

Santiago, veintiuno de abril de dos mil cinco.

VISTOS:

Con fecha 10 de marzo de 2005, doce señores Senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, en conformidad al artículo 82, N° 2°, de la Carta Fundamental, han formulado un requerimiento con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones del proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, por cuanto consideran que violan diversas disposiciones de la Constitución Política, entre ellas las de los artículos 6, 7, 63, 82 N° 1, 61, y 19, numerales 3, 21 y 26, estos últimos en relación con los artículos 32 N° 8 y 60 de la misma.

La nómina de los senadores es la siguiente: señora Evelyn Matthei Fornet y señores Carlos Bombal Otaegui, Carlos Cantero Ojeda, Marcos Cariola Barroilhet, Andrés Chadwick Piñera, Sergio Fernández Fernández, Antonio Horvath Kiss, Jorge Martínez Busch, Jovino Novoa Vásquez, Baldo Prokurica Prokurica, Mario Ríos Santander y Sergio Romero Pizarro.

Los requirentes plantean al respecto dos inconstitucionalidades: una de forma y otra de fondo.

Respecto de la primera, impugnan las siguientes normas del proyecto que se refieren a las atribuciones de los Directores de Obras Municipales, las cuales dicen relación con la principal función que ellos desempeñan dentro de la administración comunal, esto es, la de otorgar permisos de construcción:

1.- El número 4, letra b), de su artículo único, que introduce un nuevo inciso quinto al artículo 116 del DFL N° 458, de 1975.

2.- El número 6, de su artículo único, que deroga el artículo 116 bis B) del DFL N° 458, de 1975.

3.- El número 7, de su artículo único, que sustituye el artículo 118 del DFL N° 458, de 1975.

4.- El número 8, letra b), de su artículo único, que modifica el artículo 144 del DFL N° 458, de 1975.

En todas ellas, ya sea por la vía sustitutiva, supresiva o modificatoria, se abordan materias que claramente son orgánicas constitucionales y, por ende, debieron ser sometidas a votación con quórum superiores y disponer que el Tribunal Constitucional conociera de ellas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, inciso quinto, de la Constitución Política, en relación con los artículos 3°, letra e), 24 y 140 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Agregan que es irrelevante que dichas facultades consten en un cuerpo normativo legal diverso al de la ley orgánica constitucional respectiva, ya que es la materia la que debe ser sometida a los requisitos de quórum y control antes mencionados, con total independencia del texto legal que las contenga.

En relación con la inconstitucionalidad de fondo, el precepto que se impugna es el contenido en el número 5 del artículo único del proyecto, en virtud del cual se reemplaza el artículo 116 bis del DFL N° 458, de 1975.

En él, se contempla una delegación impropia que el legislador hace en el reglamento, lo que vulnera los

artículos 6º, 7º, 19, N°s. 3º, 21º y 26º, 60 y 61 de la Carta Fundamental.

Su inciso primero dispone que: “. . . la Ordenanza General podrá determinar las edificaciones en que será obligatoria la contratación de revisor independiente para los respectivos permisos de edificación o de recepción definitiva.” En este caso, las condiciones y requisitos de ejercicio de una actividad económica como la de revisor independiente se delegan impropiaamente en el reglamento, el que podrá determinar cuando la contratación de un revisor es obligatoria para la obtención de los respectivos permisos; lo que importa, al mismo tiempo, una carga sobre el derecho de propiedad de las edificaciones que se verán necesariamente sujetas a una contratación que no se encuentra definida por la ley.

Lo mismo ocurre con la delegación que se hace en el inciso segundo de la norma en análisis, en el cual se indica que el “contenido” de los informes que deben emitir los revisores independientes lo “determinará la Ordenanza General”.

Agregan que reviste mayor gravedad lo dispuesto en el inciso final de la disposición antes mencionada que señala:

“El reglamento que se dicte para el registro a que se refiere el inciso primero establecerá los requisitos de inscripción, las causales de inhabilidad, de incompatibilidad y de amonestación, suspensión y eliminación del registro por incumplimiento de sus obligaciones.”.

De acuerdo con él, no es sólo la actividad económica que realizan los revisores la que queda entregada al arbitrio del poder reglamentario del Presidente de la

República, sino que, además, el poder sancionatorio en relación con el ejercicio de la misma, lo que vulnera lo establecido en el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental.

Indican los requirentes que las materias que se pretende que se regulen por el reglamento son de naturaleza indelegables, pues afectan el ejercicio de una actividad económica, imponiendo condiciones o requisitos para desarrollarla, lo que está expresamente prohibido según lo que disponen los artículos 19, N°s. 21 y 26, y 61 de la Constitución Política.

Concluyen los requirentes solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos que impugnan por las razones antes señaladas.

Con fecha 12 de abril de 2005, el Presidente de la República ha formulado sus observaciones al requerimiento deducido.

Refiriéndose a las disposiciones que son objeto del reclamo por adolecer de un supuesto vicio de inconstitucionalidad de forma, señala que en conformidad al artículo 107, inciso quinto, de la Constitución *"Una ley orgánica constitucional **determinará** las funciones y atribuciones de las municipalidades"*. De modo que el ámbito de la ley orgánica constitucional es el de fijar o señalar las competencias de que están dotados los municipios, pero no el establecimiento de las condiciones, formas y procedimientos para su ejercicio.

Por otra parte, según lo disponen los artículos 3°, letra e), y 24, letras a) y g), de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a dichas corporaciones les corresponde *"Aplicar las disposiciones*

sobre construcción y urbanización, en la forma que **determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo**", como autoridad nacional en la materia.

De esta manera, la función de las municipalidades no implica que la ley orgánica constitucional que las rige establezca la normativa legal por cuya vigencia han de velar, lo que es propio de la ley común u ordinaria. Si así lo hiciera, estaría interfiriendo en las potestades que le han sido conferidas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Expresa luego el Presidente de la República que, en armonía con lo antes expuesto, las atribuciones de las Direcciones de Obras Municipales en relación con la aprobación de los proyectos de obras de urbanización y construcción y el otorgamiento de permisos de edificación no se ven alteradas en forma alguna por las disposiciones que se objetan por parte de los requirentes.

Los preceptos impugnados sólo se refieren, entre otros aspectos, al procedimiento a que debe sujetarse la concesión de autorizaciones y los plazos en que la autoridad ha de pronunciarse, pero la función municipal de velar por la aplicación de las normas sobre urbanismo y construcción y las facultades especiales de los Directores de Obras al respecto permanecen incólumes.

En relación con el nuevo artículo 116 bis del DFL N° 458, de 1975, comprendido en el artículo único, N° 5, del proyecto, que según los requirentes es sustancialmente inconstitucional, expresa el Presidente de la República que la regulación aplicable a la actividad de los revisores independientes está contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Sus disposiciones abordan todos

los aspectos de la misma que son disciplinados en atención al interés público que se busca cautelar.

Si la ley convoca al reglamento lo hace para regular la potestad registral, no la actividad del revisor. Tanto es así, que el Decreto Supremo N° 177, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1997, dictado en ejercicio de una facultad idéntica a la impugnada no establece nada que exceda el marco antes mencionado ni se refiere a la relación del revisor con aquellos que contraten con él.

Agrega que las remisiones reglamentarias que se contienen en la norma no afectan derechos fundamentales. En este sentido expone que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica no excluye la actuación de los poderes públicos para su ordenación a fin de resguardar el bien común.

Los requirentes, añade, parecen desprender del artículo 19, N° 21, de la Constitución Política, que en la regulación a que se refiere dicho precepto sólo cabe la ley y que, por lo tanto, se excluiría la participación de otras normas jurídicas. Sin embargo, ni la Carta Fundamental, por una parte, ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales Superiores de Justicia, por la otra, avalan tal interpretación. El propio Constituyente ha reconocido que las leyes no son autosuficientes. Por ese motivo, conforme al artículo 32, N° 8, de la Constitución, encomienda al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes.

Termina señalando que las remisiones reglamentarias que se contienen en la disposición son legítimas a la luz de los propios parámetros definidos por el Tribunal Constitucional al respecto.

En la última parte de sus observaciones, destaca que tampoco se vulneran los principios del derecho administrativo sancionador. Es la ley y no el reglamento la que contempla las sanciones como también la causal que permite aplicarlas.

Siguiendo al profesor español Alejandro Nieto expresa que la aplicación de los principios penales al derecho administrativo sancionador se justifica, por lo demás, por la necesidad de garantizar los derechos fundamentales del ciudadano en un mínimo suficiente como para impedir una desigualdad de trato entre el procesado y el que es objeto de un procedimiento administrativo.

Concluye el Presidente de la Republica solicitando que se declare que el proyecto de ley se ajusta en su integridad a la Constitución Política.

Con fecha 15 de abril de 2005 los requirentes han hecho una nueva presentación en que se refieren a la inconstitucionalidad de fondo planteada en el requerimiento. El Tribunal ordenó tenerla presente.

Con fecha 12 de abril de 2005 se decretó autos en relación y se amplió el plazo que se tiene para resolver este asunto.

CONSIDERANDO:

I. Reflexión general.

PRIMERO.- Que, para determinar el ámbito de una ley orgánica constitucional, resulta necesario efectuar un prudente examen del contenido de las respectivas normas, pues es el aspecto sustantivo el determinante para la correspondiente calificación. La aplicación de este criterio evita extender el contenido de las leyes orgánicas constitucionales más allá de lo necesario y permitido por

la Carta, ya que el hacerlo privaría a nuestro sistema legal de una equilibrada y conveniente flexibilidad, dado el alto quórum que exige esta clase de leyes para su aprobación, modificación o derogación. Por otra parte, en cada caso particular debe buscarse la interpretación que mejor concilie una estricta aplicación del texto constitucional con una normativa legal sistemática, coherente y ordenada, que facilite su comprensión y aplicación.

II. En cuanto a las inconstitucionalidades de forma.

SEGUNDO.- Que en primer lugar se impugna, por inconstitucionalidad de forma, el N° 4, letra b), del artículo único del proyecto, en cuanto introduce un nuevo inciso quinto al artículo 116 del DFL N° 458, de 1975, denominado "Ley General de Urbanismo y Construcciones", que textualmente dice: *"El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128."* Se sustenta esta alegación en que -según postulan los recurrentes- las funciones y atribuciones del Director de Obras Municipales, se inscriben y son necesariamente materia de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que precisamente tiene este rango por mandato del artículo 107 de la Carta Fundamental. Las específicas disposiciones de aquel cuerpo legal que se refieren a esta cuestión, son su artículo 3°, letra e), y su artículo 24, letra a), en sus numerandos 2° y 3°, los que textualmente prescriben:

“Artículo 3º.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo”

“Artículo 24.- A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:

2) Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción;

3) Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior”

Razonan enseguida los requirentes que en la medida que se pretende reformar estas funciones y atribuciones, se está modificando una ley orgánica constitucional, por otra que no ha cumplido con los quórum de un cuerpo legal de esa naturaleza, según consta del oficio N° 5.501, de 19 de abril de 2005, del Secretario de la Cámara de Diputados. Subrayan los peticionarios que el carácter de ley orgánica constitucional lo determina la materia sobre la que trata, y no el rango jurídico del instrumento que la contenga;

TERCERO.- Que esta Magistratura concuerda con lo antes expresado, en orden a que las funciones y atribuciones sustantivas del Director de Obras Municipales

son cuestiones reguladas por una ley orgánica constitucional, atendido lo cual debe tener igual carácter cualesquiera otra norma modificatoria, sustitutiva o derogatoria de aquella. De esta suerte, si no se han reunido los quórum necesarios al efecto, la iniciativa vulnera el artículo 63 de nuestra Constitución y debe declararse formalmente inconstitucional;

CUARTO.- Que de acuerdo con lo anteriormente razonado, cabe analizar las disposiciones que se atacan, para determinar si efectivamente son modificatorias, sustitutivas o derogatorias de una ley orgánica constitucional. Siguiendo el orden del libelo, debemos detenernos en el nuevo inciso quinto del artículo 116 del DFL N° 458, de 1975, ya antes transcrito. Cuidadosamente examinado, éste no otorga nuevas facultades, ni modifica ni deroga otras que competan al Director de Obras, sino que simplemente lo exhorta a conceder los permisos y autorizaciones requeridas, cuando los proyectos cumplen con las normativas urbanísticas, y previo pago de los derechos que procedan. Como no se encuentra impugnado el inciso sexto del artículo analizado, se debe concluir que "normas urbanísticas" son todas aquellas regulaciones contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en los instrumentos de planificación territorial. De esta manera, el precepto analizado sólo reitera la necesidad que el indicado funcionario actúe con apego a las regulaciones vigentes, lo que no es más que detallar el mandato contenido en la primera oración de la letra a) del artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, también antes transcrito. Es entonces ineludible concluir que la orden en cuestión no encierra ni modificación, ni

sustitución, ni supresión, de las potestades de la mencionada autoridad;

QUINTO.- Que el número 6 del artículo único de la iniciativa, que pretende derogar el artículo 116 bis B de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, deja sin embargo incólume el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que otorga a la unidad encargada de obras municipales, en el N° 3 de su letra a), la facultad de otorgar los permisos de edificación de las obras de construcción. Comparado aquel artículo 116 bis B con esta última disposición, se observa que aquel sólo regula más detalladamente la atribución genérica del Director de Obras Municipales recién aludida. De esta suerte, la mantención o supresión de aquélla detallada regulación, no mira a la esencia de la potestad respectiva. Si, como se ha dicho, ésta se mantiene inalterable, no puede sostenerse que la norma derogatoria afecte al núcleo o a los aspectos sustantivos de aquella facultad funcionaria, que sí deben ser materia de ley orgánica constitucional. De esta manera, la analizada derogación no afecta a una normativa de este último rango, por lo que el requerimiento debe ser desestimado en esta parte;

SEXTO.- Que una situación diferente se produce con el N° 7 del artículo único de la iniciativa, en cuanto pretende sustituir el artículo 118 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Este último claramente contiene atribuciones del Director de Obras Municipales que -por lo anteriormente razonado- no es posible abrogar por una ley de quórum ordinario. Es fuerza concluir, entonces, que el referido numerando 7° es formalmente inconstitucional. Cabe sobre el particular destacar que, como lo sostienen los

requerentes, no sólo son de rango orgánico constitucional aquellas normas que expresamente la Carta dispone que lo sean, sino también las que constituyen su complemento necesario o indispensable, como ocurre en este caso con algunas de las contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que abordan potestades y atribuciones de los Directores de Obras Municipales;

SÉPTIMO.- Que siguiendo el mismo raciocinio que se ha desarrollado en el considerando cuarto precedente, es también fuerza concluir que la aprobación por las Cámaras Legislativas del N° 8, letra b), del artículo único del proyecto, que pretende modificar el artículo 144 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no es contraria a la Constitución. En efecto, también deja incólume la letra a), N° 3, del artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que es la que contiene la atribución esencial del Director de Obras Municipales, en cuanto a permisos de edificación, siendo la norma que se intenta alterar sólo una pormenorización de aquella, a la que no se le puede reconocer rango de ley orgánica constitucional.

III. En cuanto a las inconstitucionalidades de fondo.

OCTAVO.- Que concordando el requerimiento con su aclaración, aparece que los Senadores censuran por inconstitucionalidad de fondo el N° 5 del artículo único de la iniciativa, que reemplaza el artículo 116 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Se sostiene que el desempeño de los "revisores independientes", que es una función estatuida por la ley y que puede ser cumplida tanto por personas naturales como jurídicas, es una actividad económica cuyo desarrollo está expresamente permitido y protegido por el N° 21 del artículo 19 de la Carta. En tal

sentido, como derecho constitucional, que lo es, sus restricciones deben estar precisamente contenidas en una ley, y no en una fuente del derecho de rango inferior, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 19, N° 26, y 61 de la Constitución. Al afirmar que la última de dichas disposiciones, en cuanto veda delegar en el Presidente de la República materias propias de la ley y que se refieran a garantías constitucionales, implícitamente señalan que sólo la ley, propiamente tal, puede imponer tales restricciones. Subrayan, en el mismo orden de ideas, la trascendencia del N° 26 del artículo 19 de la Constitución, que sólo indica como posible fuente de limitación de las garantías constitucionales, a la ley, y siempre que no afecte a los derechos en su esencia;

NOVENO.- Que no obstante que la impugnación que se anuncia en la aclaración parecería abarcar toda la norma, en un estudio detallado se observa que ella se refiere a mandatos específicos, contenidos en los incisos primero, segundo y cuarto de la misma. Ello obliga al examen separado de cada una de dichas críticas;

DECIMO.- Que en el inciso primero se ataca su oración final, en cuanto permite que la Ordenanza respectiva determine las edificaciones en que será obligatoria la contratación de un revisor independiente. Pero si se analiza con detención, ello no importa una restricción a la actividad de dicho revisor, como sería prohibir o condicionar su intervención a ciertos y determinados casos, sino que más bien la amplía, en cuanto autoriza que el reglamento señale situaciones en que ella es obligatoria. De esta manera, en relación con esta norma,

no es atendible la alegación consignada en el considerando precedente;

DECIMO PRIMERO.- Que tampoco lo es el reproche que se endereza al inciso segundo, en lo referente a que el contenido del informe será determinado por la Ordenanza General. La disposición debe entenderse en el sentido que la Ordenanza fijará su contenido mínimo y, en tal inteligencia, no es una restricción al desempeño del "revisor independiente", como lo sería si fijara su contenido máximo. A mayor abundamiento, se trata de una cuestión secundaria, siendo inconveniente que esta materia se rigidice, exigiendo que sea precisamente abordada por la ley, cuando los constantes avances tecnológicos en materia de construcción, recomiendan flexibilidad en cuanto al contenido de dichos informes;

DECIMO SEGUNDO.- Que los requirentes sostienen, además, que el inciso cuarto o final del nuevo artículo 116 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, agregado por el artículo único número 5 del proyecto objetado, quebranta lo asegurado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, especialmente en relación con el principio de reserva legal previsto en esa norma fundamental, razón por la cual esta Magistratura debe examinar y pronunciarse sobre el planteamiento aludido;

DECIMO TERCERO.- Que, para el objeto indicado, resulta imperativo recordar lo preceptuado en el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución, porque allí se impone a todos los órganos estatales, comenzando con el legislador, la obligación de respetar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales, entre los cuales se halla, precisamente, el citado en el considerando

precedente. Pues bien, la sujeción de tales órganos a lo ordenado en aquel precepto es aún más categórica e ineludible si se tiene presente que se trata de una base del sistema institucional, cuyo vigor normativo se irradia, de manera directa e inmediata, a la Carta Fundamental entera y a toda su legislación complementaria;

DECIMO CUARTO.- Que, el artículo 19 N° 3 inciso primero de la Constitución, asegura la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, principio esencial que se concreta en los incisos siguientes, abarcando garantías tanto de fondo como de procedimiento, el conjunto armónico de las cuales, centrado en el principio de reserva legal, permite realizar cuanto implica ese postulado cardinal del Estado de Derecho y su incidencia en la seguridad jurídica;

DECIMO QUINTO.- Que, coherente con el significado del principio constitucional previsto en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, ya realzado, la interpretación de todas las disposiciones reunidas en el artículo 19 N° 3 tiene que ser hecha con el propósito de infundir la mayor eficacia, que sea razonable o legítima, a lo asegurado por el Poder Constituyente a las personas naturales y jurídicas, sin discriminación, porque eso es cumplir lo mandado en tal principio, así como en otros de semejante trascendencia, por ejemplo, los proclamados en los artículos 1°, 6° y 7° del Código Supremo en relación con el deber de los órganos públicos de servir a la persona; la sumisión de sus acciones a la Constitución y a las normas dictadas con sujeción a ella; y el ejercicio de sus atribuciones, aún en situaciones extraordinarias, sólo

dentro de la competencia que le hayan conferido la Carta Fundamental y las leyes;

DECIMO SEXTO.- Que la regla de hermenéutica constitucional descrita en el razonamiento antecedente lleva a este Tribunal a sostener 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, porque sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exige la serie de principios fundamentales analizados en los considerandos precedentes. Consecuentemente, cabe concluir que dentro de los parámetros de razonabilidad y legitimidad a que se hizo referencia, lo cierto e indudable es que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las concreciones de ese principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente;

DECIMO SÉPTIMO.- Que, de lo razonado en los considerandos precedentes, fluye que los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el

artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por consiguiente, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud, esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido;

DECIMO OCTAVO.- Que la tesis desarrollada en los considerandos precedentes, en lo concerniente a la amplitud sustantiva del artículo 19 N° 3 de la Constitución, ha sido invariablemente sostenida por esta Magistratura en numerosas sentencias, por ejemplo, las enroladas con los números 244 de 1996, considerandos 9° a 15°; 376 de 2003, considerandos 30° a 37°; 388 de 2003, considerando 26°; y 389, considerandos 29° a 34°. De esa jurisprudencia uniforme, útil es transcribir, con ánimo ilustrativo, lo razonado en la sentencia Rol N° 244 de 1996, atendido el análisis minucioso y preciso que se hace en ella de un asunto semejante al que motiva este pronunciamiento:

“9°. Que, los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado;

10°. Que, entre ellos, es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;

11°. Que, en este sentido, ambos principios se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N°3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales, "Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado", y "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.";

12°. Que, de esta forma, la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y sólo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61 inciso segundo de la Constitución.";

DECIMO NOVENO.- Que esta Magistratura ha sostenido constantemente la misma tesis, también en lo concerniente a la racionalidad y justicia con que el legislador debe siempre regular la tramitación de los asuntos jurisdiccionales, en la acepción amplia o general ya explicada. Con el propósito de ilustrar lo aseverado, insertamos enseguida los considerandos atinentes de la sentencia Rol N° 376 de 2003:

“Vigesimonoveno. Que, el artículo 19, N° 3, inciso primero, de la Constitución asegura a todas las personas: “La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.”;

Trigésimo. Que, dicho precepto consagra el principio general en la materia, al imponer al legislador el deber de dictar las normas que permitan a todos quienes sean, o puedan ser, afectados en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, ser emplazados y tener la oportunidad de defenderse de los cargos que le formule la autoridad administrativa. Fluye de lo anterior, lógicamente, que la voluntad del Poder Constituyente es que la ley contemple los preceptos que resguarden el goce efectivo y seguro de esos derechos;

Trigesimoprimer. Que, a su vez, el mismo numeral tercero del artículo 19, de la Carta Fundamental, en su inciso segundo, expresa que “Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale...”;

Trigesimosegundo. Que, el derecho que esta última norma reconoce, se encuentra en relación directa y

sustancial con aquel contemplado en el inciso primero del mismo precepto, en términos tales, que viene a precisar el sentido y alcance de la protección que el legislador debe otorgar al ejercicio de los derechos de la persona, refiriéndola específicamente a la defensa jurídica de ellos ante la autoridad que corresponda;

(...)

Trigesimocuarto. Que, del examen de las disposiciones transcritas en el considerando anterior, se desprende que, en ninguna de ellas, se contempla un procedimiento que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de las sanciones que en cada caso se establecen;

Trigesimoquinto. Que, resulta evidente, en consecuencia, que el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, de dictar las normas tendientes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentren comprendidos en las situaciones que, de acuerdo con las disposiciones indicadas, determinan la imposición de una sanción. A mayor abundamiento, lo recién advertido por este Tribunal puede lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, en los incisos primero y segundo del numeral tercero, del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para resguardarlos.”;

VIGÉSIMO.- Que la doctrina chilena ha reconocido las características esenciales de amplitud y generalidad que tiene el artículo 19 N° 3 de la Constitución, en los dos aspectos explicados, habiéndose recogido la opinión del profesor Enrique Evans de la Cuadra (**Los Derechos Constitucionales**, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1999, pág. 144), porque fue escrita por quien participó en la redacción de la disposición fundamental referida;

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que cabe ahora examinar el mérito constitucional de la disposición del proyecto cuyo valor sustantivo ha sido objetado, para lo cual resulta necesario recordar su texto:

“El reglamento que se dicte para el registro a que se refiere el inciso primero establecerá los requisitos de inscripción las causales de inhabilidad, de incompatibilidad y de amonestación, suspensión y eliminación del registro por incumplimiento de sus obligaciones.”;

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Que el examen del tenor literal y espíritu de la disposición en gestación reproducida permite a este Tribunal determinar las características matrices siguientes:

1. La remisión que el proyecto de ley hace, sin reserva alguna, al reglamento de ejecución para los efectos de establecer, es decir, de ordenar o mandar en cuanto a los requisitos, sanciones y causal genérica de incumplimiento que autoriza imponerlas;
2. La omisión de toda norma regulatoria del proceso y procedimiento a través del cual pueden ser impuestas aquellas sanciones, contemplando la defensa de rigor;

3. El silencio en relación con cuál es el órgano administrativo competente para dar por establecidos los hechos configurativos de la infracción o sanción administrativa;
4. La amplitud de la causal, única y genérica, que permite, en definitiva, punir administrativamente a quienes se repute haber incurrido en incumplimiento de las obligaciones vinculadas al registro habilitante respectivo;
5. La remisión al reglamento de ejecución como fuente, exclusiva y excluyente, de las situaciones concretas que configuran aquel incumplimiento;

VIGÉSIMO TERCERO.- Que, del enunciado efectuado en el considerando precedente se sigue, como conclusión ineludible, que el precepto impugnado es una remisión, en aspectos medulares, a la potestad reglamentaria de ejecución de la ley y subordinada a lo que tal ley haya normado, con antelación y en términos sustantiva y procesalmente suficientes. Efectivamente, las omisiones normativas que evidencia ese precepto en formación impiden que pueda considerarse cumplido el cúmulo de exigencias previstas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. Consiguientemente, el Tribunal debe declarar que tal disposición del proyecto infringe el fondo del precepto constitucional señalado, reproche de inconstitucionalidad material que así será decidido en la parte resolutive de esta sentencia.

Y VISTOS, lo prescrito en los artículos 1º, 5º, inciso segundo, 6º, 7º, 19, N°s. 3, 21 y 26, 63, 82, N° 2 e incisos cuarto a sexto y 107 de la Constitución Política de

la República y 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE:

1. Que, se acoge el requerimiento deducido, que rola a fojas 1, sólo en cuanto se declara la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del proyecto:

- a) Artículo único, numeral 7, que sustituye el artículo 118 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- b) Artículo único, numeral 5, que reemplaza el artículo 116 bis, del texto legal indicado en el acápite precedente, SOLO EN CUANTO AL INCISO CUARTO O FINAL DEL ARTÍCULO 116 BIS NUEVO QUE SE PROPONE EN EL PROYECTO.

2. Que, en todo lo demás, se desestima el requerimiento interpuesto.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan Agustín Figueroa Yávar.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Ro1 N° 437.-

Se certifica que el Ministro Hernán Álvarez García concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente señor Juan Colombo Campbell y los Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva, Hernán Álvarez García, Juan Agustín Figueroa Yávar, Marcos

Libedinsky Tschorne, Eleodoro Ortiz Sepúlveda y José Luis
Cea Egaña.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don
Rafael Larrain Cruz.