

Santiago, once de febrero de dos mil veinticinco.

Vistos:

Se reproduce el fallo en alzada, con excepción de sus fundamentos octavo y noveno, que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y, además, presente:

Primero: Que en estos antecedentes, rol de esta Corte Suprema N°51.401-2024, el Club Palestino y la Sociedad Deportes Palestina S.A. dedujeron recurso de amparo económico en contra de la Municipalidad de Las Condes, calificando como ilegal y arbitraria la Resolución Sección 8ª N°233, dictada el 25 de abril de 2024 por su Dirección de Obras (en adelante, "la DOM"), que ordenó la paralización de los trabajos de traslado de canchas deportivas que se desarrollaban al interior del Estadio Palestino hasta la obtención del necesario permiso de edificación, decisión que privaría a las actoras del legítimo ejercicio de su derecho a ejercer una actividad económica lícita.

Segundo: Que la adecuada comprensión de la controversia exige reseñar los siguientes hechos que constan en el expediente electrónico:

a. El Club Palestino y la Sociedad Deportes Palestina S.A. son propietarias y administradoras del Estadio Palestino, ubicado en Av. Presidente Kennedy N°9351, comuna de Las Condes. En dicho inmueble se emplaza



un Club House, el Colegio Olimpo, un Centro de Eventos y diversas canchas deportivas, según consta en los permisos de edificación N°111/1972, 113/2011, 352/2015 y 79/2017;

b. A comienzos de 2024, los recurrentes iniciaron obras de traslado de las canchas del Estadio Palestino, con la finalidad de ubicarlas en su interior, sin exposición a la vía pública. El objetivo de aquella iniciativa consistía en evitar actos de acoso, hostigamiento e insultos xenófobos por parte de transeúntes y vecinos, así como la generación de ruidos hacia el exterior;

c. El 18 de marzo de 2024, respondiendo a la denuncia de un vecino por ruidos molestos, la DOM realizó una fiscalización en las dependencias del Estadio Palestino, constatando la ejecución de "obras menores";

d. Los días 18 y 22 de abril de 2024, el jefe del Departamento de Inspección de la DOM remitió correos electrónicos a la gerencia del Estadio Palestino, requiriendo acompañar los planos y antecedentes de las obras en ejecución;

e. El 23 de abril de 2024, personal de la DOM efectuó una segunda fiscalización, constatando que las obras se encontraban "notoriamente más avanzadas", consistiendo ellas en: **(i)** la variación en cantidad, tipo y superficie de las canchas, respecto a lo aprobado en el



permiso de edificación N°113/11; **(ii)** la construcción de nuevos cierres o divisiones entre canchas, con postes de iluminación que requieren cimientos; **(iii)** la construcción de obras civiles de carácter estructural, como muros de contención en dos sectores del predio; **(iv)** la demolición de la cancha de patinaje, con presencia de excedentes de losa de hormigón; **(v)** la construcción de un terraplén de movimiento de tierra, con material compactado por maquinaria especial; **(vi)** un área con desnivel, donde se construiría un muro de contención; **(vii)** un área con alteración del nivel inicial del terreno, generando desnivel con la construcción del muro de contención en base a albañilería armada de bloques de vidrio comprimidos; **(viii)** la construcción de un terraplén en base a capas compactadas, donde se apreciaba la presencia de dos máquinas retroexcavadoras y un rodillo compactador; **(ix)** la construcción de un muro de contención en base a albañilería armada de bloques de vidrio comprimido; y, **(x)** el necesario movimiento de tierra, con entrada y salida de camiones desde y hacia la vía pública;

f. El 25 de abril de 2024, la DOM dictó la Resolución Sección 8ª N°233, que ordenó la paralización de las obras hasta la obtención del necesario permiso de edificación que las autorice, instruyendo, además, la implementación de las medidas de mitigación



correspondientes. Fundó la medida suspensiva en no encontrarse, los trabajos, en alguno de los casos de excepción previstos en el artículo 5.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "OGUC");

g. El 2 de mayo de 2024, con ocasión de una nueva denuncia ciudadana, la DOM efectuó una tercera fiscalización en el Estadio Palestino, verificando que, pese a la paralización, continuaba la ejecución de trabajos en el "sector zanja" del nuevo muro de contención, por trabajadores y un capataz a cargo. Asimismo, existía presencia de una máquina retroexcavadora con su operario. El mismo día, la DOM cursó la denuncia respectiva, dirigida al Juzgado de Policía Local de Las Condes, poniendo en conocimiento del tribunal el incumplimiento de la orden de paralización;

h. El 4 de mayo de 2024, a instancia de vecinos, la DOM efectuó una cuarta fiscalización en el Estadio Palestino, sin encontrar faenas en curso; y,

i. El 9 de mayo de 2024, debido a una nueva denuncia ciudadana, la DOM de Las Condes ejecutó una quinta fiscalización, constatando que continuaba la construcción del muro de contención, pese a la orden de paralización. El



mismo día, la DOM cursó una nueva denuncia dirigida al Juzgado de Policía Local de Las Condes.

Tercero: Que, en su arbitrio, los recurrentes postulan la concurrencia de los siguientes motivos de ilegalidad y/o arbitrariedad en la Resolución Sección 8ª N°233:

a. La improcedencia de exigir permiso de edificación para la ejecución de las obras de traslado de canchas al interior del Estadio Palestino, por no tratarse de una edificación o urbanización, en los términos del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, "LGUC"), sino de obras no estructurales que no requieren autorización de la DOM y que únicamente deben ser informadas a dicho organismo una vez finalizadas, de conformidad con la circular de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo N°559 (en adelante, "DDU 559"). Resaltan que este criterio fue confirmado por la propia DOM de Las Condes en el correo electrónico remitido a las recurrentes el 18 de abril de 2024, comunicación en la que se indicó que *"los antecedentes del proyecto (planos) deberán ingresar a la Municipalidad una vez finalizadas las obras"*. Argumentan que las nuevas canchas se ubicarán en un área libre, cubierta por el uso recreacional y deportivo que ampara al suelo, según el instrumento de planificación aplicable.



Finalmente invocan lo dispuesto en el artículo 5.1.2 de la OGUC, norma que exime de la obligación de obtener permiso de edificación a aquellas obras *"de carácter no estructural al interior o en la fachada de una edificación... siempre que no impliquen la ampliación de superficie, modificación de la carga de ocupación, cambio de destino o la modificación del destino o actividad"*;

b. La deficiente fundamentación del acto recurrido, en los siguientes aspectos: **(i)** no especificar cuáles serían las obras de construcción paralizadas, qué permisos deben obtener, qué medidas de mitigación se debe adoptar, y qué sanciones arriesga la titular; **(ii)** fundarse en antecedentes falsos, por cuanto la primera denuncia puso en conocimiento de la autoridad municipal la generación de ruidos molestos, externalidad que fue descartada, agregando que, incluso de haber sido efectiva, no existe norma alguna que permita la paralización de las obras por esa razón; y, **(iii)** incurrir en contradicción entre los hechos constatados en las dos primeras fiscalizaciones, pues en la primera oportunidad las obras fueron calificadas como "menores", concluyéndose que no era necesario obtener permiso alguno, para, con posterioridad, modificar dicha calificación y exigir la obtención de un permiso de edificación; y,



c. La afectación del derecho a ejercer una actividad económica lícita, si se considera que de mantenerse la orden de paralización la actora será objeto de un daño económico irreparable e irreversible en su patrimonio, quedando en riesgo el ejercicio de los derechos de sus 4.000 socios, y la continuidad de una cantidad importante de trabajadores y proveedores.

Por lo explicado, solicitó que se acoja el recurso de amparo económico y se deje sin efecto la Resolución Sección 8ª N°233.

Cuarto: Que, por su parte, la recurrida en su informe instó por el rechazo de la acción, acotando, en lo formal, que el acto administrativo impugnado sólo dispuso la paralización de los trabajos ejecutados, sin ordenar clausura alguna ni cuestionar la compatibilidad territorial del proyecto, como erróneamente mencionan las actoras en su libelo.

Acto seguido, recordó que la necesidad de contar con permiso de edificación deriva del enunciado general contenido en el artículo 116 de la LGUC, aseverando, por último, que ninguna de las excepciones contempladas en la ley se configura en la especie. En particular, no serían satisfechos los requisitos de hecho previstos en el artículo 5.1.2 de la OGUC, al haberse constatado la ejecución de obras estructurales, resaltando que la



regulación urbanística exige que las canchas deportivas cuenten con un determinado número de estacionamientos, según su cantidad y envergadura, obligaciones cuyo cumplimiento debe ser verificado por la DOM, previo análisis de la carga de ocupación de la nueva estructura.

Quinto: Que la sentencia apelada rechazó el recurso de amparo económico teniendo para ello en consideración que la acción resulta improcedente, por cuanto la recta interpretación de la Ley N°18.971 lleva a entender que ella sólo ampara al afectado por la vulneración del inciso 2° del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República. A mayor abundamiento concluyó que la controversia planteada por las actoras rebasa los márgenes de este procedimiento cautelar, debiendo el asunto ser discutido en el juicio de lato conocimiento que corresponda.

Sexto: Que, en su apelación, las recurrentes abogan por la procedencia del recurso de amparo económico por vulneración, también, del inciso 1° del numeral 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, reiterando, en lo sustancial, los motivos de ilegalidad y arbitrariedad desarrollados en su libelo.

Séptimo: Que el recurso o acción de amparo económico se encuentra regulado en el artículo único de la Ley N°18.971, y tiene por finalidad que un tribunal de justicia



compruebe la existencia de la infracción denunciada a la garantía constitucional del número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental, precepto que presenta dos aspectos. El primero, consistente en el *"derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen"*; y el segundo, conforme al inciso 2° de esa norma, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, inciso que, también, dispone que tales actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares.

Tal como ha señalado esta Corte Suprema en reiteradas ocasiones, es evidente que el legislador, al establecer el amparo económico en el artículo único de la Ley N°18.971, no hizo distingo alguno en cuanto al ámbito de su aplicación. En efecto, esta garantía constitucional -a la que se le ha llamado de libre iniciativa o de libertad de empresa- es de contenido vasto, puesto que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicios, señalando la doctrina que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica,



personalmente o en sociedad, organizadas en empresas, en cooperativas o en cualquier otra forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad. Así, se ha dicho que: *"La obligación de no atentarse en contra de la garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda autoridad, sino también a otros particulares que actúan en el ámbito de la economía nacional. Una persona, natural o jurídica, que desarrolla una actividad económica dentro de la ley, sólo puede salir de ella voluntariamente o por ineficiencia empresarial que la lleva al cierre o a la quiebra. Pero es contraria a esta libertad, y la vulnera, el empleo por otros empresarios de arbitrios, como pactos, acuerdos, acciones y toda clase de operaciones que tengan por objeto o den o puedan dar como resultado dejar al margen de la vida de los negocios a quien esté cumpliendo legalmente una tarea en la economía del país"* (Enrique Evans de la Cuadra, 'Los Derechos Constitucionales' Tomo II, pág. 318)." (Corte Suprema, Rol N°34.390-2016).

Octavo: Que, de este modo, yerra el tribunal a quo al rechazar el recurso en análisis por improcedente, debiendo procederse al análisis de los asuntos de fondo propuestos por las partes.

Noveno: Que, para cumplir con tal objetivo, resulta útil recordar que el Capítulo II de la LGUC, titulado "De



la ejecución de obras de urbanización, edificación e instalaciones complementarias”, regula, en su párrafo 1º, “Los permisos”, y establece, en su artículo 116, que: “La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General”.

En el mismo sentido, la OGUC, en su título V “De la Construcción”, norma los permisos de edificación y sus trámites, señalando, en su artículo 5.1.1, que en todos aquellos casos en los que se requiera construir, reconstruir, reparar, alterar, ampliar o demoler un edificio, o ejecutar obras menores, se requerirá del permiso de la DOM que corresponda.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, entrega a la DOM la función de dar aprobación de los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación, así como el otorgamiento de los permisos correspondientes.

Del tenor de las normas expuestas se concluye que la regla general es que toda construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o



rurales, requerirán, a petición del propietario, del permiso de la DOM. Sin embargo, la propia LGUC y su Ordenanza contemplan ciertas excepciones, conforme a las cuales no se requiere la obtención de dicho permiso para la ejecución de ciertos tipos de obras.

Cabe precisar que cuando la ley se refiere al permiso lo hace respecto de las actividades que lo requieren, pero no lo define, por lo que la doctrina ha entendido que estamos frente a un *"...concepto amplio, que incluye tanto la aprobación de subdivisiones, urbanizaciones y construcciones en general, existiendo una suerte de género en el vocablo edificación, mientras que urbanización, subdivisión y construcción serían las especies"*, conceptualizándolo como *"aquella autorización formal y escrita que otorga el director de obras municipales competente, que permite realizar obras de construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales si, de acuerdo con los antecedentes acompañados por el peticionario, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas y se efectúa previamente el pago de los derechos que procedan"* (FUENTES MONDACA, Óscar: *"Invalidación de los permisos de edificación. Criterios de la jurisprudencia"*. Revista Chilena de la Administración del Estado, N°4, 2020, p. 26).



Volviendo sobre las excepciones contempladas en el ordenamiento jurídico a la obligación de obtención del permiso de edificación, el artículo 5.1.2 de la Ordenanza establece que esta autorización no será necesaria para la realización y/o ejecución de ciertas obras, entre las que incluye las *"1. Obras de carácter no estructural al interior o en la fachada de una edificación existente las cuales pueden incluir la modificación de instalaciones o de tabiques no soportantes, siempre que no impliquen la ampliación de superficie, modificación de la carga de ocupación, cambio de destino o la modificación del destino o actividad"*.

Es importante señalar que este numeral fue incorporado por el Decreto N°13 de 2022, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que modificó la OGUC agregando este tipo de obras a las que ya estaban eximidas de contar con un permiso.

El decreto mencionado también introdujo modificaciones al artículo 1.1.2 del cuerpo reglamentario citado, variando ciertos vocablos, como los términos *"alteración"*, *"obra menor"*, *"reconstrucción de una edificación"* y *"reparación"*; e incorporó las definiciones de *"edificación existente"*, *"cambio de destino"* y *"modificación del destino o actividad"*.



Respecto de "obra menor", señaló que éstas son: "Obras al interior o en la fachada de una edificación existente que no alteran su estructura, y que implican el aumento o disminución de la carga de ocupación; el cambio de destino o la modificación del destino o actividad; y las ampliaciones que se ejecuten por una sola vez o en forma sucesiva en el tiempo, hasta alcanzar un máximo de 100 m² de superficie ampliada". Para entender cabalmente aquella definición, es necesario hacer presente que, de acuerdo con el artículo citado, "edificación existente", es el "edificio que cuenta con permiso y recepción definitiva o aquel construido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N°4.563"; "edificio" es "toda edificación compuesta por uno o más recintos, cualquiera sea su destino", y, en lo que interesa al caso concreto, "elemento de estructura" es "todo elemento resistente u orgánico de una construcción, como cimientos, muros soportantes, suelos, pilares, techumbres, torres y otros análogos".

Décimo: Que, a la luz del bloque normativo reseñado en el motivo que antecede, es posible concluir que las canchas o instalaciones deportivas abiertas pueden estar sujetas a la obligación de obtener un permiso de edificación. Ello ocurrirá cuando cuenten con uno o más de los elementos estructurales ya enumerados.



Así, teniendo en cuenta que en el caso del Estadio Palestino el traslado de las canchas incluye, a lo menos, la construcción de cierres o divisiones, postes de iluminación, cimientos y muros de contención, así como la remoción de lozas de hormigón, se desprende, con claridad, que se está en presencia de obras estructurales que se encuentran sujetas a la obligación de obtener un permiso de edificación, por lo que es exigible a la recurrente el respecto de las normas legales que regulan dicha actividad.

Undécimo: Que, resuelto lo anterior, resta señalar que, siendo pacífico que las actoras no contaban con la autorización ya mencionada, la DOM se encontraba habilitada para disponer la paralización de las obras, por así permitirlo el artículo 5.1.21, numeral 1° de la OGUC, norma que expresa: *"El Director de Obras Municipales podrá ordenar la paralización de la ejecución de las obras en los siguientes casos: ... 1. Si la obra se estuviere ejecutando sin el permiso correspondiente..."*.

Duodécimo: Que lo antes concluido no se ve alterado por la falta de especificación, en el acto reclamado, de las obras paralizadas, pues los elementos estructurales que han sido identificados forman una unidad funcional con otras partes que eventualmente no reúnen tal característica, integrándose a un único conjunto de



equipamiento deportivo. Del mismo modo, del tenor del libelo se desprende que las recurrentes conocen cabalmente cuál es la autorización exigida, pesando sobre ellas el deber de diseñar e implementar las medidas de mitigación necesarias para evitar las externalidades negativas que se pretende cautelar.

Por otro lado, tampoco es correcto afirmar que el procedimiento de fiscalización se ha originado en antecedentes falsos, por cuanto no se ha desmentido que la causa del ruido denunciado eran los trabajos de construcción desarrollados al interior del Estadio Palestino, de manera tal que, por más que su emisión no superase la norma aplicable, lo cierto es que la ausencia del necesario permiso de construcción constituye un hallazgo inevitable que habilitaba -y obligaba- a la DOM a ejercer la potestad que la ley le confiere.

Finalmente, incluso de entender que la DOM incurrió en un cambio de criterio luego de la segunda fiscalización, tal variación encuentra suficiente justificación en las nuevas constataciones efectuadas en terreno, siendo dable resaltar que los cuestionamientos a la integridad de los informes de fiscalización efectuados en estrados por el apoderado de los recurrentes no constituyen una alegación susceptible de ser resuelta en esta sede, especialmente cuando no se ha negado que las obras que se mencionan y



grafican en tales documentos fueron efectivamente ejecutadas.

Décimo Tercero: Que, corolario de todo lo dicho, la decisión de primera instancia, en cuanto dispuso el rechazo de la acción de amparo económico, debe ser confirmada, por no concurrir las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución denunciadas en el libelo.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 19 N°21 de la Carta Fundamental, y en el artículo único de la Ley N°18.971, **se confirma** la sentencia apelada, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante Sra. Ruíz.

Rol N° 51.401-2024.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y Sr. Diego Simpértigue L. y por los Abogados Integrantes Sr. Eduardo Gandulfo R. y Sra. Andrea Ruíz R. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Carroza por estar con feriado legal y el Abogado Integrante Sr. Gandulfo por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





BCLYXSERHXT

En Santiago, a once de febrero de dos mil veinticinco, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

