



**FACULTAD DE DERECHO**  
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

# **ESTABILIDAD JURÍDICA DEL PERMISO DE EDIFICACIÓN**

**Teoría y Jurisprudencia**

**Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Rodrigo Hernán Oses Díaz**

**Profesor guía: Pablo Alarcón Jaña**

**Santiago de Chile**

**Abril, 2021**

## **TABLA DE CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla de contenido</b>	2
<b>Dedicatoria</b>	4
<b>Agradecimientos</b>	5
<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo I: El permiso de edificación municipal</b>	
1.- Historia del derecho urbanístico en Chile.	7
1.1.- Derecho urbanístico en sentido amplio: legislación a partir de 1874.	8
1.2.- Derecho urbanístico en sentido estricto: legislación a partir de 1929.	12
2.- Tramitación del permiso de edificación municipal.	15
2.1.- Derecho municipal: administración y actos administrativos urbanísticos.	18
2.2.- Principios rectores de la materia en estudio.	22
3.- Sanciones impuestas por incumplimiento y vicios del procedimiento.	24
3.1.- Razones de carácter técnico.	25
3.1.1.- Paralización de obras.	26
3.1.2.- Congelamiento del permiso de edificación.	26
3.1.3.- Caducidad del permiso de edificación.	27
3.2.- Razones de carácter jurídico.	28
3.2.1.- Revocación.	29
3.2.2.- Invalidación.	30
4.- Procedimiento y competencia ante eventuales reclamaciones.	33
4.1.- Reclamo de ilegalidad municipal.	36

4.2.- Reclamo administrativo ante el SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	38
4.3.- Recurso de protección por vulneración de derechos.	39
4.4.- Solicitud de pronunciamiento de Contraloría General de la República.	40
5.- Comentarios preliminares.	42
<b>Capítulo II: Análisis jurisprudencial administrativo y judicial.</b>	
6.- Objeto del Análisis Jurisprudencial.	44
6.1.- Reclamo de ilegalidad municipal: Santa Cruz Eyzaguirre Juan y otros con Municipalidad de Vitacura.	45
6.2.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Suksa Limitada con Municipalidad de Estación Central.	48
6.3.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Suksa Limitada con Seeger (Director de Obras Municipales de la comuna de Estación Central).	52
6.4.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Dalmacia Limitada con Municipalidad de Estación Central.	56
6.5.- Juicio sumario de reclamación: Desarrollo Inmobiliario Bellavista S.A. con Municipalidad de Recoleta.	61
6.6.- Reclamo de ilegalidad municipal: Mesko Torres Verónica y otros con Director de Obras de la Municipalidad de Ñuñoa.	71
7.- Jurisprudencia de la Tercera Sala de la Excma. Corte Suprema en materia urbanística.	77
<b>Conclusiones.</b>	81
<b>Bibliografía.</b>	85

## **DEDICATORIA**

*A mi familia y amigos.*

*A todos aquellos profesionales involucrados con el derecho urbanístico, esperando que este trabajo sea de gran ayuda para todos ellos.*

## **AGRADECIMIENTOS**

***Profesor, Pablo Alarcón Jaña***

*Por todo el conocimiento entregado durante mi periodo de formación académica y, en especial durante la etapa de investigación de la presente tesis.*

***Profesora, Angela Arenas Massa***

*Por su tiempo y dedicación, especialmente en estos tiempos difíciles.*

***Profesor, Cristobal Osorio Vargas***

*Por su tiempo y buena voluntad de orientar mi trabajo.*

***Decano, Ignacio Covarrubias***

*Por impartir justicia.*

*Y a todos aquellas personas que de una u otra forma estuvieron presentes en este periodo de trabajo e investigación, no exenta de dificultades, pero finalmente enriquecedora.*

*Gracias.*

## INTRODUCCIÓN

El trabajo investigativo que a continuación se presenta al lector, corresponde a la Estabilidad Jurídica del Permiso de Construcción. El objeto del análisis tiene por finalidad abordar los criterios en torno a los cuales se ha paralizado o invalidado determinados permisos de edificación. Lo anterior representa el origen a cierta creencia de incerteza e inestabilidad que atenta contra la actividad económica ligada a la construcción. De igual forma, todos aquellos organismos de la Administración del Estado involucrados en el tema, son abordados con sus respectivas competencias tanto de fiscalización, control y conocimiento de controversias.

El contenido de la investigación se divide en dos capítulos, el primero de ellos trata desde historia del urbanismo, el permiso de edificación propiamente tal, ciertos principios, formas de impugnación y protección del acto administrativo que da origen a su otorgamiento. La información recién mencionada, tiene por finalidad entregar al lector el conocimiento necesario y claro para su entendimiento, mientras que, en el segundo capítulo, se abordará una selección de jurisprudencia judicial, que en algunos de los casos, se encuentra relacionada a la jurisprudencia administrativa, emanada de la Contraloría General de la República. No obstante lo anterior, al finalizar el segundo capítulo, se expone un resumen de la jurisprudencia judicial más relevante de los últimos tiempos emanada de la Tercera Sala de la Excma. Corte Suprema, para dar paso finalmente a las conclusiones del trabajo.

Es importante señalar que la planificación de la presente tesis fue dividida en dos capítulos, por razones de explicación y análisis, dado que el tema de estudio corresponde a una disciplina técnica como es el urbanismo, por tanto, su funcionamiento y regulación jurídica necesariamente deben ser abordadas, antes de pasar al capítulo II correspondiente al análisis jurisprudencial, que refleja el contenido anteriormente estudiado. De esta forma, el presente trabajo busca entregar al lector un conocimiento claro del tema tan controversial y poco estudiado hasta la fecha.

## CAPÍTULO I : EL PERMISO DE EDIFICACIÓN MUNICIPAL.

### 1.- Historia del derecho urbanístico en Chile.

El urbanismo como disciplina orientada a configurar el espacio público<sup>1</sup>, surge propiamente tal a partir del año 1930 en Chile. Anteriormente, la regulación sobre esta materia era escasa, de carácter amplio, enfocada sólo en la ordenación del espacio urbano, sin considerar aspectos más sustanciales como los que considerará el urbanismo de sentido más estricto que surge a partir de los primeros años del siglo XX, consolidándose en un derecho urbanístico integrado a partir de los años 30. Las razones de la demora sobre la regulación en comento se relacionan con la situación económica y social que vivía nuestro país, no obstante aquello, los desastres naturales como diversos terremotos e incendios, obligaron a ordenar y crear el camino a esta nueva disciplina.

A partir de la consolidación de la República y hasta ya entrado el siglo XX, Chile continuaba sin una planificación urbanística que permitiera el crecimiento ordenado y armónico de las ciudades, situación distinta era lo que ocurría en ciudades extranjeras como en La Plata - Argentina, donde se planificó cada detalle de urbanización, considerando espacios verdes para mantener ventilada y cómoda dicha ciudad. Nuestro país, en cambio, vió nacer el urbanismo de forma forzada a partir de los fenómenos migratorios internos del campo a la ciudad, en donde quienes se trasladaban buscaban un mejor futuro, que en principio saturó y obligó a plantear mejoras sociales como la creación de ciertos espacios para vivienda llamados Cités o también conocidos como Le Cité, del francés, y que dice relación con la *“pequeña ciudad”*. Las circunstancias en que surgen estos Cités obedecen a la satisfacción de viviendas para todos aquellos nuevos residentes de las grandes ciudades, especialmente Santiago, dichas viviendas fueron ocupadas por campesinos recién llegados, que buscaban un mejor futuro para sus familias. No obstante, la situación habitacional y

---

<sup>1</sup> Corte Suprema Causa rol N° 6755 - 2019. *“Considerando décimo: Que, en este contexto, resulta pertinente recordar que el Derecho Urbanístico es definido como “el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación”, (“Derecho Urbanístico”, Ramón Parada, editorial Marcial Pons, Madrid, 1999, página 2) y es una rama del Derecho Público Administrativo”. (...)*

urbanística no queda resuelta del todo, serán los diversos daños originados a partir de terremotos, los que impulsan el reordenamiento de las ciudades chilenas, para más tarde unificar la materia en una norma vigente para todo el territorio de la nación chilena.

La unificación del urbanismo en Chile estará marcada por la relación y reacción social al fenómeno de la industrialización global, primero y de forma amplia, la disciplina urbanística era guiada por la estética europea que inspiraba la creación de parques y edificios públicos, incluso ciertos palacios privados, pero que no se vinculan más allá de la realidad social existente; asimismo, la amplitud y poca precisión sobre la materia sólo discurre en lo referente a derecho común dispuesto por el Código Civil vigente desde 1857, en cuanto al resguardo de la propiedad privada, materia no menos importante que refleja el espíritu e influencia liberal desde los inicios de la República. Será entonces, a partir de la legislación vigente, amplia y centrada en el particular, que surgirá un sentido estricto o integrado del derecho urbanístico<sup>2</sup> que irá poco a poco consolidando sus bases a partir de diversas disposiciones de naturaleza administrativa (municipal) y las respectivas facultades de policía urbana, como función pública, las que serán las bases para la legislación vigente.

### **1.1.- Derecho urbanístico en sentido amplio: legislación a partir de 1874.**

Con las facultades otorgadas a las municipalidades a través de la potestad de policía urbana, fiscalización y control de la función pública de aquella época, destacando la ley de Organización y Atribuciones Municipales de 8 de noviembre de 1854 y de 12 de septiembre de 1887, sumado a las diversas normas dictadas para solucionar el problema urbanístico, sanitario y de orden que va surgiendo en las diversas ciudades, se construyen las primeras bases del urbanismo chileno. No será hasta el año 1891, con la dictación de la Ley de la Comuna Autónoma que mantiene las facultades ya conferidas y, a su vez, entrega nuevas potestades como fijación de límites de ciudades y las condiciones de construcción de nuevos edificios y su relación con el espacio público, que el urbanismo comenzará a

---

<sup>2</sup> Cordero Quinzacara, Eduardo. "La formación del derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al derecho urbanístico integrado". *Revista de Derecho Valdivia*, vol. XXX - N°1- junio 2017. Pág. 128.



tomar forma propiamente tal. Para los efectos de la presente investigación, se abordará de forma sintética, cada una de estas leyes urbanas, tendientes a la configuración de la disciplina urbanística:

<b>LEY</b>	<b>FECHA</b>	<b>REGULACIÓN</b>
Lei sobre apertura i prolongación de calles i paseos públicos en la ciudad de Santiago.	25 de junio de 1874	Soluciona de forma parcial un problema espacial relacionado con el ensanche de calles, altura, ochavamiento y línea de edificación, como también, declaraciones de utilidad pública en determinados sectores de la ciudad para su respectiva expropiación.
Lei sobre transformación de la ciudad de Curicó.	23 de junio de 1875	Consiste en una réplica de la ley dictada para la regulación urbanística en la ciudad de Santiago.
Lei sobre Transformación de la ciudad de Valparaíso.	11 de diciembre de 1876	Regula el ancho de calles y avenidas; altura máxima de edificios; exigencia de determinados materiales para la construcción de edificios; prohibición de construcción de cierto tipo de viviendas como son los ranchos, galpones y techos abiertos, utilizando madero u otros materiales de fácil combustión. Uno de los aportes más interesantes es la creación de nuevos barrios e instalaciones de cierta envergadura, estableciendo un procedimiento de aprobación municipal de planos y especificaciones, con una finalidad sanitaria e

		higiénica. Lo anterior constituye el origen de las autorizaciones previas que darán origen al permiso de urbanización y de edificación.
Lei N°1.887, sobre Trabajos que ordenan ejecutar para reparar daños causados a la ciudad de Valparaíso por el terremoto de agosto de 1906.	6 de diciembre de 1906	Incorpora la obligación de contar con un plano aprobado por la autoridad, estableciendo que las obras se ejecutarán con arreglo a los planos y límites que apruebe el Presidente de la República, oyendo a la municipalidad respecto de las obras de carácter municipal. Lo anterior representa el origen de la técnica de planificación urbana.
Lei N° 2.004, que declara de utilidad pública los terrenos necesarios para la apertura, ensanche i rectificación de las calles de Limache.	10 de setiembre de 1907	Considera la declaración de utilidad pública de determinados terrenos para el ensanche y rectificación de calles; impone a los propietarios la obligación de contribuir al pago de los costos de pavimentación de calles y construcción de aceras frente a su propiedad, considera la cesión gratuita de terrenos.
Lei N° 2.203, que fija las disposiciones a que deberá sujetarse la construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de calles de la ciudad de Santiago.	7 de setiembre de 1909	Regula la construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de calles de la ciudad de Santiago; consolida la existencia de un plano que debe ser aprobado por la municipalidad para el trazado de calles, plazas y avenidas e insiste en fijar

		anchura mínima de las calles de la ciudad, esto, 15 metros entre las líneas de construcción de ambos lados; establece la exigencia de permiso para edificar, como forma de control preventivo para el cumplimiento de la normativa; declaración general de utilidad pública para llevar a efecto la transformación de Santiago.
Lei N° 2.196, sobre Transformación de la ciudad de Talca.	17 de setiembre de 1909	Refuerza la exigencia del permiso municipal de edificación y reconstrucción de edificios en los costados de calles, plazas y otros bienes nacionales de uso público; fija los límites urbanos de la ciudad y establece el trazado de las nuevas calles, señalando además, el ancho que tendrá cada una de ellas.
Lei N° 2.297, sobre la transformación i reconstrucción de la ciudad de Valdivia.	9 de marzo de 1910	Dispone la prohibición de construcción de nuevos barrios sin que estos hayan sido aprobados con sus respectivos planos por la municipalidad; obligación de obtener un permiso de edificación para construir al costado de calles, plazas y otros bienes de uso público; declaración de utilidad pública de todos aquellos terrenos necesarios para la transformación de la ciudad.
Lei N° 2.658, sobre la construcción de edificios i la apertura, ensanche,	13 de junio de 1912	Utiliza criterios de las leyes anteriores para la planificación mediante

<p>unión, prolongación o rectificación de calles, avenidas i plazas públicas en la ciudad de Concepción.</p>		<p>planos; establece la obligatoriedad del permiso de edificación para nuevos barrios o la construcción al costado de calles, plazas u otros bienes nacionales de uso público y fija además, el límite urbano; impone al propietario la carga de urbanizar, pavimentar calles, construcción de alcantarillado, iluminación, agua potable y sus respectivas aceras.</p>
<p>Lei sobre Organización i Atribuciones de las Municipalidades.</p>	<p>28 de enero de 1915</p>	<p>La creación de nuevos barrios queda sujeta a la aprobación municipal; regula en detalle la cesión gratuita, transformando en una carga del propietario la urbanización; existe una mayor precisión sobre la urbanización (pavimentación, iluminación, entre otras). Considerada una ley marco sobre atribuciones generales de las municipalidades en materia de urbanización y creación de nuevos barrios.</p>

### **1.2.- Derecho urbanístico en sentido estricto: legislación a partir de 1929.**

La regulación urbanística parcial a nivel nacional marcada por la ordenación del espacio urbano, como consecuencia de daños causados por sismos e incendios, como también por efectos de la migración, poco a poco dio paso a lo que se conocerá posteriormente como derecho urbanístico integrado, relación entre diversas normas y técnicas de control. Si bien su concepción comienza con la industrialización y migración de campesinos a las grandes urbes de la época, no será sino hasta el año 1929, que recién podemos decir que el derecho

urbanístico se encuentra asentado en normas que fijan un criterio único y de vigencia nacional sobre planificación previa, uso y asignación del suelo, conformación de un estatuto para los propietarios en relación con cada clase de suelo, sumado además, al control previo, esto es, permisos y autorizaciones. En atención a lo anterior, la entrada en vigencia de normativa complementaria y propiamente tal que regule la materia, conforma lo que se conoce como derecho urbanístico en sentido estricto. A continuación se expone de acuerdo a los criterios que importan para la presente investigación, un breve resumen de dicha normativa:

<b>LEY</b>	<b>FECHA</b>	<b>REGULACIÓN</b>
Ley N° 4.563 sobre construcciones antisísmicas.	14 de febrero de 1929	Permiso de edificación en localidades que tengan más de 5.000 habitantes; crea el cargo de Director de Obras Municipales; en ciudades de más de 20.000 habitantes considera la elaboración de anteproyecto de transformación de la ciudad; faculta a las municipalidades a emitir bonos con el objeto de generar fondos que paguen las indemnizaciones correspondientes a expropiaciones de terrenos declarados de utilidad pública.
Ley General sobre Construcciones y Urbanización y su Ordenanza, aprobada mediante el DFL N° 345.	30 de mayo de 1931	Dispone reglas sobre la construcción de edificios, permisos, inspecciones; en urbanización, especifica la línea de edificación, altura y aspecto exterior de edificios, creación de barrios y apertura de calles; expropiaciones y sanciones.
DFL N° 224 del Ministerio	5 de agosto de 1953	Ordena la planificación y

de Hacienda, que fija el Texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización.		urbanización, dispone que el uso y la edificación debe ir acompañado de planificación previa dictada por la autoridad; incorpora la figura del plan regulador comunal e intercomunal.
DFL N° 458 Ley General de Urbanismo y Construcción.	13 de abril de 1976	Sistematiza la regulación existente a la fecha, considera la planificación urbana, límites urbanos, uso del suelo, subdivisión y urbanización del suelo, renovación urbana, expropiaciones, permisos de edificación, sanciones, entre otros; por primera vez se fija el objeto de la regulación urbanística; establece niveles de acción a nivel nacional, regional, intercomunal y comunal.

Como hemos visto, la creación del derecho urbanístico en Chile está marcada como en todas las demás naciones, por fenómenos culturales y sociales propios de la evolución del ser humano, si bien en sus inicios aparece como una regulación de emergencia y a simple vista precaria, será la base de lo que posteriormente se conocerá como integración o sistematización de esta disciplina relacionada íntegramente con el derecho de propiedad como garantía constitucional, por ende, crea estabilidad jurídica. No obstante lo anterior, una de las incorporaciones más importantes y que dicen relación con el objeto de la presente investigación, es la obligatoriedad de contar con un permiso de edificación de obras, sumado además a que este debe ser emitido por la Dirección de Obras Municipales, entidad pública dependiente de la Municipalidad respectiva que cumple una función desconcentrada en la satisfacción de necesidades públicas, como parte del fin propio de la Administración del Estado.

## **2.- Tramitación del permiso de edificación municipal.**

La presente investigación tiene por objeto el análisis de los actos administrativos emitidos por la Dirección de Obras Municipales (en adelante DOM), departamento técnico dependiente de la Municipalidad respectiva, y el cual es dirigido por el Director de Obras Municipales, (en adelante Director), quien en consideración al cargo que detenta y al conocimiento técnico que requiere, debe velar por la correcta aplicación de la Ley de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y demás disposiciones asociadas a la materia como los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

De acuerdo a los preceptos de la Ley de Urbanismo y Construcciones, quien se encargará de la correcta interpretación técnica de la ley, es la División de Desarrollo Urbano<sup>3</sup> (en adelante DDU), departamento dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Asimismo, se encomienda la labor fiscalizadora de las normas urbanísticas a las respectivas Seremis de Urbanismo y Construcción regionales y la ejecución de las normas a la DOM respectiva.

En atención a su labor fiscalizadora de los actos de la Administración Pública, Contraloría General de la República (en adelante CGR), ha entendido que cuenta con determinadas facultades que permitirían su intervención para conocer y juzgar, situación que se encontraría amparada por lo que conocemos como autotutela administrativa<sup>4</sup>; no siendo la regla general, igualmente encuentra aplicación en nuestro derecho nacional. Las razones esgrimidas apuntan a su potestad de control sobre los actos de la Administración Pública, situación que no es del todo clara, puesto que el legislador ha conferido esta facultad interpretativa a la DDU y su respectiva fiscalización a las Seremis. No obstante aquello, de igual forma CGR ha tramitado controversias de esta naturaleza, argumentando que

---

<sup>3</sup>Artículo 4 inc. primero, DFL N°458. "Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. (...)

<sup>4</sup>Enteiche Rosales, Nicolás. "La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile". *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, año 21 - N° 2, 2014. Pág. 145 - 146.

previamente debe iniciarse un procedimiento invalidatorio, considerando ciertos principios de orden público como son la buena fe y legalidad en su actuar, dictación y conservación del referido acto jurídico.

La estabilidad en la práctica para los casos de controversia jurídica ha dado pie a confusiones, puesto que la Excma. Corte Suprema, ha señalado que CGR no cuenta con la potestad suficiente para invalidar actos administrativos de esta naturaleza; por tanto, de ser efectiva tal intervención, se estarían vulnerando ciertos derechos constitucionales como el derecho de propiedad del art. 19 N° 24 de la Carta Fundamental, en cualquiera de sus manifestaciones. Para el caso en estudio, se abordará sobre derecho de propiedad corporal e incorporal, específicamente, aquellos casos que digan relación con el otorgamiento de permisos; igualdad ante la ley art. 19 N° 2; art. 19 N° 3 inc. quinto, que resguarda el debido proceso<sup>5</sup>, todos del mismo cuerpo legal, garantías constitucionales que serían conculcadas por parte de la administración, en atención a la relación desigual dada la verticalidad que existe entre el particular con la Administración del Estado.

Actualmente, nuestra legislación se encontraría al debe en materia de urbanismo, puesto que no existe una norma expresa que disponga sobre cuál será el organismo encargado de resolver tal situación, razón que ha dado paso a diversas formas de actuación, como lo son los reclamos de ilegalidad municipal, presentados en contra del Director y el departamento que dirige DOM; recurso de protección sobre garantías constitucionales, argumentando en este caso, la protección al derecho de propiedad, entre otros derechos; solicitud de pronunciamiento ante CGR correspondiente al camino administrativo, amparado en principios como la buena fe, legalidad y confianza legítima en la actuación de la Administración del Estado.

Como parte del desarrollo urbano de las ciudades, las respectivas Municipalidades tienen por función ejercer la potestad administradora comunal, conferida expresamente por

---

<sup>5</sup> *Causa roles C.S. 10.658 - 2019 / 3027 - 2018 / 47.610 2016.*



mandato constitucional<sup>6</sup>. Asimismo, conforme lo dispone el artículo 5 del D.F.L. N° 458<sup>7</sup> (en adelante L.G.U.C.), las Municipalidades son las encargadas de aplicar la legislación referente a materias de urbanismo y construcción. A partir de criterios como el número de habitantes que tiene una comuna, la Municipalidad podrá fusionar sus departamentos, en función de optimizar recursos y mejorar la atención a la comunidad. En otros casos, como en los que se centra esta investigación, las Municipalidades cuentan con un departamento independiente DOM, encargado de ejercer la función pública en comento.

El área o departamento específico encargado de dictar el permiso de edificación respectivo, será la DOM, que es dirigida como lo señala la L.G.U.C., en su artículo 8<sup>8</sup>, por un profesional afín a la materia, requisito claramente señalado en el inciso final del artículo 24 de Ley N° 18.695 *“Quien ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil”*; en concordancia de funciones, la L.G.U.C., en su artículo 5 señala que *“A las municipalidades corresponderá aplicar esta ley”* (...); de igual forma, el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, señala entre las funciones del Director velar por el cumplimiento de las disposiciones de urbanismo y construcción, aprobar las fusiones, subdivisiones y modificaciones de predios en áreas urbanas y rurales eventualmente, aprobar anteproyectos y proyectos de urbanización, otorgar permisos, fiscalizar las obras en construcción, recibir y autorizar obras, cumpliendo estas con las disposiciones sobre la materia.

Por tanto, en razón de la profesión que detenta y su respectivo carácter técnico, sumado, además, a la distancia teórica y práctica del derecho, se ha dado paso a una serie de

---

<sup>6</sup> Artículo 118 inc. quinto Constitución Política de la República. *“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades”*. (...)

<sup>7</sup> Art. 5 D.F.L. N° 458. *“A las municipalidades corresponderá aplicar esta ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos, debiendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones”*.

<sup>8</sup> Art. 8 inc. primero, D.F.L. N° 458. *“En todas las Municipalidades se consultará el cargo de Director de Obras, que deberá ser desempeñado por un profesional con título universitario”*.

cuestionamientos técnico – jurídicos que han puesto en el debate la permanencia en el tiempo del derecho que emana del acto administrativo que confiere el permiso de edificación, afectando sustancialmente al derecho de propiedad o derechos adquiridos por parte del particular afectado.

De igual forma, los permisos de edificación se han visto envueltos en una serie de controversias, existiendo una doble vía para conocer sobre los asuntos materia de reclamación, como el reclamo de ilegalidad municipal del artículo 151 de la Ley N° 18.695, presentando ante el Alcalde y en caso de disconformidad, el superior jerárquico será la Corte de Apelaciones respectiva; por otro lado tenemos, según disponen los artículos 12 y 118 de la L.G.U.C., la reclamación ante la Seremi correspondiente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ambos, pueden ser presentados de forma paralela, el primero se relaciona con arbitrariedades y el segundo, tiene por objeto clarificar diferencias de naturaleza técnica. Sumado a lo anterior, nos encontramos con el recurso de protección, con las oportunidades e instancias procesales correspondientes<sup>9</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, toda resolución emanada de la Municipalidad, Corte respectiva o Seremi, será sólo declarativa, debiendo el agraviado iniciar un proceso judicial, para que sea el tribunal respectivo quien dictamine y pondere los perjuicios causados<sup>10</sup>.

### **2.1.- Derecho municipal: administración y actos administrativos urbanísticos.**

La función municipal corresponde a la puesta en marcha de lo que es la esencia de la Administración Pública, esto es, satisfacer necesidades de la comunidad para cumplir así

---

<sup>9</sup> Valenzuela Paravic, Paulina (1991 - 1992). *Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XIV, P. 114. “El derecho de propiedad, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica y la igualdad ante la ley, que entre sus postulados está el derecho a una igual aplicación de la ley, frente a la igualdad de condiciones, son las tres principales garantías constitucionales que pueden verse menoscabadas por efecto de actos u omisiones ilegales o arbitrarias de un DOM y en que tenga intervención un permiso de construcción”.

<sup>10</sup> Valenzuela Paravic, Paulina (1991 - 1992). *Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XIV, P. 121. “En consecuencia, -según lo expuesto por la Doctrina Administrativista- el Estado (en nuestro caso el Municipio) deberá responder por todos aquellos hechos materiales o actos ilícitos que derivan en un mal funcionamiento del servicio público, una deficiente organización, o una actuación defectuosa, inoportuna o abstenida”.

con el mandato constitucional de promover el bien común<sup>11</sup>. En concordancia a lo anteriormente señalado, el artículo 1° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala en su inciso segundo (...) *“cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”*. Mandato que se ve reflejado claramente en el funcionamiento de la DOM, como parte del desarrollo de actividades económicas, pero también a la luz de lo señalado en nuestra Carta Fundamental, garantizando el íntegro desenvolvimiento de los grupos intermedios<sup>12</sup> a nivel comunal, permitiendo a estos el desarrollo de actividades del rubro inmobiliario y otras actividades relacionadas a la construcción, como parte también del libre ejercicio de actividades comerciales y empresariales de carácter lícito, encaminadas a generar empleo, estabilidad y progreso.

Respecto al cumplimiento de la función pública, las Municipalidades estarán sujetas a las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, pero también a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo N°19.880<sup>13</sup> y, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575, sin perjuicio de la aplicación de otras leyes que regulan materias de orden público y privado.

Corresponderá entonces a la DOM respectiva, dictar el acto administrativo urbanístico requerido, tendiente a dar inicio al proyecto de construcción planificado por el particular. El acto en comento, corresponde a una resolución, que en virtud de lo dispuesto en el art. 12 inc. cuarto, de la Ley N°18.695 corresponde a un decreto alcaldicio, y que por delegación

---

<sup>11</sup> Art. 1 inc. cuarto CPR. *“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”*.

<sup>12</sup> Art. 1 inc. tercero CPR *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*.

<sup>13</sup> Art. 2 inc. primero, Ley N° 19.880 *“Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También se aplicarán a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades”*.

de poder, corresponderá entonces al Director dictar el acto requerido<sup>14</sup>. A partir del otorgamiento del permiso de construcción, habrá que distinguir en qué calidad ingresa al patrimonio del solicitante, pues eventualmente este permiso será provisorio como sucede en los casos de anteproyectos, y en otros tendrá un carácter patrimonial<sup>15</sup>, emanado del permiso propiamente tal, en los casos en que la obra presente avances, será acreedora de incorporar las respectivas recepciones parciales definitivas de avances en las obras<sup>16</sup>.

Dentro de las funciones que la ley asigna al Director, podemos señalar que corresponderá cumplir con aquellas funciones relacionadas al estudio de los antecedentes, emitir certificados de informaciones previas, autorizar solicitudes de anteproyectos, conferir los permisos de edificación, conocer sobre reclamaciones que se susciten durante las faenas y otorgar la recepción final de ellas. Todas estas funciones deben estar dentro de la legalidad dispuesta por las leyes que rigen la materia como el D.F.L. N° 458; Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); los respectivos Instrumentos de Planificación Territorial (IPT); y, en caso de encontrarse ante algún vacío legislativo, será la DDU del Ministerio de Vivienda y Urbanismo la encargada de subsanar dicho requerimiento.

Cabe señalar que la DOM tendrá un plazo de 30 días para resolver desde la presentación de la solicitud del acto administrativo urbanístico, y ante la negativa de la DOM, el interesado

---

<sup>14</sup> Art. 24, letra a) N°2 "Dar aprobación a los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación y otorgar los permisos correspondientes, previa verificación de que éstos cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>15</sup> Causa rol CS N°25.784 - 2016. "VIGÉSIMO: (...) Tales actos anteriores, como el Certificado de Informes Previos, Autorización del Anteproyecto y particularmente los Permisos de Edificación, como todo acto administrativo, se erigen en una garantía de certeza jurídica para el administrado en tanto gozan de "una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia", como lo dispone el artículo 3° de la Ley N° 19.880. Por tal razón, estando tales actos plenamente vigentes han permitido que la parte actora haya incorporado a su patrimonio el derecho adquirido a ejecutar las obras de que da cuenta el Proyecto Inmobiliario tantas veces referido, tal como lo dejó consignado el fallo atacado por la presente vía".

<sup>16</sup> Art. 144 inc. primero, D.L.F. 458. "Terminada una obra o parte de la misma que pueda habilitarse independientemente, el propietario y el arquitecto solicitarán su recepción definitiva por la Dirección de Obras Municipales. Sin perjuicio de las recepciones definitivas parciales, habrá, en todo caso, una recepción definitiva del total de las obras".

podrá recurrir ante la Seremi correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo<sup>17</sup>. De esta forma, la función de la Administración del Estado cumple su función fiscalizadora, pero por sobre todo, aquella para la que ha sido creada, impartir justicia distributiva<sup>18</sup>.

Los actos administrativos, concretamente los de carácter urbanístico, son dictados por el Director, conforme a la disposición del artículo 116 del D.F.L. N°458<sup>19</sup>, y corresponden en gran parte a solicitud del interesado como acto favorable para el desarrollo de un proyecto; pero, en algunos casos puede ser dictado a petición de un tercero interesado o de la propia Administración como acto de gravamen. En el primer caso, las razones apuntan a intereses de la comunidad relacionados a materias de tránsito, contaminación, entre otras, constituyendo necesidades sobrevinientes o de interés público; y, en el segundo caso, corresponderá a la Municipalidad dictar un acto administrativo de carácter reglado, propio de sus funciones, por incumplimiento a lo autorizado o por infracciones a derecho, debidamente identificadas por el Director.

---

<sup>17</sup> Art. 118 inc. tercero, D.F.L. N° 458 “Si cumplidos dichos plazos no hubiere pronunciamiento por escrito sobre el permiso o éste fuere denegado, el interesado podrá reclamar ante la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La secretaria Regional Ministerial, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la recepción del reclamo, deberá solicitar a la Dirección de Obras Municipales que dicte su resolución, si no se hubiere pronunciado o evacue el informe correspondiente en el caso de denegación del permiso”. (...)

<sup>18</sup> Corte Suprema, causa rol N° 6832 - 2017. “Considerando sexto: Que el reclamo de ilegalidad es una acción contenciosa administrativa especial consagrada por nuestro legislador en términos amplios, con el objeto de controlar la legalidad de la actuación de los funcionarios municipales, razón por la que se concede para impugnar actos administrativos u omisiones en las que aquellos incurran, que, según se expuso en el fundamento anterior, pueden agravar a un ciudadano particular o afectar los intereses generales de la comuna, siendo relevante precisar que el principal fin de esta acción es tutelar los derechos e intereses legítimos de aquellos”.

<sup>19</sup> Art. 116 inc. primero, D.F.L. N° 458 “La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición 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”.

## **2.2.- Principios rectores de la materia en estudio.**

Por disposición constitucional, todo acto dictado por la Administración del Estado debe ser tendiente a dar cumplimiento estricto al principio de supremacía constitucional.<sup>20</sup> En virtud del principio señalado, cada uno de los requerimientos administrativos tendrá que cumplir lo dispuesto en la ley respectiva, no obstante lo anterior, nos encontramos inevitablemente ante un principio de cumplimiento personal, inherente al ser humano y el cual rige nuestro destino ante la sociedad, tales pretensiones nos harán acreedores de derechos y obligaciones bajo el alero de la buena fe, principio que cumple un rol decisivo en cuanto a la estabilidad y permanencia de cualquier acto requerido a la autoridad competente y que, al estar presente en toda actuación personal, podrá o no ser parte del criterio de credibilidad por parte de la Administración Pública en la conservación del acto en comento. Asimismo, el principio de confianza legítima, será la contraparte del administrado y que tendrá una esfera de gran relevancia en caso de ser vulnerado por invalidación de permisos, constituyendo la garantía sobre la solicitud y entrega de dicha autorización.

Como ya se ha señalado, la supremacía constitucional está presente desde los inicios de nuestra vida republicana, pero tal sujeción sólo ha sido la evolución de lo que antaño se estableció como cesión de una parte de nuestra voluntad para crear un bien mayor llamado Estado, que nos garantice y proteja en nuestros derechos patrimoniales, personales y sociales.

La buena fe estará presente de inicio a fin, por tanto, cualquiera sea la actuación viciada, la sanción de esta será la nulidad de derecho público<sup>21</sup> dispuesta por nuestra Ley Fundamental.

---

<sup>20</sup> Art. 6 inc. primero, C.P.R. "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República".

<sup>21</sup> Soto Kloss, Eduardo (2012): "Derecho Administrativo Temas Fundamentales". XVI La Nulidad de derecho público en el derecho chileno. Editorial Legal Publishing Chile, pp. 517 "De allí que sea inconstitucional pretender que este precepto (artículo 7° inciso 3° en relación con sus incisos 1° y 2° precedentes) no fuera aplicable a algún acto de alguna autoridad estatal y pudiera, en consecuencia, escapar a su imperatividad y operatividad directa (artículo 6° inciso 2°). Bajo esta disposición está tanto el acto constituyente que lo viola, como cualquier acto legislativo o de órgano parlamentario (lato sensu), jurisdiccional, administrativo y contralor que lo contraviene. Y dentro del ámbito jurisdiccional, administrativo o contralor cualquiera sea la "jerarquía" del autor del acto, sea Presidente de la República, o de cualquier órgano (unipersonal o

La juridicidad, en cambio, apunta a la interrelación de diversos principios cuyo objetivo se cumple en la dictación de actos favorables solicitados a petición del interesado; la legalidad de éstos estará dada por las leyes que regulan la materia en estudio, que para el caso concreto disponen de sanciones tan severas como la invalidación o la nulidad, pero así como imponen un castigo a la luz de los hechos viciados, también protegen y amparan en el tiempo la propiedad que de estos actos administrativos urbanísticos emana.

La propiedad es uno de los mayores bienes jurídicos protegidos en la actualidad, y ello apunta a razones tan diversas como lógicas. Asimismo, el libre ejercicio de actividades económicas en pos del progreso de la nación, sustentan la seguridad y certeza jurídica que debe mantener cada uno de los actos firmes que emanan de la Administración del Estado. Será entonces labor de los organismos fiscalizadores, como la Seremi respectiva, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, velar por el cumplimiento de la normativa vigente y también, de resolver controversias que sean presentadas ante la DDU. En concordancia con lo anterior, el principio de contradictoriedad<sup>22</sup> será el fundamento para solicitar el pronunciamiento de CGR, en cuanto a reclamaciones de carácter administrativo.

La respectivas entidades de control y fiscalización, sujetas al cumplimiento de los principios de legalidad, estabilidad y conservación de estos actos ante cualquier escenario desfavorable, ya sea para el particular como para la Administración del Estado, debe ajustarse a derecho. Por lo anterior, las razones que pueden ser invocadas tendrán siempre como principios rectores, los ya mencionados, por lo que no en todos los casos ésta será susceptible de verse afectada, puesto que el requirente haciendo uso de herramientas como

---

*colegiado), jerarca o funcionario administrativo con potestades normativas (propias o delegados), sea cualquier juez u órgano jurisdiccional (unipersonal o colegiado), sea cualquier órgano contralor. y Dentro de cualquier función, cualquier acto, cualquiera sea su naturaleza, sea "ley" (en cualquiera de sus especificaciones), sea "acto de órgano parlamentario" (Cámara de Diputados, Senado), sea "resolución judicial" (en cualquiera de los diversos tipos que asume), sea "acto contralor" (en cualquiera de la variada tipología que ésta asume). / "Cualquier" acto de "cualquier" órgano del Estado que infrinja el artículo 7° se encuentra sujeto al efecto que establece si inciso 3°: "es nulo".*

<sup>22</sup> Art. 10 inciso 2° Ley N°19.880. "Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria".

la legalidad y confianza legítima que dicta la legislación vigente, podrá fundamentar su pretensión, centrada en las respectivas actuaciones por parte de la Administración del Estado, dando cumplimiento a las disposiciones de la Ley N°19.880 sobre procedimiento administrativo y también de aquellas que regulan esta materia, como lo es el D.F.L. N° 458 y su respectiva O.G.U.C., sin olvidar el resto de normativa administrativa como los Instrumentos de Planificación Territorial y pronunciamientos de la DDU.

### **3.- Sanciones impuestas por incumplimiento y vicios del procedimiento.**

Corresponde ahora, analizar aquellas causales que ponen término al permiso de edificación. Por razones técnicas, propias del área de la construcción, las circunstancias atienden a criterios como suspensión temporal y, además, a circunstancias asociadas a la caducidad por inactividad de la obra. Por otro lado, tenemos las causales de razonamiento jurídico, que son aquellas que dan origen a la controversia, materia de la presente investigación, destacando la invalidación por razones procedimentales y la revocación como parte de las excepciones a la regla y también, como limitación al nacimiento de un eventual derecho por privilegiar el bien común.

No obstante lo anterior, las causales tanto técnicas como jurídicas estarán sujetas a la interpretación que se realice por parte de la DDU y su correcta aplicación en la DOM, entidades que tienen por misión dar cumplimiento a las normas sobre la materia en comento. Estos criterios emanados de la DDU, posteriormente son interpretados por la DOM y es acá donde comienza la incerteza que atenta directamente contra la estabilidad de los actos que regulan la materia, específicamente al ser el Director el encargado de dictar el acto que dará inicio al proyecto requerido. Cabe señalar que las autorizaciones de la DOM, no sólo apuntan al permiso inicial propiamente tal, sino que también son sujeto activo en lo que respecta a solicitudes de certificados de informaciones previas, solicitudes de anteproyectos, proyectos propiamente tales y ampliaciones de proyectos.



Al referirnos a la DOM como sujeto activo en la materia de estudio, corresponde dentro de su labor desconcentrada, ejercer aquellas funciones para las cuales ha sido creado, función que se complementa con el espíritu de nuestra legislación, en dar fiel y oportuno cumplimiento a las necesidades públicas, pero también respetar el derecho conforme a las normas de carácter público que por su esencia persiguen el cumplimiento del bien común. Será entonces claro que es el primer órgano en ser llamado a paralizar o decretar cambios en caso de detectar irregularidades y, de igual forma, la escala jerárquica contempla la distribución de funciones, puesto que es la DDU quien fija los criterios y es la DOM la encargada de ejecutarlos, contemplando para cada caso las instancias respectivas ante posibles reclamaciones.

Es a partir del camino anteriormente descrito, que cualquier cambio de criterio puede afectar sustancialmente un permiso de edificación. Por esta razón, habrá que distinguir entre cuáles son las causales que dan derecho a la autoridad administrativa para suspender un permiso, alegar razones de caducidad, dictar un acto revocatorio por una autorización previamente solicitada y además, identificar el fundamento jurídico para esta causal e invalidar autorizaciones otorgadas conforme a derecho. Como también, identificar en qué casos estos permisos ingresan al patrimonio del particular interesado y bajo qué circunstancias. Corresponde entonces, distinguir entre razones de carácter técnico y razones de carácter jurídico.

### **3.1- Razones de carácter técnico.**

A la luz de la presente distinción y antes de centrarnos en lo que respecta a caducidad del permiso de edificación, se deberá precisar dos estados, independientes y propios de la rama de la construcción, pero que para el caso de no ser cubiertos a tiempo, darán origen a lo que posteriormente será invalidado conforme a derecho, según sea el caso.

### **3.1.1.- Paralización de obras.**

Como primera distinción técnica, se debe señalar que es de toda lógica que la DOM respectiva decida, mediante resolución fundada paralizar la obra en construcción<sup>23</sup>, ante eventuales irregularidades, propias de este tipo de actividades, como por ejemplo la falta de estudios sobre planificación urbana respecto de los servicios que atañen a toda la comunidad o la ejecución de obras en disconformidad a lo requerido, correspondiendo la aplicación estricta de lo que ordena la ley. Esta situación atiende a un criterio técnico y, como tal, se encuentra fuera de la esfera que involucra la discrepancia de criterios que afecta a la presente investigación. Cabe señalar que, la mención a dicha causal sólo corresponde como parte de la aclaración que se debe expresar antes de abordar las razones concretas que han dado origen al presente trabajo.

### **3.1.2.- Congelamiento del permiso de edificación.**

Como segunda distinción técnica, el congelamiento de permisos urbanísticos<sup>24</sup> se fundamenta en razones de carácter público como lo expresa la norma, siendo la modificación pendiente al plano regulador el motivo que justificaría congelar el permiso de construcción ya otorgado. Estos cambios y postergaciones, deben ser informados mediante resolución fundada, pudiendo afectar por un plazo de 3 meses, con posibilidad de prórroga de hasta 12 meses como plazo máximo.

Los dos escenarios recién vistos, apuntan solamente a criterios técnicos y de orden público necesarios para el desarrollo de la actividad de construcción, alejándose de razones jurídicas y actuaciones del particular interesado; por tanto, no revisten controversia alguna.

---

<sup>23</sup> Art. 146 inc. primero “El Director de Obras Municipales, mediante resolución fundada, podrá ordenar la paralización de cualquier obra en los casos en que hubiere lugar a ello”.

<sup>24</sup> Art. 117 inc. primero “Los permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones podrán postergarse hasta por un plazo de tres meses, cuando el sector de ubicación del terreno esté afectado por estudios sobre modificaciones del Plan Regulador Intercomunal o Comunal, aprobados por resolución del Alcalde. Esta postergación deberá ser informada previa y favorablemente por la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

### **3.1.3.- Caducidad del permiso de edificación.**

Como criterio técnico, la caducidad del permiso de edificación estará relacionada jurídicamente con el cumplimiento de un plazo o condición para mantener su vigencia.<sup>25</sup> En cuanto a plazos, dicha modalidad estará asociada íntegramente con la inactividad del interesado en su prosecución, es así como la legalidad propia que emana del plazo al que se encuentra sujeto el permiso de edificación, fija un periodo de tiempo que, eventualmente, puede poner fin a dicho permiso, en circunstancias en que no se cumpla con el tiempo fijado para subsanar errores de tramitación por parte del interesado; mientras que en lo referente a la condición, representa una carga para el solicitante, por tanto, de no cumplir con la obligación que pesa sobre el interesado, los derechos de aquel acto sujeto a modalidad, tendrán como sanción la extinción de beneficios. En ningún caso nos encontramos ante un escenario de ilegalidad o vicios en el acto administrativo, esto por la razones ya mencionadas.

Si bien corresponde a una extinción del acto por causas de inactividad que impiden su vigencia, la extinción estará marcada por la voluntad del peticionario que es acreedor de un acto favorable y para el cual se ha fijado un plazo o condición y, en donde es el propio peticionario, quien no da curso al ejercicio efectivo de su derecho, sujeto por cierto, a alguna de las modalidades asociadas a la institución de la caducidad. Es así como la Administración del Estado, quien es garante del interés público, aplicará esta forma de sanción y extinción anormal de los actos administrativos. Para el caso de estudio, la DOM no interviene, sino que es el propio solicitante quien ha dado espacio a la caducidad.

Como se ha expuesto, la caducidad se relaciona con el cumplimiento de obligaciones condicionales. No obstante lo anterior, previo a dictar el acto terminal que declare la caducidad, el peticionario del acto en discusión tendrá derecho a conocer las razones de tal decisión, por lo que el debido proceso, tipicidad de la causal y culpa en su actuar, deberán estar debidamente justificadas. Cabe señalar que, dicho mecanismo de extinción, busca

---

<sup>25</sup> *Díaz de Valdés Juliá, José Manuel. Enteche Rosales, Nicolás. La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos. Revista ACTUALIDAD JURÍDICA N° 31 Universidad del Desarrollo - enero 2015. Pág. 239.*

proteger el interés general, por las razones ya enunciadas y, que, en caso contrario, de no actuar, favorece, desmedidamente la adquisición de derechos, en contravención a la ley<sup>26</sup>.

### **3.2- Razones de carácter jurídico.**

Dentro de las razones de carácter jurídico debemos señalar dos causales, calificadas como formas anormales de extinción de los actos administrativos, las que han sido reconocidas por la Ley N°19.880 sobre procedimiento administrativo, publicada en el año 2003, específicamente, la revocación dispuesta en el art. 61 y la invalidación, dispuesta en el art. 53 de la ley recientemente citada; asimismo, y de más reciente publicación, en la norma administrativa D.S. N°14 de 30 de septiembre de 2019, que ha venido a ratificar disposiciones ya contempladas en la Ley N°19.880, como también reafirmar la presunción de legalidad, imperio y exigibilidad que emana del acto administrativo en estudio, frente al interés del peticionario.

Cabe señalar que la presunción a la que alude el Decreto Supremo citado, corresponde a lo que ya existía en la ley y que, por tanto, sólo se ha considerado como una réplica de lo dispuesto por la ley de procedimiento administrativo, siendo una declaración más y, que para efectos de seguridad jurídica no deja claro los criterios jurídicos a seguir en la práctica, pese a que en su formulación ha contado con la participación de CGR, no soluciona del todo el problema de incerteza y estabilidad jurídica.

Es importante señalar que los actos administrativos, en virtud de la presunción de legalidad con la que cuentan, desde que son notificados o publicados según sea el caso, adquieren cierta estabilidad que limita o restringe las potestades de revisión por parte de la Administración del Estado. Sin embargo, en ciertas oportunidades, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, aduciendo errores en su dictación o bien, protección sobre el interés común, son susceptibles de ser revisados una vez más por parte de la

---

<sup>26</sup> Flores Rivas, Juan Carlos. "La caducidad de los actos administrativos". *Revista de Derecho* Vol. XXX - N°2 - Diciembre 2017, PP. 225 - 249.

Administración del Estado. Las potestades revisoras con que cuenta la Administración del Estado estarán relacionadas a la revocación e invalidación, respectivamente. De esta forma, se rompe el criterio de la estabilidad jurídica para este tipo de actos, en virtud de las razones ya señaladas.

### **3.2.1.- Revocación.**

Dentro de los motivos que fundamentan la revocación de un acto de esta naturaleza, se atiende a criterios como la discrecionalidad y aquellos de carácter sobreviniente por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. La norma en comento dispone lo siguiente:

*“Artículo 61. Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.*

*La revocación no procederá en los siguientes casos:*

- a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;*
- b) Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o*
- c) Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto”.*

Por tanto, la disposición legal excluye del ámbito de aplicación la revocación de actos favorables, esto es, aquellos que han sido incorporados al patrimonio del peticionario como parte de sus bienes de carácter incorporal<sup>27</sup>. Como ya se ha señalado, la revocación apunta a

---

<sup>27</sup> Díaz de Valdés Juliá, José Manuel. *Enteiche Rosales, Nicolás. La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos. Revista ACTUALIDAD JURÍDICA N° 31 Universidad del Desarrollo - enero 2015. Pp. 247 - 248. “Es claro, por tanto, que nos hallamos frente a un acto administrativo decisorio favorable autorizatorio, mediante el cual el sujeto dotado de potestades públicas faculta al destinatario a ejercer un derecho de propiedad preexistente, del que no puede disfrutar sino hasta que cumpla uno o más requisitos. En otras palabras, el permiso de construcción levanta el obstáculo que impide el libre ejercicio del derecho de propiedad del particular. En efecto, cabe recordar que el “ius aedificandi”, o derecho de construir, constituye una expresión*

dejar sin efecto aquellos actos administrativos válidos, que por motivos de interés general resultan inoportunos para la comunidad<sup>28</sup>.

Una de las visiones que surge de esta institución es la postura subjetiva sobre la revocación, distinguiendo entre revocación en sede administrativa, esto es, aquellas razones de mérito, oportunidad o conveniencia, que al revocar el acto en dicha sede fundamenta su accionar en el interés general; y por otro lado, tenemos la revocación declarada judicialmente, cuyo fundamento será aplicación pura del principio de legalidad.

### **3.2.2.- Invalidación.**

En cuanto a la invalidación de los actos administrativos urbanísticos, esta figura apunta a situaciones contrarias a derecho, por lo que su correspondiente sanción será la eliminación del ordenamiento jurídico. El Art. 53 de la Ley N°19.880, regula tal facultad disponiendo lo siguiente:

*“Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

---

*más de las facultades del dominio y, por tanto, amparada por la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 24. El ejercicio de tal facultad, sin embargo, queda sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos normativos, los cuales se dan precisamente por cumplidos a través del permiso de construcción”.*

<sup>28</sup> FLORES RIVAS, Juan Carlos (2016): “La Potestad Revocatoria de los Actos Administrativos”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 24 N°1, pp. 202 - 203. “(…). El objeto de la revocación no es restaurar la legitimidad violada, sino atender a la conveniencia administrativa, por cuanto la revocación no supone confrontar el acto administrativo desde el punto de vista del principio de juridicidad o de legalidad, sino que implica someterlo al criterio subjetivo de la propia Administración que se encarga de confrontar el acto administrativo con una nueva calificación de interés general, esto es, la conveniencia de otorgar una nueva regulación ante necesidades públicas cambiantes. (...), la potestad revocatoria no se dirija en contra del acto administrativo, sino sobre sus efectos que por una nueva apreciación del interés general han devenido en inoportunos o inconvenientes”.

*La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.*

*El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.*

De esta forma, la Administración Pública podrá, eventualmente y bajo fundamento, volver a revisar un acto dictado bajo su competencia y, la razón esgrimida siempre será la ilegalidad de tal actuación. Asimismo, la disposición recién citada señala que siempre que se decida por el camino de la invalidación, será bajo “*previa audiencia del interesado*”, garantizando de esta forma la defensa que pueda presentar el afectado, respetando la presunción de legalidad y al mismo tiempo, al abrirse a la posibilidad de invalidar el acto, permite al interesado probar lo contrario, por tanto estamos ante el ejercicio de lo que es el principio de impugnabilidad y de contradictoriedad de los actos emanados de la Administración del Estado.

Sumado a lo anterior, el acto invalidatorio no podrá tener efecto retroactivo<sup>29</sup>, ello porque tal como lo dispone el Art. 52 de la Ley N°19.880, la retroactividad sólo opera cuando produce efectos favorables al interesado. Asimismo, la buena fe como principio de aplicación general en nuestra legislación<sup>30</sup>, limita sus efectos, por cuanto estos serán restringidos en caso de probarse la buena fe del solicitante.

Al margen de las instituciones recientemente expuestas, nos encontramos con la nulidad de derecho público, institución que se construye a partir de los artículos 6° y 7° y, también el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución Política de la República. De la disconformidad a derecho que emana de un acto administrativo, el interesado, para el caso

---

<sup>29</sup> Art. 52 ley N° 19.880 “Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”.

<sup>30</sup> Art 707 Código Civil “La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. / En todos los otros la mala fe deberá probarse”.

de estudio hará uso de la revocación o de la invalidación según sea el caso, sin perjuicio de la acción de nulidad que contempla nuestro ordenamiento jurídico para los casos en que se genere algún perjuicio en base a negligencia u omisión por parte de la Administración del Estado<sup>31</sup>.

Respecto a la nulidad de derecho público, no será objeto de estudio en la presente investigación, no obstante, procede realizar un breve comentario a modo de aclaración en lo referente a la intervención de CGR al pronunciarse sobre la revisión de los actos administrativos de la materia en estudio. Dicho órgano no dicta una resolución sancionatoria de carácter administrativo, como tampoco cuenta con la potestad de declarar la nulidad de la misma, sino que, más bien, en virtud de su potestad revisora de los actos de la Administración del Estado, sólo verifica que se cumplan los requisitos de legalidad en su dictación, íntegramente relacionado con el principio de juridicidad, por tanto, como se ha señalado, CGR ordena al emisor del acto primitivo, iniciar un procedimiento tendiente a declarar la invalidación, revocación o caducidad, respectivamente y, en caso contrario excede en sus facultades<sup>32</sup>.

A mayor abundamiento, la nulidad de derecho público apunta a salvaguardar la supremacía constitucional dispuesta en el inciso primero del artículo 6° de la Carta Fundamental. De igual forma, el inciso tercero del artículo 7° de la Ley Fundamental, consagra la nulidad del acto emanada de autoridad no competente, situación que no deja al arbitrio de cualquier órgano de la Administración Pública su utilización, sino que más bien será la declaración judicial, ante tal pretensión anulatoria de derecho público la que deberá pronunciarse al respecto y, esto atiende a razones de seguridad y certeza jurídica, puesto que ningún órgano

---

<sup>31</sup> Soto Kloss, Eduardo (2012): *“Derecho Administrativo Temas Fundamentales”*. XVI La Nulidad de derecho público en el derecho chileno. Editorial Legal Publishing Chile, pp. 505 - 545.

<sup>32</sup> Causa rol 47.610 - 2016 *“Considerando Undécimo: Que en consecuencia, al haber obrado de aquel modo, la Contraloría regional de Valparaíso se apartó del principio de imparcialidad previsto en el artículo 11 de la Ley 19.880 al disponer la invalidación del decreto alcaldicio, con lo cual afectó la garantía constitucional expresada” (...)*.



de la Administración del Estado puede arrogarse jurisdicción sobre esta materia, siendo esto de competencia exclusiva y excluyente de los tribunales de justicia<sup>33</sup>.

#### **4.- Procedimiento y competencia ante eventuales reclamaciones.**

Por mandato constitucional, las municipalidades son las encargadas de ejercer la administración a nivel comunal, para ello cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>34</sup> En virtud de las facultades conferidas por el legislador, la administración comunal será la encargada de conferir los permisos de edificación dictados por el Director de la DOM. Cabe señalar que esta autorización es requisito esencial para proceder al inicio de cualquier obra de construcción de aquellas señaladas por la ley<sup>35</sup>, en caso que el acto administrativo en comento no sea solicitado conforme a derecho por el interesado, el proyecto en construcción no podrá ser regularizado ante la autoridad competente, por lo que el propietario constructor de la obra tendrá aún un grado mayor de responsabilidad por los trabajos efectuados en caso de causar perjuicios a terceros, esto en atención al nivel de conocimiento técnico con el que cuenta, propio de la profesión que desempeña.

Asimismo, como parte del ejercicio de la construcción, los permisos tanto de obra nueva como de reconstrucción o reforma, formarán parte de los respectivos estudios de títulos, conservando de esta forma el historial de la propiedad. Ello porque el inciso séptimo del

---

<sup>33</sup> Soto Kloss, Eduardo (2012): *"Derecho Administrativo Temas Fundamentales"*. XVI La Nulidad de derecho público en el derecho chileno. Editorial Legal Publishing Chile, pp. 515. (...) "habría que decir que frente a un acto nulo el afectado debe resistir su cumplimiento y esa resistencia -aun fáctica si es menester y posible- se ha de traducir luego en interponer la acción de nulidad que le confiere el ordenamiento constitucional (artículo 7° en relación con el artículo 19 N°3), o la acción de nulidad específica que le confiere el ordenamiento, sea constitucional o sea legal, en la materia, sin perjuicio (en cuanto sea procedente) de invocar la protección que le confiere la propia Constitución (artículo 20) e incluso una acción penal si fuere un delito, como v. gr. si se tratase de una prevaricación en el orden administrativo. y teniendo siempre la posibilidad jurídica de solicitar la suspensión judicial del acto impugnado de nulo, in limine como medida precautoria, u orden de no innovar, suspensión que, incluso, la misma ley la acuerda no pocas veces, por el hecho de accionar ante la justicia y que a nivel constitucional viene a ser la regla general" (...).

<sup>34</sup> Inciso cuarto, art. 118 C.P.R. "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

<sup>35</sup> Inciso primero, art. 116 D.F.L. N° 458 "La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición 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 señala la Ordenanza General".

art. 18 L.G.U.C.<sup>36</sup>, dispone que en el caso de obras nuevas o de aquellas adaptadas como viviendas, ante el primer contrato de compraventa que se celebre entre vendedor y comprador, se debe identificar límites, terreno, arquitecto, entre otras.

El fundamento normativo y práctico que sustenta a la DOM corresponde a la relación como organismo encargado de aplicar disposiciones de carácter legal y administrativo relacionadas a la construcción, seguridad, tránsito y salud pública. Su importancia no es baladí; asimismo, la DOM será la encargada de dar inicio a un proyecto desde la emisión de documentos primitivos como el certificado de informaciones previas hasta la recepción definitiva y, en todo este largo camino se crea una relación técnico - jurídica, susceptible no sólo de correcciones y observaciones propias de la construcción, sino que también de reclamaciones de carácter administrativo, contencioso administrativo y civil, según sea el caso en discusión.

La ley Orgánica de Municipalidades dispone que, para efecto de verse enfrentado ante irregularidades, ilegalidades o arbitrariedades, todo aquel, ya sea persona natural o jurídica de derecho privado, podrá presentar un reclamo de ilegalidad municipal, regulado en el art. 151 de la Ley de Municipalidades, la disposición tiene por objeto dar cumplimiento a disposiciones constitucionales del art. 19 N°2 y N°3 inciso primero, de la Constitución Política de la República. De igual forma, el procedimiento de reclamación es parte del proceso al que se orienta la función pública, que es la aplicación de justicia distributiva, previo análisis de cumplimiento de cada uno de los requisitos dispuestos por la autoridad

---

<sup>36</sup> *Inc. séptimo art. 18 L.G.U.C. "El propietario primer vendedor estará obligado a incluir en la escritura pública de compraventa, una nómina que contenga la individualización del arquitecto que realizó el proyecto de arquitectura, del profesional que realizó el proyecto de cálculo estructural, del profesional a cargo de la obra, de los profesionales a cargo de los proyectos de especialidades, así como del inspector técnico de obra (ITO), del revisor independiente de obras de construcción y del revisor del proyecto de cálculo estructural, cuando corresponda, a quienes pueda asistir responsabilidad de acuerdo a esta ley. Tratándose de personas jurídicas deberá individualizarse a sus representantes legales. Las condiciones ofrecidas en la publicidad y la información deberá expresar claramente la superficie total y útil de la o las unidades que se están ofertando, la de sus terrazas, bodegas y estacionamientos. Los planos y las especificaciones técnicas, definitivos, como asimismo el Libro de Obras a que se refiere el artículo 143, se mantendrán en un archivo en la Dirección de Obras Municipales a disposición de los interesados".*

encargada de satisfacer una necesidad pública, de orden normativo y encaminada al desarrollo de este tipo de actividades.

Corresponde señalar que además, el Director de la DOM debe cumplir ciertos requisitos de carácter técnico para postular al cargo directivo. Entre ellos podemos mencionar la calidad profesional, afín a la materia del ejercicio de este departamento, cosa que parece de toda lógica, pero también debe cumplir con ciertos años de experiencia para garantizar la experticia del profesional, cosa no menos importante. Asimismo, la ley encomienda al Director la aplicación de la norma urbanística.

Las funciones que realiza el Director, están reguladas en el art. 9 del D.F.L. N° 458 sobre Urbanismo y Construcciones; normas de carácter administrativo como la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, elaborada por la DDU del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Instrumentos de Planificación Territorial; y, supletoriamente rigen normas de carácter administrativo como la LBPA. Como efecto propio de esta función, el Director tendrá para los casos en que sea procedente, responsabilidad civil, penal y administrativa por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones directivas, con motivo del otorgamiento de permisos, omisiones, vicios e irregularidades sancionadas por ley.

Dentro de la competencia administrativa, el Director cuenta con facultades que permiten cierto grado de independencia en su actuar, como es el otorgamiento de permisos de construcción de carácter urbanístico, los cuales sólo deben cumplir los requisitos dispuestos por la ley, y es el Director quien pondera dichos antecedentes, pues su decisión no debe ser aprobada por ninguna otra autoridad. En atención a lo recién señalado, eventualmente surgirán casos en los cuales más de algún particular considere y crea oportuno, reclamar en contra de las resoluciones dictadas por el Director, aperturando diversas posibilidades en relación al tipo de obra o interés en juego. A continuación, se expondrán las vías tanto

administrativas como judiciales para hacer efectiva la posibilidad del control jurisdiccional<sup>37</sup>.

#### **4.1.- Reclamo de ilegalidad municipal.**

Como ya ha sido expuesto, el Director, para el caso de estudio, será objeto de reclamación ante alguna ilegalidad en el ejercicio de sus funciones. El encargado de conocer dicho reclamo será el Alcalde de la municipalidad respectiva. El procedimiento se encuentra regulado en el art. 151 de la Ley N°18.695 y dispone lo siguiente:

*“Art. 151. Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:*

- A) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;*
- B) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones”.*

La competencia que caracteriza a la DOM sólo se verá afectada al momento de ser interpuesto un reclamo por ilegalidad a petición de parte del agraviado y en dicho caso,

---

<sup>37</sup> Art. 151 Ley N°18.695; art.12 L.G.U.C.; art. 20 C.P.R.;art. 16 Ley N°10.336.

conocerá el Alcalde de la comuna en cuestión. Si el Alcalde no se pronunciare sobre el reclamo en el plazo de 15 días desde la presentación, se entenderá rechazado, y ante su negativa a conocer dicho reclamo o bien en ausencia de respuesta, el superior jerárquico de éste, será la Corte de Apelaciones respectiva, quien conocerá sobre el reclamo de ilegalidad municipal respectivo, para cuyo caso tendrá un plazo de presentación de 15 días, contados desde la resolución que notifique tal situación.

Es así como la actuación administrativa pasa a sede judicial para que sea ésta quien resuelva ante alguna controversia que afecte eventuales derechos adquiridos, transformando la controversia en un procedimiento contencioso administrativo. Como ya sabemos, el otorgamiento de un permiso de construcción corresponderá a un acto administrativo decisorio y favorable, del cual emanan derechos que se incorporan al patrimonio del destinatario o denunciante de autos. A mayor abundamiento, el reclamo de ilegalidad municipal es de carácter objetivo, persigue obtener la declaración de nulidad del acto o de una sanción dictada por la autoridad municipal<sup>38</sup>.

Al ser ingresado un reclamo de ilegalidad municipal ante sede judicial, será la Corte de Apelaciones respectiva la encargada de conocer, juzgar y fallar la controversia, pero la sentencia que sea dictada será, dentro de los plazos judiciales correspondientes, susceptible de ser apelada o recurrida de casación a juicio del recurrente o recurrido, según sea el caso. Con todo, la sentencia definitiva es de carácter declarativo, por lo que el interesado en caso de ver afectado su patrimonio con dicha resolución, tendrá que acudir a los tribunales ordinarios para reclamar la correspondiente indemnización de perjuicios<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Valenzuela Paravic, Paulina (1991 - 1992). *Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal*. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XIV, P. 104.

<sup>39</sup> Art. 2314 del Código Civil "En que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización; sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito".

#### **4.2.- Reclamo administrativo ante SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

Como parte de la investigación, el reclamo administrativo ante la SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no es de los casos más frecuentes, pero no obstante, de igual forma en ciertas controversias pese a que se cumple con todo lo solicitado, el permiso de edificación es denegado.

En atención a lo anterior, la L.G.U.C. en sus artículos 12 y 118 disponen que, para estos casos, el particular interesado podrá recurrir a la SEREMI correspondiente, habiendo cumplido con los plazos señalados en la ley para dichas gestiones y de las cuales no haber obtenido resolución favorable por parte del Director, como también, para solicitar el pronunciamiento de la SEREMI, en caso en que exista algún vacío de la normativa aplicable. Ante tal situación, la SEREMI solicitará los antecedentes necesarios a la DOM recurrida en un plazo de tres días hábiles, solicitando que ésta se pronuncie al respecto o bien que evacue un informe sobre su negativa a otorgar el permiso en cuestión.

Para tales efectos, la SEREMI, ante una denegación presunta o expresa por parte de la DOM<sup>40</sup>, dispone de 15 días hábiles, contados desde que se tiene noticias de dicha resolución, para estudiar los antecedentes y ver la factibilidad de otorgar el permiso de edificación requerido por el interesado. Para estos efectos, será necesario pagar el 50% del valor correspondiente a los derechos municipales. Cabe señalar que el interesado tendrá un plazo de 30 días para actuar, contados desde la denegación del permiso de edificación por parte de la DOM.

Asimismo, el art. 4° de la L.G.U.C., dispone que a la DDU corresponderá interpretar los Instrumentos de Planificación Territorial, los que en concordancia a la O.G.U.C., deben resolver las dudas que se planteen por parte del particular interesado, en los casos en que exista un vacío normativo o bien, discordancia en cómo aplicar la norma.

---

<sup>40</sup> Ver circular ord. N° 0108 de fecha 01 de marzo de 2016, DDU 307.

### **4.3.- Recurso de protección por vulneración de derechos.**

La acción de protección, corresponde a una acción de carácter cautelar dispuesta por el art. 20 de la Carta Fundamental y regulada a través del Auto Acordado 173 - 2018, publicado el 05 de octubre del mismo año, dictado por la Excm. Corte Suprema. La función de esta acción constitucional tiene por objeto velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos, concretamente y para el caso que nos compete, el derecho de propiedad<sup>41</sup>, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita<sup>42</sup> y la igualdad ante la ley<sup>43</sup>. Es así que ante cualquier vulneración practicada por algún particular o bien por un organismo de la Administración del Estado, el afectado podrá recurrir de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva<sup>44</sup>.

Para el caso de estudio, las acciones de protección presentadas a la fecha han sido por causales relacionadas a los actos arbitrarios en que ha incurrido la DOM perteneciente a las comunas de los respectivos proyectos inmobiliarios, las causales han sido diversas, destacando entre ellas los problemas de interpretación que se han presentado por parte del Director en perjuicio de particulares. Como ya ha sido mencionado, la ley encarga la aplicación de la norma al Director, pero los posteriores cambios de interpretación sobre ésta o diferencias en cuanto a causales de caducidad, han dado paso a errores que finalmente terminan en asuntos contenciosos administrativos, siendo resueltos tanto a favor como en contra del interesado. Como ya se ha mencionado, la sentencia definitiva que emana de las Cortes sólo tiene un carácter declarativo, por lo que ante eventuales perjuicios, serán los tribunales ordinarios, los encargados de ponderar el daño patrimonial a través de la respectiva indemnización de perjuicios<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 19 N° 24 C.P.R.

<sup>42</sup> Art. 19 N° 21 C.P.R.

<sup>43</sup> Art. 19 N° 2 C.P.R.

<sup>44</sup> Art. 20 C.P.R. "(...), y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23° 24° y 25° podrá ocurrir por si o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, (...)”

<sup>45</sup> Valenzuela Paravic, Paulina (1991 - 1992). *Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XIV, P. 115. (...) “el recurso de protección, por tanto, no tiene por objeto perseguir la responsabilidad civil ni penal del ofensor, sino que evitar, de un modo inmediato, la vulneración del legítimo ejercicio de un derecho garantizado”.

#### **4.4.- Solicitud de pronunciamiento de Contraloría General de la República.**

Como hemos visto, la facultad de otorgar el permiso de edificación corresponde en forma exclusiva y excluyente a la DOM de la municipalidad respectiva y, sólo en aquellos casos en que por razones fundadas la DOM no dicte tal acto, el interesado podrá solicitarlo ante la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Ambos organismos de carácter administrativo y por consiguiente, susceptibles de ser fiscalizados en el ejercicio de sus funciones por CGR.<sup>46</sup>

En atención a lo anterior y, cumpliendo con el objetivo de CGR, cada vez que un particular tenga interés o tenga la capacidad para ser parte interesada en asuntos que versen sobre la materia, podrá solicitar a CGR que se pronuncie sobre la legalidad del permiso en comento, como también sobre la legalidad de la interpretación normativa emanada de la DDU. Lo anterior, por razones de vigilancia, interés común y constitucionalidad del mismo, pronunciamiento que tendrá el carácter de vinculante para la DOM. A partir de esta situación ha surgido una equívoca interpretación de la materia en estudio, dando lugar a cierta especulación jurídica por supuestas incertezas a la hora de mantener la estabilidad del acto administrativo primitivo, como lo es la dictación del permiso de edificación. Esta situación, si bien en una primera lectura podría vulnerar derechos y amparar la incerteza sobre aquellos actos, en la práctica no encuentra solidez por razones concretas, puesto que la facultad de CGR es fiscalizadora y en ningún caso ejerce una función sancionadora, siendo ésta de competencia de los tribunales de justicia de la República.

A partir de la función fiscalizadora de CGR, el particular podrá solicitar el pronunciamiento del organismo contralor sobre esta y otras materias y dicha resolución se traducirá en un Dictamen, cuya dictación marcará un precedente de carácter administrativo<sup>47</sup>, para solucionar o fijar bases frente a nuevos y eventuales conflictos entre la autoridad administrativa y los particulares, esto en atención al rol que cumple el Estado y la

---

<sup>46</sup> *Inc. primero, art. 16 Ley N° 10.336. "Los servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismo Autónomos, Empresas del Estado y en general todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República" (...)*

<sup>47</sup> *Ver Dictamen N°032885N19.*



aplicación de principios como el de eficiencia y eficacia, control y responsabilidad del Estado.

Los respectivos dictámenes que emita CGR forman la llamada jurisprudencia administrativa, que como ya se ha dicho no cuenta con competencia para dictar un acto invalidatorio o revocatorio respecto del acto reclamado, por lo que su función sólo corresponde a una indicación dirigida al organismo que ha dictado tal acto, esto para el caso de estudio corresponde a la DOM que ha autorizado determinado permiso de construcción.

Cabe señalar que no todos los actos de esta naturaleza recurridos son alterados en cuanto a sus efectos; como ya se ha mencionado, la potestad fiscalizadora cumple el rol de control y en ningún caso podrá ser instrumentalizada con fines políticos o económicos de algún interesado ajeno a la controversia.

Finalmente, muchas han sido las críticas a que en Chile no existen tribunales administrativos que sean capaces de resolver las diferencias que surjan entre particulares y la Administración del Estado, manteniendo a juicio de muchos, radicación de competencia en los tribunales ordinarios, esto por razones de seguridad jurídica, lo que en parte es contradictorio, puesto que en materia tributaria y ambiental han sido creados tribunales especiales para resolver estos asuntos, no así en lo que respecta a derecho urbanístico y la relación que esta actividad económica representa en la sociedad, no tan sólo por eventuales perjuicios, sino que también en materias de medio ambiente, tránsito, salud pública y seguridad, facilitando de esta forma la resolución de conflictos, con celeridad y garantías para todos los involucrados<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Muñoz Soto, Diego (2013): "Algunas ideas sobre los tribunales contencioso - administrativos de competencia general", *Revista de Filosofía y Ciencias Jurídicas*, año 2, N°2.

## **5.- Comentarios preliminares.**

Al finalizar este primer capítulo, hemos visto cómo se configura la relación público - privada a partir de la legislación vigente y su respectiva delegación de poder<sup>49</sup>, a través del ejercicio de la función desconcentrada, que ejercerse la respectiva Dirección de Obras Municipales<sup>50</sup>. Lo anterior, se encamina a satisfacer necesidades de la comunidad en sus distintas etapas de solicitud y avance, respectivamente, como también, de ejercer una labor fiscalizadora en el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con el urbanismo. El análisis expuesto apunta a interiorizar al lector ajeno al mundo del derecho urbanístico, para entender a cabalidad las razones esgrimidas por la autoridad para dar término por cualquiera de la razones abordadas, a un acto administrativo tan importante como lo es el permiso de edificación o también conocido como permiso de construcción de obras, orientadas en esta investigación a la construcción de viviendas como actividad económica realizada por particulares.

En el siguiente capítulo, se abordará un análisis jurisprudencial a nivel administrativo y judicial, aplicando por cierto las causales de carácter técnico y jurídico, de acuerdo al razonamiento aplicado por la DOM y los respectivos tribunales de justicia. No obstante lo anterior, es dable señalar que muchas de estas causales han sido potenciadas por factores sociales que encuentran amparo en la O.G.U.C., reglamento administrativo que en la

---

<sup>49</sup> Soto Kloss, Eduardo (2012): *"Derecho Administrativo Temas Fundamentales". XVI La Nulidad de derecho público en el derecho chileno. Editorial Legal Publishing Chile, pp. 212. "Cuando al definir o conceptualizar la delegación hacemos mención a la idea de "transferencia", no se trata del concepto privatista de transferir, o enajenar, ya que en la delegación no hay una acción transitiva de despojarse de algo que se tiene para darlo a otro que en lo sucesivo será su dueño, habiendo dejado el primero de serlo. No, lejísimo de ello. Las potestades públicas que se atribuyen a los titulares de órganos (en nuestro caso, estatales administrativo) no son derechos ni facultades, al modo de las personas naturales, sino que son "potestates", vale decir, poderes jurídicos finalizados (poderes - deberes conferidos para la obtención del bien común: artículo 1° inciso 4° CP) y, por tanto, constituyen lo que les compete, lo propio de ellos, atribuidas esas potestades para ser ejercidas en vista de la satisfacción de las necesidades públicas;" (...).*

<sup>50</sup> Soto Kloss, Eduardo (2012): *"Derecho Administrativo Temas Fundamentales". XVI La Nulidad de derecho público en el derecho chileno. Editorial Legal Publishing Chile, pp. 239 "No sólo en las personas jurídicas del tipo "Instituciones", como el Servicio de Impuestos Internos aludido, ha imaginado la ley desconcentración, sino asimismo en las "Municipalidades", como lo podemos ver en la atribución de otorgar los permisos de edificación de obras de urbanización y construcción en la comuna respectiva, atribución que no ha sido radicada ni en el Consejo (...), sino en el Director del Departamento de Obras Municipales, único órgano habilitado por la ley con dicho poder jurídico".*

actualidad rige la actividad de la construcción y que tiene mayor alcance a la hora de amparar los fundamentos de quienes dicen haberse visto afectados por resoluciones de la DOM. Por otra parte, las razones para acudir a CGR por grupos de vecinos han sido múltiples, como por ejemplo efectos en el tránsito, salud pública y seguridad. A lo anterior, corresponde señalar que, dadas las condiciones actuales, la inmigración ha generado una importante demanda de viviendas, situación que ya es conocida y ha dado paso a los mal llamados guetos verticales, construidos bajo una normativa no acorde a los tiempos actuales y que en la actualidad son objeto de cuestionamiento permanente.

Asimismo, casos emblemáticos de público conocimiento han logrado prosperar a partir de la distinción de carácter técnico y jurídica vista, por una parte atendiendo a razones de incumplimiento del particular afectado y por otra, incerteza jurídica a partir de interpretaciones erróneas de la norma o por necesidades posteriores relacionadas al bien común. Independientemente de las razones, el próximo capítulo se centrará en un análisis objetivo sobre la materia, límites de aplicación, y relación de lo expuesto en esta parte de la investigación, para así dar paso a la conclusión del presente trabajo. Cabe señalar que las acciones que serán analizadas están directamente relacionadas con lo ya expuesto, como es el reclamo de ilegalidad municipal y la acción que nace a partir del procedimiento sumario dispuesto en el art. 154 del D.F.L. N° 458.

## **CAPÍTULO II : ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL.**

### **6.- Objeto del análisis jurisprudencial.**

En el presente capítulo, se abordará la relación que tienen los dictámenes de CGR sobre las actuaciones de los organismos de la Administración Pública, referentes al tema de estudio en cuanto a su carácter vinculante para la dictación de diversos actos en el ámbito de los permisos de edificación. Empero, dicha jurisprudencia administrativa no será vinculante para los tribunales de justicia, pero sus efectos pueden verse en algunos de los fallos de origen judicial que serán analizados en este capítulo. De igual forma, la jurisprudencia judicial que será analizada representa un precedente para quienes desarrollan la actividad de la construcción en Chile, analizando desde el origen de la diferencia hasta la solución total y, como en ciertos fallos, las resoluciones emanadas de la DDU, en relación al D.F.L. N°458 y a la O.G.U.C., son las encargadas de dirimir diferencias de criterios, las que en ciertos casos, son parte del fundamento judicial.

Los fallos analizados están enfocados principalmente en aquellos casos en que la vivienda como actividad de la construcción y la economía nacional, inciden en el crecimiento y satisfacción de bienes habitacionales. Su relevancia está marcada por el fenómeno social de la migración, que antaño ya fue el precursor del origen del derecho urbanístico y en la actualidad sigue siendo el impulsor de nuevos cambios, de ahí su importancia para el estudio de esta investigación. Asimismo, el análisis busca esclarecer las dudas en torno a la materia, que dicen relación con la inestabilidad jurídica de los permisos de edificación, aboliendo el mito de la incerteza jurídica, para clarificar las razones que dan origen a la invalidación de éstos, que en ningún caso atentan contra el ordenamiento jurídico nacional, sino que más bien obedecen a diferencias interpretativas de las partes y, en otros, simplemente se alejan del margen de la legalidad existente.

**6.1.- Reclamo de ilegalidad municipal: Santa Cruz Eyzaguirre Juan y otros con Municipalidad de Vitacura.**

**Ficha N° 1.**

En relación a causa rol N°6755 - 2019. Inmobiliaria O'Brien S.A., solicita el pronunciamiento de CGR, **Dictamen N°11.765, 07-IV-2017**, por considerar que en la tramitación del permiso de anteproyecto de obra nueva, el artículo 43 del PRC de la comuna de Vitacura no se ajustaría a la preceptiva vigente.

*(...), “en el enunciado sector se admite el uso de suelo equipamiento, de lo que se colige, acorde con lo prescrito en el aludido inciso segundo del artículo 2.1.33., que en esa zona es posible realizar la actividad de servicios profesionales en comento. Ello, sin perjuicio de que la regulación del indicado uso de suelo equipamiento, contenida también en el nombrado cuadro N° 48, adolece de los mismos defectos antes descritos. / **En mérito de lo expuesto, esa repartición deberá arbitrar las gestiones que procedan, tendientes a subsanar lo actuado, disponiendo la rectificación de la señalada acta de observaciones, informando sobre el particular a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador dentro del plazo de 15 días contado desde la recepción del presente oficio”.***

<b>Tribunal y rol</b>	Corte de Apelaciones de Santiago N° 328 - 2018 Corte Suprema N° 6755 - 2019
<b>Fecha sentencias</b>	Corte de Apelaciones de Santiago, 16 de enero de 2019. Corte Suprema, 13 de marzo de 2020.
<b>Acción o recurso</b>	Reclamo de ilegalidad municipal art. 151 Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. <b>Se acoge</b> el recurso de casación en el fondo deducido por la parte reclamante en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.

<p><b>Disputa</b></p>	<p><i>“Vistos: (...) los reclamantes dedujeron recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el reclamo de ilegalidad que interpusieron en contra del Director de Obras Municipales por otorgar el Permiso de Edificación N° 40/2018, cuyo titular es la Inmobiliaria O’Brien S.A., en virtud del cual se autorizó la construcción de un edificio de tres pisos para oficinas”.</i></p>
<p><b>Reglas legales aplicables</b></p>	<p>Art. 43 PRC de Vitacura. Arts. 2.1.33, 1.1.3. OGUC. Arts. 5, 57 y 116 LGUC.</p>
<p><b>Razonamiento del Tribunal</b></p>	<p><i>“Décimo quinto: (...) al desestimar la reclamación en comento, no advirtieron que el Permiso de Edificación N° 40/2018, se encuentra afectado por el vicio denunciado por la parte reclamante, <b>en tanto no pudo ser concedido porque no se ajustó a la normativa vigente a la fecha de su otorgamiento -y hasta la presentación del reclamo-, esto es, el artículo 43 cuadro N° 48 del Plan Regulador Comunal, norma en virtud de la cual la Municipalidad de Vitacura tanto en el certificado de información previa, de 25 de mayo de 2016 y en el acta de observaciones de 14 de octubre del mismo año, referidas ambas a la solicitud de aprobación del anteproyecto de la Inmobiliaria O’Brien S.A., expresamente señaló que la zona donde se pretendía emplazar el edificio de oficinas, no permitía dicha construcción atendido el uso del suelo que la norma reglamenta.</b></i></p>

	<p><b>Décimo séptimo:</b> (...) En lo pertinente al Plan Regulador Comunal de Vitacura, -vigente a la fecha-, resulta pacífico, en cuanto a que el uso del suelo, en la zona en que se solicitó la aprobación del anteproyecto por la Inmobiliaria O'Brien S.A., no permite la edificación que propone, cuestión que se dio a conocer a la empresa tanto al emitir el acta de observaciones como luego en el certificado de informaciones previas.</p> <p><b>Décimo noveno:</b> (...) el Permiso de Edificación N° 40/2018, para su concesión no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 43 cuadro N° 48 del Plan Regulador Comunal y, consecuentemente, quebrantó el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y en los artículos 1.1.3, 1.1.4 y 1.4.11 de la Ordenanza del ramo, que como se dijo, ordenan que las solicitudes de aprobación de anteproyectos presentadas a la Dirección de Obras Municipales deben ser resueltas conforme a las normas vigentes a la fecha de su ingreso.</p> <p><b>Vigésimo:</b> Que asentado todo lo expuesto, se colige que los jueces de base, incurrieron en los errores de derecho denunciados, al rechazar el reclamo de legalidad, puesto que a través de tal decisión se validó un permiso de edificación otorgado por el Director de Obras Municipal, que desconoce el ordenamiento jurídico vigente a la fecha de la presentación de la solicitud de aprobación del anteproyecto y auxilia la falta de diligencia de la Inmobiliaria” (...).</p>
<b>Voto disidente / prevención</b>	No.

**6.2.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Suksa Limitada con Municipalidad de Estación Central.**

**Ficha N° 2.**

<b>Tribunal y rol</b>	Corte de Apelaciones de Santiago N° 3921 - 2017 Corte Suprema N° 5468 - 2018
<b>Fecha sentencias</b>	Corte de Apelaciones de Santiago, 16 de febrero de 2018. Corte Suprema, 05 de septiembre de 2019.
<b>Acción o recurso</b>	Reclamo de ilegalidad municipal art. 151 Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. <b>Se rechaza</b> el recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.
<b>Disputa</b>	<i>“Sexto: (...) estos autos se inician con el reclamo de ilegalidad deducido, conforme con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, en contra de la Municipalidad de Estación Central por el Ordinario N° 1802/1077/2016, de fecha 31 de mayo de 2016, emitido por la Dirección de Obras de dicha entidad edilicia a Inmobiliaria Suksa Limitada, a través del cual se exponen las observaciones a la solicitud de aprobación del anteproyecto de edificación para la propiedad ubicada en calle Toro Mazzotte N° 315, acogido al sistema de agrupamiento de edificación continua y edificación aislada sobre edificación continua. / La Dirección de Obras Municipales objeta que, con antelación a la entrega de la autorización pedida, se</i>



	<p>debe dar cumplimiento al artículo 2.6.3 de la OGUC, sobre desplazamiento de rasantes, acorde con lo señalado en el Ordinario N° 2.138 de 27 de abril de 2016 de la SEREMI de V. y U., el Ordinario N° 0143 de 7 de abril de 2016 del MINVU y el “DDU N° 313”. (...)</p>
<p><b>Reglas legales aplicables</b></p>	<p>Art. 7 de la Constitución Política.  Arts. 9 y 116 LGUC.  Art. 1.1.3 OGUC.  Arts. 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil.</p>
<p><b>Razonamiento del Tribunal</b></p>	<p><i>“Undécimo: 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 1.1.2 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 (...).</i></p> <p><i><b>Décimo quinto:</b> (...), resulta pertinente señalar que el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras, reclamo que deberá ser interpuesto en el plazo de 30 días, contados desde la notificación administrativa del reclamante, aplicándose en este caso el procedimiento previsto en el artículo 118 de dicha ley.</i></p> <p><i><b>Vigésimo cuarto:</b> (...) Sobre el particular, el artículo</i></p>

	<p><i>1.1.2 de la OGUC define el concepto de “Edificación Continua” como aquella “emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y con la altura que establece el instrumento de planificación territorial”. / A su turno, el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, dispone en el primero de sus incisos que el agrupamiento de los edificios se determinará en los Planes Reguladores Comunales o Planes Seccionales y estará destinado a definir las alternativas de emplazamiento de éstos dentro de un predio, (...). / <b>Lo expuesto reviste la máxima relevancia puesto que demuestra que el anteproyecto de la actora jamás pudo ser aprobado por el Director de Obras Municipales en las condiciones propuestas por el titular, toda vez que no se ajustaba a la normativa urbanística, considerando que no existe una norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, en circunstancias que la aplicación de este tipo de agrupamiento de edificación, exige que concurren los elementos que son inherentes a su definición, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC, siendo indudablemente uno de ellos “la altura que establece el instrumento de planificación”.</b></i></p> <p><i><b>Vigésimo quinto:</b> Que lo hasta ahora reflexionado permite descartar la vulneración de los artículos 9 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en relación al artículo 1.1.3 de la Ordenanza General de</i></p>
--	---

	<p><i>Urbanismo y Construcciones, (...).</i></p> <p><b><i>Vigésimo sexto:</i></b> <i>Que finalmente se debe consignar que esta Corte ha señalado en fallos anteriores que no es posible sustentar un recurso de nulidad sustantiva en preceptos constitucionales y tratados internacionales, por cuanto aquellos se limitan a establecer principios generales que luego son desarrollados en normas de inferior jerarquía, como las leyes que son susceptibles de ser analizadas por medio de la casación en el fondo, según lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil”.</i></p>
<p><b>Prevenición</b></p>	<p><i>(...) el <b>Ministro señor Muñoz</b> concurre al fallo sin compartir la afirmación contenida en el considerando vigésimo sexto del fallo, teniendo para ello en consideración que la denuncia de infracción de las normas constitucionales por medio del recurso de casación en el fondo resulta posible y adecuada por diferentes argumentaciones, desde luego por los principios básicos del Estado Constitucional y Democrático de Derecho; aplicación directa y preferente de la Carta Fundamental; preferir la interpretación de las normas legales que mejor e integralmente concuerde con las disposiciones constitucionales y el efecto derogatorio de las normas legales por la dictación de estipulaciones constitucionales posteriores incompatibles con aquellas. (...).</i></p> <p><i>Por otra parte, en lo referido a la temporalidad de las normas es preciso indicar que los oficios a que alude la observación, no constituye normativa legal de ninguna naturaleza, solamente es una aplicación que se hace de</i></p>

	<i>aquella vigente, conforme a la interpretación de la entidad respectiva, para lo cual la ley le ha conferido las competencias para ello”. (...)</i>
--	---

**6.3.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Suksa Ltda. con Seeger (Director de Obras Municipales de la comuna de Estación Central.**

<b>Ficha N° 3.</b>
--------------------

<b>Tribunal y rol</b>	Corte de Apelaciones de Santiago N° 2970 - 2017 Corte Suprema N° 7338 - 2018
<b>Fecha sentencias</b>	Corte de Apelaciones de Santiago, 16 de febrero de 2018. Corte Suprema, 05 de septiembre de 2019.
<b>Acción o recurso</b>	Reclamo de ilegalidad municipal art. 151 Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. <b>Se rechaza</b> el recurso de casación en el fondo deducido en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.
<b>Disputa</b>	<i>“Vistos: (...) la parte reclamante ha deducido recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó la acción interpuesta en contra de la Municipalidad de Estación Central, por no emitir pronunciamiento sobre las respuestas formuladas a las observaciones hechas a la solicitud de aprobación del anteproyecto de edificación</i>

	<p><i>en la propiedad ubicada en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N° 3901, dentro del plazo que señala el artículo 1.4.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”.</i></p>
<p><b>Reglas legales aplicables</b></p>	<p>Arts. 7 de la Constitución Política.  Arts. 9 y 116 LGUC.  Arts. 1.1.2, 1.1.3, 1.4.9 y 2.6.1 OGUC.  Arts. 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil.</p>
<p><b>Razonamiento del Tribunal</b></p>	<p><i>“Duodécimo: 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, encontramos 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. Luego, prosiguen los instrumentos de planificación territorial:</i></p> <p><i>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</i></p>

	<p><i>Territorial tienen una naturaleza reglamentaria, son vinculantes para los órganos de la Administración como para los particulares.</i></p> <p><b>Décimo quinto:</b> (...) <i>el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras, reclamo que deberá ser interpuesto en el plazo de 30 días, contados desde la notificación administrativa del reclamante, aplicándose en este caso el procedimiento previsto en el artículo 118 de dicha ley.</i></p> <p><b>Vigésimo tercero:</b> (...) <i>que el reparo que la Dirección de Obras Municipales realiza acerca de la solicitud de aprobación del anteproyecto de edificación, no descansa en la transgresión de la normativa urbanística, en atención a la cual debe evaluarse la conformidad o disconformidad del anteproyecto sometido a evaluación, constituida por la LGUC y su Ordenanza General, los Instrumentos de Planificación Territorial y las Normas y Reglamentos aprobados por el MINVU, sino que, por el contrario, tal apreciación es sopesada sobre la base del contenido de los “Ordinarios” e “Instrucciones” que emanan del órgano sectorial competente (SEREMI), lo cual resulta improcedente. (...)</i></p> <p><b>Vigésimo cuarto:</b> (...) <i>Al respecto, es indispensable aclarar que la Circular N° 203 dictada con fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313/2016), es el resultado del ejercicio de las facultades que el artículo 4° de la LGUC</i></p>
--	--

entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la División de Desarrollo Urbano, para impartir -mediante circulares- las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de dicha Ley y de su Ordenanza General. Así pues, a través de ella la DDU instruye acerca de la aplicación de los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC cuando no se establecen normas para la edificación continua. (...) / (...) Lo expuesto reviste la máxima relevancia puesto que demuestra que **el anteproyecto de la actora jamás pudo ser aprobado por el Director de Obras Municipales en las condiciones propuestas por el titular, toda vez que no se ajustaba a la normativa urbanística, considerando que no existe una norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, en circunstancias que la aplicación de este tipo de agrupamiento de edificación, exige que concurren los elementos que son inherentes a su definición, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC, siendo indudablemente uno de ellos "la altura que establece el instrumento de planificación"**.

**Vigésimo quinto:** Que lo hasta ahora reflexionado permite descartar la vulneración de los artículos 9 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en relación al artículo 1.1.3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, (...).

**Vigésimo sexto:** Que finalmente se debe consignar que esta Corte ha señalado en fallos anteriores que no es posible sustentar un recurso de nulidad sustantiva en preceptos constitucionales y tratados internacionales,

	<p><i>por cuanto aquellos se limitan a establecer principios generales que luego son desarrollados en normas de inferior jerarquía, como las leyes que son susceptibles de ser analizadas por medio de la casación en el fondo, según lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil”.</i></p>
<p><b>Prevenición</b></p>	<p><i>“el <b>Ministro señor Muñoz</b> concurre al fallo sin compartir la afirmación contenida en el considerando vigésimo sexto del fallo, teniendo para ello en consideración que la denuncia de infracción de las normas constitucionales por medio del recurso de casación en el fondo resulta posible y adecuada por diferentes argumentaciones, desde luego por los principios básicos del Estado Constitucional y Democrático de Derecho; aplicación directa y preferente de la Carta Fundamental; preferir la interpretación de las normas legales que mejor e integralmente concuerde con las disposiciones constitucionales y el efecto derogatorio de las normas legales por la dictación de estipulaciones constitucionales posteriores incompatibles con aquellas”. (...)</i></p>

**6.4.- Reclamo de ilegalidad municipal: Inmobiliaria Dalmacia Limitada con Municipalidad de Estación Central.**

**Ficha N° 4.**

En relación a causa rol N°59.783 - 2020. Inmobiliaria Dalmacia Limitada, reclamante de



autos, arguye como parte de sus alegaciones, la aplicación retroactiva del **Dictamen N°27.918 de 12 - IX - 2018**, el cual se pronuncia sobre la Circular N°203, de 2016 DDU 313, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerios de Vivienda y Urbanismo.

*“En ese sentido, la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Fiscalización ha expresado, entre otros, en el dictamen N° 18.447, de 2004, que si el legislador ha radicado en dicha repartición la facultad de impartir instrucciones para la aplicación de la LGUC y de la OGUC, ello comprende la atribución de fijar el sentido y alcance de la indicada preceptiva, interpretación que en el caso de la aludida DDU 313, no ha merecido reproche de juridicidad de parte de esta Contraloría General, tal como se indica en el enunciado dictamen N° 43.367. / (...), **tratándose en la especie de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, y respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que es deber de ese municipio dar cumplimiento a lo dispuesto en el singularizado dictamen N° 44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la ley N° 19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares**”.*

<b>Tribunal y rol</b>	Corte de Apelaciones de Santiago N° 276 - 2019 Corte Suprema N° 59.783 - 2020
<b>Fecha sentencias</b>	Corte de Apelaciones de Santiago, 31 de marzo de 2020. Corte Suprema, 20 de octubre de 2020.
<b>Acción o recurso</b>	Reclamo de ilegalidad municipal art. 151 Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. <b>Se rechaza</b> el recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.
<b>Disputa</b>	<b>“Primero:</b> (...) de conformidad con lo dispuesto en el

	<p><i>artículo 782 del Código de Procedimiento Civil se ordenó dar cuenta del recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el reclamo de ilegalidad en contra de la Resolución N°9-1 de 4 de febrero del año 2019 que puso término al procedimiento de invalidación del permiso de edificación N°40 del año 2017, acogido al sistema de agrupamiento continuo, resolviendo invalidarlo.</i></p> <p><b>Segundo:</b> (...) sostiene que la Contraloría debía ordenar el inicio de un procedimiento invalidatorio y no la invalidación, y la reclamada debía decidir si invalidaba o no, lo que ha sido ratificado por la jurisprudencia del Máximo Tribunal. / (...) Explica que, cinco meses después del otorgamiento del Permiso de Edificación, concretamente el 30 de agosto de 2017, la Seremi dicta el Ordinario N°3660 que le da eficacia retroactiva a la DDU 313, señalando que los Anteproyectos aprobados con anterioridad a la dictación de la referida circular eran ilegales y que, en consecuencia, no correspondía otorgar los respectivos permisos de edificación”. (...).</p>
<p><b>Reglas legales aplicables</b></p>	<p>Art. 151 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.</p> <p>Art. 9 de la Ley Orgánica de Contraloría General de la República.</p> <p>Arts. 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC.</p>
<p><b>Razonamiento del Tribunal</b></p>	<p><b>“Sexto:</b> (...) en ausencia de ese instrumento normativo, no resulta posible aplicar la regla de “libre determinación” por parte de los interesados. <b>En efecto,</b></p>

	<p><i>son los planos reguladores comunales los que deben normar los proyectos de edificación de altura continua, de modo que, ante la ausencia u omisión de ese instrumento, la libre determinación antes referida queda desprovista de respaldo normativo (CS Roles N°s 5468, 5470, 7338 y 7557, todos del año 2018). / De manera puramente ejemplar, en el reclamo de ilegalidad Rol CS N°5.468-2018 la parte reclamante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó la acción interpuesta en contra de la Municipalidad de Estación Central, por las observaciones efectuadas por la Dirección de Obras al anteproyecto de edificación de la propiedad emplazada en calle Toro Mazotte N° 315, contenidas en el Ordinario N° 1802/1077/2016 de fecha 31 de mayo de 2016. El motivo vigésimo cuarto de la sentencia de casación señala: “[...] Al respecto, es indispensable aclarar que la Circular N° 203 dictada con fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313/2016), es el resultado del ejercicio de las facultades que el artículo 4° de la LGUC entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la División de Desarrollo Urbano, para impartir -mediante circulares las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de dicha Ley y de su Ordenanza General. Así pues, a través de ella la DDU instruye acerca de la aplicación de los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC cuando no se establecen normas para la edificación continua. (...) / Lo expuesto reviste la máxima relevancia puesto que demuestra que el</i></p>
--	---

*anteproyecto de la actora jamás pudo ser aprobado por el Director de Obras Municipales en las condiciones propuestas por el titular, toda vez que no se ajustaba a la normativa urbanística, considerando que no existe una norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, en circunstancias que la aplicación de este tipo de agrupamiento de edificación, exige que concurren los elementos que son inherentes a su definición, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC, siendo indudablemente uno de ellos "la altura que establece el instrumento de planificación". (...).*

***Séptimo:*** *(...) la Contraloría General de la República solamente se ha limitado a instruir a la reclamada para que adopte las medidas pertinentes, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880, desprendiéndose de ello, como bien lo entendió el ente municipal, que debería dar inicio a un procedimiento invalidatorio, lo que no significa que de éste se derive necesariamente la invalidación del acto sometido a dicho proceder. / Por lo demás, la instrucción de la Contraloría, derivada de su interpretación jurídica vertida en los Dictámenes 27.918 y 44.959, es vinculante para la Administración del Estado –en este caso la Municipalidad reclamada- (...).*

***Octavo:*** *(...) cabe desechar la alegación que supone que el fallo ha consentido una aplicación retroactiva de un cambio de criterio contenido en el Ordinario 3660 de la Seremi de Vivienda y Urbanismo que le daría eficacia retroactiva a la DDU 313 al señalar que los*

	<p><i>anteproyectos aprobados con anterioridad a la dictación de la referida circular eran ilegales y que, en consecuencia, no correspondía otorgar los respectivos permisos de edificación. En efecto, primero que nada, debe precisarse que el Permiso de Edificación N°40-2017 que se ha invalidado por el acto reclamado, fue otorgado después de haberse dictado la Circular DDU 313 que interpretó la forma en que debía aplicarse el artículo 2.6.1 de la Ordenanza sobre la materia, de modo que no existe la retroactividad denunciada” (...).</i></p>
<b>Voto disidente / prevención</b>	No.

**6.5.- Juicio sumario de reclamación: Desarrollo Inmobiliario Bellavista S.A. con Municipalidad de Recoleta.**

**Ficha N° 5.**

En relación a causa rol N°12.967 - 2014. (...) *“la agrupación “Ciudad Viva”, y don Gerardo Lanzarotti, presidente de la Junta de Vecinos N° 35 de la comuna de Recoleta, denuncian presuntas irregularidades en el otorgamiento de los permisos que amparan el proyecto indicado, ubicado en calle Bellavista N° 7, ex predio del Liceo Alemán, solicitando que este Organismo de Control investigue todos los antecedentes que sirvieron de sustento para su realización, ordene la paralización de las faenas y persiga las sanciones administrativas de quienes resulten responsables”.*

**Dictamen N° 5531 de 01 - II - 2010.** *“Atendido lo anterior, corresponde señalar que en la especie, la Dirección de Obras de la Municipalidad de Recoleta infringió el precepto aludido al aprobar el permiso de edificación N° 252, de 2007, sin contar con el estudio de impacto vial aprobado, máxime si se considera que a la fecha de su emisión, según*

consta en el oficio ORD. SM/AGD/N° 4693, de 13 de julio de 2007, del Secretario Regional Ministerial Metropolitano de Transportes y Telecomunicaciones, dicho estudio había sido rechazado. / No obstante, cabe advertir que, de acuerdo a lo manifestado por la jurisprudencia de este Ente Contralor, la situación descrita no afecta la validez del permiso de edificación N° 252, de 2007, toda vez que, si bien los actos irregularmente otorgados pueden ser invalidados por la Administración, es necesario tener presente que el ejercicio de la potestad invalidatoria admite diversas limitaciones relacionadas con los efectos que el acto respectivo ha generado, entre otros, la existencia de situaciones jurídicas consolidadas de buena fe, generadas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, las cuales requieren ser amparadas por razones de seguridad jurídica (aplica criterio contenido en dictámenes N° s 56.479, de 2003 y 32.357, de 2006). / Conclusiones 4- Tal como se señaló en el cuerpo del presente informe y en virtud de las consideraciones expuestas, **no procede que la autoridad municipal deje sin efecto los permisos de edificación emitidos en el contexto de la situación en estudio**, como tampoco acceder a la solicitud de paralización de las faenas planteada por los peticionarios”.

**Dictamen N° 29.557 de 03 - VI - 2010.** “Se han dirigido a esta Contraloría General los señores Patricio Herman Pacheco y Luis Mariano Rendón Escobar, en representación, según indican, de la Fundación Defendamos la Ciudad, solicitando un pronunciamiento acerca de la legalidad del artículo 4.1.3. de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Recoleta, relativo a los límites de las Zonas de Uso de Suelo y Áreas de Edificación, por cuanto infringiría lo dispuesto en el artículo 2.1.21. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que establece las reglas aplicables a los casos en que un predio es afectado por dos o más zonas distintas”.

“Ahora bien, en relación con las presentaciones que se analizan, es dable consignar que, como puede apreciarse de las disposiciones citadas, y a diferencia de lo que parecen entender los recurrentes -quienes, por lo demás, se limitan a sostener la contradicción entre los preceptos de que se trata, sin detallar la forma en que ésta se produciría-, los artículos antedichos versan sobre materias distintas. / En efecto, mientras el artículo 2.1.21. de la OGUC regula la aplicación de las normas urbanísticas en aquellos predios

*afectos a dos o más zonas o subzonas, de uno o más instrumentos de planificación territorial, el artículo 4.1.3., citado, tiene por objeto definir los límites entre zonas de uso de suelo y de áreas de edificación, aclarando lo graficado en los planos del citado plan regulador, de modo que el ámbito de acción de uno y otro precepto difieren. / Finalmente, y en lo concerniente a las otras alegaciones vinculadas con el mencionado dictamen N° 5.531, de 2010, cabe consignar que no se aportan nuevos argumentos de hecho o de derecho que no hayan sido conocidos y ponderados con ocasión de la emisión de ese pronunciamiento, siendo menester hacer presente, en lo relativo al cuestionamiento que efectúan los recurrentes a la clasificación de las construcciones que se autorizan en los mencionados permisos, que no se ha indicado fundamento que respalde esa alegación” (...).*

<b>Tribunal y rol</b>	22° Juzgado Civil de Santiago N° 12.967 - 2014 Corte de Apelaciones de Santiago N° 5250 - 2015 Corte Suprema 25.784 - 2016
<b>Fecha sentencias</b>	22° Juzgado Civil de Santiago, 24 de abril de 2015. Corte de Apelaciones de Santiago, 14 de marzo de 2016. Corte Suprema, 09 de mayo de 2017.
<b>Acción o recurso</b>	Juicio sumario de reclamación del art. 154 Ley General de Urbanismo y Construcción. <b>Se rechazan</b> los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.
<b>Disputa</b>	<i>“Vistos: (...) Desarrollo Inmobiliario Bellavista S.A. dedujo acción en contra de la Municipalidad de Recoleta basada en que es dueña del predio conformado por una manzana correspondiente a calles Dardignac por el norte, Pío Nono por el oriente, Ernesto Pinto</i>

	<p><i>Lagarrigue por el poniente y Bellavista por el sur, de la comuna de Recoleta, sobre el que ejecutó la obra denominada "Conjunto Armónico Bellavista". Expone que este proyecto tiene su origen en el Certificado de Informaciones Previas N° 283, de 03 de abril de 2005, emanado de la reclamada, en el que se estableció que el predio corresponde a la zona de edificación EAI, según el plano regulador. / Indica que posteriormente la reclamada emitió un segundo Certificado de Informaciones Previas, que lleva el N° 3118, de 8 de noviembre de 2006, que sirvió de base para la presentación de un Anteproyecto de Edificación ante la Dirección de Obras Municipales, en el que se reiteró la reseñada condición urbanística; añade que el 28 del mismo mes de noviembre de 2006, por medio de Certificado N° 10, la dirección de Obras Municipales aprobó el citado Anteproyecto y que el 12 de octubre de 2007 fue otorgado el Permiso de Edificación N° 252 para dicha obra (...). / Agrega que más adelante se solicitó una modificación al proyecto, la que fue aprobada mediante Permiso de Edificación N° 254, de 21 de octubre de 2008 y que por Certificado N° 108, de 05 de agosto de 2010, la Dirección de Obras Municipales otorgó la recepción parcial definitiva de la primera etapa del proyecto (...), en tanto que el 06 de enero de 2011 se otorgó la recepción parcial definitiva para la segunda etapa. A su vez, el 14 de marzo de 2013 se ingresó la Solicitud de Recepción Final de la segunda etapa del proyecto. / Explica que sólo el 04 de abril de ese año (2013) se comunicó a su parte que el</i></p>
--	--



	<p><i>Municipio resolvió consultar a la Contraloría General de la República acerca de la legalidad de los actos administrativos relacionados con la aprobación del proyecto (...). / (...) el 17 de junio de 2014, mediante Ordinario N° 1820/557/2014, el Director de Obras Municipales le otorgó un plazo de 60 días hábiles "para subsanar las observaciones pendientes", pese a lo cual y de forma injustificada e intempestiva, hallándose pendiente dicho término, el Alcalde resolvió, con fecha 24 de junio de 2014, dictar el Decreto Exento N° 2.388 -complementado por el Decreto Exento N° 2.540, de 1 de julio de 2014- por el que dispuso la demolición de las obras que indica, todas correspondientes al "Conjunto Armónico Bellavista", exceptuando únicamente la torre de viviendas emplazada en el lote N° 2, recepcionada por el Certificado de Recepción Definitiva de Edificación Parcial N° 108/10 de 5 de agosto de 2010 y el equipamiento educacional emplazado en el lote N° 1, recepcionado por el Certificado de Recepción Definitiva de Edificación Parcial N° 3/11 de 6 de enero de 2011, por estar siendo utilizadas dichas instalaciones por terceros de buena fe. / El sentenciador de primer grado decidió rechazar la demanda considerando, en razonamientos eliminados por los falladores de segunda instancia, que de un certificado de informaciones previas o permiso de edificación que no se ajusta a la normativa urbanística no emanan derechos adquiridos, desde que ese certificado o permiso puede ser invalidado o dejado sin efecto. (...) / Subrayó además el fallo que para determinar en qué área de edificación se</i></p>
--	--

	<p><i>encuentra situado el proyecto de autos se debe recurrir al Plano que forma parte del Plan Regulador Comunal, específicamente al Plano PRR-02, del que se desprende con claridad que la manzana de que se trata se encuentra en dos zonas de edificación distintas, la E - A1 y la E - M3 (...) / Bajo estos supuestos el sentenciador de primera instancia decidió que la altura máxima de construcción de la zona E- A1 es de 47,5 metros, en tanto que en la zona E -M3 es de 25 metros, de todo lo cual concluyó que la orden de demolición en examen se ajusta a derecho y es fundada, por cuanto ordena la destrucción de las obras ubicadas en el área de edificación E-M3 que superan los 25 metros de altura, tal como lo dispone el artículo 148 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, puesto que las mismas han sido ejecutadas en disconformidad con las disposiciones urbanísticas. / En contra de esa determinación la parte demandante dedujo recurso de apelación, a propósito de cuyo conocimiento una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago decidió revocar el fallo y, en su lugar, acoger la reclamación, dejando sin efecto la orden de demolición (...). Al respecto los falladores expusieron que quien ha construido o construye una obra, únicamente podrá incurrir en el supuesto referido, esto es, de ejecutarla en disconformidad con la normativa legal, cuando la emprenda sin permiso de edificación o cuando, al alero de un permiso de edificación, la ejecute contraviniendo la reglamentación pertinente (...). / consignan que en la especie es posible observar que, habiendo obtenido la</i></p>
--	---

	<p><i>demandante los permisos de edificación de la Dirección de Obras Municipales de Recoleta y, ejecutado el proyecto con observancia de la regulación prevista en tales instrumentos, es notificada años después de un decreto alcaldicio de demolición que se sustenta, en lo sustancial, en que toda la documentación obtenida por la actora y entregada por la propia autoridad habría sido, a lo menos errónea, tras lo cual las obras se habrían ejecutado con infracción de normas de urbanismo y construcción. / (...) En este escenario y, considerando que el particular se ajustó en la ejecución del proyecto a las exigencias que le fueran formuladas por la municipalidad, resulta improcedente que con posterioridad esa misma autoridad ordene la demolición de las obras so pretexto de haberse incurrido en contravención de normas urbanísticas, en razón de haberse sujetado a calificaciones supuestamente erradas, que fueron asentadas como correctas en todas las actuaciones previas al ejercicio de la propia potestad edilicia, puesto que tal decisión conlleva trasladar la imputación de responsabilidad por tales yerros a quien no resultaba obligado a advertirlos o, en su caso, a corregirlos. / (...) habiéndose producido los efectos jurídicos de los actos administrativos de que se trata, los mismos devienen en derechos adquiridos y, por lo tanto, protegidos y garantizados por la Carta Fundamental, toda vez que para su beneficiario constituyen un derecho de propiedad, de lo que se sigue que, tras otorgarse a la reclamante los respectivos certificados y permisos de edificación, incorporó</i></p>
--	--

	<p><i>válidamente a su patrimonio tanto el derecho a construir la obra en los términos en que se la autorizó, como el de contar con la debida certeza jurídica de que tal situación legal permanecería estable en el tiempo. / En contra de dicha determinación la demandada dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo”.</i></p>
<p><b>Reglas legales aplicables</b></p>	<p>Art. 154 LGUC. Arts. 764, 765, 766, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil</p>
<p><b>Razonamiento del Tribunal</b></p>	<p><i>“Décimo octavo: Que efectivamente escapa a los supuestos que es posible entender comprendidos en el numeral primero del artículo 148 de la ley ya citada, la pretensión de suplir, por la vía de un decreto de demolición, una invalidación administrativa que no se llevó a cabo en el plazo previsto por la ley, teniendo en consideración además la existencia de dos dictámenes de la Contraloría General de la República en los que se desestimó la posibilidad de procedencia de tal invalidación, y ello, analizando los mismos argumentos que en esta sede se invocó como defensa. (...).</i></p> <p><i>Vigésimo: Que como lo revela el mérito de los antecedentes, la reclamación de que trata esta causa aparece dirigida exclusivamente en contra de la demolición dispuesta por el Alcalde respectivo, acción ésta que, en las condiciones ya descritas en el presente fallo no puede extenderse al cuestionamiento y/o pretensión de obtener alguna declaración relativa a la validez y vigencia de los actos administrativos anteriores a ese decreto, mismos que a su vez, habilitaron la</i></p>

	<p><i>ejecución de las obras de cuya demolición se trata. Tales actos anteriores, como el Certificado de Informes Previos, Autorización del Anteproyecto y particularmente los Permisos de Edificación, como todo acto administrativo, se erigen en una garantía de certeza jurídica para el administrado en tanto gozan de “una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia”, como lo dispone el artículo 3° de la Ley N° 19.880. Por tal razón, estando tales actos plenamente vigentes han permitido que la parte actora haya incorporado a su patrimonio el derecho adquirido a ejecutar las obras de que da cuenta el Proyecto Inmobiliario tantas veces referido, tal como lo dejó consignado el fallo atacado por la presente vía.</i></p> <p><b><i>Vigésimo segundo:</i></b> <i>Que en virtud de todo lo precedentemente razonado no cabe sino concluir que en la sentencia impugnada se procedió a una correcta interpretación y se dio cabal aplicación a las normas que rigen la materia, particularmente en lo que toca a la disposición del artículo 148 N° 1 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que ha resultado ser básica y elemental para la resolución de la controversia, de tal modo que no se incurrió por los jueces del grado en los yerros jurídicos que se les atribuyen, razón suficiente para que el presente recurso de nulidad sustancial deba ser desestimado”.</i></p>
<p><b>Voto disidente</b></p>	<p><b>Ministro Sergio Manuel Muñoz Gajardo.</b> Quien fue del parecer de acoger el recurso de nulidad.</p> <p><b>“G.-</b> <i>Que conforme a lo expuesto y al tenor de los</i></p>

	<p><i>antecedentes agregados al proceso, aparece que la determinación censurada en estos autos no puede ser tildada de ilegal, toda vez que la demolición dispuesta por el Alcalde de la comuna de Recoleta se refiere a obras ejecutadas en disconformidad con las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de su Ordenanza General, como, además, contrariando el interés general de los habitantes de la comuna. / En efecto, aun cuando el Instrumento de Planificación Territorial aplicable en la especie contempla la construcción de edificaciones con una altura que no puede sobrepasar de 25 metros, en la mayor parte de la superficie del predio de que se trata, es lo cierto que la Dirección de Obras Municipales no sólo autorizó el levantamiento de distintas edificaciones en él sin atender a la anotada restricción sino que, por el contrario, consintió en que las mismas alcancen alturas que exceden las “máximas permitidas” para una de las zonas en que se divide el inmueble de autos. / En otras palabras, es posible concluir que al emitir los Permisos de Edificación y los Certificados de Informaciones Previas materia de autos, la autoridad municipal no sólo actuó sin contar con respaldo normativo sino que, por la inversa, quebrantó de manera flagrante las disposiciones que rigen la situación en examen, de lo que se sigue que el Decreto Exento N° 2.388 ha sido expedido en uno de los casos previstos expresamente por el legislador, particularmente en el N° 1 del artículo 148 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</i></p>
--	---

	<p><i>H.- Que de los antecedentes de autos aparece, además, que los indicados permisos y certificados fueron obtenidos por la empresa reclamante de un modo que no puede ser calificado de regular, toda vez que para tal fin contó con el concurso de un funcionario municipal que la favoreció inmotivadamente, desde que no tenía razones para actuar de esa manera. Más aun, dicho empleado público, apartándose de la normativa que conocía, o al menos debía conocer, dejó de aplicarla, estableciendo una discriminación que favorece a la actora y perjudica a los vecinos, al generar una mayor densidad habitacional en el sector; así como una sobrecarga en la densidad poblacional y en el tráfico vehicular, pudiendo llegar a afectar, incluso, a terceros que quieran construir en el lugar, antecedentes a los que, su gravedad y naturaleza, la jurisdicción debe atender al resolver acerca de la cuestión planteada”.</i></p>
--	---

**6.6.- Reclamo de ilegalidad municipal: Mesko Torres Verónica y otros con Director de Obras de la Municipalidad de Ñuñoa.**

**Ficha N° 6.**

<b>Tribunal y rol</b>	Corte de Apelaciones de Santiago N° 7355 - 2016 Corte Suprema N° 6832 - 2017
<b>Fecha sentencias</b>	Corte de Apelaciones de Santiago, 12 de diciembre de 2016.

	Corte Suprema, 28 de agosto de 2018.
<b>Acción o recurso</b>	Reclamo de ilegalidad municipal art. 151 Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. <b>Se rechaza</b> el recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.
<b>Disputa</b>	<i>“Tercero: Que, en lo que importa al recurso, cabe tener presente que estos autos se inician con el reclamo de ilegalidad deducido en representación de cuatro personas naturales quienes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695 interponen reclamo de ilegalidad en contra de la Municipalidad de Ñuñoa por haber aprobado ésta el Anteproyecto de Edificación N° 26, de fecha 2 de mayo de 2016, emitido por la Dirección de Obras de dicha Municipalidad a la Sociedad Inmobiliaria Mirador del Volcán SpA, para la obra nueva consistente en la construcción de un edificio con destino vivienda en la referida comuna. / (...) Aducen que la Dirección de Obras Municipales de Ñuñoa asilada en el artículo 26 del Plan Regulador Comunal, resolvió favorablemente la posibilidad de edificar cinco pisos de altura en terrenos de superficie mayor o igual a 1.000 metros cuadrados, en la zona Z - 4M; no obstante que dicha norma no regula otros aspectos esenciales para erigir inmuebles de esa altura, ausencia ante la cual el Director de Obras Municipales hace aplicables a este tipo de construcciones la reglamentación establecida para recintos de cuatro pisos, cuando, por ese solo hecho, frente a la carencia de facultades de dicho funcionario</i>



	<i>para llenar vacíos legales, se debió desechar ese anteproyecto” (...).</i>
<b>Reglas legales aplicables</b>	<p>Art. 151 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.</p> <p>Arts. 12 y 118 LGUC.</p> <p>Arts. 764, 765, 767, 783, 784 y 805 del Código de Procedimiento Civil.</p>
<b>Razonamiento del Tribunal</b>	<p><i>“Cuarto: (...) a) Los juzgadores dejaron expresamente consignado en la decisión impugnada que la acción propuesta debía ser denegada, porque la reclamación a fs. 89 no cumple con el requisito de la letra d) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; y en ese orden de ideas apuntaron que, el control de la actividad administrativa municipal a través del ejercicio de la acción entablada, sólo es posible cuando en la emisión del acto administrativo se han desatendido normas de rango legal, cuestión que no ocurre en la especie, puesto que las infracciones denunciadas en el reclamo son de orden reglamentario. (...) / b) A su vez refieren que para la transgresión de normas reglamentarias, cuyo es precisamente el objeto del reclamo, el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones contempla un procedimiento especial que le otorga a las Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de Vivienda, en la región que corresponda, la facultad de resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras Municipales por lo que si un particular se opone a la aprobación de un</i></p>

	<p><i>anteproyecto de edificación sobre la base de la vulneración de normas reglamentarias o de rango inferior; debe acudir a tal procedimiento, cuestión que impide que las materias propuestas a través del presente reclamo puedan ser ventiladas a través de esta vía.</i></p> <p><b>Décimo quinto:</b> (...) <i>Que, en efecto, un correcto análisis normativo permite concluir que los actos del Director de Obras son reclamables por una doble vía; a) Administrativa ante el Seremi de Vivienda y Urbanismo respectivo a través del ejercicio de la acción de los artículo 12 y 118 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; y b) Jurisdiccional, que se inicia con una etapa administrativa previa ante el Alcalde y culmina con la presentación del reclamo en sede judicial conforme lo establece el artículo 151 de la Ley N° 18.695. / La anterior interpretación no sólo tiene su origen en el texto de la ley, que claramente deja a salvo la opción del interesado quien “puede” optar por la vía administrativa contemplada en el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sino que además se impone por cuanto las personas que se sienten afectadas por ilegalidades de la Administración, tienen el derecho a obtener tutela jurisdiccional efectiva, cuestión que en el caso concreto se materializa con el ejercicio de la acción contemplada en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, contencioso administrativo especial previsto por el legislador para tales fines, objetivo que no se logra con la reclamación del mencionado artículo 12 , toda vez que ésta sólo contempla una revisión por parte de la Administración. / (...)</i></p>
--	--

	<p><b>Décimo sexto:</b> Deberá además aclararse que el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no es el superior jerárquico del Director de Obras. (...) 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 descentralizados.</p> <p><b>Vigésimo primero:</b> Que, desde otra perspectiva, queda en evidencia la inviabilidad del recurso, toda vez que éste se construye contrariando las circunstancias fácticas establecidas por los sentenciadores del mérito intentando variarlas, desde que propone que existen ciertos hechos y cualidades del anteproyecto de edificación autorizado que involucran el desconocimiento de las exigencias técnicas que gobiernan la materia, cuestiones fácticas que no sólo no fueron asentadas por los sentenciadores, sino que, además, expresamente se reprochó la falta de prueba para establecer tales circunstancias, sin que la negativa de apertura de un término de prueba haya sido materia de reproche, a la vez que, tampoco dicha afirmación implica desconocer la multiplicidad de antecedentes incorporados al proceso por ambas partes. En estas condiciones, la base fundamental del recurso requiere</p>
--	---

	<p><i>del análisis de toda la prueba rendida en autos, toda vez que únicamente a través de su ponderación se podría asentar la premisa fáctica propuesta en el arbitrio. Dicha finalidad, por cierto, es ajena a un recurso de esta especie destinado a invalidar una sentencia en los casos expresamente establecidos por la ley” (...)</i></p>
<p><b>Voto disidente</b></p>	<p><b>Ministro Sergio Manuel Muñoz Gajardo.</b> Quien fue del parecer de acoger el arbitrio.</p> <p><i>“7º) Que, en ese contexto, si bien conforme a la normativa que regula la materia de que se trata, el acto impugnado, en principio, debiera ser considerado legal, puesto que ha sido dispuesto dentro de la órbita de las competencias que la ley ha encomendado a la Dirección de Obras, y emanado del ejercicio de las facultades con que se ha dotado a la recurrida respecto de la concesión de permisos de edificación, es lo cierto que, como se ha sostenido, la determinación reprochada en estos autos debe ser tildada de ilegal, toda vez que la autorización dispuesta por el Director de Obras de la comuna de Ñuñoa permite la construcción de una obra en disconformidad con las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de su Ordenanza General y el Instrumento de Planificación Territorial, como además, contrario al interés general de los habitantes de la comuna. (...).</i></p> <p><i>8º) Que, por otra parte, de los antecedentes de autos aparece, además, que el indicado permiso fue extendido por el Director de Obras de un modo que no puede ser calificado de regular, toda vez que siendo un hecho no controvertido que la obra a construir corresponde a un</i></p>

	<i>edificio de cinco pisos de altura o catorce metros medidos desde el nivel de la solera, el espacio que se destina por concepto de antejardín, vale decir, el área entre la línea oficial y la línea de edificación, corresponde a una zona inferior a aquella que el Plan Regulador Comunal contempla para las edificaciones de una altura inferior”.</i>
--	--

### **7.- Jurisprudencia de la Tercera Sala de la Excma. Corte Suprema en materia urbanística.**

Sin perjuicio del análisis recientemente expuesto, el presente título tiene por objetivo entregar al lector, a modo de complemento de la presente investigación, consideraciones y criterios de razonamiento por parte de la Tercera Sala de la Excma. Corte Suprema, relacionados con la interpretación de los Instrumentos de Planificación Territorial, invalidación del acto administrativo urbanístico, impugnación, entre otros. Todos, de gran relevancia y aclaración sobre la materia de estudio, puesto que como se ha mencionado, la controversia sobre la estabilidad de los permisos de edificación o construcción, no se encuentra en presencia de vacíos legislativos ni mucho menos incertezas en cuanto a estabilidad que atenten en lo referente a la economía que la actividad representa, mucho menos, en relación al dominio que emana a partir de la obtención e incorporación al patrimonio del peticionario del acto en comento.

En causa **ROL 39.587 - 2020**, art. 4 de la LGUC, faculta al MINVU para interpretar los Instrumentos de Planificación Territorial, sin perjuicio de las facultades de CGR para ejercer el respectivo control de juridicidad sobre los actos de la Administración del Estado. Lo anterior en relación a la impugnación de la circular N° 203 de 2016 DDU 313, que interpreta administrativamente la aplicación del agrupamiento continuo de edificaciones,

permitiendo la libre determinación, empero, dicha interpretación sólo es aplicable en zonas donde el PRC determine la altura de las edificaciones, en caso contrario la libre determinación no rige. A juicio de los recurrentes, el Dictamen N° 43.367 de 2017 y N° 27.918 de 2018, son ilegales al privar a los particulares de un supuesto derecho emanado a partir de la solicitud de aprobación de anteproyecto, el cual como su condición lo indica no genera derecho alguno al no ajustarse a la normativa urbanística vigente a la fecha de ingreso, esto por no encontrarse vigente una norma sobre planificación territorial para el predio del recurrente según lo dispuesto por el art. 1.1.2 de la OGUC en cuanto a los elementos inherentes a su definición. Por tanto, la aplicación e inicio del procedimiento invalidatorio conforme al art. 53 de la Ley N° 19.880, ordenado por CGR a la Municipalidad de Estación Central se encontraría ajustado a derecho y en ningún caso lesiona derechos de terceros, esto por las razones ya indicadas<sup>51</sup>. En cuanto al procedimiento de invalidación, CGR si bien se encuentra facultada para revisar los actos de los demás órganos de la Administración Pública, no puede directamente invalidar un acto administrativo, sólo podrá ordenar el inicio de un procedimiento de esta naturaleza conforme a la disposición del art. 53 de la Ley N° 19.880, esto por razones de seguridad jurídica dictadas por el principio de imparcialidad consagrado en el art. 11 de la Ley N° 19.880. Lo anterior en relación a la causa **ROL 10.658 - 2019**, donde la Contraloría Regional de Valparaíso ordena directamente a la Municipalidad de Papudo invalidar dicho acto, vulnerando la garantía fundamental del art. 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución Política de la República que reconoce y resguarda el debido proceso<sup>52</sup>.

Misma situación puede observarse en la causa **ROL 47.610 - 2016**, al indicar Contraloría Regional de Valparaíso dejar sin efecto el decreto alcaldicio N° 3.229 de la Municipalidad

---

<sup>51</sup> Causa rol 39.587 - 2020. "Considerando Sexto: Que, conforme a las normas transcritas, el mandato constitucional es claro y categórico. La Contraloría General de la República está obligada a examinar la legalidad de los actos que dicten los órganos que forman parte de la Administración del Estado, emitiendo pronunciamientos que se manifiestan en la forma de dictámenes. / En la dogmática, el dictamen ha sido definido como "el informe en Derecho o interpretación jurídica emanada de la Contraloría General de la República sobre materias que son de su competencia. A través del dictamen, el Contralor resuelve consultas jurídicas formuladas por los propios órganos de la Administración del estado, por un funcionario o por un particular. Estos informes constituyen verdaderas interpretaciones de la ley, respecto de la forma en que ésta debe ser entendida, son instrucciones para los jefes de servicios y fiscales, y, por tanto, vinculantes" (Bermudez Soto, Jorge. "Derecho Administrativo General". Legal Publishing Chile, pág. 403).

<sup>52</sup> Art. 19 N° 3 inciso quinto "Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido con ésta con anterioridad a la perpetración del hecho".

de Concón, que buscó restablecer los efectos del permiso de edificación N° 7 de 2011, que fue paralizado por el decreto alcaldicio N° 2.297, en el cual se ordenó paralizar las obras mientras no se cumpla la evaluación ambiental del proyecto Hotel Punta Piqueros a través del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, el decreto en comento fue declarado nulo por tribunales.

Si bien el caso anterior representa una vulneración al favorecer ciertos intereses, la situación en comento no obsta a que se vulnere el procedimiento invalidatorio establecido, ya sea por un particular o por un órgano de la Administración del Estado, haciendo efectivo de esta forma el imperio del derecho.

En cuanto a la impugnación del permiso de edificación, en causa **ROL 175 - 2020**, procede el recurso dispuesto por el art. 151 letra A de la Ley N° 18.695, contemplando un plazo de 30 días desde que la dictación del acto administrativo y sólo en circunstancias especiales en que el permiso de edificación debe ser publicado en el diario oficial, este plazo se contará desde su publicación en dicho medio. Cabe señalar que el requisito de publicación sólo procede en aquellos casos en que el permiso de edificación afecte o involucre derechos de terceros o lesione el interés general y el bien común. En cuanto a la obligación de publicación de dicho acto en el diario oficial, corresponde a la Municipalidad respectiva que dictó el acto administrativo favorable, esto por razones de funcionamiento en atención a que como órgano de la Administración Pública está orientada a satisfacer necesidades concretas de la sociedad, cumpliendo además, con el principio de transparencia y de publicidad del art. 16 de la Ley N° 19.880. A mayor abundamiento, en causa **ROL 3918 - 2020**, el considerando undécimo señala claramente el deber de transparencia y publicidad<sup>53</sup> del procedimiento administrativo, en atención a que dicha solicitud y otorgamiento,

---

<sup>53</sup> Art. 16 ley N° 19.800 “El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. / En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”.

involucran el interés general de la comunidad, por tanto, el conocimiento de la construcción de esta obra debe ser conocido por todos, permitiendo a su vez, presentar las respectivas observaciones e impugnaciones al caso. Asimismo, el deber de publicidad tiene plena concordancia con la Ley N° 18.575 acerca de la transparencia de la función pública y la publicidad de los actos administrativos, misma situación ocurre con el art. 48 de la Ley N° 19.300.

Respecto de la impugnación del permiso de construcción, como ya se ha mencionado en el capítulo I de la presente investigación, este puede ser impugnado por una doble vía, la primera corresponde al reclamo presentado ante la Seremi de Vivienda y Urbanismo arts. 12 y 118 de la L.G.U.C. y la segunda, ante la Corte de Apelaciones respectiva art. 151 de la Ley N° 18.695. Ambas acciones corren por cuerda separada, por tanto ambas acciones son independientes. Sobre la caducidad del permiso de edificación, en causa **ROL 16.238 - 2018**, si este es suspendido o no puede ser ejecutado por disposición de la Municipalidad, no será imputable al titular del proyecto la caducidad<sup>54</sup>, puesto que tal suspensión escapa a su voluntad. Debemos recordar que sólo será efectiva en los casos en que el peticionario no cumple el plazo o condición asociados a dicho permiso, razones que por cierto son responsabilidad del propio interesado y en ningún caso obedecen al cumplimiento de terceros.

---

<sup>54</sup> *Causa rol 16.238 -2018 “Considerando Décimo quinto: Que, lo cierto es que ha sido la conducta de la Municipalidad la que ha impedido el desarrollo del proyecto, siendo ésta quien desde la época en que se aprobó el proyecto y aquella en que se presentó el reclamo, sistemáticamente suspendió las obras, de manera que los jueces del mérito, concluyeron que no siendo atribuible a la reclamante la demora en la ejecución del proyecto, los hechos no se encuadran en la caducidad impetrada por la Municipalidad, razón por la cual acogieron el reclamo, dejando sin efecto la Resolución N° 24/2018 que la había decretado”.*



## CONCLUSIONES

El derecho urbanístico desde sus orígenes ha estado marcado, principalmente, por las migraciones, fenómenos sociales que antaño impulsaron mejoras a las viviendas, y que, a partir de la entrada en vigencia de requisitos como la obtención de una autorización para construir, marcan el punto de partida hacia la formalización del urbanismo. En la actualidad, dicho trámite sigue siendo requisito esencial para el desarrollo de tal actividad, igualmente, las migraciones a las que hoy nos enfrentamos, ponen de manifiesto la necesidad imperiosa de dar cabida a todos aquellos nuevos residentes que aspiran a conseguir una vivienda, dando lugar a la construcción acelerada de edificaciones, las que en muchas ocasiones se han visto envueltas en controversias contencioso - administrativas y, que, en la mayor parte de los casos han dado paso a invalidar dichas autorizaciones por incumplimiento a la legislación vigente.

A simple vista, lo anteriormente descrito representa en cierta forma una especie de incerteza jurídica, tema que por cierto dio vida a la investigación que se acaba de presentar, pero que al estudiar detalladamente las causales y razonamientos de nuestros tribunales, vemos que en la mayoría de los escenarios, las razones siguen siendo las mismas y, no se asemejan a un cambio de criterio ni mucho menos a un vacío o incerteza jurídica, lo anterior en atención a que al estudiar la jurisprudencia tanto administrativa como judicial, se ha logrado quitar aquel manto de dudas, para comprobar una vez más la relación de armonía y estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico.

A partir del análisis expuesto, es dable concluir que la estabilidad del permiso de edificación o construcción, como también es conocido, dependerá de las gestiones administrativas que corresponden al interesado, destacando, la solicitud del certificado de informaciones previas, el que tiene por finalidad proporcionar la información sobre el uso del suelo en el cual se pretende edificar una obra nueva. Asimismo, dicha información debe ser transparentada al solicitante, puesto que de lo contrario cualquier omisión hará

responsable al Director de la Dirección de Obras Municipales respectiva, de su falta de diligencia en la emisión de dicho acto administrativo.

De igual forma, hemos visto que las causales de paralización de obras atienden a la distinción de dos criterios, el primero obedece a las causales de índole técnica y el segundo, a razones jurídicas, destacando como principal institución, la invalidación por incumplimiento de los requisitos dispuestos por la legislación vigente y, es aquí donde la Dirección de Desarrollo Urbano, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, juega un rol fundamental a la hora de pronunciarse sobre el sentido y alcance de las normas urbanísticas. A partir de tal pronunciamiento, podrá o no declararse la invalidación de determinados permisos, como la autorización de anteproyecto, permiso de edificación o bien obtener las recepciones definitivas parciales o totales de las obras. Empero, la declaración o el inicio de un pronunciamiento invalidatorio, debe ser precedida por la interposición de alguno de los recursos vistos o bien, a partir del pronunciamiento emitido por la Contraloría General de la República, a partir de aquel pronunciamiento, el órgano administrativo en cuestión podrá iniciar dicho proceso, respetando por cierto, las garantías al debido proceso que a cada uno de los particulares ampara en esta tramitación.

En concordancia con lo anterior, los recursos, reclamos y solicitud de pronunciamiento a la Contraloría General de la República obedecen al camino dispuesto por el legislador ante disconformidades, arbitrariedades o simplemente dudas sobre el sentido y alcance de una norma. A partir de la resolución dictada en sede administrativa - la que por cierto debe causar agravio al interesado - podrá entonces, seguir el camino administrativo o bien este se transformará en un asunto contencioso - administrativo, para posteriormente tener resolución fundada que acoja o desestime tal pretensión. La vía de reclamación es clara y, como vimos, el D.F.L. N° 458 la dispone, pero también en el art. 151 de la ley N° 18.695 encontramos la reclamación de carácter municipal, por último la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones dispone que será la Dirección de Desarrollo Urbano, quien interprete la normativa, en caso de diferencias de su sentido y alcance, como también en caso de encontrarnos ante un vacío sobre la materia. A partir del camino descrito, es posible

construir el procedimiento administrativo urbanístico, encaminado a resolver las diferencias entre particulares y el órgano municipal a cargo de dictar el acto requerido.

Los reiterados fallos sobre la materia ratifican la importancia tanto de la normativa vigente para el urbanismo en Chile, como también la importancia que tienen los Instrumentos de Planificación Territorial, los que sin ser una ley, regulan y complementan el desarrollo y crecimiento de las diferentes comunas, es así, como han surgido casos emblemáticos como los famosos guetos verticales de la comuna de Estación Central, los que han logrado proliferar al amparo de la libre determinación por parte del particular en cuanto a su altura, misma situación sucedió con el agrupamiento continuo, en otros casos, simplemente la libre determinación no prosperó por carecer de Plan Regulador Comunal en determinadas zonas de la comuna. Lo anterior entrega una respuesta a aquella pregunta de por qué proliferaron edificaciones de proporciones, como también, los problemas asociados a la falta de espacio, servicios y seguridad que este tipo de viviendas representa.

Asimismo, otro de los casos emblemáticos es aquel que involucra a la comuna de Recoleta y, del cual, ya es posible extraer una respuesta razonable a la causa de prolongación en el tiempo, asimismo, el criterio utilizado en la defensa por parte del ente edilicio en ningún momento ha sido consistente, puesto que la razón de fondo radica en su origen, al haber proporcionado un certificado de informaciones previas que iguala las condiciones de edificación para las diferentes zonas del mismo proyecto, posteriormente, con años de diferencia se ha manifestado un vicio que ha nacido de la propia autoridad y que hoy en día mantiene pendiente el otorgamiento de la recepción definitiva de las obras. Sin duda alguna, el análisis de esta tesis para el caso en comento viene a ofrecer al lector una postura objetiva y técnica de lo sucedido, cercana al razonamiento que han tenido en consideración los tribunales de la República.

Lo anterior no obsta a precisar una vez más las causales que desestiman pretensiones asociadas a un permiso de anteproyecto o bien de edificación de obra nueva, nos

encontramos ante causales de invalidación, esto es, obtención de actos administrativos que no ingresan al patrimonio del solicitante, por tanto, no hay derechos adquiridos. Así las cosas, dichas autorizaciones posteriormente han sido invalidadas por carecer de normativa que las sustente en el tiempo. En ningún caso existe incerteza jurídica, de igual forma, es pertinente y necesario comentar sobre la revocación, institución que atiende a razones de mérito, oportunidad y conveniencia, asociadas íntegramente al interés de la comunidad en general, por tanto se alejan del interés del particular peticionario para los casos de estudio. Lo anterior, como se ha estudiado recientemente, se respalda con la distinción del criterio técnico y jurídico que precede al análisis de jurisprudencia de esta investigación.

En cuando al inicio del procedimiento invalidatorio, este debe ser iniciado por el mismo ente que dictó el acto primitivo, por tanto la inobservancia en dicho proceder lo hará responsable de los perjuicios que esto cause al interesado, destacando como principal garantía constitucional de aquello, el derecho al debido proceso, permitiendo de esta forma al afectado - interesado en mantener la vigencia del acto, presentar pruebas y alegaciones tendientes a garantizar la imparcialidad de la decisión final. A contrario sensu, el procedimiento que omita la participación del particular involucrado, será susceptible de ser declarado nulo, al incurrir en errores de derecho, tal y como se ha analizado en la sentencia que involucra a la Contraloría Regional de Valparaíso.

Finalmente y, a modo de opinión personal, la normativa que rige la materia urbanística, como tantas veces se ha mencionado, no estaría incurriendo en constantes cambios de interpretación, vacíos legislativos o incertezas, sino que más bien, la normativa actual carece de norma expresa para la resolución de conflictos de esta naturaleza, al permitir una doble vía recursiva, sin ser vinculante para los involucrados, lo que a juicio de este tesista, favorece a la confusión de quienes han tomado la representación jurídica de estas causas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación.**

- Ley N° 10.336 Organización y Atribuciones de la Contraloría General de La República, de 10 de Julio de 1964.
- DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 13 de Abril de 1976.
- Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 05 de Diciembre de 1986.
- Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 31 de Marzo de 1988.
- DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 1, Código Civil, de 30 de mayo de 2000.
- Ley N° 19.880 Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, de 29 de Mayo de 2003.
- DECRETO SUPREMO N° 100, Constitución Política de la República, de 22 de septiembre de 2005.

### **Normativa administrativa.**

- DECRETO N° 47, Ordenanza General de la Ley de Urbanismo y Construcciones, de 05 de Junio de 1992.
- DDU N° 313, circular ord. N°0203. Santiago, 16 de mayo de 2016.

### **Libros.**

- CELIS DANZINGER, Gabriel (2018) Acto y procedimiento administrativo (Santiago, Editorial El Jurista) 298 pp.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2012) Derecho Administrativo temas fundamentales (Santiago, Editorial Legal Publishing) 972 pp.

## Doctrina.

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): “ El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol XXIX, pp. 269 - 298.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2017): “La formación del derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al derecho urbanístico integrado”, Revista de Derecho, Vol. XXX - N°1, pp. 127 - 152.
- CONCHA MACHUCA, Ricardo (2013): “El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público”, Revista de Derecho Vol. XXVI - N°2, pp. 93 - 114.
- DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ, José Manuel - ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2015): “La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos”, Revista Actualidad Jurídica, N°31, pp. 235 - 266.
- ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2014): “La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 21 - N°2,,: pp. 137 - 182.
- FLORES RIVAS, Juan Carlos (2017): “La caducidad de los actos administrativos”, Revista de Derecho, Vol. XXX - N°2, pp. 225 - 249.
- FERMANDOIS VOHRINGER, Arturo (2007): “Derecho de propiedad y postergaciones de permisos urbanísticos”, Revista Chilena de Derecho, vol. 34 N°2, pp. 319 - 343.
- FLORES RIVAS, Juan Carlos (2016): “La potestad revocatoria de los actos administrativos”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 24 N°1, pp. 191 - 222.
- MUÑOZ SOTO, Diego (2013): “Algunas ideas sobre los tribunales contencioso - administrativos de competencia general”, Revista de Filosofía y Ciencias Jurídicas, Año 2, N°2, pp. 1 - 32.
- VALENZUELA PARAVIC, Paulina (1991 - 1992): “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XIV, pp. 97 - 124.

### **Jurisprudencia Administrativa.**

- Dictamen N° 5.531 de 2010.
- Dictamen N° 29.557 de 2010.
- Dictamen N° 43.367 de 2017.
- Dictamen N° 11.765 de 2017.
- Dictamen N° 44.959 de 2017.
- Dictamen N° 27.918 de 2018.
- Dictamen N° 9.972 de 2018.
- Dictamen N° 14.936 de 2018.
- Dictamen N° 32.885 de 2019.
- Dictamen N° 22.418 de 2019.
- Dictamen N° 8.891 de 2020.

### **Jurisprudencia Judicial.**

- Corte Suprema, causa rol N° 3918 - 2012.
- Corte Suprema, causa rol N° 25.784 - 2016.
- Corte Suprema, causa rol N° 47.610 - 2016.
- Corte Suprema, causa rol N° 6832 - 2017.
- Corte Suprema, causa rol N° 7338 - 2018.
- Corte Suprema, causa rol N° 5468 - 2018.
- Corte Suprema, causa rol N° 16.238 - 2018.
- Corte Suprema, causa rol N° 31.814 - 2018.
- Corte Suprema, causa rol N° 6755 - 2019.
- Corte Suprema, causa rol N° 10.658 - 2019.
- Corte Suprema, causa rol N° 59.786 - 2020.
- Corte Suprema, causa rol N° 39.587 - 2020.
- Corte Suprema, causa rol N° 175 - 2020.

### **Memorias o Tesis de Grado.**

- Borrás Infante, Diego, “*Estudio crítico de la potestad dictaminadora de la Contraloría General de La República*” Tesis Magíster en Derecho, Mención Derecho Público. Universidad de Chile, 2018.
- Rojas Yañez, Claudio Alfonso, “*Director de Obras Municipales; Análisis del Ordenamiento Jurídico, los permisos de edificación y su jurisprudencia*” Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, 2013.

### **Seminarios.**

- Problemas actuales del permiso de edificación, caducidad, invalidación e impugnación. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, marzo 2021.
- Potestad sancionadora de la administración y crisis sanitaria. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, abril 2021.