

Santiago, diecisiete de junio de dos mil veinte.

Vistos:

En estos autos Rol Corte Suprema N° 21.285-2019, sobre reclamo de ilegalidad municipal, caratulados "Ciudad Empresarial S.A. con Municipalidad de Huechuraba", por sentencia de cinco de junio de dos mil diecinueve se acogió el reclamo y, en consecuencia, se dejó sin efecto la Resolución DOM N°475 de 7 de agosto de 2018, dictada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Huechuraba, por intermedio de la cual se declaró la imposibilidad de actualizar el Certificado N°19/2008, disponiéndose que debe dicho órgano emitir uno en idénticos términos, donde se señale que los inmuebles del Loteo Ciudad Empresarial están ubicados en zona urbanizable de la comuna de Huechuraba.

En contra de esta sentencia, la reclamada dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el recurso de nulidad denuncia que la sentencia impugnada vulnera los artículos 4°, 12 y 118 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en relación al artículo 151 de la Ley N°18.695, normas conforme a las cuales la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Vivienda es el superior técnico de la Dirección



de Obras Municipales (DOM), de modo que las decisiones que la primera adopte resultan obligatorias para esta última. En este caso, mediante la Resolución Exenta N°3481/2018 la Secretaría Regional Ministerial ha interpretado el Instrumento de Planificación Territorial de Huechuraba, coincidiendo con lo resuelto por el municipio, de modo que el ente edilicio se vio impedido de resolver en contrario, en tanto ello significaría pretender que el artículo 151 de la Ley N°18.695 está por sobre el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, lo cual es un yerro jurídico, puesto que olvida la dependencia técnica de la Dirección de Obras en relación a la Seremi.

En otras palabras, la DOM se limitó a cumplir con lo dictaminado por su superior legal, lo cual llevó al rechazo del reclamo entablado ante el Alcalde.

Segundo: Que, a continuación, se reprocha la infracción del artículo 24 de la Ley N°18.695, en relación a los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y artículo 2° de la Ley N°18.575. Asegura la recurrente que las atribuciones de la DOM son interpretadas erradamente por los sentenciadores, puesto que no existe facultad para otorgar certificados o actualizar éstos con el contenido y alcance que ordena la sentencia, sólo para velar y aplicar las normas de la LGUC, lo cual no puede ir en contra de lo dictaminado por la Seremi. De este modo, la



circunstancia que el año 2008 se hubiera otorgado un certificado de manera ilegal, no significa que se deba perseverar en dicha ilegalidad, como tampoco puede ese documento generar confianza legítima, ya que se trata de una actuación fuera de la ley.

Tercero: Que, finalmente, se alega una infracción a las normas del Plan Regulador Comunal de Huechuraba (PRCH) y su ordenanza, además de la transgresión de las normas del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), por cuanto sus disposiciones contemplan al terreno en el área urbana comunal, concepto que no debe confundirse con la regulación del PRMS, puesto que el área no está normada por el PRMS sino por el PRCH. Establecer lo contrario, transgrede la normativa urbanística y produce confusión para los dueños de predios en esa zona

Cuarto: Que, concluye, los yerros jurídicos anteriores han tenido influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto motivaron el acogimiento de un reclamo de ilegalidad que debió haber sido rechazado en todas sus partes.

Quinto: Que el acto reclamado es la Resolución DOM N°475, de 7 de agosto de 2018, que se pronuncia sobre la solicitud de la reclamante, de actualizar el certificado N°19/2018 de 2 de diciembre de 2008, que señalaba que todos los lotes del loteo "Ciudad Empresarial" se encuentran



dentro de un área urbanizable, en proceso de consolidación, conforme al Plan Regulador Comunal, independiente de si a la fecha se encuentra o no materializada su urbanización.

Respondiendo a dicha petición, el Director de Obras Municipales explica que el loteo fue recibido por Resolución N°73 de 2002, oportunidad en que se recibieron también las obras de urbanización. Añade que el terreno está en la zona urbana de la comuna, en un área urbanizable, tiene 750.000 metros cuadrados construidos y recibidos, que representan una consolidación cercana al 70%.

Por su parte, el Plan Regulador Comunal de Huechuraba, en su artículo 34, contiene la definición de macro áreas y zonificación. Este loteo está en la macro área b), referida a los sectores dentro del límite urbano y que a la fecha del estudio aún no se habían ocupado, loteado, construido, urbanizado y/o consolidado, razón por la cual se denominaron "en proceso de consolidación". Esta área ha quedado desactualizada por el desarrollo alcanzado en la Ciudad Empresarial y el grado de consolidación ya señalado. Tampoco se trata de un área de extensión urbana, puesto que la comuna no cuenta con este tipo de zonas y, una vez que los territorios son incorporados al Plan Regulador Comunal, quedan sin efecto las normas supletorias del Plan Regulador Intercomunal.



Por tanto, se resuelve que no es posible actualizar el certificado en los términos originales.

Deducido reclamo de ilegalidad ante el Alcalde, éste fue rechazado por Oficio N°1201/89 de 8 de octubre de 2018, decisión que se funda en que la solicitud excede las facultades de la Directora de Obras y es improcedente, además del hecho que el impuesto territorial no es competencia de la DOM y cualquier perjuicio económico debe necesariamente reclamarse ante el Servicio de Impuestos Internos.

Sexto: Que el reclamo de ilegalidad en sede judicial denuncia la transgresión de los artículos 1.1.2 y 2.1.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), el artículo 2° de la Ley N°18.575 y los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, explicando que la decisión municipal le produce un perjuicio que se traduce en la afectación con sobretasa del 100% del Impuesto Territorial, conforme al artículo 8° de la Ley N°17.235, lo cual significa un cobro extraordinario que supera los \$1.000 millones de pesos. Ello pone en riesgo el financiamiento de la empresa, le provoca daño comercial y de imagen en el mercado inmobiliario y, además, genera un cobro retroactivo de contribuciones desde el año 2015.

Asegura que la resolución reconoce que el loteo está en área urbanizable, pero agrega afirmaciones erradas, como



que éste fue recibido por Resolución N°73/2002, lo cual no es efectivo, puesto que ello ocurrió en 1996. Además, se afirma que tiene permisos de edificación que equivalen a 750.000 metros cuadrados debidamente recibidos y que representan cerca del 70%, en circunstancias que el desarrollo actual es cercano al 50% en terrenos y en potencial de consolidación no alcanza el 40%. Finalmente, la resolución se refiere sólo al loteo de Ciudad Empresarial, pero el PRCH en su artículo 34 letra b) define el área en proceso de consolidación incluyendo todos los terrenos sin urbanizar dentro del límite urbano, de lo cual se deriva una superficie de consolidación menor al 30%.

Añade que resulta contradictorio que la propia DOM emitiera un certificado en el año 2008 y luego señale que ello excede sus facultades, aun cuando se trata de la certificación de la ubicación de los lotes, lo cual ciertamente es facultad municipal.

Expresa que, conforme al artículo 1.1.2 de la OGUC tanto la zona urbana como la de extensión urbana se encuentran en el límite urbano, puesto que la norma no distingue y la DOM no está facultada para interpretar los instrumentos de planificación territorial, considerando que la Seremi de Vivienda se ha pronunciado indicando que este loteo está en área de extensión urbana, como así también lo dijo la propia DOM en el Certificado de Informaciones



Previas. De esta manera, existe una vulneración principio de confianza legítima, fundado en el contenido del certificado original.

Por estos motivos, pide que se deje sin efecto la resolución reclamada y se disponga la emisión de un nuevo certificado que informe que el loteo se halla emplazado en área urbanizable.

Séptimo: Que la sentencia impugnada expone que el Certificado N°19 de 2008 señaló que *"todos los lotes o sitios del loteo ciudad empresarial, independiente si a la fecha se encuentre o no materializada su urbanización, se ubican dentro del área denominada urbanizable de esta comuna según el plan regulador comunal"*. Estiman los sentenciadores que parece obvio que si en el año 2008 se ha dicho lo anterior por la DOM, habrá de decirse lo mismo en el año 2018, salvo que hubieren cambiado las circunstancias, lo cual no ha sucedido.

Si bien es cierto que la reclamante hizo también una presentación a la Seremi de Vivienda en virtud del artículo 12 de la LGUC, dicho pronunciamiento no obliga a la Corte.

Expresa la decisión que el artículo 34 del Plan Regulador Comunal de Huechuraba, que no ha sufrido modificaciones, señala expresamente que el área urbana comunal se divide en microáreas, distinguiendo un "área urbanizada (sector antiguo consolidado)" de un "área



urbanizable (en proceso de consolidación)", que incluye "todos los terrenos sin urbanizar, incluidos dentro del límite urbano situados al oriente de la avenida El Salto", esto es, aquellos inmuebles ubicados dentro del loteo de la reclamante. Así, no se advierte cómo ha podido la DOM, sin incurrir en ilegalidad, negar la renovación de su propio Certificado N°19 de 2008, que dice lo evidente, es decir, que de acuerdo al Plan Regulador Comunal, que no ha variado los inmuebles están ubicados en "zona urbanizable" de la comuna de Huechuraba, la misma a que hace referencia el artículo 8° de la Ley N°17.235 y que hace sinónimo de "área de extensión urbana".

Añade que el asunto ya fue resuelto por sentencia judicial ejecutoriada del Tribunal Tributario de la Dirección Regional Metropolitana Santiago Poniente del Servicio de Impuestos Internos, que determinó que los inmuebles de la reclamante están ubicados en "zona urbanizable", sin que la DOM de Huechuraba, sin haber cambiado los instrumentos de planificación territorial, pueda decidir lo contrario.

En cuanto a las facultades de la DOM, ellas están contenidas en el artículo 24 letras a) y g) de la Ley N°18.695 y resultan suficientes, en concepto de los sentenciadores, para la actualización del certificado, en los términos en que ha sido pedido.



Agrega que si el Plan Regulador de la comuna de Huechuraba, en su artículo 34, contempla como zona "urbanizable" aquella donde están los inmuebles de la reclamante, lo que ya fue motivo de un certificado emitido en el año 2008 por la DOM, se ha generado en la actora una confianza legítima en que dicha certificación se reitere, de modo que no puede ahora la autoridad municipal negar lo que antes otorgó.

Finalmente, también el municipio vulnera lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC, que al definir zona urbana incluye a la zona de extensión urbana como aquella ubicada al interior del límite urbano, destinado al crecimiento proyectado por el plan regulador intercomunal, de suerte que no se trata que se diga que el loteo no está en "zona urbana", sino en una que el Plan Regulador Comunal califica de "urbanizable", que es lo mismo que "de extensión urbana", según ha expresado una sentencia ejecutoriada y la propia DOM en el año 2008.

Por estas consideraciones, se acoge el reclamo de ilegalidad deducido de la Resolución DOM N° 475 de 7 de agosto de 2018, dictada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Huechuraba, la que se deja sin efecto, debiendo dicha Dirección emitir un certificado en idénticos términos al N° 19 de 2008, en el que se señale que los inmuebles del Loteo Ciudad



Empresarial están ubicados en zona urbanizable de la comuna de Huechuraba.

Octavo: Que, de manera previa a entrar al análisis del arbitrio de nulidad sustancial, corresponde dejar consignado que, en estrados, la parte recurrente se desistió del tercer capítulo de éste, referido a la infracción de las normas del PRCH, su ordenanza y el PRMS.

Noveno: Que, a continuación, corresponde realizar ciertas precisiones en torno al asunto discutido. En efecto, mediante el acto reclamado, la DOM de la Municipalidad de Huechuraba dictamina que no es posible actualizar el certificado N°19/2008, emitido por la misma repartición, en los términos solicitados.

En consecuencia, aquello que corresponde sea resuelto por esta Corte dice únicamente relación con las competencias y facultades municipales para la emisión y posterior actualización de dicho certificado, materia que resulta distinta de las consecuencias jurídicas que a su contenido pretenda darse por la reclamante, particularmente en aquello que se refiere al impuesto territorial, cuya determinación - según no está discutido - escapa los límites del reclamo de ilegalidad.

Décimo: Que, despejado lo anterior, ambos capítulos del arbitrio de nulidad sustancial se centran en aseverar que la Dirección de Obras Municipales no cuenta con



competencia expresa para resolver aquello que se le ha solicitado, por cuanto se trata de antecedentes que fueron analizados por la Seremi de Vivienda, en un pronunciamiento que resulta obligatorio para el municipio, al haber sido emitido por quien resulta su superior en materias técnicas.

Undécimo: Que la competencia ha sido definida como "la medida de la potestad que corresponde a cada entidad y a cada órgano o, si se prefiere, es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa o a un determinado órgano en relación a los demás." "Es un elemento esencial de todo ente y de todo órgano, presupuesto de su lícita actividad y límite de la misma." Lógico es precisar que si se actúa dentro de la esfera de sus atribuciones el actuar de la autoridad es legítimo, válido y no merece reproche en este sentido. Por el contrario, en el evento que los actos dictados por un órgano excedan sus atribuciones, obre fuera de sus facultades y se determine que no es competente, dichos actos se encontrarán "viciados de incompetencia" y, por lo mismo, "no son válidos", cesando sus efectos, los que no serán reconocidos por el Derecho. "La única que puede atribuir competencia a las autoridades administrativas, según lo que disponen los artículos 7° y 65, inciso cuarto, N° 2 de la Constitución Política de la República, es la



ley". (Luis Cordero Vega. *Lecciones de Derecho Administrativo. 2º Edición, Thomson Reuters, p. 198*).

Interesa entonces determinar las atribuciones de las municipalidades - específicamente de la Dirección de Obras Municipales - y de las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como también la relación que existe entre estas entidades.

El artículo 110 de la Constitución Política de la República, preceptúa: "Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas". A su vez, conforme al artículo 118 de la Carta Fundamental, "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad", las que son definidas como "corporaciones autónomas de derecho público", cuyas funciones y atribuciones serán determinadas por una Ley Orgánica Constitucional.

Es la Ley N°18.695 el cuerpo normativo que ordena que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización (art. 3º, letra e)) para cuyo efecto dispondrá de diferentes unidades, recayendo en la encargada de las obras municipales: "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 lo cual goza de una serie de potestades detalladas en el artículo 24, que se traducen en la aplicación de las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

A su turno, el artículo 4° de la LGUC, establece que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *"a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial"*. Es precisamente en el ejercicio de estas atribuciones de supervigilancia, que toca a la Seremi de Vivienda resolver las reclamaciones que se presentaren contra las resoluciones dictadas por los Directores de Obras Municipales, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y 118 de la LGUC.

Duodécimo: Que, en este mismo orden de pensamiento, la doctrina se ha referido a la importancia de la labor fiscalizadora que las Seremi ejercen sobre las Direcciones de Obras Municipales, en relación a la correcta aplicación de la legislación sobre construcción y urbanización, señalando: *"Queda pues meridianamente claro que el Director de Obras Municipales es un funcionario municipal, sujeto a la Ley 18.883 sobre Estatuto Administrativo de los*



Funcionarios Municipales y, por tanto, un funcionario dependiente del respectivo Alcalde.

Sin embargo, en lo tocante a la aplicación de las normas urbanísticas contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones -DFL 458- su ordenanza general, normas de los instrumentos de planificación territorial, como son los Planes Reguladores y demás preceptos urbanísticos contenidos en legislación complementaria, el Director de Obras Municipales es un funcionario técnico que debe cumplir los preceptos legales y reglamentarios, en cada caso sometido a su conocimiento y resolución, ciñéndose al principio de la legalidad que contemplan los arts. 6 y 7 de la Constitución Política de la República, y las normas de las leyes 18.575, 19.880 y del DFL 458, su Ordenanza General y legislación complementaria.

Por lo expuesto anteriormente no es dable suponer que el Alcalde como autoridad administrativa, pueda inmiscuirse sobre la procedencia o improcedencia de otorgar un permiso de edificación, ya que es una facultad reglada en el art. 116 del DFL 458, o sobre la procedencia de una recepción final, que igualmente es una facultad reglada en el art. 144 de dicho cuerpo legal. Lo mismo sucede con las demás materias técnicas y urbanísticas. En cambio sí podrá inmiscuirse el Alcalde si observa dejación, retraso o abandono de funciones del Director de Obras Municipales"



(José Fernández Richard. Facultades y atribuciones de las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en relación a las Direcciones de Obras Municipales. Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, volumen 79, año 2013, pág. 89).

Concluye el mismo autor la existencia de una doble dependencia de las Direcciones de Obras Municipales, por cuanto son una repartición de los municipios, pero sometidas a la supervigilancia de las Seremis de Vivienda.

Décimo tercero: Que, volviendo a los antecedentes de la causa, el Certificado N°19/2008, de fecha 2 de diciembre de 2008, emitido por la Directora de Obras Municipales de Huechuraba de la época, refiere que el loteo "Ciudad Empresarial" se encuentra emplazado, de acuerdo al PRCH en la zona ZC4 de Equipamiento, la cual pertenece al área urbanizable.

Sin embargo, a la luz de la normativa citada anteriormente, fluye que el municipio de Huechuraba no contaba con atribuciones para interpretar el Plan Regulador Comunal a fin de establecer la norma urbanística que afecta al loteo objeto de estos antecedentes, por cuanto dicha potestad radica únicamente en la Seremi de Vivienda, conforme lo señala el artículo 4° de la LGUC.

La conclusión anterior se ve corroborada por el hecho que la misma reclamante dedujo ante la Secretaría Regional



Ministerial, el día 6 de septiembre de 2018, el reclamo regulado en el artículo 12 de este último cuerpo normativo, en contra del mismo acto que en esta sede se reclama, esto es, la Resolución DOM N°475 de 7 de agosto de 2018.

La decisión de este reclamo es emitida a través de la Resolución Exenta N°3481 de 29 de noviembre de 2018, confirmando la circunstancia de tratarse de una materia que requería la interpretación de los respectivos Instrumentos de Planificación Territorial, por cuanto el PRCH y el PRMS contienen términos idénticos que llevan a confusiones, razón por la cual se dispone que el municipio deberá incluir en una futura modificación, el reemplazo de los conceptos utilizados para denominar a los terrenos emplazados dentro del límite urbano, asegurándose de que los nuevos no coincidan con denominaciones ya existentes en otro instrumento.

De este modo, la autoridad concluye *"que el loteo en cuestión está emplazado en área de extensión oriente, considerando para esta zonificación el PRC de Huechuraba, lo que corrobora lo ya aclarado anteriormente, respecto de que el loteo señalado no se encuentra dentro del área de extensión urbana normada por el PRMS, sino en contrario, se emplaza en el área urbana, al interior del límite urbano de la comuna, normada por el PRC de Huechuraba"*.



Incluso se refiere esa resolución al certificado cuya actualización fue solicitada, expresando que no resulta factible *"asimilar el concepto 'urbanizable' utilizado por dicho IPT [se refiere al PRCH] para definir superficies del territorio emplazadas dentro del límite urbano, con el territorio proyectado por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, quien delimita y norma las áreas destinadas al crecimiento urbano, llamada área de extensión urbana, siendo estas áreas, urbanizables, según lo ya informado"*.

Décimo cuarto: Que lo hasta ahora razonado permite concluir que, al acoger el reclamo, los sentenciadores han incurrido en infracción de los artículos 4° y 12 de la LGUC, en relación a los artículos 151 de la Ley N°18.695 y artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, la cual se traduce en una errada interpretación de las facultades que ostenta la Dirección de Obras Municipales, en tanto aquellas concedidas en el artículo 24 letras a) y g) de la Ley N°18.695 no resultan suficientes para el otorgamiento del Certificado N°19/2008 y, consecuentemente, para su actualización en los términos solicitados, yerro que tuvo influencia sustancial en lo dispositivo de la decisión impugnada, toda vez que una reclamación que, con arreglo a las normas que rigen la materia, debía ser desestimada, fue erróneamente acogida.



Por estas consideraciones y de conformidad además con lo que disponen los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de veintidós de junio de dos mil diecinueve, en contra de la sentencia de cinco del mismo mes y año, la que por consiguiente **es nula** y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Regístrese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Quintanilla.

Rol N° 21.285-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., los Ministros Suplentes Sr. Juan Manuel Muñoz P., y Sr. Jorge Zepeda A., y el Abogado Integrante Sr. Álvaro Quintanilla P. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Quintanilla por estar ausente. Santiago, 17 de junio de 2020.





En Santiago, a diecisiete de junio de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

