

Análisis de los fallos 2019 de la Corte Suprema en relación con “guetos verticales”: la interpretación de las normas urbanísticas, el control de los actos municipales urbanísticos y consideraciones en relación con la evaluación ambiental

Tribunal	Corte Suprema
Rol	5.468-2018 y 7.610-2019
Fecha	5 de septiembre de 2019 y 6 de diciembre de 2019
Materia	Derecho Ambiental
Submateria	Desarrollo de proyectos urbanísticos y autorización necesaria
Procedimiento	<i>En el primer fallo:</i> casación en el fondo. <i>En el segundo fallo:</i> casación en la forma y en el fondo.
Hechos	<p>En el primer fallo, la Corte Suprema se pronunció sobre el recurso de casación en el fondo interpuesto por Inmobiliaria SuKsa Limitada en contra de una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que a su vez había rechazado un reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Municipalidad de Estación Central por: haber observado insalvablemente –a través de una segunda acta– la aprobación del anteproyecto, y por fundamentar la observación con base en una incorrecta interpretación de la normativa aplicable.</p> <p>Por otro lado, en el segundo fallo, la Corte Suprema se pronunció sobre un recurso de casación en la forma y el fondo interpuesto en contra de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (Rol 147-2017), la que a su vez rechazó la reclamación interpuesta en contra de la Resolución N° 1.422, de fecha 13 de diciembre de 2016, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEA”), que a su vez rechazó la reclamación administrativa presentada por la inmobiliaria en contra de la RCA N° 297 que calificó de manera desfavorable el proyecto denominado “Toro Mazote N° 115”.</p>
Tema central discutido	¿Cómo se abarca la interpretación, control y competencia en materia de aprobación de autorizaciones para el desarrollo de proyectos urbanísticos? ¿Qué roles juegan el principio de coordinación, motivación, congruencia y coherencia?
Considerandos relevantes	<i>Del primer fallo:</i> DÉCIMO NOVENO: Deberá además aclararse que el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no es el superior jerárquico del Director de Obras. El superior jerárquico es el Alcalde. En efecto, la Municipalidad como ente administrativo descentralizado tiene una estructura orgánica con el Alcalde a la cabeza, siendo los funcionarios de ella inferiores jerárquicos del Alcalde y de cada uno de los jefes que se encuentran sobre los mismos en la escala jerárquica respectiva. Tratándose de Jefes de Departamento, como el de Obras, el superior jerárquico es el Alcalde. La confusión se produce por cuanto al Director de Obras, inferior jerárquico del Alcalde, la ley le ha entregado atribuciones desconcentradas, pudiendo decirse, por lo tanto, que se trata de una autoridad

desconcentrada, concepto que se contempla en la Constitución Política, artículo 3 inciso primero, pero que por definición consiste en la entrega de atribuciones a una autoridad inferior, dentro de la estructura jerárquica de una institución. La desconcentración opera al interior de entes centralizados.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que de lo expuesto fluye que es efectivo que los sentenciadores yerran en los fundamentos décimo octavo y décimo noveno del fallo impugnado, al considerar que el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo es el superior jerárquico del Director de Obras, considerando que es esa la particularidad que le obliga a acatar las “instrucciones y circulares” dictadas en el ejercicio de las funciones que le son propias, de tal suerte de no ser posible que el Director de Obras apruebe la solicitud de anteproyecto de edificación presentada por la reclamante, al ser ello contradictorio con lo dictaminado por quien se estima tiene un rol de superioridad jerárquica. Desde luego, idéntico error se advierte en la sentencia impugnada, en tanto en ella se reconoce la misma ascendencia al Jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU sobre el Director de Obras, toda vez que, tal como se adelantó, no existe sobre éste un control jerárquico externo al que se encuentre supeditado, cuestión que a todas luces no puede ser identificada con las atribuciones que la LGUC en su artículo 4°, entrega tanto al MINVU -a través de la División de Desarrollo Urbano (DDU)- como a la SEREMI de V. y U.

Del segundo fallo:

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que en relación a este acápite, la sentencia concluyó que ‘para determinar cuales son los OAECA (organismo de la administración del Estado con competencia ambiental) que deben participar de una evaluación, se debe verificar si existe alguna atribución –específica o general– en las respectivas leyes orgánicas o en otro cuerpo legal que pueda asociarse directamente con la protección del medio ambiente o alguno de sus componentes que se vea eventualmente afectado por el proyecto, lo cual es sin perjuicio de las atribuciones legales que digan relación –directa o indirectamente– con la preservación de la naturaleza, o el uso y manejo de algún recurso natural’ y que, si bien, ‘el Gobierno Regional como la Seremi de Desarrollo Social, excedieron sus competencias en algunas de sus actuaciones, porque el primero solicitó un análisis integral de la disponibilidad del servicio de transporte público y el segundo realizó apreciaciones relacionadas a los problemas de circulación en las calles y al flujo vehicular’, en el marco jurídico de lo resuelto, se decidió que ‘dichos vicios no fueron considerados esenciales por parte del Tribunal, entre otras razones, porque: i) no se extienden a la totalidad de las observaciones contenidas en los pronunciamientos cuestionados, estando las demás dentro de su marco de actuación; ii) fueron considerados por la Comisión de Evaluación como antecedentes «a mayor abundamiento» para calificar desfavorablemente el proyecto; y, iii) la RCA desarrolla entre los literales a) y f) los fundamentos principales de la decisión, donde se alude a otros antecedentes’, razón por la cual no se configura la causal invocada, porque efectivamente sus opiniones en su carácter de tal, como lo razona el Tribunal Ambiental, corresponden a un elemento más, que tuvo la autoridad ambiental para resolver, pero que no conllevan una infracción que amerite la nulidad de lo decidido, porque aun prescindiendo de las mismas, igualmente, del resto de la prueba aportada y analizada por la sentencia se advierte que se habría arribado a igual conclusión, esto es, que el proyecto en comento no era viable ambientalmente”

TRIGÉSIMO OCTAVO: Que, entonces, no resulta caprichosa la vinculación con el medio humano que efectúa el Director del Servicio de Evaluación Ambiental

	<p>para analizar la DIA, pues se trata de un elemento mínimo que el interesado debe incorporar, puesto que, éste importa, también, estudiar la manera como un proyecto o actividad afecta directamente o indirectamente en un área determinada, lo que no sólo se refiere a aspectos físicos, sino que necesariamente debe abarcar aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que se verán afectadas por el proyecto y que no es un elemento privativo de aquellos que requieren un EIA. En este orden de ideas, no se debe perder de vista lo ya señalado en relación con la comuna en que se pretendía la construcción del proyecto habitacional donde es de conocimiento público que se han construidos megaproyectos, que por falta de Plan Regulador, han intervenido negativamente el desplazamiento y la calidad de vida de las personas, no solo de las que habitan en estos edificios, sino que también los vecinos que se ven afectados por la sobrepoblación, de manera que la sentencia efectuó un análisis, para concluir lo resuelto, no develándose infracción alguna.</p>			
<p>Decisión</p>	<p><i>En el primer fallo:</i> rechazado. <i>En el segundo fallo:</i> se declara inadmisibile el recurso de casación en la forma y se rechaza el recurso de casación en el fondo.</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 846 474 940"> <p>Resumen del comentario</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 940 474 1003"> <p>Carolina Helfmann M.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1003 474 1098"> <p>Sentencias Destacadas 2019</p> </td> </tr> </table>	<p>Resumen del comentario</p>	<p>Carolina Helfmann M.</p>	<p>Sentencias Destacadas 2019</p>	<p>Este trabajo tiene por objeto analizar las sentencias de la Corte Suprema roles N° 5.468-2018 y N° 7.610-2019, ambas emitidas en relación con los denominado “guetos verticales” en la comuna de Estación Central. La primera de estas sentencias se encuentra referida al reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la I. Municipalidad de Estación Central por las observaciones realizadas al anteproyecto de edificación de la propiedad ubicada en calle Toro Mazote N° 315. A través de la misma, se emiten consideraciones en cuanto a la integración e interpretación de la normativa urbanística y el control de tutela o supervigilancia sobre los actos administrativos urbanísticos.</p> <p>La segunda sentencia, por su parte, se pronuncia sobre la impugnación de una sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en relación con la evaluación ambiental de uno de estos proyectos inmobiliarios. En este último caso, los aspectos de mayor relevancia dicen relación con la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan decisiones contradictorias dentro de un mismo procedimiento administrativo; el rol de los principios de congruencia y motivación, y confianza legítima, así como los aspectos que pueden ser considerados en relación con las declaraciones de impacto ambiental.</p>
<p>Resumen del comentario</p>				
<p>Carolina Helfmann M.</p>				
<p>Sentencias Destacadas 2019</p>				