

Santiago, dos de julio de dos mil veintiuno.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de su considerando cuarto, el que se elimina.

Y teniendo en su lugar presente:

Primero: Que, en lo que importa al recurso, cabe tener presente que, en estos autos, la sociedad Bodegas San Francisco Limitada se dirige en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Antofagasta, por haber desestimado la reposición intentada en contra del Ordinario N° 908 de fecha 4 de agosto de 2020, mediante el cual se emite pronunciamiento acerca del uso de suelo previsto para la zona E12 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta.

Segundo: Que constituyen hechos de la causa, los siguientes:

1) El 2 de febrero de 2020, la sociedad Bodegas San Francisco Limitada ingresó a la Dirección de Obras de la Municipalidad de Antofagasta, una solicitud de anteproyecto de edificación de obra nueva, expediente N° 12509, la cual, a propósito de lo informado por la Dirección General de Aeronáutica Civil, requirió el pronunciamiento de la SEREMI de V. y U. acerca del uso de suelo permitido para el terreno donde se ubica el proyecto a desarrollar.



2) En tales condiciones, la recurrente solicitó el pronunciamiento de la SEREMI de V. y U. de la Región de Antofagasta, respecto de la procedencia del emplazamiento de edificaciones destinadas a almacenamiento y bodegaje en la zona especial E12 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta.

3) Mediante el Ordinario N° 908 de 4 de agosto de 2020, dicha autoridad se pronunció sobre el uso de suelo previsto para la zona en consulta, descartando la posibilidad de desarrollo del proyecto en dicha zona, dada la incompatibilidad asociada al uso de suelo, cuestión que más tarde fue reafirmada al ser desechada la reposición interpuesta en su contra por la empresa recurrente.

4) El lugar en el que se emplaza el proyecto se encuentra dentro de la llamada Zona E12 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta.

Tercero: Que la materia de estos autos se relaciona directamente con la aplicación de las normas que forman parte del derecho urbanístico, que es definido como el conjunto de disposiciones que busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad. Así, se ha referido que la rama en estudio constituye "un sistema cuyo objeto son aquellos principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se



desarrollan en el suelo urbano y rural" ("Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", Eduardo Cordero Quinzacara, RDUCN vol.22 no.2 Coquimbo 2015).

Tal rama del derecho pertenece al Derecho Público-Administrativo, sin embargo, tiene una serie de características propias que permiten determinar una fisonomía particular. Se ha dicho: "su contenido no sólo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que se integran en una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que la dan una identidad singular: regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa" (ob. cit. vid).

Cuarto: Que la normativa aplicable en la especie se encuentra contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza que constituye su reglamento.



El artículo 1° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece: "Las disposiciones de la presente ley, relativas a planificación urbana, urbanización y construcción, y las de la Ordenanza que sobre la materia dicte el Presidente de la República, regirán en todo el territorio nacional".

A su turno, el artículo 2° prescribe: "Esta legislación de carácter general tendrá tres niveles de acción: La Ley General, que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción. La Ordenanza General, que contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los standards técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos. Las Normas Técnicas, que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la Ordenanza General. Las normas técnicas de aplicación obligatoria deberán publicarse en internet y mantenerse a disposición de cualquier interesado de forma gratuita".



En tanto, el artículo 1.1.2 de la Ordenanza define a las normas urbanísticas como todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de esta Ordenanza y del Instrumento de Planificación Territorial respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones o en esta Ordenanza, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación.

Quinto: Que, en aquello que interesa al recurso en estudio, es importante destacar el artículo 57 de la LGUC, según el cual:

"El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las



construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito”.

A su vez, la Ordenanza define el “uso de suelo” en el artículo 1.1.2 entendiéndolo por tal el “conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones”.

Luego, acorde con lo dispuesto en el apartado 2.1.24 del mismo cuerpo normativo, se reconocen distintos usos de suelo agrupados en seis tipologías diversas, a saber, residencial, equipamiento, actividades productivas, espacio público, área verde e infraestructura, siendo en este caso de interés la última de las tipologías mencionadas.

En particular, este tipo de uso de suelo se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinadas, entre otros, a: “Infraestructura de transporte: tales como, vías y estaciones ferroviarias, terminales de transporte terrestre, recintos marítimos o portuarios, instalaciones o recintos aeroportuarios, etc.”, según se lee del artículo 2.1.29 de la citada Ordenanza.

Por su parte, el Plan Regulador Comunal de Antofagasta (PRCA), como instrumento encargado de definir los usos de suelo de cada zona, reconoce dentro de las distintas zonificaciones de que se compone el espacio geográfico comunal, las denominadas “Áreas Especiales”, definiéndoles



como "áreas planificadas que en razón de su especial destino o naturaleza, están sujetas a restricciones de diverso grado en cuanto a su urbanización y edificación". Dentro de las múltiples áreas que comprenden dicha particularidad, se contempla la "zona E12" identificada como "Zona de Protección Aeropuerto Morro Moreno", la cual "corresponde a los terrenos exclusivos destinados como área de seguridad del aeropuerto Cerro Moreno. En ellas se reconoce el uso actualmente existente y **aquellos usos complementarios a sus instalaciones** de acuerdo a las normativas del servicio correspondiente" (las negritas son nuestras) Todo ello según se lee de los artículos 47, 48 y 52 del PRCA.

Sexto: Que uno de los elementos esenciales en materia de urbanismo, es la Planificación Urbana, que busca regular el desarrollo de los centros urbanos, de acuerdo a los criterios que, en una época y tiempo determinado, son indispensables para el desarrollo comunal, regional o nacional.

Así, es indispensable señalar que, según se desprende de la normativa antes transcrita, existen niveles jerárquicos entre los cuerpos normativos que constituyen el derecho urbanístico, encontrándose en la cúspide de la pirámide normativa la Ley General de Urbanismo y Construcciones, luego, en un segundo nivel, luego, el



Decreto Supremo N° 46 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que constituye el reglamento que complementa y desarrolla a la ley antes referida. A continuación, prosiguen los instrumentos de planificación territorial: a)- Plan Regional de Desarrollo Urbano; b) Plan Regulador Intercomunal; c) Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen; d) Plan Seccional. Estos Instrumentos de Planificación Territorial tienen una naturaleza reglamentaria, son vinculantes para los órganos de la Administración como para los particulares.

Por ello, atendidos los términos de la controversia de autos, interesa destacar, por una parte, que el Plan Regulador Comunal es el instrumento que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, mientras que, desde esa misma perspectiva, es claro que el uso de suelo delimita las actividades permitidas al interior de un predio, cuya asignación fluye a partir de características físicas pero al mismo tiempo también funcionales, en aras, desde luego, de ocupar el espacio geográfico de manera ordenada, racional y en consonancia con su capacidad física, razón por la que la creación de instrumentos básicos, valgan como ejemplos, la zonificación y la clasificación, ha tornado posible normar de manera adecuada el uso y destino de los espacios.



Séptimo: Que, asentadas las ideas anteriores, corresponde ahora avocarse a los problemas de interpretación que son señalados por la actora en el recurso en estudio, que se relacionan con las posibilidades de uso de suelo prevista en el instrumento de planificación territorial, en tanto, a juicio de la recurrida, el emplazamiento de edificaciones con destinación de almacenaje y bodegaje no resulta posible en la zona E12, en los términos que describe el artículo 52 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta.

Para dilucidar tal materia, se debe atender a las reglas de interpretación de la ley, contenidas en los artículos 19 a 22 del Código Civil, normas que establecen como método de interpretación la asistencia al elemento gramatical, lógico, histórico y sistemático, para efectos de desentrañar el verdadero sentido de una disposición.

En esta materia, el artículo 19 del Código Civil establece que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu, conteniéndose en tal disposición el elemento gramatical que determina que deba atenderse al significado las palabras utilizadas por el legislador. En efecto, para determinar el sentido de la ley, se debe establecer si se trata de vocablos definidos por el legislador, palabras de carácter técnico o, en su defecto, de uso general. En este



último caso, según se ha señalado por esta Corte, se debe atender al significado que otorga el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Lo anterior es relevante toda vez que la palabra "complementario" o la expresión "usos complementarios", no han sido definidos por el legislador, pues no se encuentra dentro de los vocablos contenidos en el artículo 2.1.1 de la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones. Tampoco es posible establecer que sea una palabra de uso técnico especial, que determine su interpretación conforme a lo que señalan los expertos en la ciencia o arte. Por el contrario, es evidente que la utilización del término "complementario" se realizó atendiendo a su sentido natural y obvio, toda vez que lo que busca la norma es incorporar aquello que resulte ser concordante al servicio correspondiente.

Pues bien, según el significado otorgado por la Real Academia de la Lengua Española, "complementario", que proviene de complemento, significa "que sirve para completar o perfeccionar algo". Así, parece inconcuso que, si bien las características de la particular zona en estudio, permiten concluir que se trata de una zona con un uso específico, el que, corresponde al uso de suelo de infraestructura de transporte exclusivamente aeroportuaria, no es menos cierto que, la permisividad para desarrollar



“usos complementarios” a sus instalaciones, no puede ser soslayada.

En este aspecto, atendida la naturaleza intrínseca de las actividades desarrolladas en el recinto aeroportuario, entre las cuales se encuentra no sólo el transporte de pasajeros sino de mercaderías, resulta ser consustancial a su desarrollo el almacenaje de mercadería y otras especies análogas, cuestión que, sin duda, es plausible de concebir como un uso complementario a la instalación de que se trata, de tal suerte que, al no reconocerlo de ese modo, la autoridad administrativa ha realizado un razonamiento erróneo, toda vez que el significado de la palabra “complementario”, deviene en aquello que resulta ser adicional o accesorio, en orden a completar o perfeccionar una cosa, situación que se condice con la propuesta de anteproyecto presentada por la recurrente, dada la complementariedad entre la actividad a desarrollar por ésta y la destinación natural de las instalaciones aeroportuarias.

Octavo: Que, en esta materia, el análisis que se realiza se aviene además con el elemento sistémico, toda vez que del examen del Plan Regulador Comunal de Antofagasta, es posible vislumbrar que lo que se ha querido es permitir el desarrollo urbano de manera ordenada y racional, estableciendo en pos de dicho afán determinadas



restricciones o limitaciones de uso y destino de los espacios, mas no de manera absoluta en la mayor parte de los casos, tal como sucede en la especie, puesto que, tal como se adelantó, la especialidad de un uso determinado en la zona de que se conoce, no impide a todo evento que se pueda destinar dicho suelo al desarrollo de usos complementarios de las instalaciones aeroportuarias, como ocurre en el caso de las edificaciones con destino de bodegaje.

En este punto del análisis, es posible concluir que el anteproyecto se aviene con los términos del artículo 52 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta, permitiendo, excepcionalmente, el desarrollo de un destino complementario a las instalaciones aeroportuarias y en caso alguno modifica las disposiciones previstas en los artículos 2.1.28 y 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Noveno: Que sabido es que la naturaleza de las normas que conforman el derecho urbanístico, determinan la exigencia de una interpretación restrictiva, sin embargo, la ejecución del anteproyecto a ser desarrollado por la recurrente, con miras a la implementación de un objeto específico, no implica una exégesis ampliada, al punto de modificar la norma contenida en el artículo 52 del PRCA, sino que, por el contrario, se limita a reconocer en dicho



anteproyecto la complementariedad que el mismo regulador permite.

Décimo: Que, aclarado lo anterior, se debe recalcar que en la especie, el anteproyecto que se estudia, cumple las exigencias previstas en la norma antes consignada, cuestión que ha sido desconocida en el acto impugnado, puesto que a través de tal decisión se inhibe el emplazamiento de una edificación que en ningún caso se encuentra al margen de la normativa vigente. Es más, se entrega por la recurrida una interpretación del aludido artículo 52 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta, en relación al artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que excede la pretensión del legislador y el ámbito de limitaciones que la propia autoridad comunal pretendió establecer, dado que necesariamente lo complementario a una actividad debe entenderse como aquello que permite desarrollarla y mal se puede entender que se pueda realizar transporte de mercaderías sin contar en las inmediaciones con espacios destinados al bodegaje, lo cual resulta tan natural que no se requiere efectuar, al efecto, una extensa hermenéutica.

Undécimo: Que, así, el acto censurado en autos vulnera, en consecuencia, el derecho de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, toda vez que establece un



tratamiento distinto entre quienes en condiciones similares pueden desarrollar una actividad en una zona que la normativa sectorial lo permite, y el actor, que ha visto alterada dicha determinación sin que se hayan hecho valer elementos de juicio suficientes que expliquen semejante decisión.

Duodécimo: Que, en virtud de lo razonado, el recurso de protección será acogido.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de ocho de abril de dos mil veintiuno, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta, y, en su lugar, se decide que **se acoge** el recurso de protección deducido por la sociedad Bodegas San Francisco Limitada y, en consecuencia, se deja sin efecto la Resolución Exenta N° 538, de 28 de octubre de 2020, expedida por la SEREMI de V. y U. de la Región de Antofagasta, así como también el Ordinario N° 908 de 4 de agosto de 2020 dictado por la misma autoridad administrativa acerca del uso de suelo previsto para la zona E12 del Plan Regulador Comunal de Antofagasta.

Acordada con el voto **en contra** de los Ministros señor Muñoz y señora Ravanales, quienes fueron del parecer de



confirmar el fallo en alzada en virtud de sus propios fundamentos.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco y de la disidencia, sus autores.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 28.745-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Enrique Alcalde R. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Alcalde por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.



En Santiago, a dos de julio de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

