

OFICIO N° 190-2023

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“MODIFICA LA LEY GENERAL DE
URBANISMO Y CONSTRUCCIONES EN
MATERIA DE PLAZOS Y SANCIONES
POR INCUMPLIMIENTO”.**

Antecedente: Boletín N° 15.534-14.

Santiago, diez de agosto de 2023.

Por Oficio N°245, de fecha 13 de julio de 2023, la Abogada Secretaria de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, señora Claudia Rodríguez Andrade, puso en conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema el proyecto de ley que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de plazos y sanciones por incumplimiento”, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, en cuanto dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 7 de agosto del año en curso, presidida por el subrogante señor Sergio Muñoz Gajardo, e integrada por los ministros señora Muñoz S., señores Dahm y Prado, señora Vivanco, señores Silva C. y Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo, y suplentes señoras Quezada y Lusic, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**A LA ABOGADA SECRETARIA DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA,
DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS
SEÑORA CLAUDIA RODRÍGUEZ ANDRADE.
VALPARAÍSO**



“Santiago, diez de agosto de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: La Abogada Secretaria de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, señora Claudia Rodríguez Andrade, puso en conocimiento de la Excm. Corte Suprema, mediante Oficio N°245, de fecha 13 de julio de 2023, el proyecto de ley que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de plazos y sanciones por incumplimiento”, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, en cuanto dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Segundo: La iniciativa se inició mediante moción parlamentaria, corresponde al Boletín N°15.534-14, y se encuentra en primer trámite constitucional, sin urgencia en su tramitación.

Tercero: El proyecto tiene dos ideas matrices declaradas en el preámbulo con que se acompaña. Estas son las de (i) simplificar los procedimientos administrativos de construcción que contemplan al ante proyecto de construcción, el informe de mitigación de impacto vial y el permiso de edificación para reducir los plazos; y (ii) responsabilizar a las Direcciones de Obra Municipal, a los Servicios de Vivienda y Urbanización, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones y al Conservador de Bienes Raíces por las demoras injustificadas en el despacho de instrumentos esenciales para el desarrollo de un proyecto inmobiliario.

El fundamento de la iniciativa sería, según se lee en dicho preámbulo, las excesivas demoras de los trámites administrativos cuyo cumplimiento exige la ley para desarrollar proyectos inmobiliarios, demoras que serían imputables a las autoridades administrativas que intervienen en la aprobación de dichos proyectos.

Para alcanzar sus propósitos, el proyecto originalmente modificaba los artículos 106, 116, 118 y 144 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y agregaba un artículo 120 bis. En conjunto, lo que estas modificaciones a la ley hacían era,



fundamentalmente, establecer nuevos deberes de los Servicios de Vivienda y Urbanización y de las Direcciones de Obras Municipales, para dar celeridad a la tramitación de los permisos que tuvieren a cargo, asociando a esos deberes plazos y sanciones por incumplimiento.

Actualmente, sin embargo, el contenido del proyecto en discusión presenta variaciones, según da cuenta el propio oficio remitido a la Corte Suprema, a las que se ha llegado a partir de las indicaciones formuladas en el contexto de su tramitación legislativa.

De ellas proviene el nuevo artículo 118 ter, respecto del cual se ha solicitado el parecer del máximo tribunal.

Cuarto: El artículo 118 ter cuya incorporación se promueve regula, a través de nueve incisos, el procedimiento de reclamación contra las resoluciones dictadas por las Secretarías Regionales Ministeriales por medio de las cuales se resuelven “los procedimientos señalados en los dos artículos anteriores”. Estos “dos artículos anteriores” serían, según el oficio remitido a la Corte Suprema, los artículos 118 bis (artículo nuevo) y 118 (artículo modificado).

Quinto: Un primer punto a observar en la redacción propuesta radica en que de los “dos artículos anteriores”, solo uno de ellos, el artículo 118 bis, establece propiamente un procedimiento en el que intervienen las Secretarías Regionales Ministeriales resolviendo. El artículo 118, al menos en la nueva redacción que presenta en las indicaciones aprobadas y comunicadas a la Corte Suprema, no establece ningún procedimiento en el que aparezca la Secretaría Regional Ministerial dictando alguna resolución respecto de la cual reclamar.

Es posible que este yerro obedezca a que el artículo 118 actualmente vigente sí establece un procedimiento de reclamación contra la negativa u omisión de la Dirección de Obras Municipales de pronunciarse sobre un permiso de construcción, procedimiento que se tramita por la Secretaría Regional Ministerial correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esa posibilidad -la de iniciar un procedimiento de reclamación por estos motivos ante la Secretaría Regional Ministerial- no existe en el artículo 118 que ahora se promueve.



Debe anotarse en este punto -aunque no es la norma consultada a la Corte Suprema- que en similar error incurre el artículo 118 bis cuando, al describir el procedimiento de reclamación contra las actas de observaciones emitidas por la Dirección de Obras Municipales, señala que “(...) se observará el procedimiento establecido en el artículo precedente (...)”, por alusión a un artículo 118 que, en su nuevo tenor, no establece ningún procedimiento de reclamación.

Sexto: Una consecuencia importante que tiene la nueva redacción del artículo 118 propuesto, consiste en que el solicitante de un permiso de construcción ya no tendrá derecho a reclamar contra la decisión de la Dirección de Obras Municipales que lo deniega, ni contra su omisión de pronunciamiento. Lo único contra lo que podrá reclamar el interesado ahora será, por expresa disposición del artículo 118 bis, el acta de observaciones de la Dirección de Obras Municipales en torno al proyecto. Se sugiere revisar este punto, puesto que es dudoso que se haya querido limitar a tal punto las posibilidades de participación del interesado en el proceso de toma de decisiones en torno a los proyectos de construcción.

Como sea, el procedimiento de reclamación judicial que consagra el artículo 118 ter propuesto puede sintetizarse de la siguiente manera, relevando sus principales elementos:

- Reclamante: afectado por la decisión de la Secretaría Regional Ministerial que resuelve el procedimiento de reclamación contra el acta de observaciones emitida por la Dirección de Obras Municipales, iniciado por el solicitante de un permiso o autorización de construcción.

- Plazo: 15 días desde la notificación de la resolución al afectado por la decisión de la Secretaría Regional Ministerial.

- Tribunal: Corte de Apelaciones respectiva.

- Requisitos: reclamo debe presentarse por escrito, indicando la acción u omisión objeto del mismo, la norma urbanística infringida, la forma como se produjo la infracción y el agravio sufrido a partir de ella.



- Orden de no innovar: la Corte de Apelaciones que conoce del reclamo puede decretarla si la ejecución del acto impugnado produce un daño irreparable al reclamante.

- Plazo para contestar: reclamado -Dirección de Obras Municipales o solicitante de un permiso o autorización de construcción- tiene 10 días para evacuar traslado.

- Prueba: Corte de Apelaciones decide si el caso amerita abrir término probatorio, el que se rige por las reglas de los incidentes del Código de Procedimiento Civil.

- Fiscal judicial: participa del proceso emitiendo informe una vez concluido el término probatorio.

- Forma de conocimiento: la causa tiene preferencia para su vista en la Corte de Apelaciones.

- Sentencia: la sentencia estimatoria de la Corte de Apelaciones decidirá u ordenará la anulación (total o parcial) del acto impugnado, la dictación de la resolución que subsane o reemplace la que se impugnó, la declaración del derecho del reclamante a ser resarcido en los perjuicios, si estos se hubieren solicitado, y, por último, si se estimare que la infracción denunciada pudiera ser constitutiva de delito, la remisión de los antecedentes al Ministerio Público.

- Juicio posterior: la sentencia estimatoria de la Corte de Apelaciones habilitará al reclamante para demandar ante los tribunales de justicia la indemnización de perjuicios que proceda o para promover la correspondiente investigación del Ministerio Público.

Séptimo: Buena parte de las observaciones que pueden plantearse sobre la norma consultada provienen de la postura que la Corte Suprema ha mantenido en torno a iniciativas que, como la de ahora, consagran un procedimiento contencioso administrativo. Bajo este prisma, se advierte que en varios aspectos el artículo 118 recoge esa posición del máximo tribunal, aunque en otros los pasa por alto.

Antes de ir al detalle de estos aspectos, vale la pena reproducir el parecer que la Corte Suprema ha transmitido en numerosas ocasiones a los Poderes colegisladores en torno a los procedimientos contenciosos administrativos, en la esperanza de que por la



vía legal se solucione la dispersión regulatoria que con los años se ha venido profundizando.

Un antecedente concreto en este sentido fue el Acta 176-2014, sobre “Unificación de procedimientos contencioso administrativos”, dictada el 24 de octubre de 2014, instrumento por medio del cual la Corte Suprema, tras un extenso estudio realizado, sugirió al Ministerio de Justicia tres modelos de regulación para lograr la uniformidad de los mentados procedimientos, a saber:

- Una primera opción, consistente en crear tribunales contenciosos administrativos especializados que formen parte del Poder Judicial, a fin que conozcan este tipo de asuntos.

- Una segunda opción, en tanto no existan los aludidos tribunales, consistente en fijar una regulación única, de carácter general, de los procedimientos de esta naturaleza.

- Como última alternativa, y en procura del fortalecimiento y uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en los asuntos contencioso administrativos, se propuso impulsar un cambio legal a fin de “igualar los procedimientos especiales contenciosos administrativos que hoy se aplican”, proponiendo “entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo tramitarse las respectivas causas de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”.¹

Posteriormente, en los antecedentes administrativos AD 583-2018, surgidos a partir de una convocatoria que le hiciera en su oportunidad el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la Corte Suprema para analizar esta misma temática -la necesidad de uniformidad de los procedimientos contencioso administrativos-, el máximo tribunal plasmó su opinión al respecto en la resolución de fecha 5 de mayo de 2021, donde reafirmó su posición en cuanto a que el conocimiento de estos asuntos sea de competencia de tribunales especiales que formen parte del Poder Judicial. En la ocasión,

¹ Corte Suprema, Acta 176-2014, Considerando 4°.



sin embargo, propuso la Corte que mientras la creación de tales tribunales no fuera factible, lo aconsejable era avanzar en lo siguiente:

- Tribunal competente: la competencia para conocer de estos procedimientos debe distribuirse entre jueces de letras y Cortes de Apelaciones, conforme a las determinaciones que haga el legislador según la naturaleza de los asuntos.

- Procedimiento aplicable: la regla general podría ser la aplicación del juicio sumario cuando se trate de asuntos sometidos al conocimiento de los jueces de letras, con su respectivo régimen recursivo; mientras que en el caso de los asuntos que sean de conocimiento de las Cortes de Apelaciones, el procedimiento debiera ser el previsto en el reclamo de ilegalidad municipal, cuyo fallo sería inapelable, sin perjuicio del recurso de casación que podría deducirse en su contra.

- Plazo para interponer el recurso: el plazo para recurrir podría unificarse en 15 días hábiles (descontando sábados, domingos y festivos), conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- Competencia relativa: podría consagrarse el derecho del reclamante a elegir entre el tribunal del territorio donde se dictó el acto, donde se produjeron sus efectos o donde se encuentran emplazados los bienes involucrados.

- Suspensión de los efectos del acto recurrido: se aconsejó mantener la facultad del tribunal de ordenar la suspensión de los efectos del acto recurrido.

- Finalmente, se recomendó suprimir los deberes de consignación como condición para recurrir.

Octavo: Teniendo presente estas recomendaciones como criterio orientador, y advirtiendo que el artículo 118 ter consultado replica casi sin modificaciones lo dispuesto en las letras d) a i) del ya mencionado artículo 151 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, pueden hacerse, sin embargo, algunos comentarios en esta ocasión.

El primero de ellos dice relación con el tribunal competente para conocer del reclamo, esto es, la Corte de Apelaciones respectiva, y el sistema recursivo. Particularmente, la Corte Suprema aconseja seguir el camino trazado para el



procedimiento de reclamo de ilegalidad municipal, disponiendo expresamente que su fallo sea inapelable, aunque susceptible de recurso de casación. Sobre esto último -el régimen de recursos del procedimiento de reclamación- nada dice el artículo 118 ter.

Nada dice tampoco el mentado precepto en relación con la admisibilidad de la reclamación. Puede ser aconsejable plasmar la posibilidad de que la Corte de Apelaciones competente haga al menos un examen somero de la acción incoada, para así verificar la concurrencia de las exigencias mínimas que permitan entrar a conocer el fondo del asunto, como por ejemplo la de haberse presentado dentro de plazo.

En cuanto a la forma, requisitos y plazos para interponer el reclamo, el proyecto no es distinto a lo que establece el tercer párrafo de la letra d) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en cuanto a la posibilidad de decretar orden de no innovar por la Corte de Apelaciones, se replica lo preceptuado en la letra e) del mismo, lo que a ojos de la Corte Suprema es, como ya se señaló, lo aconsejable.

Lo propio puede decirse del traslado que da la Corte de Apelaciones al reclamado, posición que puede ocupar la Dirección de Obras Municipales o el solicitante de un permiso o autorización de construcción, según cuál de estas haya sido la parte perjudicada con la decisión de la Secretaría Regional Ministerial al resolver el procedimiento de reclamación incoado por el solicitante para atacar el acta de observaciones. El artículo 118 ter contempla un plazo de 10 días para evacuar dicho traslado, el mismo que consagra la letra f) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

De esta última letra recoge también el proyecto la potestad de la Corte de Apelaciones que conoce del reclamo, para abrir un término de prueba regido por las reglas de los incidentes del Código de Procedimiento Civil; mientras que de la letra g) del tantas veces mencionado artículo 151 toma la participación que el fiscal judicial tendrá en el asunto, quien deberá emitir informe una vez concluido el término probatorio.

Pero el artículo 118 ter toma también de la mencionada letra g) del artículo 151 lo relativo a la forma en que la Corte de Apelaciones conoce del reclamo una vez evacuado el informe del fiscal judicial, señalando que ordenará traer los autos en relación



y la vista de la causa gozará de preferencia. Sobre el otorgamiento de preferencias en la tramitación de causas, son varias las ocasiones en las que la Corte Suprema, informando otros proyectos de ley, ha sostenido que las agregaciones preferentes a la tabla deben ser reservadas sólo para casos excepcionales, cuya necesidad de solución inmediata sea equivalente a la requerida en la acción de amparo o protección.

Por último, se advierte que en sus incisos octavo y noveno, el artículo 118 ter replica lo dispuesto en las letras h) e i) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Llegado a este punto, cabe llamar la atención sobre lo problemático que puede ser el traspasar sin más, como lo hace el artículo 118 ter en análisis, las reglas procesales del reclamo de ilegalidad municipal, cuando el proyecto da legitimación activa no solamente al solicitante de un permiso o autorización de construcción, sino que a la administración misma.

En efecto, como se aprecia en distintos pasajes del artículo 118 ter, el procedimiento de reclamación puede iniciarse a instancias del “afectado” por la decisión de la Secretaría Regional Ministerial que resuelve el procedimiento de reclamación contra el acta de observaciones emitida por la Dirección de Obras Municipales, iniciado por el solicitante de un permiso o autorización de construcción. Ese afectado puede ser el solicitante mismo del permiso o autorización de construcción -a quien el artículo 118 bis llama “el interesado”-, o bien la propia Dirección de Obras Municipales. Será el primero cuando la Secretaría Regional Ministerial, pronunciándose sobre la reclamación planteada por el solicitante contra el acta de observaciones, rechace dicho reclamo; y será, en cambio, la Dirección de Obras Municipales cuando dicho reclamo sea acogido por la Secretaría Regional Ministerial.

En pocas palabras, la legitimación activa para reclamar para ante la Corte de Apelaciones por la decisión de la Secretaría Regional Ministerial, la puede tener tanto la administración como el particular. Esto se confirma, por una parte, con la expresión “el afectado” que emplea el artículo 118 ter -posición que, como se acaba de comprobar, es lo suficientemente amplia como para abarcar tanto al interesado en un permiso de construcción, como a la Dirección de Obras Municipales-, pero también por lo dispuesto en el inciso sexto de este precepto, que establece que “[l]a Corte (de Apelaciones) dará



traslado a la Dirección de Obras Municipales *o al solicitante del permiso o autorización*, según corresponda”.

Pues bien, el que la legitimación activa del reclamo de ilegalidad que instaura el proyecto de ley en estudio para corregir la decisión de la Secretaría Regional Ministerial recaiga no solo en el interesado -o sea, en quien busca obtener el permiso o la autorización de construcción-, sino que también en la propia administración, no parece coherente con la naturaleza del reclamo de ilegalidad municipal consagrado en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, toda vez que este último es un mecanismo que el legislador ha dispuesto en beneficio de los particulares, para que estos puedan controlar la actividad público-administrativa municipal, y no al revés. Se trata, pues, de una acción dirigida contra el alcalde o los funcionarios de la municipalidad por sus acciones u omisiones ilegales, acción que solo detenta un particular cuando este es el único agraviado (artículo 151 letra b), o la comunidad toda cuando la ilegalidad afecta el interés general de la comuna (artículo 151 letra a). En cualquier caso, es el particular quien se dirige contra la administración por la ilegalidad de un acto administrativo, y no la administración quien se dirige contra el particular por un acto de este.

El artículo 118 ter, en cambio, contempla la posibilidad de que la administración -representada por la Dirección de Obras Municipales- impugne a través del reclamo de ilegalidad la decisión de la Secretaría Regional Ministerial, debiendo para ello cumplir con los mismos requisitos que se exigen al solicitante del permiso cuando es este el afectado por dicha decisión, a saber: presentar el reclamo por escrito, dentro de 15 días de notificada, especificando tanto la acción u omisión *del solicitante del permiso o autorización*, la norma urbanística infringida *por este*, la forma como se produjo dicha infracción y el agravio sufrido a partir de ella *por la propia administración*.

El reclamo de ilegalidad en este caso deja de ser un instrumento de control de la actividad de la administración, y pasa a ser, además de esto, una vía para que esta última (la Dirección de Obras Municipales) persiga la corrección de decisiones de la propia administración (centralizada: la Secretaría Regional Ministerial que acogió el reclamo formulado por el solicitante del permiso o autorización), en razón del perjuicio que le significa la acción u omisión -y esto es lo más importante- no de la administración



misma, sino del solicitante del permiso o autorización, que es a quien la Corte de Apelaciones debe dar traslado conforme al inciso sexto del artículo 118 ter.

En fin, un esquema de legitimación activa como este debiera ser revisado para hacer en el artículo 118 ter que se promueve las adaptaciones necesarias que permitan tutelar mediante el reclamo de ilegalidad los derechos e intereses correctos.

Noveno: En conclusión, el artículo 118 ter consultado establece un procedimiento de reclamación contra las resoluciones dictadas por las Secretarías Regionales Ministeriales por medio de las cuales se resuelven “los procedimientos señalados en los dos artículos anteriores”, aludiendo con esto último al artículo 118 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo tenor se modifica, y al artículo 118 bis que se incorpora a la misma.

Se observa que de estos dos últimos preceptos, solo el artículo 118 bis establece propiamente un procedimiento en el que intervienen las Secretarías Regionales Ministeriales resolviendo, por lo tanto, la referencia a “los procedimientos señalados en los dos artículos anteriores”, sería impropia. Ello, a menos que el nuevo texto del artículo 118 que se ha puesto en conocimiento de la Corte Suprema, que consta de solo dos incisos, esté incompleto y estos correspondan únicamente a los incisos con que se reemplazan los dos primeros de los cinco que componen el actual artículo 118, donde efectivamente se consagra un procedimiento de reclamo de conocimiento de la Secretaría Regional Ministerial.

Si este no es el caso, se advierte en este informe que en igual yerro incurriría el artículo 118 bis, que alude al “procedimiento establecido en el artículo precedente”.

Fuera de ello, el informe trae a colación lo sostenido por la Corte Suprema en numerosas ocasiones en torno a los procedimientos contencioso administrativos, partiendo por la necesidad de que se solucione la dispersión regulatoria que con el tiempo se ha venido acentuando.

Luego, se analiza en detalle el contenido del artículo 118 ter, que, según se aprecia, replica casi sin modificaciones lo dispuesto en las letras d) a i) del artículo 151 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.



Esto, que parece positivo en algunos sentidos detallados en el informe, es inconveniente en otros, muy particularmente cuando se trata de la definición de la legitimación activa del reclamo de ilegalidad que instauro el artículo 118 ter.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, se acuerda informar en los términos antes expuestos el referido proyecto de ley.

Oficiese.

PL N°29-2023”

Saluda atentamente a V.S.

