

0000004

CUATRO

EN LO PRINCIPAL: Deduce recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad; **PRIMER OTROSI:** Acompaña certificado que indica; **SEGUNDO OTROSI:** Se suspenda tramitación de causa que indica mientras penda vista y fallo del recurso; **TERCER OTROSI:** Se traiga a la vista causa que indica; **CUARTO OTROSI:** Se tenga presente; **QUINTO OTROSI:** Patrocinio y poder.

EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EDGARDO PIQUÉ GONZÁLEZ, abogado, en representación de don [REDACTED], apelante en causa pendiente ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, caratulada [REDACTED] con ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PUTAENDO”, Rol IC 138-2025, a US. Excma, con el debido respto digo y solicito:

Que, conforme al derecho que consagra el artículo 79, 80, 81 y siguientes de la ley 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue establecida por DFL N°5 del año 2010, vengo en interponer recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra de la norma legal contenida en el artículo segundo del Decreto Ley N° 3.516 del año 1980, que forma parte del fundamento decisorio en la sentencia dictada por el Tribunal de Policía Local de Putaendo en causa Rol N° 856-2024, la que se elevó en apelación ante la Iltrma Corte de Apelaciones de Valparaíso, y se encuentra en estado de relación, pendiente de vista ante dicho Tribunal. Fundo la presente acción constitucional en virtud de los siguientes antecedentes de hecho y de derecho que paso a exponer:

I. CUESTIONES VENTILADAS EN LA CAUSA SEGUIDA ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE PUTAENDO DONDE SE APLICÓ LA NORMA IMPUGNADA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Que, se sustanció ante el Juzgado de Policía Local de Putaendo, causa Rol 856-2024 en virtud de denuncia del Director de Obras Municipales de la Municipalidad de Putaendo, don Jorge Eduardo Reyes Piña mediante denuncia ordinario N° 331/2024, **de 15 de abril del año 2024**, dictándose sentencia que en sus considerandos dejó asentados los siguientes razonamientos lo siguiente:

I.1.- Que recibió en su calidad de director DOM de la Ilustre Municipalidad de Putaendo, a quien le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcción, del Plan Regulador Comunal



y la aplicación de las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, un denuncia a propósito que un par de vecinos de la comuna y alrededores quienes le señalaron estar adquiriendo lotes de un loteo a la altura del callejón denominado “Las Diucas” en la comuna; que, revisados los antecedentes se pudo dilucidar que se estaba en presencia de un “Loteo irregular”, el cual presenta una distribución de 13 lotes resultantes y un par de vías de acceso, todo ello carente de cumplimiento técnico ante la normativa vigente; agrega la sentencia del Tribunal de Policía Local a quo, que, el inmueble en la cual se planteó el “Loteo irregular” es la propiedad correspondiente al Rol de Avalúo N°135-5 (Rol Matriz), sobre los Lotes LOTE 4J, LOTE 4L, Y LOTE 4M, según plano adjunto; indica que, cabe hacer presente que este loteo no cuenta con la aprobación de ninguna de las entidades competentes: SAG, MNIVU y DIRECCIÓN DE OBRAS y, aún así, se están vendiendo lotes de 1.000 M2 promedios bajo una figura irregular de compraventa; agrega el fallo, que, en el lugar ya existen edificaciones de viviendas, las cuales no cuentan con ningún tipo de autorización ni permiso de edificación, siendo por tanto construcciones irregulares, al igual que el loteo ya descrito; indica que agrava esta situación que verificado en SAG San Felipe, se indica en dicha oficina que el loteo irregular descrito no cuenta con IFC ingresado en SAG. Finalmente, especifica que la persona que ofrece los terrenos es [REDACTED]

[REDACTED] solicitando el DOM aplicar la normativa vigente, según dicta Título 1, Capítulo 3 De las Sanciones, Artículos 53 y 139 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

I.2.- Que, realizado el período de discusión y llamadas las partes a conciliación, sin que ésta se produjera, el tribunal recibe la causa a prueba, la cual consiste fundamentalmente en prueba documental, testimonial y la confesional del imputado, el Tribunal procede al análisis de la misma, para, en el acápite N° 6 del fallo, y desde el considerando DÉCIMO efectúe las Consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la sentencia:

I.3.- En el considerando DECIMO, alude a la norma del artículo 5 de la Ley General de Urbanismo y Construcción; luego, cita la disposición del artículo 20 de la misma normativa, coligiendo según la norma que la Municipalidad que corresponda pose la titularidad para denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior;

En el considerando UNDECIMO, junto con reiterar normas, como la del artículo 21 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, menciona que se agregaron escrituras correspondientes a cuatro promesas de compraventa,

celebrada entre el denunciado y diversos promitentes compradores sobre los Lotes cuatro J-C, M-D, L-D y L-A pagando un precio de quince millones de pesos, estas durante octubre del año 2022, octubre y noviembre del año 2023 y marzo del año 2024 y en todos ellos recibiendo parte del precio al momento de suscribir las promesas señaladas y cuya superficie aproximada es de 900 a 1.000 metros cuadrados y que en plano adjunto en autos se da cuenta de la singularización de lotes y de vías de acceso a estos, todo ello sin contar con autorización alguna, vulnerando la normativa vigente. El considerando en análisis cita los artículos 55 y 136 de la aludida Ley General de Urbanismo y Construcción. Más adelante y en el mismo considerando hace alusión al inciso 5° del último artículo citado, señalando que: en la especie, la denunciada es quien reconoce la celebración de diversos contratos de promesa de ventas sobre ciertos lotes a diversas personas, lo que no está permitido por nuestro ordenamiento jurídico, es este mismo que el que estipula excepciones, situación que afecta al inmueble materia de la presente causa y señalado en las normas precitadas.

A continuación el sentenciador alude a los artículos 138 y 139 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

En el considerando 12° el Juez de Policial Local de Putaendo reproduce el inciso 1 del artículo 1° del Decreto Ley N°3.516 para a continuación reproducir el artículo 2° del mismo Decreto Ley, indicando que es del caso que el denunciado acompaña correos electrónicos con el SAG de los meses de mayo y junio de 2024 como el ingreso de solicitud de IFC y comprobantes de recaudación de la Tesorería General de la República de igual fecha, esto es con posterioridad a la denuncia realizada por la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Putaendo, documentos que por sí solos no aportan antecedentes suficientes para fundamentar el cumplimiento de las normas expuestas. La cita legal alusiva al DL 3.516 es la norma en que se asila el Juez sentenciador para aplicar sanción en la parte decisoria del fallo.

Prosigue el considerando 13° dando cuenta que “el inmueble materia de autos, es de aquellos que tiene obras de urbanización concluidas, a saber, agua potable con certificado de urbanización del mes de noviembre de 2023, en el camino vecinal, contrato de abastecimiento de agua potable y certificado de predecibilidad técnica de suministro, sin embargo, estos no cuentan con la recepción establecida en el artículo 135 de la Ley de Urbanismo”.

Luego, indica que por su parte no tiene servicio de recolección de basura, entre otros, siendo esta irregularidad un impedimento para la celebración de promesa de compraventa sobre un sitio que no cumple con los requisitos que la ley exige para subdividir y prometer vender, ya que es necesario urbanizar los terrenos previamente, agregando que no se cumplen los presupuestos de urbanización

del Decreto Ley N°2.695. Menciona el considerando ya referido, que conforme al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción en aquellos casos en que se ejecuta un proyecto de loteo, el loteador se encuentra obligado a realizar a su costa las obras de urbanización pertinentes no siendo lícito prometer transferir los lotes resultantes sin haber obtenido la recepción definitiva de aquellas o garantizarlos, tal como acontece en la presente causa, considerando además que en el loteo materia de la presente causa ya existen viviendas construidas por los promitentes compradores las que no cuentan con permiso de edificación alguno.

Concluye el razonamiento del sentenciador que “es dable concluir que el denunciado sin autorización alguna efectuó una subdivisión o loteo irregular, respecto de los cuales celebro promesas de compraventa expresamente prohibidas por nuestra legislación;

En definitiva, de las pruebas rendidas, el tribunal estima que “existe la suficiente multiplicidad, concordancia y conexión en ellas que permiten a este sentenciador, arribar lógicamente a la conclusión inequívoca que don [REDACTED] incurrió en infracción a la Ley y Ordenanza de General de Construcciones, efectuando la subdivisión irregular y habilitación de calles sin contar con autorización alguna para ello, celebrando promesas de compraventa sobre tales lotes”.

En la parte decisoria el fallo, establece en el considerando 15°, que: “de conformidad a la facultades que confiere a este tribunal la ley n°18.287, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, particularmente lo dispuesto en la Ley 15.231 Declaro: que se acoge el denuncia formulado en la presente causa y se condena a [REDACTED] al pago de una multa ascendente al 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.”.

Asimismo la sentencia determina en su considerando 16° que en atención a los establecido en el artículo 139 de la LGUC se oficie 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 artículo 138 del precitado cuerpo legal en contra de don [REDACTED]

Finalmente el considerando 18° del fallo del Juzgado de Policía Local de Putaendo dispone que: si no pagare el condenado el valor de la multa impuesta, luego de transcurrido 5 días de notificado, sufrirá por vías de sustitución y apremio una noche de reclusión nocturna por cada quinto de Unidad Tributaria Mensual no excediendo de 15 noches.

La sentencia es alzada en apelación ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, donde se encuentra en estado de “EN RELACIÓN” conforme al certificado que en el otrosí se acompaña.

II.- NORMA LEGAL QUE SE IMPUGNA POR CONTRAVENIR LAS NORMAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y DE TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR CHILE Y QUE SE ENCUENTREN VIGENTES.

Se deduce este recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad en contra de la disposición del artículo segundo del D.L 3.516/1980, en sus incisos primero y cuarto, que estipula:

“Artículo 2º- Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, **serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa.**(inciso primero)

Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.(inciso segundo)

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.(inciso tercero)

En caso de reincidencia, la multa establecida en este artículo se duplicará.” (inciso cuarto) (las negrillas son nuestras).

III.- NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS O SE CONTRAVIENEN CON LA NORMA LEGAL IMPUGNADA.

Se estiman violentadas las normas constitucionales de los artículos 1, 5,6, 19 en sus numerales 2, 3, 20, 22 y 26 y el artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según se explicará detalladamente en el desarrollo del presente libelo

IV.- DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme lo dispone el Artículo 84 de la ley 17.997, orgánica constitucional sobre el Tribunal Constitucional, que: “Procederá declarar la inadmisibilidad en los siguientes casos:

2.- Cuando la cuestión se promueva respecto de un precepto legal que haya sido declarado conforme a la Constitución por el Tribunal, sea ejerciendo el control preventivo o conociendo de un requerimiento, y se invoque el mismo vicio que fue materia de la sentencia respectiva”

Del texto anterior fluye que el control de admisibilidad no dice relación con la imposibilidad para el recurrente que impugna una misma norma objeto de escrutinio en causa anterior ante este Excmo Tribunal, sino respecto del modo en que alega existe tal vicio de inconstitucionalidad.

Entonces, se hace un deber para esta parte desglosar cuales fueron los fundamentos y vicios que se esgrimieron con motivo de la sentencia de este Excelentísimo Tribunal, en STC Rol 15.445-2024, que se pronuncia respecto de recurso de inaplicabilidad deducido en contra de la misma disposición legal cuestionada en el presente recurso constitucional.

Pues bien, dado que toca a este recurrente superar el control de admisibilidad que contempla la norma citada, es útil y necesario recordar de qué forma el recurrente en dicha causa estimó inconstitucional la misma disposición legal, y cuáles fueron los principales razonamiento tenidos en vista por ese sentenciador constitucional para efectos de establecer las diferencias palmarias y sustanciales respecto del presente recurso para así no incurrir en una nueva vista sobre un asunto que ha sido debatido y jurídicamente zanjado.

Así, hemos de señalar que, a nuestro juicio, la barrera de entrada que este control de admisibilidad preceptúa no se traduce en la sola mención a una norma constitucional presuntamente infringida por el precepto legal que se estima como inconstitucional, sino también al modo en que dicha contradicción con la norma superior se estima produce tal conflicto jurídico.

En suma, estimamos que, para que un verdadero examen de inconstitucionalidad satisfaga la finalidad del control asentado en este Excelentísimo Tribunal, no basta con que se aluda a un artículo determinado de la Carta Fundamental o de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Chile, sino el precisar en qué forma la trasgresión se concreta, cuáles argumentos jurídicos y de qué manera se invocan, para evitar

un pronunciamiento respecto de argumentaciones ya analizadas y ponderadas por ese Excmo. Tribunal.

IV. ANÁLISIS DE LA STC ROL 15.445-2024

IV.I PRINCIPALES ARGUMENTOS ESBOZADOS POR LOS RECURRENTES DE INAPLICABILIDAD, INMOBILIARIA E INVERSIONES AYLÉN LIMITADA EN LA CAUSA PRETÉRITA, ROL 15.445-2024 DE ESTE EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL.

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

Agrega el litigante constitucional que: “No se especifica un rango – desde y hasta un cierto monto– para permitir a los jueces del fondo graduar el quantum de la multa en función de las particularidades de la situación concreta, ni tampoco los parámetros o factores que debiesen ser considerados para tales efectos.

Estima infringida de ese modo, la norma constitucional del artículo 19 No 3, de modo que las sanciones o penas deben encontrarse previstas en una ley promulgada (y vigente) al tiempo de cometerse el ilícito, de suerte que los particulares puedan conocer *ex ante* –es decir, por anticipado– las consecuencias de sus conductas, aludiendo también como vulnerada la garantía de la seguridad jurídica del artículo 19 No 26 de la Carta Fundamental, en cuanto ésta “alude a la posibilidad subjetiva de conocimiento del Derecho por parte de sus destinatarios, a partir del cual son capaces de organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad”, efectuando el actor cálculos aritméticos de la multa aplicable a su caso concreto, acusándola de desproporcionada en virtud de los parámetros establecidos conforme al modo que preceptúa en la norma impugnada.

IV.I.2.-.- Agrega, también que: **“la aplicación del precepto legal impugnado produce una manifiesta infracción a las garantías constitucionales del debido proceso**. del artículo 19 No 3, inciso 6o, de la Constitución, toda vez que no resulta “racional” ni “justo” que, producto de la sola demora del juicio, el monto de la multa haya experimentado un significativo aumento, sin que Aylén haya podido esgrimir defensa alguna para impedir que ello ocurriera, y

tampoco, para impedir que la multa pueda seguir subiendo después de la sentencia y hasta la fecha de su pago, mientras se tramitan –desde luego– los recursos procesales que legítimamente ha interpuesto.”

IV.I.3.- Adicionalmente, - señala el recurrente en STC Rol 15.445-2024 -, se infringe el principio de proporcionalidad, recogido –entre otros– en los números N°s 2, 3 y 26 del artículo 19 de la Constitución.

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

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

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

Asimismo, agrega que: “El monto de la multa excede con creces el monto máximo de las multas que pueden imponerse conforme a una multiplicidad de otras leyes sectoriales que protegen bienes jurídicos de igual o mayor valía.”, para luego exponer cálculos y cifras proporcionales del quantum de otras multas contempladas en el ordenamiento jurídico aplicables por órganos de la Administración en comparación con el que contempla la norma legal impugnada.

IV.I.4.- .- Indica el recurrente en la causa en análisis que: “Se infringe el principio del *non bis in idem*, toda vez que la requirente ya fue sancionada por la Excm. Corte Suprema (Rol N° 14.568- 2021) por los mismos hechos, aplicándosele una multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales.”

Sin embargo, no nos adentraremos en este argumento de la parte recurrente en la causa que se ha fallado por este Excmo Tribunal, Rol 15-445-2024, pues en

aquel recurso de inaplicabilidad la parte recurrente lo invoca respecto a un asunto judicial donde solo ella fue parte y es totalmente inoponible a mi parte, por lo que resulta innecesario su análisis para la causa sublite.

IV.II.-ARGUMENTOS QUE MOTIVARON EL RECHAZO DEL EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA RECHAZAR LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2° DEL DL 3.516/1980, EN CAUSA STC ROL 15.445-2024.

IV.II.1.- “Infracción al principio de legalidad, tipicidad y predeterminación normativa, así como el de seguridad y certeza jurídica.”

Se refiere a dichas presuntas contravenciones, el considerando TERCERO del fallo en comento, a saber:

“**TERCERO:** En relación con el principio de legalidad, esta Magistratura ha precisado que “es una cuestión asentada que el derecho administrativo sancionador se rige bajo el principio de legalidad. Ello en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y vinculado al artículo 63, N°18 del mismo ordenamiento jurídico, el cual exige que sean de jerarquía legal las normas que fijan 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.” (la negrilla y el subrayado son nuestros).

Prosigue el considerando TERCERO señalando: “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)”. (Nuevamente el subrayado y negrillas son de esta parte recurrente)

Luego, en el considerando CUARTO, la sentencia continúa analizando la pertinencia de los vicios de inconstitucionalidad denunciados.

“**CUARTO:** A su vez, esta Magistratura también ha interpretado que “tanto el principio de tipicidad como de legalidad establecidos en los dos últimos incisos del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución, rigen, por mandato constitucional, la actividad sancionadora de la administración. De forma tal

que, “sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N°3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo” (STC Rol N°437, c.16°). (La negrilla y el subrayado son nuestros)

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

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

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

“Por último, - dice la STC Rol 15.445-2024 -el Tribunal Constitucional ha señalado, reiteradamente, que los principios del derecho penal, como la tipicidad y culpabilidad, **son aplicables al derecho administrativo sancionador, pero con adaptaciones.** En la STC N° 480-2006, el Tribunal

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

Así concluye la STC Rol 15.445-2024 en su considerando CUARTO:

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

IV.II.2.- Respecto de la “infracción a las garantías constitucionales del debido proceso

Respecto de la vulneración a esta garantía constitucional, el fallo que viene reproduciéndose, expresa a partir de su CONSIDERANDO QUINTO:

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

En la especie, la requirente, Inmobiliaria e Inversiones Ayelén Limitada, tuvo amplias oportunidades de defensa y contó con todas las herramientas procesales durante el juicio, tanto ante el Juzgado de Policía Local de Litueche, causa rol V-19.220-2019, cuanto, ante la Corte de Apelaciones de Rancagua, causa Rol

N°157-2023. En ese entendido, la demora de un proceso judicial no resulta imputable a un diseño legislativo que vulnere garantías constitucionales, sino a factores propios de la tramitación concreta del caso, razón por la cual no se configura infracción alguna al artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República. (Las negrillas y el subrayado son nuestros)

“IV.II.3. “Infracción al principio de proporcionalidad”

La sentencia en análisis, se adentra en la infracción constitucional de este principio conforme al razonamiento de los **CONSIDERANDOS SEXTO y SÉPTIMO**, que pasan a reproducirse en su parte pertinente:

“**SEXTO:** Que, respecto de jurisprudencia invocada en ese caso por el recurrente cabe señalar que, si bien establece criterios jurisprudenciales en relación con el principio de proporcionalidad que a continuación se analizarán, ninguno de dichos pronunciamientos se refiere al precepto legal impugnado en autos y todas las decisiones han rechazado el requerimiento de inaplicabilidad solicitado en su oportunidad, a excepción de la STC Rol N°8018-19.

El derecho administrativo y en especial el administrativo sancionador, se encuentra siempre ante un debate crucial entre la salvaguardia del interés general – fin y razón de ser de la Administración – y el derecho particular de quien se supone ha cometido una infracción. En ese contexto, la “sanción administrativa debe ser adecuada y razonable, a la infracción administrativa cometida, la gravedad de ésta y a las circunstancias que ha considerado la autoridad administrativa para decretarla” (Osorio, C. (2016) *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte General, Santiago de Chile: Thomson Reuters* p. 453).(Las negrillas y el subrayado son nuestras)

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

A su turno, en el considerando **SÉPTIMO**, expone ese Tribunal Constitucional que “*respecto del análisis de la vulneración acusada por la entonces recurrente al principio de proporcionalidad y a los derechos garantizados en el artículo 19 N°2, N° 24 y N° 26 de la Constitución Política, el fallo en comento desecha tal trasgresión, pues aprecia que aquél “no desarrolla un análisis argumentativo que habilite a esta Magistratura a contar con una base suficiente para emitir un pronunciamiento fundado, de modo que cualquier pronunciamiento sería meramente conjetural” y porque “para dicho análisis (comparativo) debe tenerse “un parámetro en términos de comparación [...] en forma subsecuente, es deber del requirente construir un término de comparación que demuestre la exigencia de igualdad, que construya con precisión la situación jurídica de quien se considera discriminado y que se verifique los términos de dicha comparación” (STC 2702-14 c. 7° y 9°, respectivamente). En el mismo sentido, STC Rol N°2.921-15, c. 14°, STC Rol N°3.028-16, c. 14°*”, cuestión que el recurrente no satisface con sus argumentaciones.

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

IV.II.4.- Sobre la infracción a la garantía del derecho de propiedad, de modo de adquirir el dominio sobre toda clase de bienes y el ejercicio de los atributos del dicha garantía, del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

A continuación, el fallo del Excmo TC, en su CONSIDERANDO OCTAVO, se refiere al argumento esgrimido por la recurrente en orden a denunciar

afectación a la garantía del artículo 19 N° 24 de la Constitución, estimando que la multa estipulada en la norma legal denunciada tiene claro carácter confiscatorio, argumento que para esta parte no constituye un elemento que entre en colisión con los argumentos de inconstitucionalidad que se expondrán como propios en el presente libelo:

IV.II.5.- En el CONSIDERANDO NOVENO, la STC Rol 15.445-2024 aborda el reclamo de inconstitucionalidad de la norma en cuestión, respecto de la garantía constitucional del numeral 26 del artículo 19, expresando:

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

V.- FORMA EN QUE SE ACUSA POR ESTA PARTE LAS INCONSTITUCIONALIDADES QUE PRESENTA LA NORMA INFRACTORA DEL ARTÍCULO 2° DEL DL 3.516 DEL AÑO 1980 ARGUMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO EN QUE SE SUSTENTAN. DIFERENCIAS CON LOS ARGUMENTOS QUE MOTIVARON EL RECHAZO POR EL EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN CAUSA ROL 15.445-2024

V.I.- INEXISTENCIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA ACTUACIÓN DEL ÓRGANO QUE APLICA LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DL 3.516/1980.

Como cuestión previa y que debe tenerse presente para todo el análisis del recurso de inaplicabilidad sublite, debemos señalar que discrepamos profunda y razonadamente que el impugnado artículo 2° del DL 3.516/1980 pertenezca a una categoría de norma que se encuadre en lo que ha dado en llamarse por la doctrina y la jurisprudencia de nuestros tribunales superiores de justicia, e, incluso, por este Excelentísimo Tribunal Constitucional, como **“Derecho Administrativo Sancionador”**, pues en la especie, no es la Administración, entendida como la manifestación del Poder Ejecutivo-

Administrador, la encargada de llevar adelante el procedimiento, de juzgar la responsabilidad ni de asignar la sanción para el caso específico de aplicación de la norma en comento.

Esta diferencia es sustancial y no meramente formal, pues el fallo pretérito de la STC Rol 15.445-2024 acude a dicho concepto en prácticamente la generalidad de sus considerandos, fundantes del rechazo de inconstitucionalidad en su voto de mayoría.

Por el contrario, en el caso sublite, quien participa de la aplicación concreta de la sanción prevista en la norma impugnada, quien aplica dicha normativa y establece la sanción es una judicatura especial, correspondiente a un Juzgado de Policía Local (de Putaendo), a cargo de un juez letrado, quien tiene la potestad de aplicar sanciones para aquellas contravenciones que según la ley deben ser conocidas y falladas por dicha judicatura, previa tramitación conforme a las normas establecidas en la ley 18.287, que regula el procedimiento ante dichos tribunales especiales. La sanción que afecta a mi representado, contemplada en la norma impugnada no es parte de ningún proceso que se encuadre dentro del llamado Derecho Administrativo Sancionador.

Al respecto, cabe señalar que el profesor Eduardo Soto Kloss entiende que “sancionar es imponer una pena o castigo en razón de haberse producido una violación a un mandato, siendo necesario para ello un juicio de reproche, debiendo escuchar dentro de él al presunto infractor para que tenga carácter de “racional”. Afirmo que ese juicio debe ser realizado **por un tercero independiente** de las partes e imparcial, características que **sólo posee un juez, lo que descarta inmediatamente a los órganos administrativos**, ya que el castigo sería impuesto por la misma persona que pretende sostener que se ha cometido la infracción carácter.” De este aserto colegimos con meridiana claridad que el reconocido académico administrativista entiende que el concepto de potestad sancionatoria administrativa que configura el llamado Derecho Administrativo Sancionador como disciplina, conlleva la atribución legal, en virtud de la cual es el propio órgano administrativo el encargado de proteger el cumplimiento normativo vinculado a su quehacer, el que además en esa lógica asume la tarea de sustanciar un procedimiento sancionatorio de carácter administrativo por funcionarios de esa repartición y, en definitiva, dilucida si el particular, persona natural o jurídica en contra de quien se sustancia aquél, tiene responsabilidad en los hechos constitutivos de la infracción que se le imputa, para aplicar la sanción que la ley contempla respecto de dicho presupuesto infraccional.¹

¹ Legitimidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, pag. 17. Andrea Amaro Aros. Memoria de título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Facultad de Derecho Universidad de Chile. Profesora guía: Natalia Muñoz Chiu Año 2020

Por su parte, el profesor Jorge Bermúdez menciona qué diferencias existen entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, notando que existen diferencias significativas al respecto:

- “Existen dos clases diferentes de normas: Por un lado, nos encontramos con las normas penales, que tipifican y sancionan delitos, estando contenidas en el Código Penal y leyes penales especiales. Por el otro lado, tenemos las normas administrativas, que tipifican infracciones administrativas, las que se encontrarían dispersas en el ordenamiento jurídico. Vemos aquí dos diferencias, la primera pareciera condecirse con la tesis cuantitativa de las sanciones administrativas en cuanto se destaca la diferenciación según la gravedad del ilícito al ser uno definido como “delito” y el otro como “infracción”; la segunda tiene que ver con la fuente reguladora.

- Órgano sancionador: En el Derecho Penal será el juez quien castigue el delito, **mientras que en el Derecho Administrativo Sancionador esta tarea le será encomendada al órgano administrativo que cuente con tal potestad.”**

Aquí podemos ver cómo el profesor Bermúdez también distingue entre ambas funciones, la jurisdiccional de la administrativa.

- Procedimiento: En el ámbito penal se lleva a cabo un procedimiento penal judicial, **y en el administrativo, un procedimiento sumario o administrativo.**

- Sanciones: El juez penal puede imponer sanciones privativas de libertad, lo que le está prohibido a la Administración. Esto se condice nuevamente con la gravedad del delito, por lo que tiene relación con la tesis cuantitativa antes expuesta.”²

Otro tanto aporta en este análisis, lo expuesto por la profesora Rosa Fernanda Gómez González, en su monografía intitulada “Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile”, al señalar: “Además, dada su vinculación con el Antiguo Régimen (de sesgo autoritario), el tradicional concepto de policía se fue decantando a lo largo de nuestra historia, no solo experimentando una depuración en cuanto a su contenido y alcance, sino también pasando a servir de base para conformar otras categorías jurídicas, entre ellas lo que hoy se conoce como potestad administrativa sancionadora.” (Revista Derecho del Estado N° 44, septiembre-diciembre de 2019, pp. 361-384). Esto es, la potestad sancionatoria de la administración, si bien es cierto en un primer momento surge de las facultades de policía, con el paso del tiempo bifurca en mecanismos que le permiten aplicar sanciones que, por una parte recaen en una entidad administrativa (de derecho público) conformada por personas que detentan la calidad de funcionarios públicos que carecen del carácter de judicatura y, por la otra, en aquella que está

² Citado en Op. Cit. Pág 26

afincada en tribunales especiales que son encabezados por jueces letrados, en calidad de Jueces de Policía Local, cuyas resoluciones poseen imperio.

La evolución histórica de los Juzgados de Policía Local en nuestro país nos muestra que bajo la vigencia de la Constitución Política de la República de 1925, se dictó la Ley N° 6.827 del 28 de febrero de 1941, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, que corresponde a la primera norma que fija de manera orgánica y sistemática la organización, procedimientos y atribuciones de los Juzgados de Policía Local. Esta normativa dejó a los Juzgados de Policía Local bajo la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones, y les entregó el conocimiento de una amplia gama de materias, como infracciones a ordenanzas, reglamentos, decretos municipales, infracciones de las señaladas en el Título III del Código Penal y delitos de vagancia y mendicidad.

Finalmente, en 1984 se dictó la Ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, y que fijó los actuales procedimientos seguidos ante esta “**judicatura**”. (Diagnóstico de funcionamiento de los Juzgados de Policía Local en Chile. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, año 2020)

A su turno, el texto de estudio, elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reforzando la tesis de la judicatura especial, expresa respecto de la naturaleza jurídica de los Juzgados de Policía Local que: “Son tribunales que dependen de la Municipalidad en donde ejercen sus funciones y cuya potestad es ejercida unipersonalmente por un Juez o Jueza, designado por la autoridad municipal y escogido de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones correspondiente al territorio jurisdiccional en que se emplaza el Juzgado. Cuentan además con el auxilio de un secretario o secretaria en el ejercicio de sus funciones (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2019).”

Luego, expresa dicho artículo que: “También puede indicarse que son “tribunales... establecidos por ley para juzgar a determinadas personas o para resolver determinadas materias” (Bustos, 2013).”, para finalizar señalando que: “Existen definiciones que resaltan la naturaleza especial de esta judicatura, al indicar que son tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial, sin embargo, se encuentran, por mandato legal, sometidos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva, la que sí integra el Poder Judicial (Wilhelm Wainsztein, 2019).

Ambas definiciones tienen en común que encasillan o consideran a los Juzgados de Policía Local como “Tribunales”, sin embargo, existen discrepancias sobre esta naturaleza.

Es así que, se plantea que estos Juzgados no pueden **“ser tribunales de la república, ya que el hecho de pertenecer a la planta de la municipalidad genera una dependencia indebida que le impediría ejercer sus funciones ajustándose a los principios de independencia e imparcialidad propios de todo ente que imparta justicia en el territorio jurisdiccional que la ley establezca (Lucio Ahuad, 2011).”**

Esta última reflexión no deja de ser invalidatorio de una justicia que se aboca al conoimiento y resuelve conflictos jurídicos de interés público-privado, de orden contravencional, dentro de todo el territorio de la república; y que fallan un porcentaje no menor de causas dentro de todo el sistema de justicia.

Sin embargo, en abono a nuestra tesis de que se trata de una judicatura que no forma parte del llamado “Derecho Administrativo Sancionador”, citaremos la norma del artículo 28 del DFL N°1-19.653, Orgánica de Bases de la Administración del Estado, en cuanto preceptúa:

“Artículo 28.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 22, inciso tercero, y 30. La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.”

Pues, bien, como analizaremos a continuación los juzgados de Policía Local no están sometidos a tal supervigilancia, sin a una especial determinada por la ley.

Conforme al artículo octavo de la ley 15.231, Decreto Supremo de Justicia N° 307, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local se deja asentado el rol de judicatura de los Jueces de Policía Local, a saber:

“Artículo 8°.- Los Jueces de Policía Local serán Ley 15231 independientes de toda autoridad municipal en el Art 8° desempeño de sus funciones. Son aplicables a los Jueces de Policía Local las disposiciones de los artículos 84°, 85° y 86° de la Constitución Política; durarán por consiguiente, indefinidamente en sus cargos y no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad.

Los Jueces de Policía Local estarán directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones. Toda la normativa señalada refuerza el modo en que se concreta la supeditación de los Tribunales de Policía Local a la superintendencia, directiva correccional y económica de los Tribunales Ordinarios Superiores de Justicia.

Podemos afirmar, entonces, que no existe órgano alguno de la Administración con potestades sancionatorias que esté sometido a esta supervigilancia directiva, correccional y económica de los respectivos tribunales de alzada, como los Tribunales de Policía Local, siendo en definitiva una judicatura especializada en faltas y delitos contravencionales.

Este aserto, en orden a desestimar que la aplicación de la sanción establecida en la norma del artículo 2º del DL 3.516/1980 sea parte del derecho administrativo sancionador, se ve reforzada porque en ninguna sentencia de algún tribunal superior del país, ni en texto académico se encontrará alguna referencia a la potestad sancionatoria administrativa como una “judicatura”, en vez que, como lo reconoce nuestra legislación, los Juzgados de Policía Local están dotados de jurisdicción penal para las faltas contravencionales y los delitos-falta, para cuyo efecto, además, gozan de imperio en el cumplimiento de sus resoluciones, atributos de los que carece cualquier órgano administrativo con facultades sancionatorias.

La precisión de que los Juzgados de Policía Local no ejercen potestad administrativa sancionatoria, sino, por el contrario, ejercen atribuciones de una judicatura especializada en delitos-faltas y contravenciones administrativas (que no es lo mismo), resulta relevante para la discusión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad que nos ocupa, a propósito de la sanción prevista en la norma del artículo 2º del DL 3.516/1980, toda vez, que, existe consenso que cuando se habla de la primera, los tribunales superiores de justicia y este Excelentísimo Tribunal Constitucional señalan que la Potestad Sancionatoria de la Administración es tributaria de los Principios del Derecho Penal, pero con “matices”, es decir, con un reconocimiento a aquellos resguardos que el derecho punitivo conserva en beneficio de los imputados, pero morigerados o atenuados.

No es del caso cuestionar que unos y otros proceden o forman parte de ius puniendi estatal, pero al reconocer que la judicatura de Policía Local está dotada de procedimientos, atribuciones y potestades que son totalmente asimilables al derecho penal, o que más bien, forman parte del mismo, acarrea como consecuencia que dicha potestad esté sometida íntegramente a los principios del Derecho Penal, lo que la diferencia sustancialmente del Derecho Administrativo Sancionador.

Bajo esta prevención, SSa. Excma., es que primeramente plantearemos que los vicios de inconstitucionalidad de que adolece la norma legal impugnada deben ser revisados teniendo como faro los principios del derecho penal, en tanto expresión del ius puniendi estatal, lo que dista del recurso de inaplicabilidad y del análisis o razonamiento de esa magistratura constitucional en la dictación de la sentencia en causa STC Rol15.445-2024.

Dicho de otro modo, la sanción que está siendo aplicada por el Tribunal de Policía Local de Putaendo al caso concreto, en causa rol 856-2024 y que se encuentra pendiente de su vista ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso en causa Rol 138-2025 (Policía Local) en contra de mi representado, es derechamente aplicación de derecho sancionatorio en su vertiente penal y sin matices, por estar asilada para su conocimiento y fallo ante un tribunal imparcial, letrado, dotado de imperio y sometido a la superintendencia directiva correccional y económica de las Cortes de Apelaciones y a ninguna autoridad administrativa de aquellas a que se refiere el inciso segundo del artículo 1º del DFL-1-19.653, que dispone: “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”

VII.- VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADOS RESPECTO DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DL 3.516/1980 PARA EL CASO SUBLITE
INFRACCIÓN A LOS ARTÍCULOS 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN CONCORDANCIA CON LOS NUMERALES N°s 2, 3 y 26 DEL ARTÍCULO 19 DE DICHO CUERPO LEGAL; ARTÍCULO 15.1 DEL PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y ARTÍCULO N°10 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Como hemos de analizar, la norma sancionatoria en cuya base se asienta la pena asignada en la causa tramitada ante el Juzgado de Policía Local de Putaendo está descrita íntegramente en su artículo segundo que a nuestro juicio adolece de inconstitucionalidad. Esta prescribe: “Artículo 2º- Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, **serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa.**”, agregando la disposición en sus incisos tercero y cuarto, que:

“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.(inciso tercero).

En caso de reincidencia, la multa establecida en este artículo se duplicará.”(inciso cuarto)”

Por su parte, el encuadre que establecen las normas constitucionales o de rango constitucional nos permiten identificar que, para un órgano que ejerce jurisdicción penal, dichos preceptos de jerarquía superior deben ser respetados por el legislador como un todo sistémico y armónico, donde unas disposiciones se corresponden con las otras, sin que existan en ese encuadre rendijas ni vacíos que admitan construcciones doctrinarias, semánticas o retóricas que las minimicen o disminuyan.

VII.I Infracción al principio de supremacía constitucional y al principio de legalidad de la sanción penal y falta de descripción legal de la sanción en forma íntegra y completa.

Debemos señalar para efectos de denunciar el vicio de inconstitucionalidad anotado que en lo único que podemos coincidir con lo asentado en la sentencia de US. Excmá en causa STC Rol 15.445-2024, es en que el avalúo fiscal de los bienes raíces, base de cálculo de la sanción aplicable en la norma impugnada, obedece al ejercicio de una atribución regulada en la ley 17.325.

Bajo ese aspecto debemos relevar que el objetivo de la ley 17.235 es uno solo: Establecer un procedimiento para la fijación del impuesto territorial, vale decir, dicho procedimiento no está establecido como un método para establecer o fijar una base de cálculo para aplicar sanciones punitivas, pero, en cambio, sí para tasar o avaluar los bienes raíces como paso previo a la determinación de las contribuciones que gravan tales predios.

Dicha normativa entrega a un ente administrativo la atribución para, cada cierto período de tiempo, fijar los avalúos o tasación de los bienes raíces urbanos y agrícolas, a partir del cual, se establece el cálculo del impuesto territorial.

El procedimiento de tasación de los bienes raíces que efectúa el Servicio de Impuestos Internos por mandato de la ley 17.235 es, a no dudarlo, un procedimiento administrativo. Ello, aunque parezca una obviedad señalarlo, se concreta en actos administrativos terminales que distan de tener por objeto servir de base a la determinación de una sanción contravencional aplicable por los Juzgados de Policía Local.

La inconstitucionalidad, entonces, asoma nítida si atendemos a que el Servicio de impuestos Internos al actuar dentro del marco de la ley 17.235 no está usando sus atribuciones para fijar sanciones de multa, o establecer valores que sirvan de base de cálculo para ellas, pues, si esa fuera la pretensión infringe los artículos sexto y séptimo de la carta Fundamental, al permitírsele fuera de norma legal que participe de la conformación de una sanción, lo que excede de las competencias y atribuciones que define la propia ley 17.235.

Entonces, atendido que la norma legal del artículo segundo del DL 3.516 de 1980 no está completa, pues, para hacerse efectiva requiere de un acto administrativo de un organismo ajeno al Tribunal de Policía Local que esté conociendo del procedimiento contravencional, actuación administrativa que es posterior al acaecimiento de las conductas que describe la norma del artículo primero del aludido Decreto Ley, nos permite observar que el quantum de la multa no está contenida en la misma ley (DL), pues ésta se limita a fijar un factor de cálculo de la misma que expresa en el guarismo del 200%.

Doscientos por ciento ¿de qué? ó ¿sobre qué?: pues: sobre un monto que la ley (DL) no se encarga de precisar y que delega en el ejercicio de una función meramente administrativa reglada.

Sostenemos que pretender que la ley 17.235 funcione, en su aplicación práctica, para servir de base para el cálculo de la sanción económica o multa establecida en el artículo segundo del DL 3.516/1980, infringe a nuestro entender principios constitucionales que se contienen a su vez dentro de las Beses de la Institucionalidad, pues excede el marco de las atribuciones que la misma ley le otorga al Servicio de Impuestos Internos, a saber:

VII.I.A- Por un lado, la sanción debe estar establecida íntegramente por el legislador y en el caso del artículo segundo del DL 3.516 de 1980 parte de la sanción depende de un acto administrativo que tiene por finalidad la tasación o avalúo fiscal de bienes raíces para el cálculo del impuesto territorial, lo cual pugna con el principio de legalidad de la sanción.

Decimos que violenta el principio de supremacía constitucional pues al pretender que con los actos administrativos reglados en la ley 17.235, el Servicio de Impuestos Internos genere un valor aplicable a la conformación de sanciones pecuniarias escapa a una actuación conforme a lo ordenado por la misma Carta Fundamental y las normas dictadas conforme a ella; así también como infringe el principio de legalidad del artículo 7 de nuestra Constitución Política, en razón de que el Servicio de Impuestos Internos no puede arrogarse la facultad o atribución de establecer base de cálculo de una pena a propósito de la fijación mediante los procedimientos y mecanismos previstos en la ley

17.235 del avalúo fiscal de bienes raíces, por cuanto dicha ley no le otorga tales prerrogativas, con lo que así establecerlo implica arrogarse atribuciones y funciones que la ley no le ha otorgado.

Torna mucho más evidente lo anterior, que la propia ley tributario establece e identifica explícitamente cual es la función que están destinadas a cumplir las fórmulas que se traducen en otros valores o factores, como en el caso de la UTM, a saber:

Así, conforme al DL N° 830, de 1974, que en su artículo 1° aprueba el texto del Código Tributario, dispone en su párrafo 3°:

“De algunas definiciones

Artículo 8.- Para los fines del presente Código y demás leyes tributarias, salvo que de sus textos se desprenda un significado diverso, se entenderá:

10°.- Por "unidad tributaria", la cantidad de dinero cuyo monto, determinado por ley y permanentemente actualizado, sirve como medida o como punto de referencia tributario; y por "unidad tributaria anual", aquélla vigente en el último mes del año comercial respectivo, multiplicada por doce o por el número de meses que comprenda el citado año comercial. **Para los efectos de la aplicación de las sanciones expresadas en unidades tributarias, se entenderá por "unidad tributaria anual" aquella que resulte de multiplicar por doce la unidad tributaria mensual vigente al momento de aplicarse la sanción.**

La unidad tributaria mensual o anual se expresará siempre en pesos, despreciándose las cifras inferiores a cincuenta centavos, y elevándose las iguales o mayores a esta suma al entero superior.”

Por su parte y conforme al glosario de término o definiciones, publicado en la página del Servicio de Impuestos Internos en su página o portal web, denominado “Diccionario básico tributario”, se definen los términos de **“Unidad Tributaria Anual”** y **“Unidad Tributaria Mensual”** del siguiente modo:

“Unidad Tributaria Anual (UTA): Corresponde a aquella unidad tributaria mensual vigente en el último mes del año comercial respectivo, multiplicada por doce o por el número de meses que comprende el citado año comercial.

Unidad Tributaria Mensual (UTM): Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria.”, con lo que se quiere relevar el origen legal de la determinación de la UTM según la variación del IPC que permite “actualizar” el monto de dicho factor de conversión monetaria. Esto es, es la

propia ley que autoriza o permite expresamente que una determinada medida o factor de moneda sea aplicable para el caso de sanciones pecuniarias.

Refuerza lo anteriormente expuesto el hecho indesmentible de que la ley 17.235 data del año 1969, esto es, cuando aún no existía la disposición del artículo segundo del DL 3.516/1980, por lo que era imposible para el legislador de aquella época ponerse en aquel supuesto que los cuatro firmantes de la norma legal que se impugna de inconstitucional tuvieron al idear un sistema de cálculo de la multa que objetamos de inconstitucional.

VII.I.B.- Del mismo modo se infringe el principio de legalidad de la sanción cuestionada en tanto la ley debe establecer la pena de modo que su establecimiento y extensión queden completos con la mera aplicación de la misma norma legal.

En efecto, no puede depender una parte de la sanción de un acto administrativo, como ocurre con la aplicación práctica de la norma del artículo segundo del DL 3.516/1980, en tanto al hacerlo de ese modo la norma legal no satisface la exigencia constitucional que dispone el artículo 19 N°3, inciso octavo, al señalar: “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”. Aquí cobra vital importancia en identificar que no nos encontramos en ese plano algo difuso de lo que se denomina la “Potestad Sancionatoria Administrativa” que concede una diferenciación entre la completitud de la sanción en vez de una simple determinación de la misma, dejando su extensión o quantum a normas inferiores, pues dado que nos encontramos a derecho penal con sanciones aplicables a contravenciones-faltas de menor entidad, debemos estar íntegramente, como la norma constitucional exige, a que sea la misma ley, o el Decreto Ley en este caso, la que incorpore todos los elementos necesarios para determinar el quantum de la sanción de la sola lectura de su texto.

Con lo expuesto, afirmamos que la norma del artículo segundo del DL 3.516/1980 no se basta a sí misma para determinar el quantum de la pena, pues, por un lado, la supedita a un acto administrativo ejecutado en base a una normativa que no otorga al ente respectivo atribuciones para establecer valores aplicables a sanción penal alguna y, que, por otro lado, es ejecutado en un momento posterior al de la perpetración del hecho que se juzga si, entre ese momento y el momento del pago de la multa se suceden reavalúos de bienes raíces. Dicho de otro modo, la norma del DL 3.516 en su artículo segundo es incapaz de señalar por sí sola el monto exacto de la multa, que es la sanción

pecuniaria que conlleva la infracción a la prohibición de su artículo primero, pues lo desconoce, excepto que dice que es el 200% de un monto futuro fruto del ejercicio de un acto administrativo que la ley encarga a una entidad para fines diversos. Esta fórmula descrita del artículo segundo del D. 3.516 del año 1980 es inconstitucional.

VII.II.- Asimismo, se traiciona, a nuestro juicio groseramente, el principio de irretroactividad de la sanción, exigido por la norma del artículo 19 N°3, inciso octavo, a no ser que una ley posterior establezca una pena más favorable al reo (imputado). Infracción al principio indubio pro reo, en concordancia con la norma del artículo 15.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La sanción penal debe de estar determinada con anterioridad al momento de incurrirse en la conducta reprochada, pues es inherente al derecho punitivo que el infractor conozca el daño o afectación al que se expone. Bajo ese marco, denunciamos inconstitucionalidad de la disposición legal del artículo segundo del DL 3.516/1980, en dos aspectos:

VII.II.A.- VULNERACIÓN A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA SANCIÓN PENAL PROPIAMENTE TAL

Asentado que el artículo segundo del DL 3.516/1980 hace reenvío a un acto administrativo posterior a la comisión del ilícito que se pretende castigar, resulta evidente que entre la ocurrencia del hecho el avalúo que sirve de base a dicha sanción tiene un monto “x”, en pesos, mientras que el avalúo al momento del cumplimiento de la misma o pago de la multa, es un valor distinto si entre uno y otro momento discurre la práctica de reavaluos por aplicación de la potestad que la ley 17.235 entrega al Servicio de Impuestos Internos. Bajo ese prisma cobra relevancia señalar que esa diferencia monetaria se aleja de la lógica generalmente establecida en nuestra legislación punitiva en materia de multas, que señala que las sanciones pecuniarias solo aceptan una variabilidad que incorpora legalmente la indexación de la moneda, cuando entre la ocurrencia de la infracción y el momento de su pago efectivo transcurre un tiempo prolongado.

De este modo, la finalidad explícita que la norma legal del Código Tributario le asigna a la UTM en su artículo 8 N° 10, se ajusta a un principio de equidad y de justicia, pues no es un aumento caprichoso del valor nominal de la multa, sino su permanente actualización monetaria.

Por su parte esta garantía constitucional de irretroactividad de la pena, que encuentra su consagración explícita en la disposición del artículo 19 N°3, inciso octavo de la Constitución Política, encuentra además consagración en otras disposiciones legales, que aunque de distintas materias, sirven como clara ilustración de su acatamiento constitucional y que van en sintonía con el caso en análisis:

VII.II.A.I.- La del artículo 22 de la ley sobre efecto retroactivo de las leyes que dispone: “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptuándose de esta disposición:

1.- Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren de ellos; y

2.- **Los que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado en ello; pues ésta será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido.”**

Disposición aplicable para el caso de sanciones derivadas de incumplimientos contractuales, pero que ilustra sobre el sentido de la irretroactividad de una sanción.

VII.II.A.II.- El artículo 52 de la ley 19.880, que preceptúa: “**Retroactividad. Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.**”

En idéntico sentido el boletín 3475-06 establecía en su art 5 que el ejercicio de la potestad sancionadora se sujetará a las disposiciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa. Ahora bien, en caso que nuevas disposiciones fueran favorables para el infractor, recibirán aplicación desde el momento de su entrada en vigencia.³

Pero la irretroactividad de la sanción punitiva también se infringe en un segundo aspecto, a saber:

³ “SANCIÓN ADMINISTRATIVA” Autores: Catalina Alejandra Baeza Marras y Joaquín Andrés Lepe Vergara, Eitut LUIS CIVILE, pág. 45

VII.II.B.- VULNERACIÓN A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA SANCIÓN PENAL POR DESTRUCCIÓN EX ANTE DEL PRESUPUESTO PARA SU VERIFICACIÓN

A mayor abundamiento, también observamos que la norma infractora de la Constitución que denunciarnos excede o contraviene el marco superior normativo, en lo que respecta a la irretroactividad de la sanción penal, en tanto que con la fórmula empleada en dicha disposición legal de determinar el quantum o monto de la pena según el avalúo del bien raíz al momento del pago y no de la comisión de la infracción, traicionamos el principio de irretroactividad por hacerlo inaplicable ex ante.

Esta imposibilidad práctica de aplicar el principio constitucional de irretroactividad de la sanción vulnera la norma del numeral 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental, toda vez que para ponderar si un principio, garantía o derecho constitucional es afectado en su esencia, las normas que se reputa inconstitucional a la luz del principio de irretroactividad de la sanción debe necesariamente ofrecer criterios de temporalidad en su aplicación que permitan siempre ponderar como se llega satisfacer en rigor tal principio. Dicho de otro modo, se burla absolutamente dicho principio si la norma somete la sanción a un acto posterior al acaecimiento de la conducta infractora, bajo cualquier excusa, como en el caso en análisis: “el avalúo al momento del pago de la multa”.

Esto es, si fuera permitido el cálculo del monto de la sanción de multa bajo los parámetros establecidos en la norma que impugnamos, jamás podríamos hacer el ejercicio de comparar la sanción según resulte más beneficiosa o perjudicial en virtud de una ley posterior, pues esa posteridad en su determinación respecto del momento de la ocurrencia de la conducta infractora, rechazada por la Carta Fundamental y por el sistema internacional de Derechos Humanos, está evadida ab initio. **Esto es, la irretroactividad exige un solo momento para la determinación de la pena y ese momento no puede ser otro que el del acaecimiento del acto infraccional, pues es la única forma de poder contrastarla con aquella ley posterior que establezca eventualmente una sanción más perjudicial para el imputado (hecho prohibido por la Constitución Política de la República), o más beneficiosa para el encartado (hecho aceptado por el ordenamiento constitucional y la norma del artículo 15.1 del Pacto de derechos Civiles y Políticos) es conforme al momento de ocurrencia del hecho que se juzga infractor del derecho.**

Es tan refractaria a la norma constitucional denunciada, que la fórmula empleada por la disposición controvertida por este libelo de inaplicabilidad por

inconstitucionalidad, que resulta impensable que en nuestro sistema sancionatorio exista una determinación similar; y ello, como hemos visto, no es comparable con aquellas sanciones establecidas en UF o en UTM.

Por su parte, la literalidad expresada en nuestro Código Tributario, artículo 8 N° 10, sometida al proceso hermenéutico de las leyes interpretativas es clara, permitiendo desentrañar su sentido natural y obvio, en cuanto determina que la Unidad Tributaria Mensual es una cantidad de dinero que sufre variación por actualización tanto para efectos tributarios **como para efecto de aplicación de sanciones**, no resultando contrario a la Constitución la determinación de la sanción pecuniaria establecida en base a ese factor monetario, **elemento absolutamente ausente de los criterios establecidos en la ley 17.235 que conforman el modo de determinar el avalúo fiscal de un bien raíz.**

Todo este análisis se encuentra omitido en la sentencia dictada en causa Rol 15.445-2024 de este Excmo. Tribunal, en tanto el fallo en la causa precedente recaída en el reclamo de inconstitucionalidad sobre la disposición legal invocada, no contiene razonamiento alguno al respecto.

VII.II.C- RESUMEN DE LA IMPUTACIÓN DE INFRINGIR LA NORMA CUESTIONADA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA SANCIÓN:

Pues bien, hemos afirmado que coincidimos con el juicio asentado en la STC Rol 15.445-2024 en el sentido que para la aplicación de la norma tachada de inconstitucionalidad debemos acudir a la normativa de la ley 17.235.

Del mismo modo, hemos señalado que para que esta ley tenga aplicación se requiere que el Servicio de Impuestos Internos, que tiene atribuciones fiscalizadoras y potestades sancionatorias, propias de la potestad sancionatoria administrativa, sin embargo, para el caso de esa ley, que data del año 1969, solo tiene atribución para dictar actos administrativos encaminados a efectuar avalúo de bienes raíces para el cálculo del impuesto territorial y eventualmente de exenciones a dicho impuesto.

Puesto que la norma del artículo 52 de la ley 19.880 establece con lucidez preclara la irretroactividad de los actos administrativos, es del todo evidente que se vulnera dicho principio constitucional si al dictar dicho acto administrativo (reavaluo de bienes raíces) – también en contravención a otras normas y principios constitucionales – con ello viene en completar la indeterminación legal de una pena asignada a un hecho ocurrido con anterioridad a tal acto

administrativo, infringiendo de este modo el principio de irretroactividad consagrado y ratificado por la norma del artículo 52 de la ley 19.880, del artículo 19 N°3, inciso octavo, y de las disposiciones de pactos internacionales de derechos humanos ya señaladas.

Conforme ha comprendido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional **“la retroactividad conduce a aceptar un estado de inseguridad que impide a los individuos un desarrollo integral de su personalidad frente al temor que naturalmente conlleva el no saber con certeza las consecuencias jurídicas de sus actos”**⁴

De este modo, afirmamos que, por un lado, la mera afirmación en la norma cuestionada de que la sanción será el 200% del avalúo generado a partir de un acto administrativo futuro, expone dicha sanción a la realización de un acto administrativo regulado por una ley establecida para fines distintos que establecer o determinar sanciones; en tanto que, como tal, ese acto administrativo, radicado en el Servicio de Impuestos Internos, viene en modificar el monto del avalúo del bien raíz sobre el cual se determina la pena, con posterioridad al acaecimiento del hecho reprochado por la respectiva disposición del artículo segundo del DL. 3.516/1980, vulnerando, por un lado, la norma que obliga a los órganos de la administración a obrar dentro de la esfera de sus atribuciones bajo la competencia establecida por la ley, no siendo parte de las competencias establecidas por la ley 17.235 al Servicio de Impuestos Internos el fijar bases de cálculo para la determinación de sanciones pecuniarias, así como también, que, al fijar la tasación fiscal o avalúo de los bienes raíces en virtud de un mero acto administrativo, se está excediendo el requisito de la norma constitucional que exige que la pena en su integralidad sea establecida por ley y no venga a completarse en virtud de un acto administrativo subsecuente o posterior; en tanto, además, que repugna a dicha exigencia constitucional el que esa actuación administrativa sea posterior a la comisión de la infracción que se pretende sancionar, vulnerando la prohibición de establecer penas o sanciones con efecto retroactivo.

VII.III.- En este mismo orden de ideas y para entender que dentro de un contexto de aplicación práctica de la norma impugnada de inconstitucionalidad, ésta incurre en una falta de igualdad ante la ley, consagrado en el numeral segundo

⁴ “Sanción Administrativa, op. Cit. Pàg.46

del artículo 19 de la carta Fundamental, ello en modo concreto y también en forma teórica:

VII.III.- VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY DE LA NORMA LEGAL APUNTADA COMO INCONSTITUCIONAL

Como venimos afirmando no existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma legal de carácter sancionatorio que establezca una sanción pecuniaria en base al avalúo fiscal de un inmueble determinado con posterioridad al momento de acometerse la infracción. Ello refleja que la norma que venimos en cuestionar de falta de constitucionalidad no posee la certeza de que están dotadas todas las otras sanciones pecuniarias de multas, en tanto en esas otras normas su base de cálculo es precisa y solo está sujeta a la variación del IPC. Ello, para el caso sublite, vulnera la garantía establecida en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política en tanto “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”. No es casual que el legislador de facto que dictó la norma del artículo segundo del dl 3.516 de 1980, haya fallado en todos estos tópicos, pues los firmantes de dicha normativa no gozaban ni gozan de reconocimiento por su aproximación a los principios del derecho público sancionador y los principios que irrogan el ius puniendi del Estado

VII.III.1.- VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY DE LA NORMA LEGAL APUNTADA COMO INCONSTITUCIONAL EN UN EJERCICIO TEÓRICO.

Para afirmar la falta de igualdad que contraría la norma constitucional, establecemos la hipótesis siguiente:

Dos propietarios de distintos predios agrícolas, que, para efectos de la hipótesis están ubicados en la misma comuna y que por su extensión o superficie poseen al momento de la infracción un mismo avalúo en pesos, sus dueños ejecutan, respecto de cada uno de tales inmuebles, actos de destinarlos por subdivisión, loteos o ventas, a fines distintos de su calidad rural, o a fines habitacionales. Esto es, esas personas distintas, incurren en la misma infracción prevista y sancionada en el DL 3.516/1980 en una misma fecha o período respecto de inmuebles con roles de avalúo distintos, pero que, ubicados en un mismo territorio poseen un avaluo idéntico, para el caso en ejemplo: \$10.000.000 ambos predios.

Dado que el artículo 2° de DL 3516, establece una sola multa posible de aplicar, sin graduación de ninguna especie, en la práctica y por aplicación de su

texto, que establece que la base del cálculo para el quantum del castigo pecuniario a cada propietario será el 200% que determine el procedimiento de aplicación de la ley 17.235, esto es, del avalúo de cada uno de los inmuebles agrícolas al momento del pago de la multa. La fórmula propuesta en la norma es suficiente para establecer la falta de igualdad, en la medida que el pago de la multa de uno y otro de los infractores, en el caso en ejemplo, se produzca en épocas distintas, separadas por ejercicios administrativos del Servicio de Impuestos Internos relacionados con épocas de reavaluos conforme a su normativa. Ni hablar del hecho posible de que entre el pago que toca hacer a uno de los infractores, sometido al devenir de su causa judicial particular, pudiere obrar una decisión política de suspender tales reavaluos, cuestión que no ha estado ausente del debate público.

Diremos, que a diferencia de aquellas disposiciones sancionatorias pecuniarias establecidas en UF o en UTM, que dichos instrumentos forman parte del llamado Orden Público económico, razón por la cual es impensado que su determinación esté cuestionada de inconstitucionalidad por la variabilidad propia de las cifras en el tiempo en razón de una actualización monetaria en razón de la variación del IPC.

Pues bien, en el caso en ejemplo, basta con que una de las multas que para el caso de infracciones idénticas cometidas en la misma fecha, bajo avalúos igualmente idénticos a la fecha de ocurrencia de los hechos constitutivos de aquellas, se haga exigible y se pague, una, antes del reavaluo a que son sometidos ambos predios involucrados en la subdivisión prohibida por la norma, mientras que el otro infractor, cuyo pago se hizo exigible en razón del iter de determinación de la sanción varios años de después a dicho reavaluo, le toque pagarla en una época en que el inmueble subdividido sea sometido a uno o más reavaluos posteriores, aumentando con ello el monto real de la multa. Baste decir que para el caso en ejemplo, el primer infractor para el caso en ejemplo pagará un monto menor respecto del segundo que sufrió la dilación de su proceso de denuncia, tramitación judicial y finalmente apercibimiento de cobro solo en razón de la época del pago y en virtud de un aco administrativo establecido para fines de recaudación tributaria. La desigualdad es palmaria.

En tanto y respetando el principio de igualdad ante la ley, en nuestra legislación penal unos mismos hechos constitutivos de delitos-falta, sancionados con multa, a los que le asisten circunstancias similares (atenuantes, agravantes), acometidos en la misma fecha, tendrán idéntica sanción, excepto que, como sabemos, una nueva ley favorezca al infractor, presupuesto que, según hemos analizado, la norma legal del DL 3.516 en su artículo segundo hace desaparecer y traiciona en su quantum con la forma en que establece el cálculo de dicha multa. Sería impensable que en cualquier forma de cálculo de una sanción

administrativa penal se estableciere que la pena se ajustará al momento del pago, según la aplicación de un procedimiento administrativo posterior a la fecha de la infracción, en tanto que esa base de cálculo tenía un valor monetario distinto al momento de la ocurrencia del hecho objeto del reproche penal y ajeno a la mera actualización de la moneda.

Que, las consideraciones anteriores son y deben ser independientes del análisis de si con esta declaración de inconstitucionalidad se descuida de sanción posible a las conductas reprochadas en la norma legal cuestionada, pues toca al legislador cumplir con determinar una pena acorde a los parámetros Constitucionales y de las normas dictadas conforme a tales bordes, no resultándole oponible al imputado de la infracción subsidiar dicho incumplimiento constitucional; incumplimiento que, entendemos, tampoco corresponde al Excmo Tribunal solucionar.

En efecto, lo que se somete a la consideración de Us. Excma con este recurso es la confrontación de una norma legal punitiva frente a las directrices que rigen nuestro Estado de Derecho y que se encuentran plasmadas en la Carta Fundamental.

VII.IV.- Respecto de los vicios de constitucionalidad que contiene la norma en análisis debemos denunciar el vicio de falta de proporcionalidad, como una forma de trasgresión del principio de igualdad ante la ley.

Se ha mencionado, en STC N° 15.445-2024 para defender la proporcionalidad de la multa del 200% del avalúo fiscal, que ella dista de tomar como factor de cálculo el avalúo comercial del bien raíz involucrado. Sin embargo, diremos que tratándose de sanciones legales en virtud de la protección de un interés general no se conoce en nuestra legislación sanción alguna en que la base del cálculo provenga del avalúo comercial del inmueble 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 en la sanción.

Diremos que las sanciones que contemplan quantum de multas según el provecho económico obtenido dicen relación con infracciones tributarias o al mercado de valores, cuya no es la naturaleza de la sanción contemplada en la norma legal imputada de inconstitucionalidad.

En algunas oportunidades, el modo de concebir a la proporcionalidad legislativa por el Tribunal Constitucional ha sido tenido en cuenta por el Congreso. Esto se ilustra en los casos en que la magistratura constitucional reprochó la falta de proporcionalidad legislativa y, posteriormente, el Congreso asumió el cuestionamiento y alteró las normas que eran objeto de él.⁵

⁵ Derecho Administrativo Sancionador Chileno. Nicolás Alejandro Enteiche Rosales, pág. 544. Edit Tirant lo Blanch. Año 2025

Aún más, en una oportunidad, el Congreso eliminó la inexpresividad normativa y la sustituyó por normas que reciben a la proporcionalidad legislativa, de forma tal que el vicio levantado en sede de control de constitucionalidad fue expresamente enmendado. Esto ocurrió respecto al pretérito artículo 74 del Decreto Ley N° 1.094 de 1975, en materia de extranjería, el que establecía que la conducta de dar ocupación a los extranjeros sin residencia, permanencia legal o sin autorización acarreaba – sin más – una pena de multa cuya cuantía fluctuaba entre determinado montos en dinero. Este laconismo normativo fue sustituido a través de la Ley N° 21.325, de 2021, que aumentó la sustancia normativa al clasificar a los infractores de acuerdo con su tamaño, estableciendo la sanción de multa ya no dentro de un monto fijo, sino relacionado con el tamaño del infractor; al regular las causales de rebaja y de sustitución de la multa; y al especificar los casos en que se puede aplicar una sanción en el tope del tramo correspondiente, sometiendo tal decisión a la existencia de reincidencia o a la afectación a la integridad de un menor de edad.⁶

Lo que el autor describe como el marco normativo esperable respecto del estándar de proporcionalidad en materia de Derecho Administrativo Sancionatorio debiese ser la línea de base para el derecho sancionatorio penal de delitos-faltas o contravenciones sometidas al criterio del Juez de Policía Local, cuyo no es el caso de la norma reputada de inconstitucional en virtud del presente libelo.

Dado que nuestro ordenamiento constitucional es un todo armónico y coherente, podemos afirmar que en este cariz la disposición legal del artículo segundo del DL 3.516 no satisface en modo alguno dicho estándar, al contemplar una sanción de multa que, por una parte, carece de criterios de gradualidad, esto es, criterios de graduación asociados a niveles de consumación de la conducta punible; niveles de afectación, como pudiere ser cuál es la superficie de terreno sometida al loteo o subdivisión respecto de la superficie total del bien raíz subdividido; ignora absolutamente grados de ejecución de la conducta infractora e impide al juez aquilatar actuaciones procesales que en materia penal constituyen atenuantes o agravantes que incidan en la valoración de la sanción final.

Huelga decir que en materia de competencia de la judicatura de Policía Local todos esos criterios están incorporados en La ley que regula la organización de los Juzgados de Policía Local cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 15.231, fue aprobado por Decreto Supremo del Ministerio de Justicia N° 307, del año 1978 y que en su artículo 52 ya dispone rangos de penas de multas al establecer:

⁶ Ob. Citada, págs. 544 y 545

Artículo 52° Los jueces de Policía Local abogados en los asuntos que conozcan y sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, podrán aplicar las siguientes sanciones:

- a) Prisión, en los casos que señalen las leyes;
- b) Multa de hasta tres unidades tributarias;
- c) Comiso de las especies materia del denuncia, en los casos particulares que señalen las leyes y las ordenanzas respectivas, y
- d) Clausura, hasta por treinta días.

Tratándose de contravenciones a los preceptos que reglamentan el tránsito público y el transporte por calles y caminos podrán aplicar, separada o conjuntamente, las siguientes sanciones:

- 1.- Multas de hasta cinco mil pesos;
- 2.- Comiso en los casos particulares que señale la Ley de Tránsito;
- 3.- Retiro de los vehículos que por sus condiciones técnicas constituyen un peligro para la circulación, y
- 4.- Suspensión de la licencia hasta por seis meses o cancelación definitiva de la misma.

Estas medidas podrán decretarse en los casos que determine la Ley del Tránsito, debiendo el Juez comunicar al Servicio de Registro Civil e Identificación la imposición de estas penas como de las otras que se indiquen en la Ley de Tránsito.”

Los principios de gradualidad que informan a la Justicia de Policía Local están contenidos, entre otros, en los artículos 19, 20 y 20 bis de la Ley 18.287 en tanto otorgan al Juez de facultades para eximir de la pena en caso de primera infracción, o absolver al infractor en caso ignorancia excusable o buen fe comprobada; de dar facilidades para el pago de las multas que impusiere e incluso conmutarla en aquellos casos que la respectiva Municipalidad haya contemplado dicha posibilidad, todo ello dentro de la concepción de que las sanciones deben ser graduales y proporcionales a aquellos comportamientos refractarios al cumplimiento de la norma infringida.

A su turno, la Ley General de Urbanismo y Construcción cuya aplicación es resorte de los Jueces de Policía Local, establece en su parte pertinente:

“CAPITULO IV De las sanciones. 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.

La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.

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. No obstante, si la obra no requiere contar con permiso de construcción para su ejecución, tales acciones prescribirán en el plazo de un año, contado desde la comisión de la infracción.”

La sanción que establece el artículo segundo del DL 3.516 no presenta diferencia alguna respecto de una norma que ya fue declarada cuando abordó los intereses moratorios contemplados en materia tributaria, a saber:

El artículo 53 inciso tercero del Código Tributario establece el interés penal que deberá soportar el contribuyente que, por un retardo culpable, no ha pagado a tiempo los impuestos a que estaba obligado. Desde el año 2018 a la fecha, la jurisprudencia del TC considera que, en los casos de retardo no imputable al contribuyente, sino a la Administración, el interés moratorio que prevé el artículo 53 deviene en una sanción, esto es, “en un mal dimanado de circunstancias en que al contribuyente no le ha cabido culpa ni gobernabilidad”.

En ese contexto, para el TC el interés moratorio sería contrario a la igualdad ante la ley (en realidad se trata de la igualdad en la ley) y al derecho al debido proceso. Se vulneraría el derecho a la igualdad “ante la ley”, pues el precepto impugnado otorga el mismo tratamiento tanto al contribuyente que se retrasa inmotivadamente en el pago del impuesto como al que controvierte su procedencia. En tanto, el derecho al debido proceso se vería afectado, por cuanto el artículo 53 permite aplicar una sanción sin un procedimiento previo racional y justo. Para el TC la aplicación automática de los intereses moratorios impide a los tribunales juzgar en su mérito cada situación. Si bien el TC no ha calificado expresamente los intereses moratorios como sanciones administrativas, el TC ha deslizado esa posibilidad al exigir un procedimiento previo racional y justo para aplicar los intereses moratorios.⁷

⁷ “Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines. Autor Emilio José Boutaud Scheuermann en Revista de Derecho N° 251 enero-juno de 2022, pág. 190

En lo que interesa, conforme al razonamiento jurisprudencial precedente, hemos de aceptar que en el caso sublite, el aumento del avalúo del inmueble subdividido en contravención a la norma del DI 3.516 conforme al paso del tiempo mientras el presunto infractor, primero, pende del inicio de causa en su contra merced de denuncia por organismo habilitado y ejerce sus derechos procesales en estrados, los reavalúos que se sucedan no podrían conformar parte de la sanción como lo establece la norma del artículo segundo del aludido DL

La infracción al principio de igualdad ante la ley está dada en razón de que el parámetro establecido por la norma impugnada no tiene parangón en nuestra legislación y en consecuencia, mi representado está expuesto a una fórmula de cálculo de la sanción que viene aplicándosele en virtud de sentencia dictada por el Sr. Juez de Policía Local de Putaendo, sirviendo de basamento de la misma y que se encuentra pendiente de apelación en la causa que se tramita ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol 138-2025 (Policía Local) ajena a toda otra normativa.

Así también podemos señalar que el establecer como multa el 200% respecto de una cifra de referencia (avalúo fiscal del bien raíz) roza el margen o límite que nuestra legislación civil establece como tolerable y susceptible de sancionarse con la nulidad del acto que la contiene, como para considerar que el precio de una compraventa de bien raíz sufre lesión enorme si el precio pactado asciende a más del duplo del justo precio o se fija en menos de la mitad del justo precio. Ante tal desproporción, la norma civil actúa frente al injusto generando medidas correctivas, como la anulación del acto o contrato de compraventa de un bien raíz que considere dicho disvalor.

Pues bien, en el caso de la inconstitucionalidad cuya declaración se solicita ante US. Excm. precisamente estamos rozando dicha desproporción al considerarse una sanción que parte del 200%, esto es, del duplo del valor de referencia. Mayor es la desproporción si la reiteración aplica como sanción un 400% del avalúo del bien raíz al momento del pago de la multa.

Sanción que por lo demás no aplica criterio alguno según el tamaño del bien raíz subdividido ni la superficie afectada por tal subdivisión infractora de la norma, lo que torna aún más injusta la sanción.

Ello pugna con principios de igualdad y proporcionalidad contenidos en la Constitución Política a propósito de la prohibición constitucional de establecer tributos desproporcionados del artículo 19 N° 20 de la Constitución.

Como apunta el profesor Luis Cordero Vega, la juridicidad de la sanción administrativa es ir más allá del principio de legalidad

En cuanto a este, en materia penal se establecen 4 exigencias, las que acarrearán prohibiciones.

El imperativo de la *lex stricta*, implica que no es posible llevar, en perjuicio de quién es objeto de persecución penal, lo prescrito en una norma penal a otro caso que no está regulado en la ley - se repudia la analogía *in malam partem* - Se requiere la *lex scripta*, lo que implica un mandato para el legislador de escriturar una ley y que sea ella - y no la costumbre - la que defina el delito y la pena. De igual modo se demanda la *lex praevia* o el mandato de irretroactividad del delito y pena, para que no se penalice algún delito o su agravación, que sea posterior a la realización de la conducta. Por último se obliga a la *lex certa*, mediante la cual se requiere la determinación o taxatividad del delito y pena, y se excluye la imprecisión en la determinación de la conducta y la pena.”⁸

Con todo lo expuesto resultan a nuestro entender fundamentos suficientes para que US. Excelentísima declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma impugnada en la gestión pendiente ante la Il. Corte de Apelaciones de Valparaíso según se ha expresado

POR TANTO:

En mérito de lo expuesto y de lo dispuesto en las normas constitucionales citadas y de tratados internacionales de rango constitucional, junto a las normas legales invocadas y de lo dispuesto en el artículo 79 y siguientes de la ley 17.997, vengo en deducir Recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad, solicitando a US. Excma. declare que la norma impugnada del artículo segundo del Decreto Ley 3.516 de 1980 para el caso en que se ha aplicado por el Juzgado de Policía Local de Putaendo en causa Rol 856-2024 y pendiente de su vista y fallo en apelación ante la Il. Corte de Apelaciones de Valparaíso en causa Rol 138-2025, declarando que dicho precepto legal es inaplicable al caso concreto en cuanto forma parte del basamento legal tenido a la vista por el juez a quo para condenar a mi representado.

PRIMER OTROSI: A US. Excma. ruego se sirva tener por acompañado certificado expedido por la Il. Corte de Apelaciones de Valparaíso que certifica que la causa Rol 138-2025 (Policía Local) caratulada [REDACTED] con Ilustre Municipalidad de Putaendo”, apelación de sentencia en causa Rol 856-2024 del Juzgado de Policía Local de Putaendo, se encuentra pendiente ante dicho tribunal de Alzada.

⁸ “Decisiones destacadas en derecho administrativo”, Luis Cordero Vega, pág 11

SEGUNDO OTROSI: Conforme lo preceptuado en el artículo 85 de la ley 17.997, a US. Excma ruego se sirva ordenar la suspensión de la causa seguida ante la Iltna. Corte de Apelaciones de Valparaíso en autos Rol 138-2025 (Policía Local), caratulados [REDACTED] con Ilustre Municipalidad de Putaendo”.

TERCER OTROSI: Ruego a US. Excma. para fines de analizar la admisibilidad del presente libelo se sirva traer a la vista la STC Rol 15.445-2024 de este Excelentísimo Tribunal.

CUARTO OTROSI: A US Excma. ruego se sirva tener presente para efectos de notificaciones a que haya lugar mi correo electrónico espique@gmail.com autorizando desde ya que se practiquen de ese modo.

QUINTO OTROSI: A US. Excma ruego tener presente que en mi calidad de habilitado para el ejercicio de la profesión asumo el patrocinio del presente recurso señalando como domicilio el de calle Las Urbinas N° 53, oficina 83, comuna de Providencia, región Metropolitana

0000042
CUARENTA Y DOS