

C.A. de Santiago

Santiago, once de octubre de dos mil veinticuatro.

VISTOS Y CONSIDERANDO,

PRIMERO: Que comparecen Alan Briones Franco y Felipe Arriagada Ramírez, en representación de Inmobiliaria Plusvalía Eficiente S.A., quienes conforme al artículo 151 letra d) de la ley N°18.695 deducen Reclamo de Ilegalidad Municipal en contra del Certificado de Informaciones Previas (CIP) N°565, de 3 de julio de 2023 y del Decreto Alcaldicio N°1300/2311, de 4 de septiembre de 2023, que rechazó el reclamo de ilegalidad municipal presentado por su parte ante la Alcaldesa de la I. Municipalidad de Peñalolén.

Refiere que desde el año 2011 la reclamante es dueña, entre otros, del Lote 9D, ubicado en Avenida Quilín Sur 6241, comuna de Peñalolén, el cual consignaba en su Certificado de Informaciones Previas, CIP, como uso de suelo el residencial que corresponde a la Zona EQ del Plan Regulador Comunal de Peñalolén, por lo que ha tenido la legítima expectativa de construir en ese lote.

Indican que de acuerdo al CIP N°565 -objeto de la reclamación- de la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Peñalolén, su lote se emplaza en la zona denominada “Estadio Sauzal”, zonificación regulada por el artículo 5.2.4.1. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), la cual admite, únicamente, los usos de suelo de equipamiento recreacional o deportivo.

Expresan que por Decreto Alcaldicio N°1300/2311, de 4 de septiembre de 2023, se rechazó el reclamo de ilegalidad municipal que su parte presentó ante la autoridad edilicia, confirmando así el CIP N°565.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: EXGEXQJXBLL

Estiman que a su propiedad le resultaban aplicables las normas urbanísticas indicadas en la zona EQ del Plan Regulador Comunal de Peñalolén y no las que se han consignado en el CIP N°565, por cuanto el planificador intercomunal cometió un error de graficación al dibujar sobre los inmuebles afectados la zonificación Estadio Sauzal en el Plano RM-PRM-92-1-A del PRMS, circunstancia que impide dar aplicación al artículo 38 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Añaden que en el sector en que según el plano debería existir un estadio, en realidad se ha destinado exclusivamente al uso residencial, lo que la Municipalidad de Peñalolén ha validado regularizando distintas propiedades en el mismo lugar.

Explican que el CIP N°565 tiene una finalidad específica que es la de servir de antecedente para la aprobación de cualquier autorización urbanística que permita la construcción en el predio de su representada, en particular, del permiso de edificación, por lo que mediante el acto reclamado se afecta el derecho de propiedad de su representada pues, en los hechos, se le priva de su facultad de edificar construcciones con destino residencial.

Sostienen que SEREMI MINVU RM examinando el Plan Regulador Comunal de Peñalolén, estimó desde el año 2004 que la zona en la que se encuentra la respectiva propiedad es en parte habitacional mixta, por lo que no debería existir dudas sobre este punto ni cambios interpretativos de autoridades que no están llamadas a ejercer tal función, debiendo la DOM limitarse a acatar los pronunciamientos de la SEREMI MINVU RM. Aduce que SEREMI MINVU RM mediante diversos oficios ordinarios ha reconocido desde el año 2004 que cometió un error al dibujar el referido Estadio en el plano RM-PRM-92-1-A porque lo dibujó en una ubicación en la que no estaba proyectado conforme a lo que



se consigna en los demás instrumentos que forman parte del PRMS -Ordenanza y Memoria Explicativa-, señalando, sin embargo, que actualmente no cuenta con potestades para enmendar tal equivocación producto de una modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, siendo la Municipalidad la autoridad facultada para hacerlo. Concluye que el Estadio El Sauzal siempre se proyectó y debió ser graficado en el cruce de las Avenidas Américo Vespucio y Las Torres, y no, como erradamente lo consignó el PRMS y luego lo informó el CIP reclamado, en Avenida Quilín.

Afirman que al haberse cometido un error de graficación en el nivel superior de planificación (en el PRMS de 1994) y al no resultar procedente aplicar una norma dictada con equivocación, solo queda aplicar las normas urbanísticas previstas en el nivel inferior de planificación, en este caso, las fijadas en la zona EQ del PRC en 1989.

Estiman que ambos actos son carentes de motivación e ilegales por adolecer de un error evidente, al consignar una norma de uso de suelo que no es la que le corresponde al predio informado. Precisa que el CIP N°565 contraviene los artículos 19 N°24 de la Constitución Política de la República, los artículos 4, 38, 54 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los artículos 1.4.4., 2.1.7., 2.1.10. bis y 2.1.24. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880; mientras que el Decreto Alcaldicio N°1300/2311, de 2023, también adolece de ilegalidad, en la medida que convalida y reitera el error del CIP N°565.

Piden se ordene a la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Peñalolén que, de aquí en lo sucesivo, se



abstenga de informar y aplicar las normas urbanísticas de la zonificación “Estadio Sauzal”, regulada en el artículo 5.2.4.1. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, tratándose del Lote D, y aplique para el terreno de propiedad de la reclamante las normas definidas para la zona EQ del Plan Regulador Comunal de Peñalolén, emitiendo un CIP conforme a derecho.

SEGUNDO: Informa por la reclamada, la abogada Carolina Leitaó Álvarez-Salamanca, quien solicita el rechazo del recurso.

Sostiene que el reclamante pretende convertir esta reclamación de ilegalidad especial en una vía ad-hoc de modificación de la planificación territorial comunal de Peñalolén.

A continuación, y en primer lugar, alega que los certificados de informaciones previa no son un acto declaratorio ni constitutivo de derechos sino que son un acto de constatación que depende de la normativa urbanística aplicable al predio, por lo que su naturaleza jurídica es incompatible con la tesis del reclamante en cuanto a que éstos debieran poder modificar la planificación territorial.

En segundo lugar, refiere que el uso de suelo aplicable a la zona en que se emplaza el predio del reclamante corresponde al PRMS y no al PRC por aplicación del artículo 38 de LGUC. Precisa que en conformidad con la legislación vigente el uso de suelo de la zona en que se emplaza el predio del reclamante se encuentra regido por el artículo 5.2.4.1. del PRMS, sin que posea el municipio atribuciones para, por una vía distinta de un procedimiento de modificación de plan regulador comunal, alterar dicha normativa. Tanto es así, que la propia reclamante, en el mes de octubre de 2022 solicitó al municipio la modificación del plano regulador comunal.



En tercer lugar, hace presente que a la DOM únicamente le corresponde velar por el cumplimiento y aplicación de las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna, y no interpretarlas, atribución privativa de las SEREMI MINVU. Cita los artículos 4 y 5 de la LGUC. Agrega que los pronunciamientos de la SEREMI MINVU indican que el uso de suelo vigente asignado al predio del reclamante es el establecido en el artículo 5.2.4.1. del PRMS y que la forma de solucionar el problema de la graficación del PRMS es a través de una modificación de plan regulador comunal. Alude al Dictamen N° E167.280, de 2021 de la Contraloría General de la República, -emitido a solicitud de la reclamante por este mismo caso- el cual concluyó que el error de graficación no es justificación para omitir aplicar el PRMS, pues éste se incorporó válidamente al PRC en el año 1994. Indica además, que el reclamante solicitó el certificado de informaciones previas con el único y exclusivo objeto de iniciar esta reclamación.

En cuarto y último lugar, explica que, si el uso de suelo urbano fue atribuido conforme a la normativa de rango legal correspondiente, entonces no corresponde hablar de una afectación ilegítima al derecho de propiedad.

TERCERO: Evacuando su informe, el Fiscal Judicial Jorge Norambuena Carrillo fue de la opinión de desestimar el reclamo por cuanto no se visualiza que por el solo hecho de otorgársele un certificado de Informaciones Previas se haya incurrido en una ilegalidad susceptible de anularse por esta vía, no siendo ésta la idónea para modificar un Plan Regulador.

Añade que comparte lo que señala la reclamada, que los municipios carecen de atribuciones interpretativas de la planificación territorial, dado que ésta fue asignada por el legislador a la Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y



Urbanismo (“SEREMI MINVU”), y a la División de Desarrollo Urbano (“DDU”), y que respecto al uso de suelo asignado al paño del reclamante, la única forma de modificarlo es a través de una modificación del plan regulador comunal, que es aquello respecto de lo cual se reclama. Por otro lado, si la recurrente estima vulnerado su derecho de propiedad, debe ejercer las acciones ordinarias correspondientes, sin perjuicio que como lo señala la reclamada, el suelo urbano y sus usos son atribuidos por el regulador, de modo que, en la medida en que dicha atribución de normativa se haya efectuado en su oportunidad conforme a la ley, existe sino limitación en el derecho particular que esgrime la recurrente.

Estima que el reclamo debe ser desestimado, por cuanto no se visualiza que por el solo hecho de otorgársele un certificado de Informaciones Previas se haya incurrido en una ilegalidad susceptible de anularse por esta vía, no siendo ésta la idónea para modificar un Plan Regulador.

CUARTO. Que de acuerdo a lo expuesto, los argumentos del reclamo en análisis pueden resumirse en que la Dirección de Obras Municipales mediante el Certificado de Informaciones Previas, CIP, N° 565 habría informado, erradamente, la zonificación aplicable al Lote 9D como zona “Estadio El Sauzal” regulada en el artículo 5.2.4.1. del PRMS, siendo que existiría un error de hecho en la graficación del señalado PMRS, pues la referida zona “Estadio El Sauzal” se encuentra ubicada en otro lugar de la comuna, circunstancia que es conocida por la Municipalidad de Peñalolén y su dirección de Obras Municipales, por lo cual, en concepto del recurrente, debió haber informado la zonificación EQ del Plan Regulador Comunal. Ello, se ha señalado en estrados, constituiría un vicio de ilegalidad por



incurrir en un error en cuanto la fundamentación fáctica del CIP. A su vez, el Decreto Alcaldicio N° 1300/2311, de 4 de septiembre 2023, que rechazó el reclamo de ilegalidad en su etapa administrativa, consolidaría así la ilegalidad de CIP N° 565.

QUINTO. Que el reclamo de ilegalidad en análisis constituye un mecanismo de revisión de la actividad administrativa municipal, que tiene como principal característica ser de derecho estricto; es decir, su finalidad se restringe a la revisión de la juridicidad, tanto adjetiva como sustantiva, del actuar de la Municipalidad respectiva. En consecuencia, no se trata de una revisión de mérito, sino examinar si la decisión impugnada se ajusta o no al ordenamiento jurídico que le es aplicable.

SEXTO. Que el acto base impugnado lo es el Certificado de Informaciones Previas N° 565 emitido por la Dirección de Obras Municipales, cuya regulación está contemplada en términos similares tanto en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, LGUC, como el Artículo 1.4.4. de la respectiva Ordenanza de la misma Ley, OGUC: “La Dirección de Obras Municipales, a petición del interesado, emitirá un certificado de informaciones previas que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo.”.

Por su parte, el artículo 1.4.4. inciso 7 de la OGUC, puntualiza: “Cada Certificado de Informaciones Previas identificará la zona o subzona en que se emplace el predio y las normas que lo afecten, de acuerdo a lo señalado en el Instrumento de Planificación Territorial respectivo y proporcionará, entre otros y según corresponda, los antecedentes complementarios que se indican a continuación: ...5. Normas Urbanísticas aplicables al predio, tales como: a) Usos de suelo.”.



SÉPTIMO. Que el Certificado de Informaciones Previas constituye un acto administrativo, de acuerdo al artículo 3°, inciso sexto de la Ley N° 19.880, pues: “Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, *constancia* o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.”.

Sobre la naturaleza y alcance del “*Certificado*” como acto administrativo, la Contraloría General de la República ha señalado, al pronunciarse sobre la antecitada norma, que “De ese modo, el Certificado de inscripción posee la naturaleza de acto administrativo, ya que se trata de un documento en el cual la autoridad administrativa da fe y deja constancia de un hecho jurídico, cual es su inscripción en el registro nacional. (Dictamen N° 58.019 de 2010). Y que “De ese modo, el certificado a que aluden los petitionarios da fe y deja constancia de la inscripción vigente de la señora XXX en el registro de consultores y ejecutores de la Conadi, por lo que reúne las características que permiten calificarlo como un acto administrativo de acuerdo precepto legal antes descrito. (Dictamen N° 78.837 de 2012).

Al respecto, la doctrina señala: “Por su parte, las declaraciones de juicio, constancia o conocimiento corresponden a constataciones o declaraciones sobre alguna circunstancia fáctica o jurídica emanada de una administración pública con competencia para hacerlo, por ejemplo, un certificado. Sin embargo, en todas estas actuaciones está ausente el elemento decisorio que contiene todo acto administrativo.”.(Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General, Ed. Thompson Reuters, 2ª ed., Santiago, página 125).

Lo anterior, permite tener por asentado entonces que un Certificado de Informaciones Previas *da fe y deja constancia, sin*



carácter decisorio, de las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas aplicables al predio, tales como Usos de suelo, derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo.

OCTAVO. Que por su parte, el artículo 38 de la LGUC, establece que “Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunes existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones”, de manera que en la especie, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PMRS, de 1994, aprobado por el Gobierno Regional, modificó en lo pertinente el Plan Regulador Comunal de Peñalolén de 1989.

NOVENO. Que así las cosas, la competencia del Director de Obras Municipales, se encuentra limitada a dar fe y dejar constancia de las normas urbanísticas aplicables al Lote 9D, que son las que actualmente aparecen formalmente reguladas en el artículo 5.2.4.1. del PRMS, sin que le sea atribuible una competencia decisoria al respecto, como sería la declaración de un error en la graficación que hace inaplicable el referido artículo 5.2.4.1. del PRMS al caso concreto y en consecuencia convalide, en su reemplazo, la aplicación del Plan Regulador Comunal de 1989, como requiere el solicitante.

Cómo se advierte, un acto de tal naturaleza excede el objetivo de mera constancia que constituye el Certificado de Informaciones Previas y que autoriza la ley otorgar al Director de Obras Municipales en el ejercicio de sus competencias, derivando en cambio, en un acto decisorio de naturaleza interpretativo y eventualmente adjudicatorio de derechos.



Por lo demás, el carácter de mera constancia del acto, emana de su propia denominación: Certificado de “informaciones Previas”, es decir, de información de la normativa formalmente establecida, en la cual el Director de Obras Municipales se limita a constatar y certificar dicha normativa ante los terceros requirentes.

DÉCIMO. Que en abono a sus alegaciones, la defensa del recurrente ha sostenido en estrados que de acuerdo con la jurisprudencia invocada, Contraloría General de la República ha dictaminado que, cada vez que advierte que una disposición de un instrumento de planificación no se conforma a derecho, se ordene a la Administración abstenerse de aplicar la disposición cuestionada.

Dicho argumento ha de ser desestimado para el caso analizado, toda vez que como ha demostrado el municipio reclamado, el Ente Contralor se ha pronunciado sobre el caso particular presentado por el recurrente, basado en los mismos argumentos y al respecto, ha concluido que “...es del caso expresar que no se advierte reproche que formular sobre el rechazo efectuado por la DOM a la pertinente solicitud de anteproyecto, dado que el proyecto de la especie no se ajusta al uso de suelo previsto para el área en que se emplaza, cuyo destino residencial no se encuentra admitido, al concernir a Equipamiento Recreacional y Deportivo.”. (Dictamen 167280 / 2021).

DÉCIMO PRIMERO. Que sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar además que el Artículo 1.4.4., inciso 12 de la OGUC, contempla un recurso administrativo especial para el caso que se trata, esto es, en caso de reproche de un error jurídico en la motivación del CIF, disponiendo al efecto: “En los casos que el



interesado considere que el Certificado de Informaciones Previas emitido por la Dirección de Obras Municipales no se ajusta a derecho, podrá solicitar un pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo que corresponda.”.

Dicha facultad resulta plenamente aplicable en la especie por la Seremi respectiva, la que está dotada de competencias para fijar la normativa aplicable en la especie y resolver así, por la vía interpretativa y en un debido procedimiento administrativo, la controversia originada del presunto error de graficación en que incurriría el plano del PMRS de 1994 al señalar la ubicación incorrecta del Estadio El Sauzal en el lote 9D y determinar por tanto, si a éste resulta aplicable o no, el uso de suelo contenido en la norma 5.2.4.1. del PRMS.

Cabe tener presente que, al efecto, el pronunciamiento de la Seremi de Vivienda no se encuentra limitado ni derogado por la modificación del artículo 2.1.7 de la OGUC de 23 de mayo de 2009, que atribuyó al Plan Regulador Comunal la determinación de la norma urbanísticas para las zonas de Equipamiento Recreacional y Deportivo, pues sus competencias interpretativas emanan del artículo 4 de la LGUC por el cual “...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.**”, entre ellos, por tanto, la eventual necesidad de armonización entre el PMRS y el Plan Regulador Comunal de Peñalolén de 1989, como la planteada.

DÉCIMO SEGUNDO. Que por otra parte, aún en el caso de ser efectiva esta controversia, resulta evidente que ella no ha podido ser resuelta por el Director de Obras Municipales a través



de la emisión de un Certificado de Informaciones Previas, pues ello excedería su competencia, al interpretar la normativa urbanística sin contar con las atribuciones legales para ello.

Por ello, tampoco resulta admisible que por esta vía de reclamo de ilegalidad sea esta instancia jurisdiccional quien se aboque a resolver, no ya la presunta ilegalidad de la actuación del Director de Obras Municipales, sino la vigencia del PMRS en el caso concreto, cuestión de lato conocimiento que excede los límites del presente arbitrio y que, en su mérito debe ser abordado, en su caso, en el contencioso administrativo interpretativo o declarativo de derechos correspondiente.

DÉCIMO TERCERO: Que en consecuencia, se concluye que el control de legalidad que realiza esta Corte corresponde estrictamente al análisis del correcto ejercicio de la competencia atribuida a la Dirección de Obras Municipales por el artículo 116 de la LGUC, en relación con el 1.4.4. de la OGUC, en cuanto su atribución de dictar el acto administrativo de constancia de la normativa urbanística aplicable que representa el Certificado de Informaciones Previas; el que, según se ha evidenciado en las consideraciones anteriores, se ha realizado conforme con la regulación establecida, por lo cual el reclamo de ilegalidad deberá ser rechazado.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en los artículos 151 y siguientes de la Ley N°18.695, **se rechaza**, sin costas, el reclamo de ilegalidad deducido por Inmobiliaria Plusvalía Eficiente S.A., en contra del Certificado de Informaciones Previas (CIP) N°565, de 3 de julio de 2023 y del Decreto Alcaldicio N°1300/2311, de 4 de septiembre de 2023, de la I. Municipalidad de Peñalolén.

Regístrese y archívese en su oportunidad.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: EXGEXQJXBLL

Redactó el abogado integrante Luis Hernández Olmedo

No firma la Ministro señora López Miranda, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por haber cesado en su cargo en esta Corte de Apelaciones.

NºContencioso Administrativo-613-2023.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: EXGEXQJXBLL

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Suplente Manuel Esteban Rodríguez V. y Abogado Integrante Luis Hernandez O. Santiago, once de octubre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a once de octubre de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: EXGEXQJXBLL