00000581
QUINIENTOS OCHENTA Y UNO

2026

# REPÚBLICA DE CHILE

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Sentencia

## Rol 17.233-2025

[24 de noviembre de 2026]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 2° DEL DL N° 3.516, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE DIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS

RAÚL RUBILAR SÁNCHEZ

EN EL PROCESO ROL N° 856-2024, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL PUTAENDO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO, BAJO EL ROL N° 138-2025 (POLICÍA LOCAL)

**VISTOS:**

Que, Raúl Rubilar Sánchez acciona de inaplicabilidad respecto del artículo 2° del DL N° 3.516, que establece normas sobre división de predios rústicos, en el proceso Rol N° 856-2024, seguido ante el Juzgado de Policía Local Putaendo, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el Rol N° 138-2025 (Policía Local).

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

***"D.L. N° 3.516, que establece normas sobre división de predios rústicos***

***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.*

*(…)".*

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

La gestión pendiente dice relación con una causa seguida ante el Juzgado de Policía Local de Putaendo, bajo el Rol N° 856-2024, en virtud de denuncia interpuesta por el Director de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Putaendo, don Jorge Eduardo Reyes Piña, con fecha 15 de abril de 2024.

La denuncia se originó a raíz de información proporcionada por vecinos de la comuna, quienes señalaron estar adquiriendo lotes provenientes de un loteo ubicado en el sector de Calle Brasil, a la altura del callejón denominado "Las Diucas", en la comuna de Putaendo. En base a dichos antecedentes se denunció la existencia de un loteo irregular, con una distribución de 13 lotes resultantes y vías de acceso, presuntamente carente de cumplimiento técnico ante la normativa vigente.

El inmueble donde se ubican los loteos corresponde al Rol de Avalúo N° 131-5 (Rol Matriz), y su propietario es don Raúl Humberto Rubilar Sánchez, requirente.

El Juzgado de Policía Local de Putaendo dictó sentencia con fecha 24 de febrero de 2025, declarando acoger la denuncia y condenando a Raúl Humberto Rubilar Sánchez al pago de una multa ascendente al 200% del avalúo del predio dividido vigente al momento de pagarse la multa, conforme al artículo 2° del Decreto Ley N° 3.516 de 1980, y a la paralización de las obras construidas en los terrenos loteados. Asimismo, ordenó oficiar a la Fiscalía Local de San Felipe para que tome conocimiento de los hechos susceptibles de aplicación de la sanción penal establecida en el artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y dispuso que, si no pagare el condenado el valor de la multa impuesta, sufrirá una noche de reclusión nocturna por cada quinto de Unidad Tributaria Mensual, no excediendo de 15 noches.

En contra de dicha sentencia, el requirente interpuso recurso de apelación el 3 de marzo de 2025, que fue concedido y remitido a la Iltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, ingresando bajo el Rol N° 138-2025 (Policía Local) el 13 de marzo de 2025.

A juicio de la requirente, la aplicación de la norma impugnada en la gestión pendiente vulnera los artículos 1, 5, 6, 19 N°s 2, 3, 20, 22 y 26 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En primer lugar, la requirente sostiene que la norma impugnada no pertenece al Derecho Administrativo Sancionador, sino que constituye una sanción de naturaleza punitiva, toda vez que la sanción es aplicada por un Juzgado de Policía Local, judicatura especial dotada de jurisdicción, imperio y sometida a la

superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva, y no por un órgano administrativo. En consecuencia, los principios del derecho penal deben aplicarse íntegramente, sin los matices propios del Derecho Administrativo Sancionador.

En cuanto al principio de legalidad de la sanción (artículos 6, 7 y 19 N° 3) , la requirente argumenta que la norma impugnada no se basta a sí misma para determinar el quantum de la sanción, pues supedita el cálculo de la multa a un acto administrativo posterior, esto es, el avalúo fiscal determinado por el Servicio de Impuestos Internos conforme a la Ley N° 17.235, el cual tiene por finalidad exclusiva la tasación de bienes raíces para el cálculo del impuesto territorial, no la determinación de sanciones penales. Esto vulnera el principio de legalidad, pues parte de la sanción depende de un acto administrativo que no tiene habilitación legal para dicho fin.

En cuanto al principio de irretroactividad de la sanción (artículo 19 N° 3 inciso octavo, en relación con los artículos 15.1 del PIDCP y 10 de la CADH) , la requirente sostiene que la norma impugnada lo vulnera en dos aspectos: (i) porque el avalúo que sirve de base para calcular la multa es aquel vigente al momento del pago, y no al momento de la comisión de la infracción, lo que permite que entre uno y otro momento se produzcan reavalúos que aumenten el monto de la sanción; y (ii) porque la fórmula empleada impide aplicar el principio de irretroactividad, al no existir un momento fijo de determinación de la sanción que permita contrastar si una ley posterior es más beneficiosa.

En cuanto a la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2), la requirente sostiene que la norma impugnada genera un tratamiento desigual, pues dos personas que cometan la misma infracción en el mismo momento y con avalúos idénticos pueden terminar pagando multas distintas según la época en que se verifique el pago, dependiendo de si han mediado o no reavalúos del Servicio de Impuestos Internos. La requirente desarrolla una hipótesis para demostrar la desigualdad: si dos propietarios con avalúos idénticos cometen la misma infracción en la misma fecha, pero uno paga la multa antes de un reavalúo y el otro después, el segundo pagará un monto superior por la misma infracción, sin que ello dependa de la gravedad de su conducta.

En cuanto al principio de proporcionalidad (artículos 19 N°s 2, 3 y 26), la requirente argumenta que la multa del 200% del avalúo del predio, sin criterios de gradualidad que permitan al juez graduar la sanción según la gravedad de la infracción, la superficie afectada, el grado de ejecución o las circunstancias atenuantes o agravantes, resulta desproporcionada y confiscatoria. Además, la sanción no contempla un rango que permita su graduación, a diferencia de otras normas del ordenamiento jurídico como el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones o el artículo 52 de la Ley N° 15.231.

Finalmente, en cuanto a la seguridad jurídica (artículo 19 N° 26), la requirente sostiene que, al no estar la sanción completamente determinada por la ley, se afecta la

posibilidad de que los destinatarios conozcan ex ante las consecuencias de sus conductas.

La requirente reconoce la existencia de la STC Rol N° 15.445-2024, que rechazó un requerimiento dirigido contra la misma norma, pero sostiene que dicho fallo no obsta a la admisibilidad del presente requerimiento, pues los argumentos esgrimidos por el requirente de aquella ocasión son sustancialmente distintos a los que se esgrimen en el caso *sub lite*. En particular, la requirente diferencia su argumentación en un punto clave: la sanción establecida en el artículo 2° del DL 3.516/1980, por ser aplicada por un Juzgado de Policía Local, sería de naturaleza penal y no meramente administrativa. Ello implicaría la aplicación íntegra de los principios penales, sin los "matices" propios del Derecho Administrativo Sancionador. Este argumento sobre la naturaleza penal de la sanción por la judicatura que la aplica no fue considerado en la STC Rol N° 15.445-2024, donde el análisis se centró exclusivamente en el Derecho Administrativo Sancionador.

**Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 7 de enero de 2026, a fojas 220. En resolución de fecha 30 de enero de 2026, a fojas 418, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada fueron formuladas observaciones en sede de admisibilidad por la Ilustre Municipalidad de Putaendo.

**Observaciones de la Ilustre Municipalidad de Putaendo**

En primer lugar, la Municipalidad argumenta que la norma impugnada ha sido declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional en la STC Rol N° 15.445-2024, que rechazó un requerimiento dirigido contra el mismo artículo 2° del Decreto Ley N° 3.516 de 1980. En dicha sentencia, la Magistratura estableció que no existe afectación al principio de legalidad ni en su dimensión sustantiva (tipicidad) ni formal (reserva legal), pues el marco normativo y sancionatorio estaba preestablecido y accesible a la requirente.

Asimismo, se señaló que la conducta reprochable está descrita con suficiente precisión, la sanción se fundamenta en un criterio objetivo (el avalúo fiscal, determinado por un procedimiento establecido en la Ley N° 17.235), y la demora de un proceso judicial no resulta imputable a un diseño legislativo que vulnere garantías constitucionales. También se rechazó la alegación de infracción al principio de proporcionalidad, señalando que la finalidad legítima de la norma es proteger la función agrícola y rural del suelo, y el daño provocado es un elemento que concurre

para fijar el monto de la sanción, siendo facultad del legislador evaluar la importancia de los bienes jurídicos y establecer sanciones disuasivas.

En segundo lugar, la Municipalidad sostiene que el requirente incurre en un error al sostener que la norma no pertenece al Derecho Administrativo Sancionador por ser aplicada por un Juzgado de Policía Local. Argumenta que las infracciones a la normativa de loteo de predios rústicos son infracciones administrativas, porque se vulneran normas de ordenamiento territorial y urbanístico, no delitos tipificados en el Código Penal. El rol del Juzgado de Policía Local es actuar como órgano jurisdiccional especial para conocer infracciones administrativas, pero su intervención no transforma la sanción en una de carácter penal, sino que aplica una sanción administrativa conforme a leyes especiales, pues la autoridad administrativa (la Municipalidad) no tiene facultades sancionatorias directas, sino el deber de denunciar los hechos, siendo el tribunal quien determina la aplicación de la multa.

Si bien el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal configuran el *ius puniendi* del Estado, los principios penales se aplican con ciertos matices, no en bloque y sin más.

En tercer lugar, la Municipalidad argumenta que no existe afectación al principio de legalidad ni tipicidad, pues el marco normativo estaba preestablecido y la conducta reprochable está descrita con suficiente precisión. La multa se basa en criterios objetivos y claros, utilizando el avalúo fiscal del predio, determinado mediante un procedimiento establecido por la ley, sin que el Servicio de Impuestos Internos se arrogue facultades más allá de las que legalmente le corresponden.

En cuarto lugar, la Municipalidad sostiene que el requirente tuvo amplias oportunidades de defensa y contó con todas las herramientas procesales durante el juicio, tanto ante el Juzgado de Policía Local de Putaendo como ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por lo que no se configura infracción al debido proceso.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad, la Municipalidad sostiene que la finalidad legítima de la norma es proteger la función agrícola y rural del suelo, y la urbanización de predios rurales genera efectos permanentes (pérdida de suelos fértiles, saturación de infraestructuras públicas y afectación del acceso al agua). Es facultad del legislador evaluar y graduar la importancia de los bienes jurídicos y establecer sanciones disuasivas, considerando los efectos irreversibles que actos como los sancionados puedan acarrear en los suelos rurales.

A fojas 547, por decreto de fecha 9 de marzo de 2026, se trajeron los **autos en relación**.

**Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 29 de julio de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Edgardo Piqué González. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme certificación del relator.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** La presente acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad interpuesta por don Raúl Rubilar Sánchez impugna el inciso primero del artículo 2°, del D.L. N°3.516 de 1980, que "Establece normas sobre división de predios rústicos" para que dicha norma no sea aplicada en el proceso Rol N°138-2025 (Policía Local) en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por recurso de apelación.

**SEGUNDO:** Los hechos que generan la gestión pendiente pueden resumirse en los siguientes:

Primero: El requirente celebró diversas promesas de compraventa respecto de lotes de aproximadamente 900 a 1.000 m² provenientes de un predio rústico ubicado en el sector "Las Diucas", comuna de Putaendo. Las promesas fueron celebradas entre octubre de 2022 y marzo de 2024.

Segundo: La Dirección de Obras Municipales de Putaendo formuló denuncia mediante Oficio Ordinario N°331/2024 de fecha 15 de abril de 2024, ante el Juzgado de Policía Local de Putaendo, proceso Rol N°856-2024, por haber detectado loteos irregulares que presentan una distribución "carente de cumplimiento técnico ante la normativa vigente" (fojas 232).

Tercero: El Juzgado de Policía Local dictó sentencia condenatoria por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y el D.L. N°3.516, en razón de que el demandado: i) Efectuó una subdivisión irregular; ii) habilitó calles; iii) celebró promesas de compraventa sobre lotes. Todo ello, sin las correspondientes autorizaciones sectoriales, haciendo presente que con posterioridad a la denuncia se ingresaron solicitudes para la obtención del Informe de Factibilidad para construcciones ajenas a la agricultura en área rural (IFC) (considerando duodécimo).

En virtud de lo anterior, impuso una multa equivalente al 200% del avalúo del predio dividido; ordenó la paralización de las obras; y dispuso remitir antecedentes al Ministerio Público por la eventual responsabilidad penal prevista en el artículo 138 LGUC.

Cuarto: El requirente interpuso, con fecha 3 de marzo de 2025, recurso de apelación en contra de la referida sentencia condenatoria, ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol N°138-2025, encontrándose la causa pendiente de vista.

**TERCERO:** En cuanto al parámetro de control constitucional, el requirente señala que se infringen: i) el principio de legalidad y tipicidad, consagrado en los artículos 6, 19 N°3 inciso octavo (fs. 24 y ss); ii) el principio de irretroactividad de la

sanción penal, consagrado en el artículo 19 N°3 inciso octavo, artículo 15.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 10 (sic) de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el artículo 19 N°26 de la Constitución (fs.28 y ss); iii) la igualdad ante la ley, que consagra la Constitución en el artículo 19 N°2 (fs. 33 y ss); iv) el principio de proporcionalidad, sin mencionar norma constitucional específica, salvo a modo referencial el artículo 19 N°20, pero del texto del libelo podemos referir al artículo 19 N°3 (fs. 35 y ss).

Todo lo anterior, lo basa en la premisa que la norma impugnada no se encuentra dentro de la esfera del derecho administrativo sancionatorio, en tanto, a juicio del requirente, los Juzgados de Policía Local (en adelante JPL indistintamente) están dotados de jurisdicción penal, por lo que los vicios de inconstitucionalidad de que adolecería la norma deben ser revisados teniendo como faro los principios del derecho penal (fs.22).

## II.- DISPOSICIÓN IMPUGNADA

**CUARTO:** La requirente cuestiona la constitucionalidad de la aplicación del inciso primero del artículo 2°, del D.L. N°3.516, a saber:

"*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*".

## III.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS DEL CASO

**QUINTO:** Para la resolución del presente caso en primer lugar, explicaremos las diferencias entre la sanción penal y administrativa y cómo es que la norma en análisis se enmarca dentro del derecho administrativo sancionatorio. En segundo lugar, se revisará la naturaleza de la inaplicabilidad como control concreto de constitucionalidad. En tercer lugar, enunciaremos los parámetros y principios bajo los cuales se desarrollan la potestad sancionatoria que atañe al caso sub-lite en relación a los parámetros de control mencionados en el requerimiento.

### 1° El caso puesto bajo nuestro conocimiento es de orden administrativo y no penal

**SEXTO:** El requirente, difiere de la jurisprudencia anterior de esta Magistratura, al señalar que "la judicatura de Policía Local está dotada de procedimientos, atribuciones y potestades que son totalmente asimilables al derecho

penal, o más bien forman parte del mismo" (fs. 22), por lo que, a juicio del requirente, el ejercicio de la potestad de los JPL está sometido a los principios del Derecho Penal.

Lo anterior para indicar que la aplicación de los principios relativos al Ius Puniendi estatal, no pueden ser aplicados con "matices", como ha declarado este Tribunal que se aplican en el campo del derecho administrativo sancionatorio.

**SÉPTIMO:** El sistema de sanciones administrativas en Chile contempla una multiplicidad de procedimientos, como diversas son las normas sustantivas que tratan las materias que se comprenden en el derecho administrativo regulatorio e incluso esta diversidad se encuentra dentro de un mismo cuerpo legal, como ocurre, por ejemplo, en el Código de Aguas. En este ámbito, nos encontramos con situaciones tales como:

i) Existencia de sanciones impuestas por el órgano administrativo a cargo del resguardo del bien jurídico protegido, como, por ejemplo, el artículo 172 del Código de Aguas.

ii) Existencia de sanciones impuestas por una superintendencia: Título III de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente (artículo 2° de Ley N°20.417).

iii) Existencia de sanciones impuestas por los Juzgados de Policía Local, como es el caso que prevé el artículo 45 de la Ley N°20.283 "Ley sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal".

iv) Existencia de sanciones impuestas por los Juzgados Civiles: artículo 175 del Código de Aguas.

En todos estos casos la investigación de los hechos y fiscalización son llevadas a cabo por un órgano administrativo, que a veces, corresponde a una Superintendencia, como es en el caso ambiental, por ejemplo. En ninguno de estos casos interviene el Ministerio Público.

**OCTAVO**: Dentro de las penas que puede imponer el Código Penal, según lo señala su artículo 21, se encuentran las penas de faltas, entre ellas, la prisión, la cual va de uno a sesenta días.

El procedimiento que se sigue es el monitorio (art. 392 del Código Procesal Penal) si sólo la sanción es multa y simplificado (art. 388 y ss. del Código Procesal Penal) en los demás casos.

En ambas circunstancias, el órgano encargado de dirigir la investigación es el Ministerio Público, y quien decide, es el Juzgado de Garantía. Queda claro, por ende, que tanto el proceso, como la regulación de la falta, queda en el ámbito de la justicia penal.

Las faltas o infracciones administrativas no son asimilables a las faltas penales. En materia administrativa se impone una sanción y, en las sanciones administrativas

a diferencia de las penas, está prohibida la imposición de una sanción que prive de la libertad del infractor.

Por tanto, existe una diferencia cualitativa: mientras las faltas en materia penal pueden producir la pérdida de libertad de las personas, en materia administrativa sólo pueden afectar su patrimonio.

La pena característica en el campo del derecho administrativo sancionador es la multa administrativa, que a diferencia de la multa penal (artículo 49 del Código Penal) no es convertible en penas de reclusión. El Tribunal Constitucional tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre la materia a raíz de requerimientos de inaplicabilidad del artículo 169 del Código Sanitario, que disponía:

*"Artículo 169° (160).- Si transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el infractor no hubiere pagado la multa, sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual que comprenda dicha multa.*

*Para llevar a cabo esta medida, el Director del correspondiente Servicio de Salud o del Instituto de Salud Pública de Chile, en su caso, solicitará del Intendente o Gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública, quienes dispondrán sin más trámite la detención del infractor y su ingreso al establecimiento penal respectivo, a cuyo efecto librarán la orden correspondiente en conformidad a las reglas generales, dando cuenta de lo obrado a la autoridad sanitaria."*

En la sentencia Rol N°1.518-10, esta Magistratura concluyó que dicha disposición infringe lo dispuesto en el artículo 19 N°1 y N°3 de la Constitución. Posteriormente, la norma fue derogada mediante la Ley N°20.724 que Modifica el Código Sanitario en Materia de Regulación de Farmacias y medicamentos.

**NOVENO:** El procedimiento administrativo sancionador tiene una fase de fiscalización llevada a cabo por la administración, cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de las normas dictadas para tutelar los intereses generales y bienes cuya tuición le compete al órgano administrativo.

El órgano encargado de imponer la sanción es la administración, o la jurisdicción civil o local (infraccional), nunca la penal. El hecho que en algunos casos, como el presente, la sanción la imponga un tribunal, no modifica la naturaleza administrativa de la infracción.

En el caso de las sanciones impuestas por la administración, algunos autores reconocen que: "Se trata en realidad de funciones propias del poder judicial" pero que "el poder legislativo delega en la Administración" (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón [2022]: Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. XVII Edición. Thomson Reuters, p.187). Esta delegación sería imposible si se entendiera que las faltas administrativas tienen naturaleza penal.

**DÉCIMO:** En términos generales, la finalidad de ambas ramas del derecho es diversa. Las sanciones administrativas no son reproches por la conducta de un

individuo, sino directrices de comportamiento, que buscan moldear las conductas de las personas hacia el futuro para la realización eficiente de los objetivos que se ha trazado la administración; en este caso, evitar el crecimiento de viviendas y loteos al margen de la planificación, en desmedro del territorio rural.

Por ello es posible afirmar que el derecho penal tiene una mirada "hacia el pasado", buscando reprimir una conducta. Por el contrario, el derecho administrativo mira "hacia el futuro", tiene una mirada preventiva, lo que busca es el cumplimiento o volver al mismo.

En muchos casos, las multas administrativas superan con creces las penas de multa en materia penal. Valga comparar lo prescrito en el artículo 25 del Código Penal, que establece como máximo una multa de 30 UTM ($2.151.630 actualmente), si se compara con el monto que se fija en el caso *sub-lite*, o en materia ambiental (multas que pueden llegar a 10.000 UTA). Ello se condice, en parte, por el enfoque disuasorio de la sanción en materia administrativa. En particular, las sanciones económicas significativas son necesarias para disuadir a los infractores de cometer conductas ilícitas. En la sentencia Rol N°3.099 el Tribunal Constitucional enfatizó que las sanciones de bajo impacto económico carecen de efecto preventivo y pueden alentar la reincidencia (considerando trigésimo quinto).

**DÉCIMO PRIMERO:** Consecuencia de la diferenciación entre ambas ramas del derecho, es que puede darse la situación que frente a un mismo hecho puedan imponerse una pena y una sanción administrativa. Tal como lo prevé el artículo 20 del Código Penal, el que señala que no se reputan penas *"la separación de los empleos públicos acordada por las autoridades en uso de sus atribuciones o por el tribunal durante el proceso o para instruirlo, ni las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas."*

Tal como señala la profesora Rosa Gómez "Las aludidas disposiciones implicaron un reconocimiento de las sanciones gubernativas (administrativas) en manos de los órganos públicos, las cuales no se consideraban penas y, por tanto, las conductas que las originaran tampoco serían consideradas delitos. Como consecuencia de lo anterior, no les serían aplicables a las sanciones gubernativas ni las normas ni los principios establecidos en el Código Penal. De esta manera, la Administración (central o municipal) podría establecer "penas" –sanciones gubernativas– en normas infralegales, mediante reglamentos generales o particulares u ordenanzas municipales" (Gómez, Rosa [2019]: Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile. Revista Derecho del Estado, N°4, p. 369). En el mismo sentido, la Corte Suprema ha señalado que las acciones gubernativas "son aquellas que corresponden al Estado administrador como propias del ius puniendi que pertenecen en el ámbito administrativo respectivo" (Corte Suprema, Rol N°6068-2009, considerando décimo segundo).

**DÉCIMO SEGUNDO:** La estructura señalada se condice con los principios y normas constitucionales y los deberes que tiene el Estado en materias tan diversas como la salud (artículo 19 N°9), el medio ambiente (artículo 19 N°8), la obligación del desarrollo armónico del territorio (artículo 115) y el bien común (artículo 1°). En este contexto, no podemos obviar que la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el D.L. N°3.516 que "Establece normas sobre división de predios rústicos", tienen en mira el bien común, el cual no puede desatender los territorios físicos en donde habitan las personas.

**DÉCIMO TERCERO:** Las potestades de los órganos de la administración tienen su fundamento y explicación en los intereses públicos que buscan proteger. En este ámbito la administración a través de las secretarías regionales ministeriales de vivienda, servicio agrícola y ganadero y municipios ejercen un rol preponderante. Todos entes administrativos, a los cuales las normas no sólo les imponen obligaciones de resguardo del territorio, sino también potestades en el ámbito administrativo sancionatorio.

Existe, pues, una cadena que no se puede romper entre la supervigilancia y fiscalización que desarrolla el ente administrativo y el proceso judicial que efectúa el juzgado de policía local, tal como existe entre el Ministerio Público y la judicatura penal.

**DÉCIMO CUARTO:** En Chile no existe una regla constitucional ni una ley general que regule los procedimientos sancionatorios administrativos. El año 2004, ingresó al Congreso Nacional el Mensaje N°541-350 de 5 de marzo, Boletín N°3475-06, que regulaba las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios y modificaba la ley Nº19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Sin embargo, el proyecto, no prosperó y desde el año 2006 se encuentra archivado (https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=3799&prmBL=3475-06).

De ello deriva, que la jurisprudencia ha debido recurrir a principios generales del derecho, como también a instituciones desarrolladas en el ámbito penal o civil en la resolución de los casos puestos bajo su conocimiento.

Lo anterior, en nada obsta a reconocer las características particulares asociadas al fin que persigue el derecho administrativo relativo a la satisfacción de necesidades públicas y el bien común. El derecho administrativo sancionatorio, es una rama autónoma y diversa del derecho penal. Así, por ejemplo, el poder de la administración para sancionar no encuentra su fundamento primario en el principio de culpabilidad. Esto no significa que la culpabilidad no juegue un rol, pero no es la base del sustento de las sanciones administrativas.

No debe desatenderse que el Derecho Administrativo ha sido definido como "El Derecho de la Administración Pública, es decir, un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la organización, los medios y formas de actuación de los

órganos que forman parte de aquella, con un contenido distinto del que poseen las normas que regulan las relaciones entre los sujetos privados. En otras palabras, se trata de un derecho específico y singular que opera en razón del sujeto cualificado que interviene (la Administración Pública) y donde los poderes jurídicos de ésta y los derechos de las personas que actúan como fundamento y contrapeso están afectados por la tutela de los intereses públicos comprometidos" (Juan Carlos Ferrada Bórquez [2007]: Las potestades y privilegios de la Administración pública en el régimen administrativo chileno. Revista de Derecho (Valdivia), Volumen XX-N°2. p. 70).

En este caso particular, los intereses públicos refieren al territorio y el desarrollo armónico entre el suelo urbano y rural, evitar el asentamiento de comunidades en lugares sin los servicios básicos, y lograr una planificación ordenada bajo una directriz central. Todo lo cual se ve gravemente afectado, en caso de incumplimiento a la normativa que regula el D.L. N°3.516.

**2° La inaplicabilidad corresponde a un control concreto de norma**

**DÉCIMO QUINTO:** Esta Magistratura, por mandato de la Constitución, está llamada a cumplir diversas funciones. Una de las más recurrentes es el control de constitucionalidad de las leyes. Dicho control puede ser abstracto (artículo 93 N°7) o concreto (artículo 93 N°6). En el primer caso, corresponde a esta Magistratura realizar un contraste directo entre la norma y la Constitución, mientras que, en el segundo, este contraste debe considerar las circunstancias del caso concreto. Esto último, es precisamente lo que debe realizarse en la acción de inaplicabilidad y a lo cual se refiere el caso puesto bajo nuestro conocimiento.

La sentencia de la causa Rol N°1038-2008, en su considerando tercero es clara al señalar que "la naturaleza de la actual acción de inaplicabilidad tiene marcadas diferencias con la similar prevista en la Carta Fundamental con anterioridad a la reforma del año 2005, destacando especialmente la constatación de que de la simple comparación del texto de la norma actual con el antiguo artículo 80 de la Carta Fundamental, que entregaba esta facultad a la Corte Suprema, se desprende que mientras antes se trataba de una confrontación directa entre la norma legal y la disposición constitucional, ahora se está en presencia de una situación diferente, por cuanto lo que podrá ser declarado inconstitucional, por motivos de forma o de fondo, es la aplicación del precepto legal impugnado a un caso concreto, lo que relativiza el examen abstracto de constitucionalidad, marcando así una clara diferencia con la regulación prevista por el texto constitucional anterior."

En la causa Rol N°2.703-14, el Tribunal precisó que "Lo que se discute en un requerimiento de inaplicabilidad no es el ajuste o contradicción entre dos normas de diverso rango, cotejadas en abstracto, sino el análisis y decisión de los efectos que, en un caso específico, produce la aplicación de un precepto legal", y luego señala "La declaración de inaplicabilidad en un caso particular no significa, necesariamente, que

en otros casos su aplicación resultará también contraria a la Carta Fundamental, ni que exista una contradicción abstracta y universal del mismo con las normas constitucionales" (considerando cuarto).

**3° En relación con los principios constitucionales contemplados en el artículo 19 N°3 y su aplicación al derecho administrativo sancionador**

**DÉCIMO SEXTO:** Esta Magistratura ha señalado la aplicabilidad al derecho administrativo sancionatorio del: i) Principio de legalidad (v.g. STC Rol 15.419, considerando octavo); ii) Principio de irretroactividad de la sanción (Rol N°2.673-14, considerando trigésimo); iii) Igualdad ante la ley (Rol N°14.974-23, considerando vigésimo primero); iv) Proporcionalidad (Rol N°15.455-26, considerando sexto).

En relación a los principios de legalidad, irretroactividad de la sanción y proporcionalidad, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (…) los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional." (Sentencia 18/1981, de 8 de junio, Tribunal Constitucional Español, fundamento segundo, https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/18). Del mismo modo lo ha reconocido el Tribunal Constitucional chileno en diversa jurisprudencia (v.g. Rol N°479-06, considerando octavo).

Existe una unidad en el derecho. Los principios estructurantes del mismo son aplicables a todas las ramas del derecho. Por ello, con independencia que, para algunos, los incisos sexto y octavo del artículo 19 N°3 no son aplicables al derecho administrativo sancionatorio, sí lo son el principio de legalidad, el de responsabilidad y la seguridad jurídica, como principios estructurantes del derecho.

El hecho de que el derecho administrativo refiera a otras ramas del derecho no es extraño y deviene también de la circunstancia que esta materia tuvo un desarrollo posterior. Tal como recuerda el profesor Juan Carlos Ferrada "las notas y características actuales del Derecho Administrativo encuentran sus antecedentes mas directos en el Derecho público francés de principios del siglo XIX, donde bajo la influencia del Consejo de Estado se dio vida a unas instituciones y conceptos jurídicos desconocidos hasta ese momento" (Juan Carlos Ferrada Bórquez [2007]: Las potestades y privilegios de la Administración pública en el régimen administrativo chileno. Revista de Derecho (Valdivia), Volumen XX-N°2, p.72).

**DÉCIMO SÉPTIMO:** En relación al principio de legalidad, 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).

Es innegable que debe existir siempre una vinculación entre la ley y la Administración, ello en concordancia con los artículos 6 y 7 de nuestra Carta Fundamental.

El principio de legalidad se encuentra recogido en materia administrativa, en el artículo 2° de la Ley N°18.575 sobre "Bases Generales de la Administración del Estado", que prevé:

*"Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes.*

*Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes."*

**DÉCIMO OCTAVO**: En cuanto al principio de irretroactividad de la sanción, esta Magistratura ha señalado que el principio de irretroactividad de la ley penal "es una expresión, *ratione materiae*, del principio general de irretroactividad de la ley contenido en los títulos preliminares de los códigos civiles, que en el proceso de codificación hicieron referencia, en esa parte, a diversos aspectos propiamente constitucionales.

Así, por ejemplo, el artículo 9° del Código de Napoleón fue pionero en este punto al disponer que la ley sólo puede disponer para el futuro y que no tendrá jamás efecto retroactivo (*La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactive*), criterio que reconoció como fuente el principio romano: *leges et constitutiones futuris certum est ciare formara negotiis, non ad facta proeterita revocari*." (Rol N°2.673-14, considerando trigésimo).

En el mismo sentido, el Código Civil chileno señala en su artículo 9° que "La ley puede sólo disponer para lo futuro, y no tendrá jamás efecto retroactivo".

Este principio deriva del principio de legalidad, en tanto se requiere la existencia de una ley que describa la conducta sancionable y la sanción en forma previa a la ejecución del hecho que infringe la normativa, en este caso, territorial. De este modo "La potestad sancionatoria está vinculada por el principio de legalidad que exige, a lo menos, que esté determinada la autoridad que puede sancionar, los casos en que ello ocurre, la sanción que puede aplicarse, la duración de la misma, así como

la determinación de todos sus efectos" (García, Contreras y Martínez [2016]: Diccionario Constitucional Chileno. Hueders, p.779-780).

**DÉCIMO NOVENO:** En cuanto al principio de proporcionalidad, se deriva directamente del principio de justicia. Además, funciona como límite en contra de la arbitrariedad, constituyendo en dicho contexto un elemento necesario en un Estado de Derecho.

Este principio supone una correspondencia entre la infracción y la sanción con interdicción de medidas innecesarias o excesivas. De acuerdo con lo sostenido de manera reiterada por este Tribunal, "el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (STC Rol N°437-05 considerando 14°), como es – entre otras dimensiones – garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada" (STC Rol N°1518-09, considerando 28°).

De esta forma, "el principio de proporcionalidad opera en materia punitiva en dos ámbitos bien delimitados. En primer término, 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). En segundo lugar, como un límite al acotado margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo." (Cordero Quinzacara, E. (2014) "Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XLII, p. 425).

## IV.- RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

**VIGÉSIMO:** La requirente sostiene que la norma impugnada no pertenece al Derecho Administrativo Sancionador, sino que constituye una sanción de naturaleza penal, toda vez que la sanción es aplicada por un Juzgado de Policía Local, judicatura especial dotada de jurisdicción, imperio y sometida a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva, y no por un órgano administrativo.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Esta Magistratura reafirma que el artículo 2°, del D.L. N°3.516 corresponde a una norma que se inserta dentro del campo administrativo.

Desde un punto de vista orgánico, la fiscalización de la norma corresponde a la Municipalidad, al Servicio Agrícola y Ganadero y a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo (artículo 3° inciso segundo D.L. 3.516). Todos entes administrativos.

La idea que sostiene la requirente obligaría la intervención no sólo de una judicatura especializada (la penal) sino también al Ministerio Público.

Desde un punto de vista de la finalidad de la norma, ésta tiene bajo su resguardo el territorio rural, asunto de interés público y por ello tiene asignadas autoridades administrativas que deben velar por ello.

La norma impugnada, en conjunto con las normas urbanísticas, constituyen una de las principales regulaciones sobre la materia. La norma que se transgrede refiere al ordenamiento territorial, materia de orden administrativo.

Esta discusión también fue zanjada por la judicatura ordinaria, en un caso de orden sanitario, pero aplicable en la especie. La Excelentísima Corte Suprema señaló resolviendo un recurso de casación lo siguiente: "Sin embargo, en la especie el tema en debate se inserta en el campo del derecho administrativo sanitario, que presente claras diferencias con el derecho punitivo. En efecto, la infracción administrativa está constituida por una conducta que por acción u omisión vulnera el orden jurídico-en este caso el sanitario- y que se manifiesta en una lesión a un interés que la legislación pretende proteger" (Causa Rol N°5.779-2009, considerando quinto).

Es por lo mismo, y en virtud del artículo 20 del Código Penal, que es posible que el requirente sea objeto de una sanción administrativa impuesta por el Juzgado de Policía Local, y sea objeto de una investigación de orden penal. Al respecto, la sentencia del Juzgado de Policía Local del caso *sub-lite* señala que: "En atención a lo establecido en el artículo 139 de la Ley General de Urbanismo y Construcción Ofíciese a la Fiscalía Local de San Felipe a efecto de que tome conocimiento de los hechos susceptibles de aplicación de la sanción penal establecida en el artículo 138 del precitado cuerpo legal, en contra de don RAUL HUMBERTO RUBILAR SANCHEZ" (fs. 341).

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** En cuanto a la infracción al principio de legalidad y de la legalidad de la sanción (artículos 6, 7 y 19 N°3), la requirente argumenta que la norma impugnada no se basta a sí misma para determinar el quantum de la sanción, pues supedita el cálculo de la multa a un acto administrativo posterior, esto es, el avalúo fiscal determinado por el Servicio de Impuestos Internos conforme a la Ley N°17.235, el cual tiene por finalidad exclusiva la tasación de bienes raíces para el cálculo del impuesto territorial, no la determinación de sanciones penales. Esto vulnera el principio de legalidad, pues parte de la sanción depende de un acto administrativo que no tiene habilitación legal para dicho fin.

**VIGÉSIMO TERCERO:** Esta Magistratura ha reconocido 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, 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, considerando octavo). A su vez, "del principio de legalidad se

desprenden dos elementos normativos: la reserva legal y la tipicidad. Como se dijo en la Sentencia Rol N°15.093-24, ambos principios no son idénticos, 'sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta' (STC Rol N°244, c. 10°). En el mismo sentido STC Roles N°s 766- 07, 1183-08, 1.518-09; 15.093-24." (STC Rol N°16.045-24, considerando quinto).

En la prevención desarrollada en la causa Rol N°479-06 los Ministros Juan Colombo Campbell y Jorge Correa Sutil, hacen aplicable al derecho administrativo sancionador sólo la consagración del principio de legalidad que establece el artículo 19 N°3 en su inciso primero, pero no así los siguientes incisos, basado en parte en el tenor literal de la norma, que refiere a delitos y a penas. Y si bien resulta indiscutible que dichos vocablos atañen al campo del derecho penal, el voto de mayoría, hace aplicable los restantes incisos pero con matices, criterio que se sostiene en el considerando octavo, de la mencionada sentencia y en posteriores pronunciamientos de este Tribunal: "aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos." (considerando octavo).

Tal como hemos señalado, existe una unidad en el derecho, y el principio de legalidad es transversal a todas las ramas del derecho, teniendo su base en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política. La aplicación matizada de instituciones que nacieron al alero del derecho penal al campo del derecho administrativo demuestra dicha unidad, tal como en otras materias el derecho civil es utilizado como parámetro en el campo del derecho administrativo.

Sea que se adscriba la tesis que el artículo 19 N°3 pueda ser utilizado de un modo matizado, al no existir una norma constitucional ni legal que trate de las sanciones administrativas, o que no corresponda realizarlo, los efectos prácticos de esta sentencia no varían, pues, incluso bajo la premisa más estricta, que sigue el voto de mayoría de este Tribunal, la norma en análisis resguarda el principio de legalidad.

**VIGÉSIMO CUARTO:** La potestad sancionatoria que se le otorga al juez, la previsión de la conducta infraccional, y la sanción asociada están contempladas en una norma legal dictada con anterioridad a los hechos, a saber: el D.L. N°3.516. En particular, el artículo 2° de dicho cuerpo normativo, que establece que la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios rústicos será sancionada 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.

**VIGÉSIMO QUINTO:** El hecho que el avalúo fiscal lo realice el Servicio de Impuestos Internos (SII), en nada afecta el principio de legalidad.

El SII es un órgano altamente especializado, y por tanto, cuenta con legitimidad técnica para definir el monto de avalúo. Tal como recordara la Sentencia Rol N°15.445, en su considerando cuarto: "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".

**VIGÉSIMO SEXTO:** En materia administrativa, también existen otros casos similares. Por ejemplo, el artículo 55 Ñ de la Ley General de Pesca y Acuicultura, establece: "*Al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea la forma de ésta, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario, se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva.*

A este respecto dicha ley precisa en su artículo 2° que el valor de la sanción es un monto en dinero expresado en UTM en relación a las toneladas de peso físico de la especie hidrobiológica. El valor de la sanción por especie será fijado anualmente por D.S. del Ministerio de Economía.

Por su parte, la Ley de Aduanas, en el artículo 154 dispone: "*Las mercancías en presunción de abandono quedarán afectas a un recargo a contar del día hábil siguiente al vencimiento del plazo de depósito o admisión temporal autorizada. Para estos efectos el día sábado será considerado inhábil.*

*Este recargo será de hasta un 5% del valor aduanero de las mercancías, incrementado hasta un porcentaje igual al interés máximo convencional diario publicado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, para operaciones no reajustables en*

*moneda nacional de noventa días o más sobre el mismo valor por cada día transcurrido entre el día siguiente a aquel en que se devengó el recargo y el día de pago de los gravámenes y tasas que afecten su importación o del día de aceptación a trámite de la respectiva declaración de destinación aduanera, si ésta no estuviere afecta al pago de dichos gravámenes. En el caso de mercancías acogidas a regímenes suspensivos de derechos que fuesen devueltas a recintos de depósitos fiscales, el cómputo del plazo para este pago se hará hasta la fecha de su recepción. Las mercancías no se considerarán nacionalizadas mientras no se pague este recargo.*

*La determinación del monto del recargo en cada caso corresponderá al Director Regional o al Administrador de Aduana respectivo.*

*El Director Nacional de Aduanas, mediante resolución fundada, podrá rebajar o eximir de dicho pago al interesado".*

Por último, la "Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal" (Ley N°20.283) prevé en su artículo 51 lo siguiente:

*"Toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%".*

En los tres casos mencionados, la determinación del monto preciso de la multa no quedó establecido en la ley. Todas las normas impugnadas han sido requeridas de inaplicabilidad y rechazadas las causas en sentencias Rol N°14.974-23 (artículo 55 Ñ de la Ley General de Pesca); Rol N°17.156-25 (artículo 154 inciso segundo de la Ordenanza de Aduanas); y, Rol N°14.844-23 (artículo 51 Ley N°20.283).

**VIGÉSIMO SÉPTIMO**: Por último, en relación a la tipicidad, la conducta está descrita con suficiente precisión en la ley: "destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero" (extracto del artículo 2°, inciso 1°), el cual se 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°).

**VIGÉSIMO OCTAVO:** En cuanto al principio de irretroactividad de la sanción (artículo 19 N°3 inciso octavo, en relación con los artículos 15.1 del PIDCP y 9 de la CADH) , la requirente sostiene que la norma impugnada lo vulnera en dos aspectos: i) porque el avalúo que sirve de base para calcular la multa es aquel vigente al momento del pago, y no al momento de la comisión de la infracción, lo que permite que entre uno y otro momento se produzcan reavalúos que aumenten el monto de la sanción; y ii) porque la fórmula empleada impide aplicar el principio de

irretroactividad, al no existir un momento fijo de determinación de la sanción que permita contrastar si una ley posterior es más beneficiosa.

**VIGÉSIMO NOVENO:** El artículo 19 N°3 inciso octavo de la Constitución señala que ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado".

Los profesores José Manuel Díaz de Valdés y Sergio Verdugo dicen que allí se consagra el principio de irretroactividad de penas y sanciones. Y sus contenidos son: "La prohibición de establecer penas o sanciones por hechos acaecidos con anterioridad a la ley que contempla tales hechos como vulneratorios del ordenamiento jurídico (…) La prohibición de imponer penas o sanciones más gravosas de aquellas contempladas en el momento en que sucedieron los hechos que constituyen la vulneración del ordenamiento jurídico. Las prohibiciones antedichas responden a consideraciones básicas de justicia, equidad y seguridad jurídica (a este aspecto le dedicaremos un apartado especial en esta sección). En efecto, no resulta razonable ni permisible castigar a una persona, natural o jurídica, que no ha tenido la posibilidad de conocer cuáles serán los efectos de sus actos." (Díaz de Valdés, José Manuel y Verdugo, Sergio [2010]: El principio de irretroactividad de las sanciones debe aplicarse en forma estricta: el caso del artículo 4° de la Ley Chilecompra. Revista Actualidad Jurídica, N°21, p. 229).

Ninguna de estas circunstancias se da en el caso sometido a nuestro conocimiento. En primer lugar, la norma en cuestión existe desde el 19 de noviembre de 1980 y fue publicada el 1° de diciembre del mismo año, mientras que el Loteo tiene fecha del año 2017. En segundo lugar, el principio de irretroactividad no se vulnera pues el avalúo es conocido, tanto al momento de iniciarse el loteo como durante el periodo posterior, como también es conocido que existe un proceso de reevaluación de tasación de bienes raíces cada cuatro años, según lo dispone la Ley N°17.235, en particular el artículo 3° inciso primero señala: "*El Servicio de Impuestos Internos deberá reavaluar, cada 4 años, los bienes raíces agrícolas y no agrícolas sujetos a las disposiciones de esta ley, aplicándose la nueva tasación, para cada serie, simultáneamente a todas las comunas del país*".

Por último, y tal como lo precisáramos anteriormente, el principio de irretroactividad de la sanción, deriva del principio de irretroactividad de la ley, que tiene su raíz en el principio de legalidad, y reconocimiento en diversas ramas del derecho.

**TRIGÉSIMO:** No obstante, todo lo anterior, la solicitud del requirente debe ser también rechazada, a la luz de la naturaleza del control que realiza esta Magistratura al examinar la inaplicabilidad de una norma, que como hemos dicho se trata de un control concreto.

El escrito del requirente no contiene ningún antecedente que permita concluir que el predio ha sido objeto de un proceso de reavalúo fiscal. Sin dicho antecedente de caso concreto, que corresponde entregar a quien alega la infracción constitucional, es imposible evaluar las alegaciones presentadas.

**TRIGÉSIMO PRIMERO**: En cuanto a la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2), la requirente sostiene que la norma impugnada genera un tratamiento desigual, pues dos personas que cometan la misma infracción en el mismo momento y con avalúos idénticos pueden terminar pagando multas distintas según la época en que se verifique el pago, dependiendo de si han mediado o no reavalúos del Servicio de Impuestos Internos.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Nuevamente las alegaciones de la requirente corresponden a un análisis abstracto de constitucionalidad. Ni siquiera entregan un antecedente que compruebe que en su caso se han realizado reavalúos.

Los reavalúos de las propiedades responden a factores específicos de cada una de éstas. Súmese a lo anterior, que, en muchos casos, la decisión de pagar o no la multa, seguir un curso u otro de defensa judicial, es resorte del propio infractor y no de la autoridad. La demora en un proceso judicial no es imputable al diseño legislativo de la norma impugnada, sino a factores propios de la tramitación de cada caso en particular.

**TRIGÉSIMO TERCERO**: Por último, tal como señalamos anteriormente, las normas sancionatorias administrativas, a diferencia de las penales, tienen como principal foco la prevención, por lo tanto, mientras antes se pague la multa y antes se repare la infracción, mejor opera el derecho administrativo sancionador. Por tanto, la norma tiene una justificación razonable.

**TRIGÉSIMO CUARTO:** Luego, la requirente, enfatiza una afectación al principio de proporcionalidad, y argumenta que la multa del 200% del avalúo del predio es carente de proporcionalidad, y que "no se conoce en nuestra legislación sanción alguna en que la base del cálculo provenga del avalúo comercial a que se refiere la infracción, lo cual es un indicativo de existir un conflicto de igualdad ante la ley y ausencia de proporcionalidad proporcionalidad (sic) en la sanción" (fs.35).

**TRIGÉSIMO QUINTO:** Tal como citó la Sentencia de la causa Rol N°15.454, considerando sexto:

*"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 este 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)".*

En este contexto el legislador, dispone de un margen para valorar la gravedad de la afectación a los bienes jurídicos. No corresponde a esta Magistratura reemplazar la valoración que se hizo en el ámbito parlamentario, al existir una finalidad constitucionalmente legítima y una relación entre la infracción y la sanción.

La regulación sobre subdivisiones y urbanizaciones rurales tiene un carácter estricto, puesto que procura evitar que se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación Urbana, prohibiéndose *"[F]uera 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 el caso *sub-lite*, no puede desatenderse el hecho que el requirente realiza un loteo irregular, promete la venta de sitios para fines habitacionales que no cuentan con autorización alguna. Ello es también una falta hacia los "promitentes compradores", quienes no podrán acceder a una vivienda bajo las condiciones mínimas de habitabilidad. Cabe hacer presente que la sentencia del Juzgado de Policía Local de Putaendo señala que el loteo no cuenta con servicio de recolección de basura, entre otros. No obstante, "ya existen viviendas construidas por los prominentes compradores los que no cuentan con permiso de edificación alguno" (Rol N°856-2024, considerando duodécimo).

**TRIGÉSIMO SEXTO:** En un sentido similar, en la causa Rol N°14.844, referido a la corta no autorizada de bosque nativo, esta Magistratura señaló que la sanción es proporcional a la infracción, no siendo ella ni un tributo ni confiscación. Agrega que la multa es una medida idónea, necesaria y proporcional para conseguir el cumplimiento de la finalidad de la norma, esto es, proteger el bosque nativo (considerando décimo cuarto). Todos motivos aplicables al caso puesto bajo nuestro conocimiento.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** La norma sancionatoria se basa en que un predio de mayor valor refleja una mayor infracción al ordenamiento territorial, ya sea por la extensión del terreno, su potencial agrícola o el daño socioecológico causado.

A juicio de esta Magistratura esta proporcionalidad asegura que las sanciones no sean arbitrarias, sino que respondan al grado de afectación al bien jurídico protegido.

Por último, se hace presente, que la norma establece que la reincidencia determina la duplicación de la multa, por lo que existen mecanismos agravantes de la sanción en la norma impugnada.

**TRIGÉSIMO OCTAVO:** En su escrito, el requirente menciona, sin mayor desarrollo, la trasgresión del artículo 19 N°26, por ejemplo, a propósito del principio de irretroactividad de la ley. En este sentido, cabe señalar que la trasgresión al artículo 19 N°26, que prohíbe afectar los derechos constitucionales en su esencia, debe ser descartada, pues, como ya ha sido señalado en múltiples sentencias de este Tribunal, es necesario tener presente que un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera que deja de ser reconocible. Y se impide su libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entraban más de lo razonable o lo priven de tutela jurídica (STC Rol N°43-87, considerando vigésimo primero). Ninguna de las circunstancias a que se refiere el artículo 19 N°26 de la Constitución se ha desarrollado en el requerimiento en los términos antes referidos.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

I. **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**

II. **QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

III. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, quienes estuvieron por acoger** el requerimiento respecto de la oración "*vigente al momento de pagarse la multa*" contemplada en el artículo 2°, inciso primero, del DL N° 3.516. Lo anterior por las siguientes razones**:**

**1°.** - Que, conforme a los argumentos de nuestro voto disidente de la STC 15.445-24, estuvimos por acoger parcialmente la acción de inaplicabilidad intentada, en cuanto, como 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 (…)"*.

**2**°. - Que la 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 nexo 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 como lo ha dispuesto el precepto legal;

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

**Acordada con el voto en contra de la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, quien estuvo por <u>acoger</u>** el requerimiento por las siguientes razones**:**

**I. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL**

**1°.** Que la requirente impugna la aplicación del artículo 2 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.*

*En los casos de infracción a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior, el Juez de Policía Local, conjuntamente con la aplicación de la multa, procederá a decretar la paralización de las obras o su demolición a costa del infractor, según corresponda.*

*En caso de reincidencia, la multa establecida en este artículo se duplicará*".

**2°.** Que el requirente fue denunciado por el Director de Obras de la Municipalidad de Putaendo ante el Juzgado de Policía Local de la misma ciudad (causa Rol 856-2024), por supuestamente ser dueño de un loteo irregular (f. 232 y ss. del expediente constitucional).

En el marco de dicho proceso, el Juzgado de Policía Local acogió la denuncia y condenó al requirente "*al pago de una multa ascendente a al* (sic) *200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa y a la paralización de las obras construidas en los terrenos loteados, que deberá ser practicada a través de la Dirección de Obras denunciante*" (f. 340 del expediente constitucional). El monto de la multa, entonces, fue calculado aplicando el precepto impugnado en autos.

**3°.** Que, en contra de dicha resolución judicial, la requirente dedujo recurso de apelación, el cual fue concedido por el Juzgado de Letras, elevándose los autos para ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso (Libro Policía Local, Rol Nº138-2025). Aquel recurso corresponde a la gestión judicial invocada en autos y está actualmente pendiente de resolución.

**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 el requirente; excediendo 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

**5º.** Que, como es sabido, el principio de juridicidad constituye una de las bases esenciales de nuestro Estado Constitucional y Democrático de Derecho y, a la vez, constituye uno de los pilares fundamentales del derecho público chileno. Dicho principio supone dos fases; por un lado, 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.

**6º.** 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.

**7º.** 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).

**10º.** 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).

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

## III. DERECHOS VULNERADOS: Nº2 Y Nº3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN

**12º.** Que, el requirente sostiene que el artículo 2 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). Para comprobar la efectividad de este argumento, revisaremos la regulación constitucional aplicable a este caso concreto.

**13º.** 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").

**14º.** 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 legal 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°).

**15º.** 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.

**16º**. 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 Nº13.405, c. 8º).

**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.

**18º.** 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 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 debe acogerse.

**PREVENCIÓN**

**La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido los incisos octavo y noveno del artículo 19 número 3 de la Constitución Política debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de las garantías constitucionales invocadas, en el sentido que a continuación se explica:**

**1°** Que, en sentencias que versan sobre los estándares aplicables al Derecho administrativo sancionador, esta Ministra ha planteado que no comparte el razonamiento del voto de mayoría del Tribunal que permite hacer extensiva a las sanciones administrativas una protección normativa, que, en virtud del texto constitucional, sólo se reconoce para el ámbito penal, tal como ocurre con los incisos octavo y noveno del artículo 19 numeral 3 de la Constitución (STC Roles N° 14.741-23, 14.839-23, 14.875-23, 14.974-23, 14.976-23, 15.093-24, 15.381-24, 16.012-24, 16.306-25, 17.051-25). Esta posición se funda, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

- La referencia del numeral 3 del artículo 19 a los términos "delito" y "pena" dificultan una paráfrasis homologable a las sanciones administrativas, en la medida que refieren al ámbito del Derecho penal, y, en este sentido, deslindan el contenido de los estándares de legalidad y tipicidad de los ilícitos y sanciones de naturaleza penal;

- Si bien la explicación del *ius puniendi* entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador puede resultar pertinente para efectos de hacer visible la unidad del monopolio de la fuerza que corresponde al Estado en tanto centro de imputación jurídica, no permite fundar un deber o necesidad de que sus diversas manifestaciones se sometan a las mismas reglas;

- Las respectivas regulaciones jurídico-positivas de ambas ramas obedecen a objetivos y lógicas distintas, ya sea por el órgano aplicador de la sanción, la gravedad de ésta, el valor ético-social de la conducta reprochada, entre otros factores.

**2°** Que, para rechazar el presente requerimiento, si bien el voto de mayoría reconoce las distintas posiciones en esta Magistratura sobre el alcance de la aplicación del numeral 3 del artículo 19 en el Derecho administrativo sancionador, reitera como

fundamento de su razonamiento la aplicación matizada de los principios inspiradores del orden penal, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España y de esta Magistratura que la reconoce como tal (c. 16°). Siguiendo tales lineamientos, en primer lugar, recurre al principio de tipicidad como un elemento normativo que se extraería del principio de legalidad (c. 23°). Por otra parte, razona sobre la eventual aplicación del artículo 19 numeral 3, inciso octavo, particularmente respecto del "principio de irretroactividad de la sanción", descartándolo no obstante en el caso de marras, atendidas las circunstancias de hecho (c. 29°).

**3°** Que, respecto de la premisa que sustenta el razonamiento del voto de mayoría, esta Ministra considera que, aunque intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución habilita la aplicación de las garantías penales a las infracciones y sanciones administrativas, hacen implausible la matización de la misma conclusión.

Ello es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en el ámbito administrativo sancionador importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías –por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran–; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, lo que, además de no tener ningún asidero en la misma Constitución, queda entregado por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarlo, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al Derecho administrativo (Letelier Wartenberg, Raúl (2017). "Garantías penales y sanciones administrativas". *Política Criminal* Vol. 12, N° 24, p. 627).

**4°** Que, respecto de la aplicación del principio de tipicidad, lo cierto es que rige en el Derecho administrativo sancionador el estándar de legalidad, no en su configuración como garantía penal, sino como principio constitucional de general aplicación respecto de todos los órganos del Estado (artículos 6° y 7° de la Constitución) y como principio legal que rige la actuación de la Administración en particular (artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Además, en aquellos casos en que la aplicación de sanciones administrativas se realice pudiendo afectar alguno de los derechos consagrados por la Constitución, corresponderá observar los estándares específicos de legalidad que el texto constitucional haya establecido para tales efectos.

En el mismo sentido, y respecto de la exigencia de tipicidad esbozada por la requirente, debe descartarse tanto su premisa argumental como las consecuencias que se derivan de la misma, en tanto *"[e]l derecho sancionatorio administrativo opera en términos generales al margen de lo que en derecho penal se conoce como tipicidad o*

*determinación de los ilícitos"* (Van Weezel De la Cruz, Alex (2017): "Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo". *Política Criminal* Vol. 12, N° 24, p. 1012). En todo caso, es posible descartar la aplicación del principio de tipicidad en el ámbito sancionatorio administrativo, teniendo presente que *"el ilícito administrativo no se configura como una figura típica establecida y descrita en una norma, como opera en el Derecho Penal, sino como una contravención general a una obligación jurídica, cuya observancia pretende el Derecho Administrativo incluso con la aplicación de una sanción administrativa"* (Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2024). "La aplicación "con matices" de los principios penales en la configuración de la potestad sancionadora de la Administración Pública: una formulación vacía y de contenido normativo impreciso". En: Guillermo Jiménez (Ed.): *Problemas actuales del derecho administrativo chileno. Actas de las XVIII Jornadas de Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, p. 300).

En definitiva, y conteste con el razonamiento desarrollado en los considerandos anteriores, una de las consecuencias de la autonomía disciplinar del Derecho administrativo respecto del Derecho penal, afirmada en la reciente jurisprudencia de esta Magistratura (STC Roles N° 12.209-21, 12.682-21, 13.405-22, 14.839-23, 14.875-23, 15.577-24) es la distinta comprensión de los alcances del principio de legalidad de las penas respecto de las sanciones administrativas, tanto en sus fundamentos constitucionales, así como también respecto de sus consecuencias operativas, una de las cuales refiere a la suficiencia de su descripción legal, y el margen para el consecuente desarrollo reglamentario. Ello, debido a que *"en el plano de la tipicidad los parámetros de garantía deberían permanecer diferenciados entre una y otra rama"*, considerándose que el *"legislador penal debe procurar identificar las conductas prohibidas (tipicidad) con la medida estricta de las rules, mientras que en el administrativo-sancionatorio el uso de standards para análogos propósitos debe considerarse adecuado o suficiente"* (Londoño Martínez, Fernando (2014): "Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio". Revista de Derecho (Valdivia), Vol. 27, N° 2, pp. 149 y 151). El razonamiento antes esbozado lleva a concluir que *"[l]a legalidad debería bastar en este campo, manifestada en un marco legal administrativo-sancionatorio"* (Ibid., p. 160).

**5°** Que, finalmente, respecto del inciso octavo del numeral 3 del artículo 19, resulta discutible su asimilación al ámbito del Derecho administrativo sancionador por las mismas consideraciones antes señaladas. Por una parte, teniendo presente que la terminología del referido inciso se encuentra estrechamente vinculada con el orden penal. Por otro lado, considerando que el dilema subyacente sobre el alcance temporal de los actos administrativos puede resolverse conforme a los estándares generales aplicables a las actuaciones de la Administración. Entre otros, considerando la aplicación de la normativa sectorial pertinente, y de forma supletoria, conforme la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, además de la modelación de tales controversias por medio de la jurisprudencia judicial y administrativa pertinente.

**6°** Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en el número 3 del artículo 19 de la Constitución no puede extenderse razonablemente al ámbito del Derecho administrativo sancionador, lo que torna improcedente la alegación planteada a este respecto en el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS. Las disidencias corresponden al Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO y a la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS. La prevención corresponde a la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
**Rol N° 17.233-25-INA**

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 24/11/2026

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 25/11/2026

MIGUEL ANGEL Fernández GONZÁLEZ
Fecha: 24/11/2026

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 24/11/2026

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 24/11/2026

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 25/11/2026

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora María Pía Silva Gallinato, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señor Miguel Ángel Fernández González, 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 el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Matías Vargas Borgel.

Matías Augusto Vargas Börgel
Fecha: 25/11/2026

**32F09494-1374-42A3-808D-B8C114CF9D8C**

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.