

2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.051-2025

[2 de junio de 2026]

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

GEOTÉRMICA DEL NORTE S.A.

EN EL PROCESO ROL N° 98.383-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE
POLICÍA LOCAL DE CALAMA, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE
APELACIONES DE ANTOFAGASTA, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL
ROL N° 172-2025 (POLICÍA LOCAL)

VISTOS:

Que, con fecha 22 de octubre de 2025, Geotérmica del Norte S.A. ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20, inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el proceso Rol N° 98.383-2021, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Calama, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 172-2025 (Policía Local).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

Ley General de Urbanismo y Construcciones



0001945

UNO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO

Artículo 20° Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.

[...]”-

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

Explica la requirente que es dueña de la Central Geotérmica Cerro Pabellón, una planta de generación eléctrica que utiliza de forma sustentable el calor endógeno presente en ciertas zonas de la corteza terrestre, mediante la extracción de energía térmica, en forma de agua o vapor, para la producción de electricidad renovable.

Señala que originalmente, la Central Geotérmica estaba compuesta por dos unidades de generación: una planta de condensación de 40 MW y una planta binaria de 10 MW, totalizando una capacidad instalada de 50 MW. Estas instalaciones, denominadas Unidades 1 y 2, fueron evaluadas y aprobadas favorablemente mediante la Resolución de Calificación Ambiental N° 086/2012. Ambas unidades se encuentran finalizadas y cuentan con la autorización ambiental correspondiente.

Posteriormente, en 2017, Geotérmica del Norte presentó al Servicio de Evaluación Ambiental un nuevo proyecto denominado “Ampliación Central Geotérmica Cerro Pabellón”, que consistía en la incorporación de una tercera planta binaria —la “Unidad 3” — con una capacidad adicional de 35 MW. Esta ampliación fue aprobada mediante la Resolución de Calificación Ambiental N° 0118, de 28 de junio de 2019. En este contexto, también se ejecutó la obra denominada “Campamento Secundario”, que incluía oficinas para contratistas, servicios higiénicos, comedor con cocina y un área médica con estacionamiento.

En ese contexto, relata que con fecha 11 de febrero de 2021, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Antofagasta presentó ante el Juzgado de Policía Local de Calama una denuncia en su contra por infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, mediante el Ordinario N°161/2021, fundada en la ejecución de obras en el “Campamento Secundario” sin contar con permiso de



edificación ni recepción definitiva por parte de la Dirección de Obras Municipales respectiva, lo que constituía infracción al artículo 116 de la ley señalada.

Posteriormente, refiere que el 6 de septiembre de 2022, la misma repartición pública presentó una segunda denuncia por la misma infracción, esta vez en relación con la denominada “Unidad 3” de la Central Geotérmica. Esta denuncia fue acumulada a la anterior y ambas fueron tramitadas conjuntamente en el mismo procedimiento.

Refiere que, con fecha 4 de junio de 2025, el tribunal dictó sentencia definitiva, declarando a Geotérmica del Norte responsable de las infracciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones imputadas y condenándola al pago de una multa ascendente a la suma de \$7.416.671.550, aplicando para ello la facultad otorgada por el artículo 20, inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, fijando la sanción de multa en el 5% del presupuesto de las obras, el cual fue calculado sobre la tasación del presupuesto contenido en un peritaje judicial incorporado en los autos.

Expone que con fecha 4 de junio de 2025 presentó un recurso de apelación en contra de esta sentencia, el que constituye la gestión pendiente para estos autos constitucionales.

Como conflicto constitucional, la actora plantea en **primer término** que el precepto legal impugnado vulnera la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, en la medida que no contempla una clasificación de las conductas sancionables, las agrupa de manera indiscriminada y arbitraria, y entrega a la autoridad sancionatoria un margen excesivamente amplio de discrecionalidad. A su juicio, esto genera una vulneración a los principios de legalidad y de predeterminación normativa, y permite al sancionador aplicar multas de forma arbitraria e injustificada.

Refiere específicamente que respecto del ejercicio de la potestad sancionadora esta Magistratura ha resuelto que requiere de límites objetivos impuestos por el legislador, de manera de dar cumplimiento a los principios de legalidad y predeterminación normativa.

Así, destaca que en la sentencia Rol N° 2648, que acogió un requerimiento de inaplicabilidad respecto del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, este Tribunal destacó el carácter imprescindible de los principios de legalidad y predeterminación normativa, en cuanto a un límite a la discrecionalidad del ente sancionador.

Agrega que la indeterminación que presenta el precepto legal impugnado no se limita únicamente a la ausencia de parámetros claros para la determinación de la multa, sino que se proyecta en la falta de definición del propio concepto de “obra”. El



0001947

UNO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE

precepto legal alude indistintamente al “presupuesto de la obra” o a la “tasación de la obra”, sin circunscribir de modo alguno cuál es la obra que debe ser considerada para efectos sancionatorios. Plantea, entonces, que lo correcto hubiera sido que la ley precisara que se trata de la “obra denunciada” o de un concepto análogo que permitiera delimitar con claridad el objeto de la sanción.

Indica que en la gestión pendiente, el tribunal dispuso la tasación de la obra por parte de un perito y, dado que la disposición no especifica qué obras deben tasarse, el perito procedió a valorar la totalidad de la planta geotérmica, en circunstancias que la tasación debía restringirse únicamente a las obras objeto de la denuncia, esto es al Campamento Secundario y a la Unidad 3.

De esta forma, afirma que la norma cuestionada no define el núcleo esencial del injusto, de manera que permita al administrado conocer de antemano y con un grado razonable de certeza la sanción a la que se expone. La referencia de la norma a un marco sancionatorio extremadamente amplio y genérico —utilizando, para efectos de calcular la multa, un concepto de “obra” abiertamente indeterminado— no cumple con los principios de legalidad y predeterminación normativa.

Adicionalmente, advierte que la imposición de la multa presenta un incentivo institucional negativo, toda vez que la Municipalidad, a través del Juzgado de Policía Local, actúa simultáneamente como denunciante, sancionadora y beneficiaria directa de la multa, lo que puede hacer peligrar la imparcialidad del procedimiento.

Por ello, defiende que debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución, que consagra la supremacía constitucional, y en ese contexto, los organismos sancionadores deben encontrarse sujetos a límites claros, en cuanto a los ilícitos punibles y las sanciones aplicables.

En segundo lugar, la actora plantea que la aplicación del artículo 20, inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones también infringe los principios de seguridad y certeza jurídica, por cuanto, además, de establecer un régimen sancionatorio excesivamente amplio, no contempla una base de cálculo objetiva, determinada y previsible para la imposición de la multa.

En efecto, y en atención a la norma impugnada, la multa en cuestión no debe calcularse sobre una base conocida, cognoscible ni predeterminada al momento de la comisión de la supuesta infracción, sino sobre un valor contingente, dependiente del presupuesto de la obra. Este presupuesto, a su vez, se elabora conforme a una tabla de costos unitarios por metro cuadrado de construcción, confeccionada anualmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Hace ver que esta base de cálculo constituye una variable económica futura, incierta y sujeta a variaciones anuales, que se calcula sobre una base variable, determinada por una autoridad administrativa, conforme a factores económicos como



0001948

UNO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO

el Índice de Costo de la Construcción (ICC) y otros indicadores que afectan los valores de edificación.

Esta situación implica que la suma de la sanción no fuera previsible ni estuviera predeterminada al momento de la infracción, lo que vulnera los principios de legalidad y de predeterminación normativa.

En efecto, explica que las denuncias se realizaron en los años 2021 y 2022, y que la sentencia que impuso la multa fue dictada el 4 de junio de 2025, y que los valores contenidos en la tabla del MINVU experimentaron un aumento significativo con el transcurso del tiempo.

En efecto, señala que entre el segundo semestre de 2021 (fecha de la primera denuncia) y el segundo semestre de 2025 (fecha de la sentencia), los costos unitarios de construcción del MINVU se incrementaron en aproximadamente un 32,07% según datos oficiales.

De esta forma, Geotérmica del Norte se ve expuesta a un aumento de más de un 30% en la base de cálculo –correspondiente a la diferencia entre los costos de construcción entre la fecha de la infracción y la de la sentencia– lo que constituye un cambio desproporcionado e imprevisible, incompatible con los principios de legalidad y de predeterminación normativa.

Considera además que la indeterminación es aún más grave, puesto que las normas aludidas no especifican si el presupuesto en cuestión deberá elaborarse utilizando la tabla de costos de construcción vigente al momento de la infracción, de la denuncia, de la sentencia u otro momento.

En tercer término, la actora afirma que el precepto legal impugnado vulnera el principio de proporcionalidad, recogido en los numerales 2, 3 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la Republica.

Sostiene que el principio de proporcionalidad impone al legislador una doble exigencia: por una parte, definir un marco sancionatorio general mediante la fijación de un rango legal que delimite el mínimo y máximo de la sanción aplicable; y por otra, establecer necesariamente criterios normativos objetivos que permitan al juez o al órgano sancionador seleccionar, dentro de ese rango, una sanción que refleje adecuadamente las circunstancias específicas del caso.

Esta última exigencia es indispensable para evitar decisiones arbitrarias o desprovistas de justificación, asegurando que el ejercicio de la potestad sancionatoria se base en parámetros definidos por la ley, tales como la gravedad de la conducta, la capacidad económica del infractor, el beneficio obtenido, la extensión del daño causado, la intencionalidad del infractor o su eventual reincidencia. En ausencia de dichos criterios, la aplicación de la sanción queda entregada a una discrecionalidad



0001949

UNO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE

excesiva, incompatible con las exigencias del principio de proporcionalidad y, en definitiva, con el estándar constitucional que rige en la materia.

A su entender, el precepto legal impugnado establece un rango sancionatorio excesivamente amplio, sin acompañarlo de criterios normativos, objetivos que orienten la determinación del monto de la multa.

Esta estructura normativa entrega al sentenciador un margen de discrecionalidad excesivo, que se aparta del estándar de certeza, objetividad y previsibilidad, propios del principio de proporcionalidad, que debe regir toda norma sancionatoria en un Estado de Derecho.

En efecto, hace ver que el fallo no contiene ningún desarrollo argumentativo que permita comprender por qué, dentro del margen legal disponible, el tribunal optó por aplicar precisamente el 5% del presupuesto del proyecto como base sancionatorio; no existe referencia alguna a los hechos concretos del caso que justificarían un grado tan alto de reproche; ni se efectúa un análisis mínimo sobre la conducta atribuida a Geotérmica del Norte, su gravedad objetiva o las consecuencias generadas por la supuesta infracción.

En cuarto término, se argumenta que el precepto legal impugnado vulnera el principio de proporcionalidad en sentido estricto, así como también los derechos garantizados en los numerales 2°, 7° letra g), 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Indica que la cuantía de la multa aplicada en virtud del artículo 20, inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, pone de manifiesto que la aplicación de este precepto al caso concreto vulnera no solo el principio de proporcionalidad, sino también garantías constitucionales esenciales, tales como la igualdad ante la ley, la prohibición de confiscación de bienes, el derecho de propiedad, las garantías en caso de expropiación y el derecho a la seguridad jurídica.

Por ello, argumenta que la sanción impuesta en la gestión pendiente resulta desproporcionada en sentido estricto, ya que permite la aplicación de una multa de mayor cuantía que la prevista para infracciones que afectan bienes jurídicos de igual o incluso mayor entidad.

Expresa que a esta evidente desproporción se suma un elemento adicional que refuerza la improcedencia constitucional de la norma en su aplicación concreta, pues el precepto legal impugnado contempla, como mecanismo subsidiario, una sanción alternativa en aquellos casos en que no exista un presupuesto de obra. En tales supuestos, la disposición permite aplicar una multa que *“no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales”*. Este límite máximo, de 100 UTM, funciona como una manifestación concreta del valor que el legislador asigna al bien jurídico protegido.



Desde esa perspectiva, la aplicación de una multa superior en más de mil veces a dicho máximo subsidiario resulta abiertamente desproporcionada, y confirma que la norma permite sanciones que sobrepasan con creces lo que la propia ley considera razonable en función del interés tutelado. Tal incoherencia normativa refuerza la infracción al principio de proporcionalidad en sentido estricto, además de quebrantar la seguridad jurídica y el mandato de razonabilidad de las sanciones administrativas establecido en la Constitución.

Finalmente, la requirente alega que la cuantía de la multa aplicada en el caso concreto en virtud de la norma impugnada es tan elevada que, en los hechos, actúa como un acto confiscatorio y derechamente expropiatorio, infringiendo con ello las garantías establecidas en los numerales 7 letra g) y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a tramitación por resolución de la Primera Sala de esta Magistratura, de fecha 29 de octubre de 2025, de fojas 47, y se ordenó la suspensión del procedimiento.

En sede de admisibilidad evacuó traslado la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Antofagasta, mediante Ord. N° 1319, de 7 de noviembre de 2025, y señala que en la gestión pendiente ha obrado conforme a sus facultades, siendo competencia del Juez de Policía Local resolver la procedencia de sanciones respecto de estas denuncias conforme el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y de acuerdo a los márgenes y facultades allí conferidas.

Posteriormente, el requerimiento fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, de 20 de noviembre de 2025, de fojas 1913.

Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, no se efectuaron presentaciones.

Con fecha 26 de diciembre de 2025, a fojas 1927, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 23 de abril de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de la abogada Karen Werner Feris, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.



0001951

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UNO

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, es necesario asentar los **antecedentes del caso concreto** del presente requerimiento:

1.- Incide en un proceso incoado ante el Juzgado de Policía Local de Calama que, con fecha 4 de junio de 2025, dictó sentencia definitiva, declarando a Geotérmica del Norte responsable de las infracciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículo 116, 126) y condenándola al pago de una multa ascendente a la suma de \$7.416.671.550, aplicando para ello la facultad otorgada por el artículo 20, inciso primero, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, fijando la sanción de multa en el 5% del presupuesto de las obras, el cual fue calculado sobre la tasación del presupuesto contenido en un peritaje judicial incorporado en los autos. Contra dicho fallo la empresa, con fecha 4 de junio de 2025, presentó apelación, siendo la gestión pendiente para estos autos constitucionales.

2.- En la impugnada sentencia, se dejó constancia en su parte expositiva que se celebró el comparendo de estilo con la comparencia de la parte denunciada, el abogado don Marco Antonio Díaz Muñoz y en rebeldía del denunciante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. “A requerimiento del Tribunal la parte denunciada viene en proponer como perito a don Ulises Tello Flores”, el Tribunal designó como perito a don Raimundo Lugaro Carvajal. A fojas 225 se agregó el informe pericial “en el cual se detallan todos y cada una de las instalaciones”, con un valor de \$148.333.431.000. Además, se consignó en el Considerando Cuarto que “...la parte denunciada, no presentó alegaciones ni defensas, en base a la instalación denunciada, lo que queda de manifiesto por lo señalado por la representante legal, lo que rola a fojas 106, donde doña Viviana Meneses Robledo, representante legal de Geotérmica del Norte S.A., realiza declaración indagatoria, en la cual señala: “con respecto a si existen instalaciones, se acoge a guardar silencio” (Sic)”. En el considerando Sexto se razonó que “es un hecho de la causa que en el establecimiento indicado en la denuncia, sorprendió el incumplimiento a su obligación, ya que la entidad jurídica se encontraba con diversas irregularidades particularmente que en el predio existen edificaciones que se encuentran construidas, las cuales no cuentan con recepción de obras vinculadas a las edificaciones, además, sin certificado de permiso de edificación que haya sido emitido por la Dirección de Obras Municipales. Ello constituye una contravención a los artículos 55, 116 y siguientes, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.” Y, por último, en el considerando Séptimo, apreciando los antecedentes conforme a las reglas de la sana crítica, constata la infracción y anuncia la aplicación de una multa a la denunciada requirente “del 5% del presupuesto de la obra, según lo referido en el artículo 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; además, deberá realizar los trámites que corresponden para lograr adquirir los permisos y certificados de edificación ante la Dirección de Obras Municipales de Calama...”.



0001952

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS

3.- En el recurso de apelación interpuesto por la misma compañía requirente - concedido y con decreto "autos en relación en la Corte de Apelaciones de Antofagasta- se argumenta que se habría infringido el debido proceso comprometiendo la validez del fallo; se vulneraría el principio de proporcionalidad; habrían graves errores en el informe pericial; sería incorrecta la base cálculo utilizada para determinar el valor de la multa, la improcedencia de las condenas accesorias; que se habría tomado como referencia para la aplicación de la multa, la totalidad de las instalaciones de la Central Geotérmica y no respecto de la obra sujeta al permiso de edificación del Campamento Secundario. Reconoce que no habría iniciado trámite ante la Dirección de Obras Municipales para regularizar la situación, ello habría quedado desvirtuado porque el Tribunal de base tuvo por acreditada la tramitación de una solicitud de contrato de arrendamiento ante la Seremi de Bienes Nacionales de Antofagasta... tendiente a subsanar las infracciones denunciadas; por último, tampoco hubo un pronunciamiento respecto de las atenuantes de responsabilidad.

SEGUNDO: Que, el artículo 20 inciso primero, de la Ley General de Urbanismo y Construcción, (contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 458 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que la aprueba) establece "*Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.*"

TERCERO: Que, la actora plantea en **primer término** que el precepto legal impugnado vulnera la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, en la medida que no contempla una clasificación de las conductas sancionables, las agrupa de manera indiscriminada y arbitraria, y entrega a la autoridad sancionatoria un margen excesivamente amplio de discrecionalidad. A su juicio, esto genera una vulneración a los principios de legalidad y de predeterminación normativa, y permite al sancionador aplicar multas de forma arbitraria e injustificada.

CUARTO: Que, al respecto, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad de la norma transcrita en el párrafo Segundo de este fallo, desestimando los cuestionamientos a la misma. En efecto, en la sentencia ROL N° 13.402-22 este tribunal determinó: "**QUINTO:** *Esto nos lleva a precisar las características del artículo 20 de la LGUC en su totalidad. Primero, dicho precepto reúne una modalidad regulatoria de las infracciones de un modo que abarca a hechos identificados en su dimensión general, local y residual. General, puesto que se vincula con la globalidad de las*



0001953

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES

conductas que infringen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General. Local, porque a su vez, se asocia a las infracciones específicas que se deducen de la vulneración de los instrumentos territoriales de planificación urbana, que identifican, mediante planes reguladores regionales, zonales o comunales, la normativa en concreto aplicable al predio sobre el cual se realiza la construcción. Y residual, porque el artículo 20 de la LGUC opera “a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.”

Segundo, se trata de infracciones administrativas cuyo propósito es el cumplimiento de la ley mediante dos mecanismos: el sancionatorio propiamente tal en cuanto impone la infracción misma cuando ya no hubo cumplimiento legal, y el mecanismo preventivo por excelencia, puesto que “las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales”. En consecuencia, el escenario normativo tiene una intencionalidad manifiesta de respeto del ordenamiento urbanístico. Como ha sostenido la doctrina en este punto, “la potestad sancionadora en general tiene una finalidad de restitución de la legalidad infringida, por lo que existe un carácter de intencionalidad entre la sanción y la norma. En este sentido, las sanciones pueden ser de tipo represivo, restitutivo o bien preventivo, y se instruyen frente a una norma que impone una conducta de ordenar algo o bien prohibirlo” (García Macho, Ricardo y Blasco Díaz, José Luis (2009), “La disciplina urbanística”, Documentación Administrativa, N° 282-283, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 292).

En tercer lugar, el artículo 20 distingue entre infracciones administrativas y delitos urbanísticos. Respecto de éstos últimos, el principio de legalidad penal opera en plenitud y sin necesidad de recurrir a la teoría de la naturaleza común con las sanciones administrativas que conduce a realizar una aplicación matizada de los criterios penales en el ordenamiento administrativo. (...)”

Así mismo, en la sentencia ROL N° 14.499-23, se resolvió: “(...) A todo evento, la disposición atacada no contradice ni infringe ninguna de las garantías constitucionales esgrimidas por la parte actora. En efecto; como ya lo dijera este Tribunal en sus autos 13.318-2022, no existe, ante todo, ninguna vulneración al principio de legalidad, porque el artículo 20 de la Ley de Urbanismo supone la tipificación previa de la conducta infractora. De hecho su tenor comienza diciendo “Toda infracción a las disposiciones de esta ley...” Es decir, para que las sanciones del citado precepto se apliquen, se requiere que se haya infringido una norma concreta, preestablecida en la misma ley, en su ordenanza o en los instrumentos de planificación territorial. El particular afectado siempre ha de ser imputado respecto de un hecho tipificado como infracción, y en el caso que nos ocupa, como lo demuestra la gestión pendiente, lo fue efectivamente. (...)” (STC 14.499-23, c°3).

También en la sentencia ROL 16.045-24: “(...) En relación con el principio de legalidad, esta Magistratura ha precisado que “es una cuestión asentada que el derecho administrativo sancionador se rige bajo el principio de legalidad. Ello en virtud de los artículos



0001954

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO

6 y 7 de la Constitución Política y vinculado al artículo 63, N°18 del mismo ordenamiento jurídico, el cual exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública” (STC Rol N°15.419, c.8). En tanto es innegable que debe siempre existir una vinculación de la Administración a la ley.

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

QUINTO: Del principio de legalidad se desprenden dos elementos normativos: la reserva legal y la tipicidad. Como se dijo en la Sentencia, 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, 1518-09; 15.093-24.

Por lo señalado resulta pertinente examinar la forma en que se manifiestan estos elementos normativos en el caso concreto, a fin de verificar si la aplicación de la norma impugnada, en el contexto fáctico descrito en el requerimiento, respeta efectivamente las exigencias del principio de legalidad en su doble dimensión.

En primer lugar, la potestad sancionatoria que se le otorga al juez; la tipificación de la conducta infraccional; y la sanción asociada están previstas en una ley dictada con anterioridad a los hechos que dieron lugar a la sanción impuesta por el Juzgado de Policía Local.

En segundo lugar, la conducta se encuentra descrita con suficiente precisión en el artículo 116 de la LGUC, el cual señala claramente que “La construcción...de edificios..., sean urbanos o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a solicitud del propietario,”. A su vez, el artículo 20 de la LGUC establece sanciones para las infracciones a dicha Ley. (...)

Por último, cabe recordar que el artículo 20 de la LGUC ha sido validado reiteradamente por el Tribunal Constitucional, especialmente en la sentencia Rol N°3100-16, en la cual se concluyó que esta norma cumple con el principio de legalidad sancionatoria, ya que define claramente la conducta infraccional (toda infracción a las normas urbanísticas o de planificación territorial) y establece una sanción graduada y proporcional. En los casos en que no existe un presupuesto de obra, el legislador ha previsto expresamente un margen de entre 1 y 100 unidades tributarias mensuales, que permite al juez valorar la gravedad del hecho y otros antecedentes relevantes del caso.” (c°4 y 5)



0001955

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO

QUINTO: Que, en segundo lugar, se afectaría, en concepto de la requirente, el principio de proporcionalidad (artículo 19 N°s 2, 3 y 26 de la Constitución Política de la República), por cuanto dicha norma establecería un rango sancionatorio excesivamente amplio, sin acompañarlo de criterios normativos objetivos que orienten la determinación del monto de la multa, pues faculta al juez para imponer una sanción pecuniaria entre un 0,5 % y un 20 % del presupuesto de la obra.

SEXTO: Que, es necesario atender al caso concreto para determinar la proporcionalidad de la sanción impuesta, en la especie, se aplicó un 5 % de la obra, consistente en palabras del recurrente del proyecto: “Ampliación Central Geotérmica Cerro Pabellón”, que consistía en la incorporación de una tercera planta binaria -la “Unidad 3”- con una capacidad adicional de 35 MW. Esta ampliación fue aprobada mediante la Resolución de Calificación Ambiental N° 0118, de 28 de junio de 2019. En este contexto, también se ejecutó la obra denominada “Campamento Secundario”, que incluye oficinas para contratistas, servicios higiénicos, comedor con cocina y un área médica con estacionamiento”, correspondiente a la comuna de Ollagüe, existiendo controversia en la judicatura ordinaria (Corte de Apelaciones de Antofagasta) respecto de qué debe considerarse para aplicar dicho porcentaje, pues se efectuó una pericia respecto del total de las instalaciones y la empresa sostiene que solo debiera ser de aquellas no regularizadas. En consecuencia, en la fijación de la cuarta parte del máximo (5% de 20%) que autoriza la ley al Tribunal de base, no se advierte inconstitucionalidad alguna, pues son los aspectos fácticos que determinarán, en definitiva, el monto de la multa y no la norma en sí misma, coherente con los razonamientos que ha vertido este Alto Tribunal en fallos anteriores y que se han citado en el Considerando Cuarto de esta sentencia.

SÉPTIMO: Se arguye la prohibición de confiscación y la protección del derecho de propiedad, establecidos en el artículo 19 N°s 7 letra g), 24 y 26 de la Carta Fundamental, al cuestionar el monto de la multa aplicada y su desproporción, actuando en los hechos, en concepto de la compañía requirente, como un acto confiscatorio y derechamente expropiatorio. Al respecto, cabe advertir que no se ha impuesto en la sentencia de primer grado (Juzgado de Policía Local de Calama), confiscación de bien alguno, en tanto ésta ha sido definida como el acto legal mediante el cual el Estado priva a una persona de sus posesiones, incorporándolas al erario sin compensación, usualmente derivado de actividades delictivas, cuyo no es el caso, para lo cual basta leer su sección resolutive.

OCTAVO: Seguidamente, la afectación al derecho de propiedad tiene relación con lo que debe pagar la empresa, por su incumplimiento a la Ley General de Urbanismo y Construcción que, como se ha explicitado anteriormente, no está determinado aún, por encontrarse pendiente el recurso de apelación, -vale reiterar-, su relevancia y trascendencia, al permitir al Tribunal de Alzada la revisión, examen y



decisión de todos los aspectos fácticos y jurídicos asentados y señalados en el impugnado fallo de primera instancia, abarcando todos los argumentos de la apelante, resumidos en el ordinal 3. del Considerando Primero de este fallo. Y, por lo mismo, no afecta la norma impugnada “los derechos en su esencia”, como prohíbe el artículo 19 numeral 26 de la Constitución.

NOVENO: Que, todos los razonamientos precedentes conducen a desestimar el requerimiento presentado en representación de la sociedad “GEOTÉRMICA DEO NORTE S.A.”.

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

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE 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, y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, se ha requerido la inaplicabilidad del artículo 20 inciso primero del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones porque su aplicación, en la gestión pendiente, vulneraría diversos preceptos constitucionales tanto en la falta de determinación de la infracción como a raíz de carecer de parámetros para fijar la multa concreta que se impondrá en este caso;

2°. Que, esta Magistratura ha desarrollado latamente, desde el punto de vista constitucional, el principio de proporcionalidad aplicado a las sanciones administrativas, comprendiéndolo como la “*debida relación de equivalencia entre conductas y sanciones o penas*” (c. 4°, Rol N° 5.018), en el entendido que “(...) *si bien no está enunciado gramaticalmente de manera explícita en general, sí tiene en cambio nítidos fundamentos textuales específicos en la Constitución, que permiten elucidarlo y enunciarlo por vía secundaria, con validez general, como aquel en virtud del cual, sustantivamente, las diferencias de trato en el contenido de la ley deben estar basadas en criterios objetivos,*



0001957

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE

reproducibles y explícitos, conforme con los valores y principios superiores que la Constitución consagra, y en función de los fines legítimos que la misma Constitución define, de manera que los efectos que existan sobre los derechos de las personas, no se basen en motivaciones arbitrarias, inefables o disvaliosas, ni excedan la medida equitativa razonable de intervención estatal en balance con su fin. En ese sentido, cabe aludir al artículo 19, N° 2°, N° 16°, N° 22°, N° 26°, de la Ley Fundamental” (c. 18°, Rol N° 2.648);

3°. Que, la doctrina, asimismo, ha explicado esta exigencia constitucional, en el ámbito sancionatorio, como *“proporcionalidad legislativa”*, diferenciándola de la proporcionalidad en concreto, cuya aplicación corresponde al Juez de Fondo. En este sentido, el legislador debe contemplar, al momento de establecer una sanción, *“la 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 de la determinación de la sanción definitiva”* (Nicolás Enteiche Rosales: *Las Sanciones Administrativas. El Problema de la Proporcionalidad*, Santiago, Tirant Lo Blanch, p. 52).

De esta forma, la proporcionalidad, en cuanto principio constitucional, constituye una limitación material al legislador que no puede establecer sanciones desproporcionadas, es decir, que no observen la debida equivalencia con la conducta que se sanciona y, asimismo, tiene que hacerlo cumpliendo con un estándar suficiente de determinación y densidad normativa en el establecimiento de los criterios para quien debe determinar, en concreto, la referida sanción.

4°. Que, en este segundo ámbito se sitúa la objeción de constitucionalidad por la que estuvimos por acoger la acción de inaplicabilidad intentada a fs. 1, donde lo que cabe juzgar no es la actividad del juez, sino la insuficiencia en la ley por la falta de observancia de las exigencias de proporcionalidad en aquellos aspectos que al legislador corresponden. No podría ser de otra forma, en cuanto la inaplicabilidad por inconstitucionalidad supone, como punto de partida, el examen de un precepto legal que se impugna y cuyos efectos son contrarios a lo que la Constitución establece;

5°. Que, así las cosas, la norma bajo análisis hace posible que se imponga una sanción desmesurada, debido a la falta de criterios -conocidos y previamente establecidos como parámetro de moderación y juicio- que permitan al juez discernir de un modo objetivo y equivalente para todas las personas, cuál es la sanción que debe aplicarse en consideración a las circunstancias del caso concreto. Y, con ello, resulta imposible contrastar la decisión judicial con la preceptiva legal que debe orientar su decisión. Debe considerarse, además, que la norma en cuestión es aplicable a hechos e infracciones de diferente naturaleza, gravedad o consecuencias, ya que abarca cualquier tipo de incumplimiento normativo no sólo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sino que además de su Ordenanza General y de los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas.



0001958

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO

Debe recordarse que este criterio, por lo demás, ha sido aplicado en pronunciamientos previos de este Tribunal sobre la norma impugnada, al explicarse que “(...) *la ley le asigna una penalidad abierta e indeterminada, sin criterios que permitan juzgar -a este último respecto- situaciones diferentes*” (c. 4°, Rol N° 8.278). Básicamente, entonces, lo que hace la norma es establecer un régimen común de sanciones por el incumplimiento de varios cuerpos normativos sin la debida consideración de las distintas situaciones o circunstancias que pueden hacer variar su gravedad, vulnerando con ello no solo la proporcionalidad, sino que también la legalidad en la imposición de sanciones, al dejar dicha decisión abierta e indeterminada al juez sin la colaboración de parámetros o reglas específicas para la aplicación de la sanción;

6°. Que, teniendo eso en mente, la infracción en este caso no se produce porque la conducta sancionada no esté suficientemente descrita, sino porque el legislador no establece un mecanismo sancionador suficientemente determinado, como lo exige la Constitución, que permita que, a cada conducta, se aplique una sanción adecuada considerando sus propias particularidades. Esto lleva a que, básicamente, sea el juez el que tenga que decidir cuáles son esos criterios y qué peso le dará a cada uno de ellos, sin que esa aproximación judicial pueda ser evaluada frente a la ley que ha debido, al menos, orientar esa definición, mediante la incorporación de reglas o pautas por las que el juez debe guiarse al momento de decidir una sanción específica.

Ya nos hemos pronunciado en esta perspectiva, al afirmar que el efecto inconstitucional de la norma impugnada “*no emana únicamente de la mera aplicación judicial de la ley, antes bien, a fortiori, se origina ya desde la formulación o enunciación misma de la norma legal, la que no cumple con los parámetros o estándares constitucionales*” (c. 17°, Rol N° 2.648);

7°. Que, en efecto, en el recién aludido Rol N° 2.648, a propósito precisamente de la multa que establece el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la redacción del ex Ministro Domingo Hernández Emparanza, aun cuando se trata de una sanción impuesta judicialmente y no en sede administrativa, se planteó, en relación con el principio de proporcionalidad como límite del *ius puniendi* estatal, que ésta opera en dos ámbitos: Como límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla y, en seguida, como límite al acotado margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa o el juez, en este caso, al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo, citando al profesor Eduardo Cordero Quinzacara (*Derecho Administrativo Sancionador, Bases y Principios en el Derecho Chileno*, Santiago, Thomson Reuters-La Ley, 2014, pp. 259-260), expresando que “(...) *la norma legal impugnada en su aplicación no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables, en virtud de los cuales el juez competente esté habilitado para imponer una sanción pecuniaria de menor o mayor magnitud o cuantía, por infracción a la legislación de urbanismo y construcciones, se*



0001959

UNO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE

manifiesta así un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayano en la indeterminación del marco penal, lo que alberga la posibilidad de decisiones arbitrarias o desiguales, desde que no puede saberse con certeza sobre la base de qué motivaciones explícitas el juez las puede adoptar (...)" (c. 19°, Rol N° 2.648);

8°. Que, por cierto, en este tipo de casos, la proporcionalidad está estrechamente vinculada con la igualdad ante la ley. La imposición de sanciones y su cuantía no solo debe encontrar fundamento en la potestad entregada por ley a quien la impone, sino que dicha potestad debe ser encausada por el legislador de modo tal que, a conductas similares, se reciban sanciones equivalentes, estableciendo las debidas graduaciones y los criterios de valoración que permitan la determinación de la sanción apropiada en cada caso. Una norma como la que se analiza no concede suficientes garantías a los justiciables de que ello ocurra, rompiendo con las garantías de igualdad del artículo 19 N° 2° y 3° en su vertiente procesal y sancionatoria;

9°. Que, cuando el legislador omite el establecimiento de criterios incumple el deber constitucional de garantizar la imposición de sanciones proporcionadas, racionales y objetivas, al entregar de forma excesivamente abierta o laxa a la Administración o al juez, el ejercicio de una atribución que, primariamente, está encargada al legislador en virtud del principio de legalidad o reserva legal de las sanciones, lo que sumado al contenido y las exigencias del principio de proporcionalidad ya indicado, convierte la aplicación de la norma en contraria a los derechos asegurados en la Constitución;

10°. Que, por ello y en esta sede constitucional, no procede revisar la multa que ha determinado el Juez del Fondo de acuerdo con las circunstancias del caso, pues ello es de su competencia exclusiva, sino examinar si el precepto legal impugnado resulta o no contrario a la Constitución al ser aplicado sin contar con parámetros, objetivos y predeterminados, que permitan evaluar, precisamente, aquella decisión por los Tribunales Superiores;

11°. Que, en suma, el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones infringe los principios constitucionales de reserva legal y proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 19 N° 2° y 3° de la Carta Fundamental, por lo que estuvimos por acoger el requerimiento de inaplicabilidad planteado.

PREVENCIONES

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, entre otros cuestionamientos, la parte requirente alega la infracción de las garantías establecidas en el artículo 19 número 3 de la Constitución Política. En particular, respecto (i) del inciso octavo, que establece 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; y (ii) del inciso noveno, que dispone que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.

La disposición impugnada, a juicio de la requirente, presenta dos problemas. Por una parte, cuestiona la ausencia de clasificación de las conductas sancionables, de manera tal que *“no define el núcleo esencial del injusto, de manera que permita al administrador conocer de antemano y con un grado razonable de certeza la sanción a la que se expone”* (f. 14). En efecto, recuerda la jurisprudencia de esta Magistratura, de la cual se desprendería, en sus palabras, que *“la potestad sancionadora del Estado comprende tanto las penas como las sanciones administrativas, las que, aunque con ciertas diferencias, deben someterse al mismo marco constitucional restrictivo”* (f. 15). Por otro lado, objeta del precepto impugnado la falta de una base de cálculo *“objetiva, determinada y previsible para la imposición de la multa”*, lo que supone una infracción a los *“principios de legalidad, tipicidad y predeterminación normativa, así como los principios de seguridad y certeza jurídica”* (f. 16).

2° Que, para fundar su objeción a lo planteado por la parte requirente, el voto de mayoría recurre a jurisprudencia de este Tribunal, la que –aún con matices y ciertas flexibilizaciones– sigue reconociendo la aplicación de los principios y garantías reconocidas en el numeral 3 del artículo 19, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En efecto, citando la STC Rol N° 16.045-24, recuerda que *“[a] su vez, esta Magistratura también ha interpretado que “tanto el principio de tipicidad como de legalidad establecidos en los dos últimos incisos del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución, rigen, por mandato constitucional, la actividad sancionadora de la administración. De forma tal que, “sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N°3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo” (STC Rol N°437, c.16°)”* (c. 4°).

Como se explicará en lo que sigue, esta Ministra no comparte la premisa que subyace a dicha argumentación, por cuanto hace extensiva a las sanciones una protección normativa que, en virtud del texto constitucional, sólo se reconoce para el ámbito penal, de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen.

3° Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto –o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 número 6 de la Carta



0001961

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y UNO

Fundamental– utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que la misma contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos “delito” y “pena” a que hace referencia el numeral 3 del artículo 19, dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, 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. Al respecto, la requirente afirma que el presente caso *“se trata de una sanción tramitada administrativamente, pero cuya sanción corresponde a sede judicial, lo cual la dota de naturaleza penal”* (f. 15). No obstante, nos encontramos frente a una infracción sancionada con una multa impuesta por el Juzgado de Policía Local de Calama, que se enmarca en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

En efecto, en la delimitación del ámbito de las sanciones administrativas, se ha indicado que en aquellos casos en que la Administración fiscaliza determinadas actividades cuya sanción es conocida posteriormente por tribunales de justicia, *“es indiscutible que, en esos casos, la sanción se aplica como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa. Por lo cual, pareciera que lo característico de las sanciones administrativas no es tanto su imposición por una autoridad administrativa, sino su vinculación a una conducta ilícita que transgrede mandatos o prohibiciones administrativas, siempre que dicho comportamiento no esté tipificado como delito”* (BOUTAUD SCHEUERMANN, Emilio (2022): *“Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines”*. *Revista de Derecho Universidad de Concepción* 251, p. 177).

4° Que, ahora bien, la razón que tradicionalmente se esgrime para justificar la extensión del ámbito normativo de tales garantías hacia el derecho administrativo sancionador es la existencia de un único *ius puniendi*, que abarcaría tanto las sanciones impuestas en el ámbito penal, como aquellas impuestas en el ámbito administrativo. Así también lo plantea la requirente en su escrito, refiriéndose a la potestad sancionadora del Estado como una unidad conceptual que comprendería tanto las penas como las sanciones administrativas (fs. 15 y 26).

Sin embargo, si bien el recurso al *ius puniendi* en los términos descritos 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.

En efecto, la concepción unitaria del *ius puniendi* se construye desde una categoría metajurídica que supone una identidad ontológica entre delitos e

infracciones administrativas. Sin embargo, aun si se reconociera la existencia de dicha identidad, de ello no se sigue que necesariamente deban someterse a un mismo tratamiento jurídico (véase NIETO GARCÍA, Alejandro (2005): *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos, Madrid, 4ª edición). Dicho de otro modo, “*nada obsta para que el Derecho frente a dos realidades ontológicamente iguales, opte por normativas jurídicas distintas.*” (ROMÁN CORDERO, Cristián (2008): “Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema””. En Rolando Pantoja (Coord.): *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 124).

Por cierto, sus respectivas regulaciones jurídico-positivas 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 otras. En este sentido, “*el Derecho Administrativo, a diferencia del Derecho Penal, no es principalmente garantismo individual frente al poder estatal de dar órdenes e imponerlas por la fuerza, sino también –y al mismo tiempo– garantismo social para la idónea satisfacción de sensibles intereses públicos comprometidos que mediante la actividad administrativa se busca salvaguardar (sea éste la oportuna protección del medio ambiente o el uso sustentable de los recursos naturales; garantizar cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos esenciales; o bien resguardar condiciones consideradas básicas de seguridad en el empleo, de higiene de los alimentos o calidad de los medicamentos)*” (VALLEJO GARRETÓN, Rodrigo (2016): “Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 47, p. 292). De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciban como manifestaciones de un mismo poder estatal, desde un punto de vista normativo pueden existir diferencias. Como señala Eduardo Cordero, “*la potestad punitiva del Estado encuentra en el Derecho penal su máxima expresión, sometiéndose su aplicación a una serie de garantías, muchas de las cuales se encuentran atenuadas o derechamente no existen en el ámbito de la Administración del Estado.*” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012): “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal”. *Revista de Derecho, Valdivia, Volumen 25, N° 2*, p. 132).

5° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 número 3 del texto constitucional se aplican de manera matizada al derecho administrativo sancionador. En este sentido, se plantea que “*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*” (STC Rol N° 479-06, c. 8°. En el mismo sentido, véanse STC Roles N° 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20, entre otras).

6° Que, esta Ministra considera que, aunque tal doctrina jurisprudencial intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y



0001963

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES

administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución requiere 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).

7° Que, a mayor abundamiento, específicamente en cuanto al estándar de legalidad, lo cierto es que rige en el derecho administrativo sancionador, 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



0001964

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO

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 la descripción legal de las mismas, 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).

8° Que, finalmente, la prevención del Ministro Correa Sutil en la STC Rol N° 479-06, citada precedentemente, resulta ilustrativa para estos efectos, en tanto el Ministro explica que, si bien resulta aplicable el principio de legalidad respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta *“ni pertinente ni necesario”* recurrir al artículo 19 número 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro Correa desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución consagra ciertos derechos cuyo ámbito normativo no se acota expresamente al ámbito penal, como sucede con el derecho de defensa jurídica o el derecho a un proceso justo y racional -en ambos casos: se trata de garantías que rigen respecto de todo proceso jurisdiccional, sin que pueda limitarse su protección únicamente a los juicios penales-. Sin embargo, cuando no se trata de garantías *“expresadas en términos generales”* –es decir, cuando el documento constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal– su extensión a otros ámbitos resulta (*contrario sensu*) cuestionable. De esta forma, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad consagradas en el artículo 19 número 3 de la Carta Fundamental puede sustentarse no sólo en el tenor de tales disposiciones, sino en una lectura sistemática de las garantías señaladas en dicho numeral.



0001965

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO

Por otro lado, acertadamente plantea que *“la doctrina nacional que propugna esta asimilación [del principio de legalidad del derecho penal al derecho administrativo sancionador] ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de legalidad (artículo 21.1 del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima”* (c. 11°).

9° 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.

El Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO previene que, además de las razones señaladas en el voto disidente, conviene tener presente lo siguiente:

1°. – Tal como se señala en la parte expositiva de este fallo al reproducirse las expresiones del libelo pretensor, la requirente sostiene que la norma que se viene cuestionando no define el núcleo esencial del injusto, de una manera que permita al ciudadano conocer de antemano y con un grado razonable de certeza la sanción a la que se expone. La referencia de la norma a un marco sancionatorio extremadamente amplio y genérico —utilizando, para efectos de calcular la multa, un concepto de “obra” abiertamente indeterminado— no cumple con los principios de legalidad y predeterminación normativa.

2°. – Para este preveniente, la cuestión no es solo sobre la ausencia de criterios para determinar la sanción, sino que la conducta reprochable no aparece en esencia descrita en el precepto legal cuya constitucionalidad se ha cuestionado. Así, la referencia genérica a “toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial”.

3°. – Que es cierto que no existe identidad plena entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, y que ambas ramas del ordenamiento jurídico persiguen objetivos distintos. Sin embargo, conviene tener presente que en la materia que nos ocupa es deber del legislador describir, al menos de algún modo, la conducta que se encuentra prohibida.

En sentencia de la Corte Suprema en los autos LOPEZ MARIN MANUEL AGUSTIN, rol 20.380 – 2018, c. 14°, en la que la justicia se hace cargo de supuestos defectos que portarían los artículos 41, 43 y 44 de la Ley N° 18.833, así como la Circular 3067 de la Superintendencia de Seguridad Social, la Corte argumentó que *“... las normas expuestas establecen un núcleo central de la conducta, y determinan las funciones de los Directores vinculadas a la aprobación de los estados financieros, a la definición y aprobación*



0001966

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS

de políticas relacionadas con los sistemas de gestión de riegos y gestión interna y la necesidad que aquello se haga con profesionalismo, evitando crear daño a la Caja, debiendo ejercer su cargo requiriendo toda la información que se estime necesaria para adoptar las decisiones; conductas que al ser incumplidas develan la negligencia en el ejercicio de sus funciones como miembros del Directorio, del Comité de Auditoría y del Gerente General”.

En los autos EMPRESA ELÉCTRICA DE LA FRONTERA S.A. CONTRA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES, rol 26.475-2018, c. 2, sobre la aplicación del artículo 17 de la Ley N° 18.410 y del artículo 14 letra b) del Decreto N° 119, de 1989, ha dicho el máximo Tribunal que *“el principio de reserva, en su variable de tipicidad, se satisface dentro del área del derecho administrativo sancionador con la descripción en la ley del núcleo esencial de las conductas afectas a sanción, complementándose las restantes especificaciones y graduaciones típicas mediante cuerpos normativos de índole reglamentaria.”*

Ambos fallos aluden a la necesidad de describir, por parte del legislador, el núcleo esencial de la conducta reprochada por el Derecho Administrativo Sancionador, sin que la fórmula genérica que acude a la expresión “toda infracción” siquiera sugiera la forma o modo de aparición de comportamiento alguno. Tales elementos, que se encuentran en la legislación sustantiva sobre pensiones y sobre regulación eléctrica en los que se suscitaron las controversias, no son posible de advertir en el precepto legal que en estos autos se ha impugnado.

Redactó la sentencia el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA, la disidencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y las prevenciones, sus autores.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 17.051-25-INA

0001967

UNO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE

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

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



BF940F08-2AA3-49BF-9E72-9632C5DA56EC

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.