rapport de compatibilité”*. El primero de ellos será aplicado a aquellos casos en que la intensidad del control exige que exista una estricta conformidad del precepto legal controlado con la Constitución, criterio que suele ser utilizado en aquellos casos cuyo conflicto jurídico versa sobre materias reglamentadas previamente en la Carta Fundamental y que el legislador solamente se limita a desarrollar. En cambio, el segundo, esto es, *“rapport de compatibilité”* supone un control de constitucionalidad menos intenso, puesto que, en estos casos, el legislador tiene un mayor margen de apreciación válido para decidir, ya que no se encuentra fuertemente limitado por la regulación constitucional; sino que su actuar *“únicamente se encontrará condicionada por la necesidad de respetar un principio constitucional enunciado en términos genéricos, y cuya plasmación concreta en el plano de la realidad puede llevarse a cabo de muy distintas maneras”* (PARDO FALCÓN, Javier (1990): El Consejo Constitucional Francés. La jurisdicción constitucional en la quinta República (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 197).

11°. Que, basta constatar con un control de mera compatibilidad, como explicaremos en el próximo apartado, para comprobar que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente de autos causa agravio constitucional en los derechos fundamentales de la requirente indicados a continuación.

III. DERECHOS VULNERADOS: N°2 Y N°3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN

12°. Que, la requirente sostiene que el artículo 2, inciso 1°, del Decreto Ley N°3.516, en su caso concreto, vulnera los principios de legalidad y proporcionalidad (entre otros derechos y normas constitucionales que estima infringidas). Esto, pues, a su juicio, la norma que pretende inaplicar no respetar los principios aplicables al derecho sancionador, pues considera que el precepto legal permite la aplicación de una multa única, basado en un valor futuro, incierto y esencialmente variable. Para comprobar la efectividad de este argumento, revisaremos la regulación constitucional aplicable a este caso concreto.

13°. Que, en ese sentido, es necesario aclarar la diferencia entre el exceso de poder legislativo del exceso de poder de la Administración que sólo aplica la sanción, o en este caso la multa. Con razón, tal como advierte el jurista alemán Rainer Arnold que *“el margen de apreciación del legislador tiene una naturaleza distinta al margen de apreciación de la administración. La Administración gozaría de discrecionalidad dentro de los parámetros fijados en la ley, en tanto que el Parlamento goza de discrecionalidad en la creación de la norma. En ese sentido, la expresión “Ermessen” es usada en el Derecho Administrativo para expresar que el legislador confiere poder discrecional a las autoridades administrativas para hacer algo o no hacerlo, o para elegir una opción determinada”* (ARNOLD, Rainer (2012): Inédito. Conferencia “Deferencia y margen de apreciación en el control judicial en Alemania”, en el Seminario “Margen de apreciación de los poderes públicos y control de constitucionalidad”, en Santiago de Chile. Universidad de los Andes. El 29 de noviembre de 2012”).

14°. Que, en el ámbito del margen de apreciación del legislador que impone la multa en la norma, podemos concluir que aquel establece la posibilidad de que se imponga una multa única de porcentaje fijo (que no puede variar) a quienes infrinjan lo dispuesto en el Decreto Ley N°3.516, sanción cuya cuantía específica debe calcularse de acuerdo con el avalúo del predio *“al momento de pagar la multa”*. Así, los únicos criterios que el legislador ha establecido al disponer esta norma sancionadora son: i) el avalúo del predio al momento del pago, ii) y el porcentaje fijo. Por tanto, el inciso primero del artículo 2 del Decreto Ley N°3.516 aplica el mismo porcentaje de multa a todo quien infrinja las normas de dicho cuerpo legal, sólo variando la cuantía de la multa en virtud del avalúo del predio, lo cual evidencia que el precepto impugnado no otorga al juez un espacio de discernimiento legítimo, que le permita adaptar y hacer concordar la sanción a imponer con las particularidades de la infracción cometida. Bastaría con que el juez tenga por probada la comisión de la infracción para que tenga la obligación legal de

aplicar automáticamente la multa aplicando el porcentaje al avalúo de predio al momento del pago.

En consonancia con lo anterior, es ineludible concluir que el precepto impugnado no es ni conforme ni compatible con los derechos fundamentales establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Ello porque ***“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”*** (STC Rol N°2.648, c. 13°).

15°. Además, se debe considerar que en el ordenamiento jurídico chileno, las normas sancionadoras modernas tienden a clasificar las infracciones en gravísimas, graves y leves atendiendo a criterios objetivos, como la reiteración, la importancia o entidad del daño causado, el beneficio económico que se obtuvo por la infracción, la intencionalidad en la comisión de la infracción, la capacidad económica del infractor y el grado de participación en la conducta infraccional, entre muchas otras; criterios que deben considerarse al momento de determinar la sanción específica que se impondrá para cada caso concreto. De modo que la igualdad del baremo legal puede ser cuestionado a raíz de la falta de densidad normativa de la norma legal impugnada en autos.

16°. En este sentido, esta Magistratura en su jurisprudencia ha explicado que la aplicación de normas legales sancionadoras puede generar efectos contrarios a la Constitución cuando ellas no contienen ***“parámetros objetivos, claros y dotados de suficiente densidad normativa”*** que garanticen ***“que el Juez del Fondo examine -conforme a dichos parámetros- la sujeción de la respectiva decisión sancionatoria a la legalidad vigente”*** (voto disidente, STC Rol N°13.405, c. 8°).

17°. Que, por último, conforme a todo lo anteriormente expuesto, la ausencia de ***“las razones objetivas que existan – vale decir, eventualmente también aplicables a otros casos similares – en virtud de las cuales se impone una multa de un monto u otro, albergando crípticamente la posibilidad de desviación de fin de una tal decisión jurisdicción”*** (STC Rol N°2.648, c. 6°) infringe el contenido mínimo asegurado constitucionalmente respecto a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos por regulación legislativa por exceso.

18°. Que, finalmente, es dable concluir que, la aplicación del precepto legal impugnado es incompatible con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 19 la Constitución. Esto, por cuanto el inciso primero del artículo 2 del Decreto Ley N°3.516, al establecer una norma sancionadora sin que contenga criterios objetivos y suficientes para determinar que exista un verdadero

equilibrio entre la infracción cometida y el castigo impuesto por ella, infringe los principios constitucionales de legalidad y proporcionalidad entendida como prohibición de exceso.

Por todas estas consideraciones, el requerimiento deducido a fojas 1 debió ser acogido.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS. Las disidencias fueron escritas por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.445-24-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 17/06/2025



Miguel Angel Fernández González
Fecha: 18/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 17/06/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 17/06/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 18/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 17/06/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 18/06/2025

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 17/06/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 18/06/2025



D03F7FB9-B8D5-4831-BBF7-DFDBD81432CC

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