



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 8278-20-INA

[18 de junio de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LA PRIMERA PARTE DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

METLIFE CHILE SEGUROS DE VIDA S. A.

EN LA CAUSA ROL N° 8333-2018, SEGUIDA ANTE EL PRIMER JUZGADO DE
POLICÍA LOCAL DE LA FLORIDA, ACTUALMENTE PENDIENTE ANTE LA
CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE APELACIÓN,
BAJO EL ROL N° 745-2019 POLICÍA LOCAL

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 28 de enero de 2020, Metlife Chile Seguros de Vida S. A. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la primera parte del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (contenida en el DFL N° 458, de 1975), para que surta efectos en la causa Rol N° 8333-2018, seguida ante el Primer Juzgado de Policía Local de la Florida, actualmente pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 745-2019 Policía Local.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal cuestionado corresponde a la **primera parte del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones**, que dispone:

“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”.

Antecedentes y síntesis de la gestión pendiente

Explica la parte requirente Metlife Seguros de Vida que a instancias de una denuncia interpuesta en su contra por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de La Florida por infracción de los artículos 116 y 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), esto es, construcción sin permiso de edificación habilitada y sin recepción definitiva (Cine Hoyts del Outlet Vivo La Florida). Metlife no se apersonó en el proceso y el Juzgado de Policía Local de la Florida, con fecha 20 de septiembre de 2018, dictó sentencia aplicando el precepto impugnado y condenando a Metlife al pago de una multa ascendente al 10% del presupuesto de la obra, monto correspondiente a \$573.929.196.

Metlife dedujo incidente de nulidad de todo lo obrado por falta de emplazamiento, y, en subsidio, recurso de apelación, solicitando en este se deje sin efecto la multa o en subsidio, se rebaje su monto. El incidente fue rechazado por el juez de policía local, y tuvo por interpuesto el recurso de apelación, en la gestión pendiente de resolver actualmente por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto al conflicto constitucional, manifiesta Metlife que la multa que se le está aplicando conforme al artículo 20 reprochado, resulta vulneratoria de las garantías constitucionales del administrado frente a la potestad punitiva estatal, dejando la ley a discreción del juez la fijación de la multa, sin criterios determinados, en vulneración del principio de legalidad; constituyéndose además en una sanción que infringe el principio de proporcionalidad, dando la requirente por conculcados en la especie los artículos 1°, 5°, 6°, 7°, y 19 N°s 2, 3 y 26 de la Constitución Política.

- Expresa que la normativa sancionatoria impugnada, instala un rango punitivo que fluctúa entre el 0,5 y el 20% del presupuesto de la obra, en contravención a los artículos 1°, 5° y 19 N° 3, al no existir criterios de determinación o clasificación de la infracción, y configurando un margen de discrecional excesivamente amplio a la autoridad sancionadora, vulnerando el principio de legalidad de los delitos y penas, principios de predeterminación normativa igualmente aplicables a la actividad sancionatoria del estado en sede infraccional.

En la especie además, hace presente que la multa va en beneficio municipal, conforme al presupuesto de la obra que fija la misma municipalidad, y que es el órgano que denuncia, al tiempo que los jueces de policía local “en los hechos, trabajan para las municipalidades” (fojas 13), lo que puede generar motivaciones perversas a la hora de fijar la multa, que ya legalmente carece de parámetros objetivos de graduación.



- Así, también, se vulnera en el caso el principio constitucional de proporcionalidad, que la requirente señala se consagra en conjunto en los artículos 6°, 7°, y 19 N°s 2, 3 y 26 de la Carta Fundamental. Refiriendo los criterios jurisprudenciales asentados por esta Magistratura Constitucional, concluye la requirente que se vulnera el principio de proporcionalidad al otorgarse a los jueces de policía local una discrecionalidad excesivamente amplia en la aplicación de la sanción, sin reglas suficientes y precisas que se ajusten a la exigencia constitucional de evitar la excesiva discrecionalidad en la fijación de la multa; afectándose asimismo el principio de proporcionalidad en su sentido estricto, al fijarse por el juez de policía local un monto sancionatorio desmedido, frente, entre otras circunstancias, a no hay daño o riesgo para la población.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

La causa fue admitida a trámite y declarada admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, y se ordenó la suspensión del procedimiento.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de La Florida, no fueron formuladas observaciones.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 21 de abril de 2020, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia (certificado a fojas 98).

Y CONSIDERANDO:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, conforme a lo reseñado en la parte expositiva de esta sentencia, en la especie se cuestiona una norma punitiva por incumplir el principio constitucional de proporcionalidad. Esto es, por carecer la ley de parámetros que permitan ponderar, en su justa medida, el rigor de la sanción con la entidad de la infracción; omisión que se ha prestado -en la práctica- para darle a dicha norma legal una aplicación meramente discrecional, al momento de imponerse por el juez la cuantía de una multa.

En efecto, acogiendo la denuncia del 14 de agosto de 2018 de la Dirección de Obras Municipales de La Florida, en que se imputa a la requirente una infracción a la legislación urbanística (fs. 1 del expediente sub lite), el mismo día de la audiencia convocada y por sentencia de 20 de septiembre de 2018 el juez de policía local



competente considera que “la normativa sancionatoria aludida, instala un rango punitivo que fluctúa entre el 0,5 y el 20% del presupuesto de la obra; y en caso que no exista tal presupuesto el juez podrá disponer la tasación por un perito o aplicar una multa que no sea inferior a una ni superior a cien Unidades Tributarias Mensuales; fijando de forma clara los límites que tiene este sentenciador al momento de ponderar el monto de la multa” (considerando 8°);

SEGUNDO: Que, enseguida, teniendo en cuenta únicamente los antecedentes proporcionados por la referida denuncia municipal para dar por establecida la infracción, aunque sin contener elementos de juicio para moderar la sanción, y “no estimando necesario decretar otras diligencias probatorias” (considerando 9°), la sentencia condena en definitiva a la requirente a pagar el 10% del presupuesto de la obra denunciada (fs. 32 y 33).

El aludido fallo no contiene razonamientos que justifiquen el *quántum* de esta específica sanción;

TERCERO: Que, como cabe advertir, no se trata en la especie de un cuestionamiento en contra de un acto jurisdiccional, que lleve a esta Magistratura a obrar como instancia de amparo de derechos fundamentales.

En su lugar, procediendo con apego estricto a lo prescrito en el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental, la cuestión en este caso consiste en elucidar de si la norma legal impugnada resulta inconstitucional, sea porque aparece en sí misma inconstitucional, o sea porque en su aplicación se manifiesta como tal (STC roles N°s. 810, 1038, 1065, 2198, 2292, 2896).

De tal manera que, aun descartándose la primera forma de inconstitucionalidad, las circunstancias particulares del caso concreto adquieren significación suficiente para revelar que el dilatado tenor de la norma se puede prestar para arbitrariedades o abusos, por lo que el presente requerimiento será acogido;

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

CUARTO: Que el cuestionado artículo 20, inciso primero, resalta inmediatamente por su amplitud: “Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza 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 una pluralidad indefinida de infracciones, la ley le asigna una penalidad abierta e indeterminada, sin criterios que permitan juzgar -a este último respecto- situaciones diferentes; como cuando se cometen infracciones que no han ocasionado daño alguno, ni siquiera riesgos para la población, o en que el infractor no ha reportado beneficio ninguno con su perpetración, cuyo sería el presente caso;



QUINTO: Que, por otra parte, cabe observar que la inexistencia de factores o variables que permitan calibrar la sanción aplicable a un caso singular, más allá del presupuesto de la obra, no corre a parejas con la complejidad y especialidad de las diversas reglas que colman la normativa urbanística, lo que arriesga punir -establecer la medida de cada castigo- merced a la percepción subjetiva o vislumbre de cada juez en particular.

Sin que se aprecie, tampoco, la existencia de reportes públicos que permitan acceder a una sistematización de los distintos fallos pronunciados en la materia, de suerte que a todos sea dado conocer los criterios generales que los informan;

SEXTO: Que, enseguida, procede consultar la jurisprudencia previa de este Tribunal Constitucional, teniendo presente que si ha exigido parámetros legales para atribuir proporcionalmente una sanción, cuando es uno solo el órgano adjudicador, con cuanta mayor razón tendría que demandarse este mismo estándar si concurre una pluralidad dispersa de órganos de imposición.

Ciertamente, la realidad de cada comuna pudo mover al legislador a radicar el conocimiento de estos asuntos en los tribunales de policía local, arraigados junto a los diversos municipios que se extienden por el país. Pero, una cosa es que la ley les brinde la flexibilidad necesaria para aplicar la ley conforme a la localización de las obras y su impacto en la respectiva comunidad local, y otra muy diferente es que la ley - afectando la certeza jurídica e igualdad ante la ley- deje entregada su ejecución a la discreción de quien conduce dicho tribunal unipersonal;

SÉPTIMO: Que, en todo caso, el precepto ahora impugnado ya fue declarado inaplicable por inconstitucional en la STC Rol N° 2648. En aquella ocasión se acogió la acción presentada ante esta Magistratura precisamente por objetarse que “la norma [...] no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables [...] se manifiesta así un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayano en la indeterminación del marco penal” (considerando 19°).

Si bien en otras ocasiones se ha rechazado privar de efectos a la norma en la gestión judicial de que se trataba, las circunstancias concretas del caso actual fuerzan retornar a esa primigenia jurisprudencia, sobre la base de un concepto nominal y operativo del principio de proporcionalidad, traídos al asunto sub lite;

OCTAVO: Que el principio general de proporcionalidad se hace presente en todo el ordenamiento jurídico nacional. Y se manifiesta, especialmente, en materia de penas del orden criminal y sancionatorio-administrativo.

Es su naturaleza de principio general de derecho lo que lleva a encontrarlo rigiendo en todo el ordenamiento punitivo en su integridad, así sea porque una norma lo recoge expresamente, así sea porque otra no puede sino encontrarse inspirada en él. Tanto más cuando lo recoge la mismísima Carta Fundamental;



NOVENO: Que, efectivamente, la Constitución Política de la República establece el principio de proporcionalidad en su artículo 19, N° 3, inciso sexto, 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.

Esto es así pues -en Derecho Público- la justicia distributiva y racionalidad consisten en dar a cada uno lo suyo con un criterio de igualdad proporcional, lo que obliga a considerar la situación particular del destinatario específico de los castigos impuestos por el Estado;

DÉCIMO: Que, sentada la premisa anterior, es útil precisar que este Tribunal Constitucional se ha manifestado en numerosas oportunidades en favor del principio de proporcionalidad, entendiéndolo como la debida relación de equivalencia entre ilícitos y penas. De acuerdo a lo expresado en STC roles N°s 5018 y 6250, la exigencia de un equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, se extiende -como garantía- desde el campo penal a todo el orden punitivo estatal.

De allí que este Tribunal haya valorado que una ley clasifique las infracciones a su normativa en gravísimas, graves y leves, con un correlativo margen de castigos, además de establecer aquellos criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida (STC Rol N° 2264, considerandos 18° y 19°, y Rol N° 2658, considerandos 7° a 12°);

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

Tales marcos y criterios están llamados a operar como límites a la discrecionalidad del órgano aplicador, aunque sin eliminar la flexibilidad que amerita la adopción de una decisión esencialmente particular;

DECIMOSEGUNDO: Que, lo anterior aplicado al artículo 20 del DFL N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, lleva a advertir que éste no satisface las garantías mínimas que permiten sancionar adecuadamente una conducta infraccional, desde que su texto no establece un marco de justicia y racionalidad que permita al Juez de Policía Local abandonar la mera intuición y ajustar la sanción en medida con la infracción.

Así entonces, resultan comprobados los dos aspectos que fuerzan a esta Magistratura 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.

Omisión que -en segundo término- consuma en la especie la sentencia del Primer Juzgado de Policía Local de la Florida, al no aportar motivos que la llevan a adjudicar el castigo en \$573.929.196 (fs. 32-33), lo que se origina en la insuficiencia de la norma que se le ordena aplicar;

CONCLUSIÓN

DECIMOTERCERO: Que, como se puede apreciar, no hay en todo esto una cuestión de mera infracción de ley, en que un municipio y un juzgado local se hayan propasado aplicando una norma más allá de lo que su tenor exacto permite hacer. Por el contrario, un conocimiento riguroso de la situación producida, así como un análisis acabado del precepto legal impugnado, permite al Tribunal Constitucional concluir que -en este concreto caso- la ejecución inmotivada de la ley encuentra causa directa e inmediata en la redacción deficiente de esa misma ley.

Lo que infringe la garantía constitucional de proporcionalidad de las sanciones que a todas las personas “asegura” la Constitución, justamente para que nadie se vea expuesto al arbitrio creativo del respectivo administrador o del juez adjudicador.

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:

- 1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA INAPLICABLE LA PRIMERA PARTE DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (CONTENIDA EN EL DFL N° 458, DE 1975), EN LA CAUSA ROL N° 8333-2018, SEGUIDA ANTE EL PRIMER JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE LA FLORIDA, ACTUALMENTE PENDIENTE ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL N° 745-2019 POLICÍA LOCAL.**



2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

I. La impugnación

1º. Metlife Chile Seguros de Vida S.A. ha deducido requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, contenida en el D.F.L. N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en relación con la gestión pendiente relativa al procedimiento por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sustanciado ante el 1º Juzgado de Policía Local de La Florida, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago (rol 745-2019), por recurso de apelación de sentencia definitiva.

2º. La norma impugnada es el inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en la parte que se subraya:

“ 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.”

II. El conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura.

3º. Las infracciones constitucionales que fundan este requerimiento se refieren a los artículos 1º, 5º y 19 N° 3, incisos séptimo y octavo, de la Constitución, en cuanto la norma impugnada infringe el principio de legalidad, al establecer un mecanismo sancionatorio, sin que la pena se encuentra claramente determinada y sin desarrollar ninguna clasificación de las conductas punibles, prescindiendo de todo



criterio para su graduación, además de establecerse un margen excesivamente amplio de discrecionalidad para el juez. Añade que, en este sentido, se vulnera el principio de dignidad humana por indeterminación de la culpabilidad y, especialmente, por indeterminación de la sanción. De la misma manera, estima vulnerados los artículos 6°, 7°, 19 Nos. 2, 3 y 26, de la Carta Fundamental, que consagran el principio de proporcionalidad, dado que la sanción prevista en el precepto legal objetado es desproporcionada, por carecer de parámetros objetivos y de graduación para su aplicación, permitiendo a los jueces de policía local una discrecionalidad excesivamente amplia en la aplicación de sanciones, y, en el caso concreto, por prescindir de los distintos permisos y recepciones otorgadas por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de La Florida en relación al inmueble ubicado en Av. La Florida N° 8988, de esa comuna, permisos y recepciones que descartan que se configure el supuesto de hecho sancionado, además de no constituir ningún daño o riesgo para la población, lo cual queda demostrado con la recepción definitiva total de la obra, de fecha 25 de octubre de 2018.

4°. Teniendo presente que la acción de inaplicabilidad importa un control concreto de constitucionalidad, donde las circunstancias que rodean la gestión pendiente deben ser consideradas por esta Magistratura, es que conviene referir, brevemente, los antecedentes de la misma.

La requirente fue denunciada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de La Florida, por mantener una construcción sin permiso de edificación, habilitada, sin recepción final, en el inmueble ubicado en Av. La Florida N° 8988, de esa comuna, infringiendo los artículos 116 y 145 de la LGUC, en relación con el artículo 1.3.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. La requirente no se presentó a la audiencia infraccional ni presentó descargos por escrito. Con fecha 20 de septiembre de 2018, el 1° Juzgado de Policía Local de La Florida dictó sentencia definitiva, acogiendo la denuncia y condenando a la requirente al pago de una multa equivalente al 10% del presupuesto de la obra denunciada, para lo cual tuvo en consideración el presupuesto de la obra, la fecha de construcción, la existencia de antecedentes de regularización, la comparecencia del denunciado y la posibilidad de que dicha obra sea regularizada, según los antecedentes que obraban en la causa (fojas 32 del expediente constitucional). La multa asciende a \$573.929.196.

III. Criterios interpretativos sustantivos respecto del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

5°. Cabe hacer presente, en primer término, que esta Magistratura ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, en sede de inaplicabilidad, sobre la norma legal impugnada en estos autos.

Es así como en la sentencia Rol N° 2640, se acogió parcialmente el requerimiento declarando inaplicable aquella parte de la norma aludida que establece “... 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.”

Por su parte, en sentencias roles N°s 3099, 3100, 3305 (acumulado al Rol N° 3321), 3110 y 3717 se rechazaron los respectivos requerimientos.

A partir de dichos pronunciamientos es posible afirmar que el Tribunal Constitucional ha ido desarrollando ciertos criterios y parámetros que permiten decidir este tipo de conflictos y que se resumirán a continuación en lo que resulte pertinente.

6°. Un primer criterio tiene que ver con que **las sanciones no son parte del estatuto de las medidas económicas.**

Es evidente que la Constitución autoriza diversas modalidades de sanciones y penalidades (artículo 19, numerales 1°, 3° y 7° de la Constitución). Pero la imposición de las mismas no constituye, ontológicamente, una medida económica. Lo que la Constitución permite es que la actividad económica se desarrolle de conformidad “con las leyes que la regulen”, siendo las sanciones uno de los instrumentos preferentes para la aplicación y vigencia del mismo Estado de Derecho.

7°. Por ende, no es razonable realizar una comparación abstracta a la ley que determina la sanción y cuyos límites materiales se encuentran en los artículos 1°, 5°, 19 numerales 1°, 2°, 3°, 7° y 26°, 63 numeral 3° de la Constitución. Este núcleo normativo, con claras reglas constitucionales, configura un nítido marco de potestades atribuidas al Congreso Nacional las que no están exentas de límites. Sin embargo, los límites infranqueables se refieren a la violación de los principios de culpabilidad y de personalidad de las penas, consiguientemente, de la dignidad humana (artículo 1°). Otro límite es que las penas no pueden ser un apremio ilegítimo (artículo 19, numeral 1°) y lo serán cuando éstas sean penas crueles, inhumanas o degradantes (artículo 5° de la Constitución en relación con la Convención contra la Tortura). Respecto de todos estos límites debe demostrarse que el legislador los vulneró sin margen de duda.

En consecuencia, no es posible verificar un criterio abstracto que examine las penas aplicando el estatuto de la propiedad o de las medidas económicas y sin atender a las reglas materiales que regulan la materia por directo mandato constitucional.

8°. Un segundo criterio tiene que ver con que **las multas no son asimilables a las expropiaciones.**

En efecto, la expropiación es “el acto administrativo unilateral que priva del dominio sobre un bien, cualquiera sea su naturaleza, en virtud de ley que la autoriza por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, con sujeción a un procedimiento legalmente determinado y con pago previo de la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado al expropiado.” [Cea Egaña, José Luis (2012), “Ley



expropiante y ley de expropiabilidad” en Renovación del constitucionalismo en Chile, Thomson Reuters, p. 495].

Para este sentenciador (STC Rol N° 1576) se puede construir la siguiente definición: es un modo de adquirir el dominio en el ámbito público consistente en el acto administrativo, unilateral y coactivo de la Administración del Estado, por el cual se priva a una persona de la titularidad de un bien o un derecho o de las facultades esenciales de ambos, fundado en una ley habilitante que justifica la causa de utilidad pública o interés nacional, mediante un procedimiento reglado y previo pago de la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.

Desde este punto de vista, la expropiación reúne dos instituciones en una. Por un lado, refleja la potestad expropiatoria del Estado y, por el otro, los mecanismos de garantía y protección de quien se ve privado de algún bien ya sea corporal o incorporal.

En la perspectiva de los derechos fundamentales, la expropiación importa una doble vulneración de derechos constitucionales y de sus mecanismos de protección. Primero, porque revela un atentado a la igualdad ante la ley y a la igualdad de las cargas públicas, aseguradas por los numerales 2° y 20° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Son solo algunos ciudadanos o administrados los que sufren la privación y deben soportar el sacrificio singular de determinados bienes para que pueda verse satisfecho un objetivo de política pública estatal. En tal sentido, es una carga excesiva que recae sólo sobre determinadas personas lo que exige que en el actuar de la Administración no se proceda a identificar a los que se verán privados de sus bienes de modo arbitrario, irracional o carente de objetividad. Y, en segundo lugar, la expropiación importa un atentado al contenido esencial del derecho de propiedad, garantizado en el artículo 19 N° 24° constitucional. Ello, porque el grado de afectación y extensión del mismo es de tal intensidad que simplemente *“priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se impide el libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica.”* (STC Rol N° 43, c. 21°). En síntesis, impide que opere la regla del artículo 19, numeral 26°, de la Constitución que se constituye en el límite infranqueable a la hora de regular, complementar o limitar los derechos fundamentales.

Por eso es que la verdadera fortaleza del derecho de propiedad radica en el conjunto de garantías que deben rodearla impidiendo que se configure un verdadero despojo para su titular. Entre dichas garantías se destacan: a) La intervención del legislador a través de la dictación de una ley general o especial que autorice la expropiación; b) La procedencia de la sustitución del bien expropiado por la indemnización correspondiente que debe ser equivalente al daño patrimonial efectivamente causado; y c) Un procedimiento expropiatorio que garantice la legalidad del acto expropiatorio y la tutela judicial respectiva en todo el proceso mismo.



9°. En lo que respecta a las multas, la jurisprudencia de este Tribunal no ha dudado en calificarlas como una sanción que afecta el patrimonio de una persona, ya sea que se impongan en el ámbito penal como en el administrativo.

En ese contexto las diferencias entre las multas y la expropiación resultan claras.

Así, las multas importan una decisión judicial (o de un órgano administrativo sancionador) mientras que la expropiación se materializa a través de un acto administrativo.

Por su parte, la expropiación recae sobre un bien determinado y, en la sanción, la multa tiene un efecto pecuniario sobre bienes indeterminados.

Asimismo, las finalidades que justifican una y otra institución son diversas. En la expropiación se exige la concurrencia de una causa de utilidad pública o de interés nacional expresamente consignada en una ley general o especial. En el caso de las multas, la finalidad que las anima dice relación con el castigo al infractor de una norma jurídica y el tipo penal se predetermina de antemano para todo tipo de conductas.

Finalmente, la expropiación es un acto unilateral donde el comportamiento del sujeto expropiado es irrelevante. En cambio, la sanción se funda en la conducta del sujeto multado.

10°. Un tercer criterio para analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dice relación con **la necesidad de demostrar el efecto expropiatorio que podría rodear a una sanción.**

En este sentido, esta Magistratura ha afirmado que una de las interdicciones penales de contenido económico tiene que ver con la confiscación que se encuentra prohibida constitucionalmente salvo en el caso de las asociaciones ilícitas (Art. 19 N° 7°, letra g), de la Carta Fundamental). Hipotéticamente, una sanción podría tener un efecto “confiscatorio” más que expropiatorio, puesto que el efecto económico de su aplicación podría importar la privación de todo el patrimonio de una persona afectando, colateralmente, a toda la familia del infractor. Con todo, una situación de esta naturaleza sólo es posible de reprochar en un caso concreto a partir del modo en que se aplica la ley debiendo reservarse a un examen en sede judicial, en el que se aporten antecedentes económicos verificables y objetivos, que le den plausibilidad al efecto confiscatorio que se alega. Indudablemente, ello se aleja de un reproche a la ley misma.

11°. Un cuarto criterio que ha considerado esta Magistratura en la materia que nos ocupa dice relación con **las sanciones óptimas y su finalidad legítima.**

Sobre el particular, es necesario tener presente que la función que cumplen las multas contempladas en el precepto reprochado obedece a la necesidad de disuadir a los particulares de infringir las normas urbanísticas que pueden referirse tanto al desecho de residuos como a la calidad de las construcciones. En Chile, el



cumplimiento de esa legislación y de las normas técnicas pertinentes ha permitido sobrellevar desastres naturales y salvar vidas en un esquema de protección civil que abarca también las obras de infraestructura. En ese orden de ideas, el efecto disuasorio de las multas es imprescindible y ha sido estudiado por economistas desde hace años como se aseveró en sentencias roles N°s 3099 (considerando 35°); 3100 (considerando 35°) y 3305 (considerando 12°). El efecto disuasorio de las multas debe ser tomado en cuenta en el análisis de proporcionalidad, pues si tal efecto no existe, ya sea porque las multas son bajas o porque no se aplican frecuentemente, no cumplen su finalidad legítima.

En base a lo señalado, el análisis tendiente a decidir la inaplicabilidad de la norma cuestionada en estos autos debe ser particularmente cuidadoso, precisamente para no desincentivar -o incluso anular- el efecto disuasorio de las sanciones que en ella se contienen.

12°. Un quinto criterio alude al **esquema de progresión y proporcionalidad de sanciones utilizado por el legislador en el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.**

El artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones fue modificado por la Ley N° 19.472 que fijó la multa en la proporción actual. En la historia de dicha ley se lee que: *“El señor Subsecretario de Vivienda y Urbanismo indicó que en esta nueva proposición se elevan las sanciones dándoseles el carácter de progresivas en función de las inversiones que están involucradas en el proyecto de que se trate. Advirtió que como puede ocurrir que el presupuesto de la obra no esté actualizado o no haya sido elaborado, tratándose de obras de un tamaño habitualmente menor que no precisan exigencias plenas, se fija una multa no inferior a una ni superior a 100 U.T.M. El Honorable Diputado señor Carlos Montes expresó que le parecía más adecuado haber incorporado un porcentaje del valor de la obra, porque eso permitiría que sea más equitativo el cobro y daría mayor margen a quien la aplique.”* (Informe de Comisión Mixta, p. 36).

A su turno, la Ley N° 20.016 modificó la norma en comento, en su inciso final, estableciendo que *“Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.”* Durante su tramitación el Ejecutivo planteó una indicación para modificar el inciso primero del artículo 20 *“con objeto de establecer que la multa aplicable en el caso de una infracción a las disposiciones de la ley General de Urbanismo y Construcciones, a su Ordenanza General y a los instrumentos de planificación territorial puede ser proporcional si la infracción afecta sólo a una parte de la obra, circunstancia que deberá ser certificada por el Director de Obras Municipales, el que señalará la parte y su valorización.”* (Historia de la Ley N° 20.016, Informe Comisión Vivienda Cámara de Diputados, p. 38). Finalmente, se rechazó esta indicación y se sustituyó en el Senado por la modificación del inciso final del artículo 20 que prevaleció hasta el texto actual.



Como puede observarse, ambos criterios -proporcionalidad y progresión- fueron tenidos en vista por el legislador en las sucesivas modificaciones experimentadas por la norma impugnada.

13°. Con todo, la mecánica de aplicación de la norma exige realizar algunas distinciones. Primero, si existe o no un presupuesto. Segundo, si existe dicho presupuesto, la multa aplicable no puede ser inferior a un 0,5% ni superior a un 20% del presupuesto de la obra. Este presupuesto es el que regula el artículo 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y sobre el cual se calcula el pago de los permisos de construcción. En tercer lugar, si no existe el presupuesto, el juez puede disponer la tasación de la obra por un perito. En cuarto término, si no desea solicitar tal pericia, el juez puede aplicar directamente una multa de una a cien unidades tributarias mensuales. En quinto lugar, esta multa no impide que se pueda ordenar la paralización o demolición total o parcial de la obra. En sexto término, esta multa no aplica cuando la conducta configura un delito o tenga dispuesta una sanción especial determinada por esta ley u otra. Finalmente, desde el punto de vista de la prescripción de la sanción, ésta opera al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

14°. El fundamento del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones apunta a la institucionalización del proceso de construcción, puesto que su eje reside en el respeto de los permisos de construcción respecto de los cuales los presupuestos de la obra son un instrumento de objetivación del pago del respectivo permiso así como de la sanción misma. Por tanto, la suerte de la construcción está ligada a la valorización presupuestaria realizada por la parte interesada. En tal sentido, éste es un esquema progresivo: a mayor costo de construcción de la obra, mayor sanción en caso de infracción a las disposiciones de la ley, de su ordenanza general y de los instrumentos de planificación territorial.

Sin embargo, esta progresión tiene un límite al identificar porcentajes de establecimiento de la multa que no pueden superar un baremo que va desde un 0,5% del presupuesto de la obra hasta un 20% de la misma dependiendo de la naturaleza y entidad de la infracción.

15°. Un sexto criterio para determinar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones tiene que ver con que **el examen de proporcionalidad de la multa debe estar asociado al caso concreto.**

En este sentido, al acogerse un requerimiento referido a la misma norma impugnada en esta oportunidad, este Tribunal se basó en una ponderación en concreto aplicable a ese caso en particular, sin perjuicio de enjuiciar la laxitud del artículo 20 aludido en los siguientes términos:

“(…) 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, se manifiesta así 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. Todo lo cual cobra mayor importancia en el caso concreto, si se mira que la infracción fue puramente formal o de peligro abstracto, cercana a una infracción de mera prohibición, en donde no se divisó como resultado de ella una real afectación o compromiso de los valores y bienes jurídicos que la legislación de urbanismo y construcciones protege.” (STC Rol N° 2648, c. 19°) (Énfasis agregado).

16°. En esa sentencia como en otras se precisan los dos momentos de aplicación del principio de proporcionalidad. El primero, al momento de establecer la ley. Y, el segundo, al momento de su aplicación. El tipo de razonamiento que exige la acción de inaplicabilidad se asocia a la consideración de los efectos inconstitucionales que la aplicación de la norma pueda producir en la gestión pendiente de que se trata. En el caso de la sentencia referida, tuvo particular valor el examen de la conducta infringida en relación con los fines de la multa.

17°. Un séptimo criterio para determinar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones tiene que ver con que **no hay una infracción sustantiva al principio de tipicidad.**

La requirente alega la infracción a los artículos 1°, 5° y 19 N° 3, incisos séptimo y octavo, de la Constitución, por cuanto la aplicación del precepto legal impugnado vulnera el principio de legalidad, que alcanza no solamente a la descripción del tipo sancionatorio de la falta, sino que también a su sanción (fojas 12).

El artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su inciso primero establece que “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 (...)”. Con ello vincula todas las infracciones de la normativa urbanística a este precepto legal. En tal sentido, el cuestionamiento se complejiza, puesto que implica un conjunto de alternativas completamente especulativas. Primero, la vulneración alegada por la requirente hace sinónimo el principio de taxatividad con el de tipicidad lo que induce a error. En este punto, cabe indicar que lo cuestionado es solo un aspecto del principio de legalidad penal. “Se conoce como principio de taxatividad, esto es, los tres aspectos clásicos de una de las formulaciones del principio de legalidad: la prohibición de retroactividad (*nullum crimen sine lege previa*), la reserva de ley (*nullum crimen sine lege scripta*) y la exigencia de certeza o determinación (*nullum crimen sine lege stricta* o *sine lege certa*)” [Moreso, Juan José (2009), *La Constitución: modelo para armar*, Marcial Pons, Madrid, p. 205]. En segundo lugar, una parte de los cuestionamientos al artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se refiere a que no establece una graduación expresa de sanciones. Como éste es un asunto que tiene que ver con la proporcionalidad lo veremos en el examen en concreto de la aplicación del precepto reprochado. En tercer lugar, en el entendido que solo nos estamos refiriendo a la



exigencia de certeza hay parte de los cuestionamientos que, según jurisprudencia reiterada de este Tribunal, deben desestimarse, puesto que se trata de referencias a conductas predeterminadas en la misma Ley General de Urbanismo y Construcciones, lo que satisface plenamente el estándar constitucional de predeterminación de las sanciones. En cuarto término, respecto de las conductas vinculadas a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, habría un deber de la requirente en orden a especificar el precepto impugnado y la razón de por qué lo sería. No es posible continuar especulando, en subsidio de la requirente, respecto de una eventual ley penal en blanco si es que ella no es reprochada con fundamentos. En quinto lugar, que aun así la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones cumple una función esencial en la aplicación y ejecución normativa de la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones, siendo un desarrollo de detalle que, en línea de principio y a primera vista, es compatible con la exigencia de determinación de sanciones previstas en la ley u complementadas por esta normativa urbanística integrada. En sexto término, y en ausencia de una impugnación específica de la norma correlacionada, a efectos de verificar cómo operaría la norma sancionatoria, sería una cuestión de mérito legislativo el identificar en un solo precepto un conjunto diferente y amplio de infracciones, bajo una regla de cláusula general. En tal sentido, la doctrina ha señalado que “no cabe aplicar otras sanciones administrativas que las expresamente contempladas en los cuerpos legales, pues lo contrario vulneraría el artículo 7° de la Constitución Política [...] Una vía práctica –para no dejar infracciones sin sanción- consiste en introducir en la ley una cláusula general, con una sanción para todos los casos en que no se haya previsto una específica.” [Aróstica, Iván (1987): «Algunos problemas del derecho administrativo penal», en Revista de Derecho, Universidad de Concepción, N° 182, pp. 71-81, p. 79].

IV. Aplicación de los criterios explicados al caso concreto.

18°. En cuanto a la alegación de la requirente conforme a la cual el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones vulnera el principio constitucional de la proporcionalidad, la que quedaría de manifiesto al permitir que “una misma infracción pueda ser sancionada con una multa de 1 Unidad Tributaria Mensual (\$49.673)¹⁷ o con más de \$573.929.196 (quinientos setenta y tres millones novecientos veintinueve mil ciento noventa y seis pesos) como le sucedió a mi representada, lo que queda al capricho del Juez de Policía Local competente” (fojas 21), cabe señalar que, como se explicó en los considerandos 12° a 14° de esta disidencia, el legislador ha tenido particularmente en cuenta el criterio de la proporcionalidad de la sanción en las sucesivas modificaciones que ha introducido al artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En ese contexto es que los presupuestos de la obra son el parámetro objetivo para el pago de los permisos de construcción como para las sanciones que acarrea su incumplimiento. La consideración de ese parámetro es el que reduce cualquier margen de discrecionalidad por parte del juzgador en un esquema de evidente progresión donde



a mayor costo de la construcción de la obra, mayor es la sanción en caso de infracción a la normativa urbanística.

La correlación antes indicada es la que se refleja, precisamente, en la sentencia del 1º Juzgado de Policía Local de La Florida que determina una multa de \$573.929.196, correspondiente al 10% del presupuesto de la obra denunciada, por no contar aquélla con recepción final (fojas 33 del expediente constitucional).

Ciertamente, esta Magistratura no puede llevar más allá el análisis de la proporcionalidad de la sanción aplicada, pues la apreciación de la mayor o menor gravedad de la conducta infraccional es un tema que compete al juez de fondo y no puede resolverse en esta sede.

19º. Cabe igualmente desestimar la posible inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en relación con el principio de legalidad, ya que debe impugnarse la norma sustantiva para verificar exactamente el cuestionamiento y cómo se incardina con el precepto legal efectivamente impugnado. Dicho de otra manera, habría que haber debatido acerca de la infracción de no contar las edificaciones de la requirente con recepción final, cuestión no planteada. En este sentido, el planteamiento realizado ante este Tribunal impugnó restrictivamente la norma impidiendo el examen sobre la tipicidad. Y, por lo mismo, el pronunciamiento de esta Magistratura tiene un contenido especulativo que fue necesario para completar la argumentación que desestima esta parte del requerimiento.

20º. En consecuencia, no concurren en el caso concreto los supuestos que permitan estimar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Redactó la sentencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, y la disidencia, el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8278-20-INA

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ,



señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

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

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.