

"Que, como surge de lo expuesto más arriba, los magistrados del mérito no han incurrido en los errores de derecho que se les reprochan, pues se han limitado a dar cabal y estricta aplicación a la normativa que rige la situación en examen.

En efecto, la disposición contenida en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones prescribe que, entre otras, la "construcción" de "edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales" requiere de un permiso que debe otorgar la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, la que lo concederá "si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas".

En este sentido el referido precepto detalla que se debe entender que son "normas urbanísticas" aquellas "contenidas en esa ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial", como el Plan Regulador Comunal de Santiago, que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones en lo vinculado con diversas materias, entre las que incluye, en lo relevante para el presente análisis, las "densidades máximas". (Corte Suprema, considerando 10º).

"Que, así las cosas, forzoso es concluir que los magistrados del fondo no han incurrido en los errores de derecho denunciados al concluir que el "tenor literal" del citado artículo 30 "lleva necesariamente a concluir que en aquellos sectores especiales donde no se establezcan condiciones específicas, regirá lo definido para la zona genérica de la cual forma parte el Sector Especial, en este caso el E2", al que, por consiguiente, "es aplicable el límite de densidad máxima normada para la Zona E, que corresponde a 1.140 Hab/Há".

En efecto, el texto de la disposición en comento es prístino y no deja lugar a dudas en cuanto a que dicho precepto debe ser aplicado, de forma supletoria, en lo que atañe a las materias que el Plan Regulador Comunal de Santiago no regula específicamente respecto de cada uno de los sectores especiales incluidos en las distintas zonas existentes.

Dicho en otros términos, aun cuando cada Sector Especial contempla disposiciones que gobiernan ciertos y determinados aspectos urbanísticos de manera especial, atendidas sus particulares características, el instrumento de planificación territorial reconoce que otros puntos no requieren ser abordados de manera singular y que, por lo mismo, a su respecto se deben aplicar las reglas que, genéricamente, se establecen para las Zonas de las que forman parte." (Corte Suprema, considerando 13º).

"Que, para concluir, es necesario subrayar que, tal como se destaca en el fallo recurrido, la regla urbanística de densidad máxima aplicable en la especie se hallaba vigente desde una fecha previa a la de expedición de los permisos de edificación materia de autos, pues el Decreto Sección 2ª N° 4, de 2014, dictado por la Municipalidad de Santiago, que aprobó la modificación del Plan Regulador Comunal de Santiago que incorporó la regla de densidad máxima en comento y que reemplazó la Zona E, incluyendo el "Sector Especial E2-Av. Isabel Riquelme", fue publicado en el Diario Oficial con fecha 14 de enero de 2014, fecha desde la cual se presume conocido por todos, mientras que los citados permisos fueron otorgados los días 6, 17 y 29 de junio de 2016." (Corte Suprema, considerando 15º).

"Que, por último, es conveniente dejar explícitamente asentado que, como lo ha expresado previamente esta Corte, el otorgamiento de un permiso como el de autos sólo puede generar un derecho adquirido en favor del titular del mentado documento "en la medida que la autoridad al otorgar el permiso se ciña a las normas legales vigentes que rigen su otorgamiento", motivo por el cual es posible afirmar que "un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística. Por lo demás, olvida el recurrente que esta Corte, de manera uniforme ha señalado que los actos emanados del Director de Obras Municipales, entre los que se encuentra el Permiso de Edificación, están sujetos al control de legalidad por la vía jurisdiccional a través del ejercicio de la acción contemplada en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, sea que se conceda o se deniegue el permiso, cuestión que sería ilusoria en relación a las actuaciones que determinan el otorgamiento del permiso de edificación, si con su sola emisión se generara un derecho adquirido que ingresa al patrimonio del titular del proyecto" (Sentencia de reemplazo dictada por esta Corte con fecha 27 de diciembre de 2017, en autos rol N° 15.561-2017)." (Corte Suprema, considerando 16º).

"Que, en consecuencia, ha quedado establecido que en la expedición de los permisos de edificación materia de autos la autoridad no se ciñó al ordenamiento jurídico vigente, puesto que, al extenderlos, soslayó la regla de densidad máxima habitacional aplicable al Sector Especial en que se emplazan los inmuebles de que se trata y, en su lugar, estimó que debía regir una regla diversa, no consagrada en la norma urbanística que gobierna esta materia, esto es, en el Plan Regulador Comunal de Santiago, para dicha zona.

Así las cosas, y considerando que, como quedó dicho más arriba, la expedición de un acto ilegal, como son los de autos, no otorga derechos a su titular, forzoso es concluir que, en tal evento, la autoridad se encuentra plenamente facultada para proceder a su invalidación, en la medida que cumpla con los supuestos previstos en la ley para obrar de ese modo, motivo por el que se ha de entender que los magistrados del fondo no incurrieron en los errores que en esta parte se les reprocha." (Corte Suprema, considerando 17º).

"Que, por lo expuesto, se ha de desestimar el arbitrio en estudio en lo que dice relación, además, con la denunciada transgresión, por parte de la autoridad municipal, de sus actos propios y del principio de confianza legítima, desde que, como resultó demostrado, los permisos de construcción materia de autos no fueron otorgados en conformidad a lo prescrito en la normativa que regula la materia, pues en su extensión no se observó la regla que consagra la densidad habitacional máxima aplicable al sector especial en el que se sitúan los bienes raíces de que se trata, y, por lo mismo, no es posible afirmar que exista en la especie un acto anterior de la autoridad que haya tenido la virtud de crear para la actora un precedente o un derecho que haya sido desconocido o contradicho como resultado de la decisión invalidatoria en examen." (Corte Suprema, considerando 18º).

"Que, por último, no cabe sino desechar el recurso en análisis, en cuanto por él se denuncia que la Dirección de Obras Municipales de Santiago otorgó efecto retroactivo a los pronunciamientos expedidos en este caso por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, puesto que, como surge de lo razonado precedentemente, esta última se limitó a constatar una situación preexistente, conforme a la cual los permisos de edificación de que se trata fueron, efectivamente, extendidos con infracción de las disposiciones que rigen en este ámbito, de modo que los pareceres manifestados por la autoridad regional no han declarado una situación previamente inexistente, ni han establecido una nueva interpretación en relación a los hechos en estudio." (Corte Suprema, considerando 19º).

MINISTROS:

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y por los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Jorge Lagos G.

TEXTOS COMPLETOS:

SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIONES:

Santiago, once de marzo de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Comparece Robert Gillmore Landon, en representación Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A., ambos domiciliados en Avenida Apoquindo 3019, piso 3, las Condes, e interpone reclamo de ilegalidad, conforme al artículo 151 letra d) del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, en contra del Director de Obras Públicas Municipales de la Ilustre Municipalidad de Santiago, don Miguel Saavedra Sáenz, domiciliado en Plaza de Armas S/N Casilla 52, por haber dictado la Resolución N° E- 53/2018, de 4 de junio de 2018, en la cual resolvió invalidar los permisos de edificación números N° 16059/16 de 6 de junio de 2016, Carlos Valdovinos 3017; N° 16069/2016 de 17 de junio de 2016, de Carlos Valdovinos 3015 y N° 16074/2016, de 29 de junio de 2016, de Carlos Valdovinos 3005.

Denuncia como infringido el artículo 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en relación con los artículos 9 letra a) y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y 1.4.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), todos en relación con el principio de la confianza legítima; el artículo 4° de la LGUC, los artículos 8 de la Constitución Política de la República, 62 de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, el 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago, en relación con el 19 numerales 2 y 21 de la Carta Fundamental y el inciso segundo del 53 de la Ley N° 19.880.

Señala que el 24 de enero de 2014, la Municipalidad de Santiago otorgó el CIP N° 140286, respecto de los inmuebles de calle Carlos Valdovinos N° 3017-3101, sin señalar un límite máximo de densidad; con fecha 13 de marzo del mismo año la autoridad otorgó el CIP N° 140747, respecto del inmueble de la misma calle con el N° 3015-3017, sin indicar tampoco límite alguno en ese aspecto. Explica que el 11 de junio de 2014 la reclamante compró el inmueble de la citada calle N° 3017 al 3101, comuna de Santiago por la suma de \$2.627.400.993 equivalente a 109.575, 12 UF y el 21 de julio de esa anualidad la reclamada otorgó el CIP N° 142895 respecto del predio N° 3017, sin indicar límite alguno sobre la norma urbanística de densidad, documento que se refiere a los tres actuales bienes raíces N° 305, 315 y 317, que a esa fecha aún no se había subdividido. Refiere que el 6 de junio, 17 de junio y el 29 de junio, todos del años 2016, el mismo organismo otorgó los permisos de edificación 16059, 16069 y 16074, respectivamente, en base al CIP N° 142895, a los anteproyectos que fijaron las normas urbanísticas a las podían acogerse los permisos.

Agrega que el 10 de julio de 2017, el DOM emitió el Oficio N°E-1148/2017, acto administrativo mediante el cual inicia un procedimiento de invalidación de los permisos precitados, fundándose en la opinión de la asesora urbana de la Municipalidad, funcionaria adscrita a otra unidad municipal - Secretaría Comunal de Planificación- sin atribuciones e injerencia en aquellas que le competen al DOM. Así, refiere que el acto por el cual se inicia el procedimiento invalidatorio, alude el Memorándum N° 054 de asesoría urbana, de 3 de julio de 2017, en el cual se indica que los permisos se habrían otorgado con infracción a la norma urbanística de densidad máxima establecida para el

sector especial E2 en conformidad a lo dispuesto en el artículo 30 de PRCS, según una modificación al mismo que habría entrado en vigencia el 14 de enero de 2014, e indica que es factible iniciar el procedimiento de invalidación de tales permisos, citando a la reclamante a audiencia previa del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Luego expone que iniciado el procedimiento el señor Alcalde la Municipalidad de Santiago, daba sendas conferencia de prensa declarando justificada la actuación del DOM, señalado que "vamos a invalidar", manifestando además su intención de expropiar el inmueble para áreas verdes en el lugar, lo cual revela una coordinación entre esta autoridad y la asesora urbana, para que el DOM diera inicio al procedimiento referido, todo lo cual fue reclamado en la audiencia respectiva, sin embargo con fecha 4 de junio de 2018, el DOM emitió la Resolución N°E-53/2018 en la que resolvió invalidar los permisos de edificación reclamados.

En cuanto a las infracciones que denuncia sostiene, en primer lugar, que la invalidación de los permisos de edificación infringe los artículos 24 de LOCM, 9 letra a) y 116 de la LGUC, además del artículo 1.4.4 de la OGUC al desconocer el contenido de los CIP y anteproyectos otorgados con anterioridad a los permisos de edificación, infringiendo con ello el principio de la confianza legítima. Refiere que el DOM las vulnera al haber iniciado un procedimiento invalidatorio en contra de los permisos que otorgó correctamente, fundado en la opinión de una funcionaria municipal que carece de las atribuciones por cuanto la normativa que cita entrega esas atribuciones exclusivamente al DOM.

En segundo término, denuncia infracción al principio de la confianza legítima, el que se sustenta en diversas normas de orden público, como el Estado de Derecho (artículos 5°, 6°, 7° y 8° de la Carta Fundamental), la seguridad jurídica (artículos 19 N° 26 del mismo texto) y la legalidad (artículos 6°, 7° y 24 Inciso segundo de la Constitución Política de la República); expone que la buena fe en el derecho Público se expresa a través de diversos principios, uno de ellos es el de protección de la confianza legítima, entendida como aquella que depositan los ciudadanos en la conducta de la administración bajo la creencia que el actuar de la autoridad se ha realizado con apego a la legitimidad vigente y que sus intereses, en caso de ser reconocidos por la administración, se encuentran protegidos. Cita fallos de la Excm. Corte Suprema en apoyo de su tesis.

En tercer lugar, plantea que la invalidación de los permisos de edificación desconoce una serie de actos administrativos anteriores, todos los cuales gozan de imperio y exigibilidad y no fueron objeto de reproche alguno. El CIP no indica límite de densidad, sin embargo la Resolución impugnada contenía la siguiente observación "el interesado deberá complementar el texto de la zona asociada a este CIP con la Ordenanza local vigente" y por ello resultaba factible invocar el artículo 53 de la ley N° 19.880, pero de acogerse esa argumentación se aceptaría que la Municipalidad incorporara en los CIP una indicación o cláusula preventiva general exoneratoria de

responsabilidad, que permita posteriormente desconocer la condiciones urbanísticas mencionadas en ellos, pues se dejaría de cargo de los solicitantes la revisión de esas condiciones. Transcribe parte de sentencias dictadas por tribunales superiores de justicia que tratan temas similares.

Refiere que los anteproyectos también fueron desconocidos a pesar de estar aprobados por el MOP, en armonía con las normas urbanísticas, tal como el DOM lo reconoce en el oficio Ord. N° 1198, dirigido a la SEREMI MINVU de 10 de abril de 2018, confirmando una vez más que habría otorgado estas autorizaciones correctamente. El funcionario reconoce que aprobó los anteproyectos considerando que no existían restricciones a la densidad en la zona ya que las edificaciones se encontraban limitadas por las normas del plan sobre coeficiente de ocupación de suelo, coeficiente máximo de constructibilidad y alturas máximas de edificación. El DOM infringió las normas que reglamentan sus obligaciones, al no velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas. Refiere que la protección que la jurisprudencia otorgan a los CIP y a la aprobación de los anteproyectos, es razón suficiente para acoger esta acción.

Indica que el DOM ejerce la potestad invalidatoria invocando un error que le habría señalado la asesora urbanística de la Municipalidad, en circunstancias que la Contraloría General de la República ha señalado que los errores en que incurre la administración no pueden afectar a terceros que han actuado en el convencimiento de hacerlo dentro del ámbito de la juridicidad. La invalidación en base al pronunciamiento de la SEREMI MINVU da a estos criterios un efecto retroactivo, en infracción al artículo 4° de la LGUC, por cuanto la densidad para la zona Especial E2 no fue incorporada en los antecedentes de la modificación del Plan Regulador que introdujo esta norma. El DOM ha reconocido en varios actos que al momento de aprobar los anteproyectos y otorgar los permisos de obra estimó que no existía limitación de densidad para esa zona; también ha reconocido que existían distintas interpretaciones sobre la materia; reconoce en el acto invalidatorio haber solicitado a la SEREMI, con fecha 21 de agosto de 2017, dentro del plazo que en que se sustanció la invalidación, pronunciamiento de ésta autoridad en virtud de la potestad interpretativa que posee conforme al artículo 4° de la LGUC, todo lo cual se traduce en que solicitó un pronunciamiento sobre las normas del Plan Regulador Comunal. Refiere que las interpretaciones de la Seremi son actos administrativos interpretativos que solo producen efectos para el futuro por lo que no pueden afectar las autorizaciones ya otorgadas por el DOM.

En cuarto lugar, señala que la Resolución reclamada es ilegal atendido que se dictó a partir de un procedimiento invalidatorio instruido por un funcionario que carecía de imparcialidad atendidas las opiniones públicas emitidas por su superior jerárquico; lo anterior en infracción a las normas que rigen la probidad administrativa, en particular, los artículos 8° de la CPR, 62 de la LOCBGAE y 12 de LBPA.

En quinto lugar, plantea la inexistencia de una norma de densidad que regule la zona Especial E2, y así se desprende de la Memoria explicativa de la Ordenanza del Plan Regulador que indica que ella no se aplica a los permisos de la reclamante por cuanto no existió intención de modificar las normas urbanísticas de la zona Especial, es decir, esa zona no fue alterada por la modificación del año 2014 y, conforme a esa interpretación el DOM otorgó con posterioridad diversos permisos para inmuebles emplazados en zonas especiales sin aplicar la referida norma. El DOM no ha iniciado procedimiento invalidatorio respecto de esos permisos, por lo que no puede tratarse de un vicio esencial. Por lo anterior, sostiene el reclamante que si el vicio carece de la importancia necesaria, que procede la convalidación, ratificación o la subsanación total o parcial del acto, ya sea a instancias de la administración o judicial.

Finalmente, arguye que si no se deja sin efecto la Resolución reclamada habría perjuicios a la comunidad, por cuanto la inmobiliaria estaría habilitada para solicitar nuevos permisos y solo diferirían en el tamaño de los departamentos ofrecidos en razón a la densidad, por lo que su parte se vería obligada a realizar una oferta habitacional a un precio de mayor valor.

Segundo: Informando la reclamada solicita el rechazo de la acción intentada por considerar que no se verifican las infracciones legales alegadas por la reclamante, argumentando lo siguiente:

1. No existe Infracción al artículo 24 de la Ley N° 18.695, ni a los artículos 9 letra a) y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el 1.4.4. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Indica que el procedimiento de invalidación, es decir, la revisión de la legalidad de los permisos otorgados, fue ordenada y realizada por el Director de Obras Municipales luego de tomar conocimiento y advertir que los permisos otorgados a la Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A., lo habían sido con infracción a la norma de densidad del Plan Regulador Comunal aplicable al Sector o Zona Especial E2, de acuerdo al artículo 30 de la Ordenanza Local, vigente desde el 14 de enero de 2014, tal como reconoce la propia afectada en su reclamo, época en la que se encontraba vigente la modificación al PRCS que, entre otras materias, introdujo la norma urbanística de densidad máxima aplicable a los permisos invalidados, modificación que se entiende conocida por todos, la que además estaba publicada en el portal electrónico de la Municipalidad desde ese mismo día.

2. No se verifica Infracción al artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Refiere que mediante Memorándum N° 054/2017 la Subdirección de Asesoría Urbana, informó a la Dirección de Obras Municipales que los permisos de edificación N°s 16.059; 16.069 y 16.074, todos de junio de 2016, adolecían de vicios de legalidad, pues no cumplen con la norma urbanística de densidad máxima establecida en el Plan Regulador de Santiago (PRCS) para la zona en que se desarrollará el proyecto.

Luego de lo informado en el citado Memorándum N° 054 de Asesoría Urbana y en el marco del procedimiento de invalidación en curso, el DOM como medida para mejor resolver, de acuerdo al artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) consultó a la SEREMI MINVU acerca de la validez de la aplicación del artículo 30 del PRCS, que hace extensiva todas las normas urbanísticas de las zonas madres o genéricas no contempladas en las zonas especiales, en el caso particular la densidad de la Zona E a la Zona E2 Especial en virtud de la modificación del PRCS aprobada por Decreto Secc. 2DA. N° 4, de 2014, mediante el envío del referido ORD. N° 1391.

Dicha SEREMI mediante ORD. N° 4105, de 2 de octubre de 2017, contestó la consulta formulada, estableciendo que: "En virtud de lo anteriormente expuesto y en el marco de lo establecido en artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es posible consignar que no se ha vulnerado, por parte de ninguno de los actores involucrados en el proyecto, el derecho de los afectados por la norma establecida en el artículo 30 de la Ordenanza Local del PRCS, a la información y participación en el proceso de tramitación y aprobación del mismo, como tampoco existen antecedentes que certifiquen la omisión de la opinión del hoy llamado Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), dándose cabal cumplimiento para los Sectores Especiales mencionados, con el procedimiento establecido para estos fines en el artículo 2.1.11. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones".

Luego, con ocasión del citado ORD. N° 4105 de la SEREMI MINVU, la Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A. solicita que por intermedio de la Dirección de Obras Municipales, se realice una segunda consulta interpretativa a la SEREMI MINVU, acompañando presentación ingresada el día 25.10.17. En esta oportunidad se solicitó a la Dirección de Obras Municipales que: "formule a esa SEREMI MINVU una consulta..., específicamente en relación con la aplicación de la norma urbanística densidad máxima en la Zona E" del Plan Regulador Comunal de Santiago ("PRCS"), conforme a los fundamentos de hecho y de derecho que se exponen". La SEREMI MINVU Metropolitana por ORD. N° 196, de 15 de enero de 2018, emite su pronunciamiento confirmando lo ya determinado en ORD. N° 4105, es decir, validando la aplicación de la densidad establecida en la ZONA E a todas las Zonas E Especiales, entre ellas, la Zona E2 Especial.

A su turno, Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A. con fecha 19 de enero de 2018 interpuso reposición del citado ORD. N° 196 de la SEREMI MINVU Metropolitana, comunicándolo así a la Municipalidad y a su turno esa Secretaría Ministerial por ORD. N° 1370, de 26 de marzo de 2018,

solicitó informe a la Municipalidad, lo que se cumplió por el DOM por ORD. N° 1.198, de 10 de abril de 2018.

Indica que, a través de la Resolución Exenta N° 1325, de 30 de abril de 2018, del SEREMI MINVU Metropolitano, resuelve el recurso de reposición, rechazándolo, y estableció: "7.-Que, asimismo, en lo referido a la aplicación del artículo 30, del PRCS, como una norma supletoria para efectos de aplicar en este caso, la norma urbanística de Densidad de Población a las Zonas Especiales, esta Secretaría Ministerial concluye que la señalada norma es clara en su formulación y no resiste interpretación alguna".

Esa Secretaría Ministerial dictó el Oficio N° 1.079, de fecha 8 de marzo de 2018, mediante el cual responde nuevamente a la DOM y al recurrente, específicamente en relación con la aplicación de la norma urbanística densidad máxima en la Zona E del PRCS, conforme a los fundamentos de hecho y derecho que se exponen, en los mismos términos y con los mismos argumentos interpretativos que en los Oficios N°s 4.105 y 0196, de fechas 2 de octubre de 2017 y 15 de enero de 2018, respectivamente, de esta SEREMI Metropolitana.

Si bien los pronunciamientos fueron solicitados conforme al artículo 4°, explica que del tenor de las respuestas de la SEREMI MINVU, contenidos en cada uno de los ORD. Citados, se constata que dichos pronunciamientos no son interpretativos por lo que en ningún caso tienen efectos retroactivos.

Por otra parte, indica que conforme a lo señalado por la SEREMI MINVU, dada la claridad del artículo 30 en comento, no cabe hacer interpretación alguna, por lo que en la práctica es la interesada la que ha hecho una interpretación distinta y los argumentos en que se funda no logran desvirtuar la aplicación literal del artículo 30 del PRCS, que en definitiva, motivó la apertura del procedimiento de invalidación, por lo que tampoco se da la circunstancia del inciso segundo de artículo 4 de la LGUC.

Agrega que los permisos a la época de su otorgamiento lo fueron con infracción legal al contravenir las disposiciones de la Ordenanza General de Urbanismo, en especial el art. 1.1.3 que señala: "Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las Direcciones de Obras Municipales serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso", y el inciso segundo del artículo 1.4.1 que establece que: "El Director de Obras Municipales concederá el permiso de urbanización o edificación si los antecedentes acompañados cumplen con el Instrumento de Planificación Territorial y demás disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la presente Ordenanza, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en la citada Ley General", normas que han sido infringidas

en el otorgamiento de los permisos y que no haber reparado, caso en el cual, sí se hubiese configurado una ilegalidad.

Expone que la infracción al artículo 2° de la LGBAE sólo la enuncia el reclamante sin señalar de qué manera se produciría ésta, por lo que no cabe pronunciarnos.

### 3. No existe infracción al artículo 30 del PRCS:

El texto legal prevé: "En las zonas señaladas en el Artículo 29 se aplicarán las normas de usos de suelo, ocupación, subdivisión de predios, loteos, división de predio afecto a utilidad pública y de edificación que se señalan a continuación. Para los Sectores Especiales regirán las normas especificadas en cada caso y para los aspectos no indicados regirá lo establecido en la Zona A, B, D y E, según corresponda".

Manifiesta que esta alegación debe ser desestimada, pues todo el artículo trata precisamente de las normas urbanísticas aplicables a cada Zona y los Sectores o Zonas Especiales de ellas, por lo que su no aplicación, no condice con el análisis sistemático e integral del precepto, cuestión que ha quedado totalmente claro con los pronunciamientos de la SEREMI MINVU.

En atención a ello, señala que el reproche debe ser desechado, por cuanto el Sector E2- Av. Isabel Riquelme, no establece límites a la densidad, tratada en las páginas 115 a la 118 de la Ordenanza Local del PRCS. En efecto, ello es así, por lo que resulta plenamente aplicable la disposición supletoria del artículo 30 del PRCS, esto es, la densidad máxima establecida para la Zona E, que es de 1.140 hab/há.

Otro argumento hecho valer dice relación con la Memoria Explicativa de la modificación del PRC, porque de acuerdo al parecer del reclamante "no revela una intención de modificar las normas urbanísticas de la Zona E incorporando el límite de densidad". En esta materia efectivamente la modificación y la Memoria Explicativa se refirió al Sector o Zona N° 5 "Matta-Franklin", pero también a la "Actualización del Texto de la Ordenanza Local", modificando, precisamente, el artículo 30 de la Ordenanza Local del PRCS. En el año 2015, en el marco de la modificación al Sector 6 Club Hípico Parque O'Higgins, fue modificado al artículo 30 de la Ordenanza Local, integrándose una aclaración sobre las normas que regían para los sectores especiales. En ese sentido, se incorporó un texto que indica que en los sectores especiales rigen las normas especificadas en cada caso y que para los aspectos no indicados rige lo señalado en las Zonas A, B, D y E del Plan Regulador, lo que en nada obsta a la modificación de enero de 2014. El 14 de enero de 2014 entró en vigencia la modificación

al PRCS denominada "Sector 5 Matta Franklin" la cual abarcó el territorio comunal situado al sur de Av. 10 de Julio. En el marco de este proyecto, entre otras, le fueron asignadas nuevas normas urbanísticas y densidades máximas de población a la Zona E del PRCS.

4. en cuanto al supuesto error y omisiones en la emisión de los Certificados de Informaciones Previas y los Permisos Invalidados, Buena Fe, Derechos Adquiridos y Confianza Legítima:

Expone que el reclamante a partir de la omisión de la indicación de la densidad en los Certificados de Informaciones Previas intenta configurar una eximente de responsabilidad de su propia negligencia o de su necesario deber de haber actuado conforme a lo dispuesto en la Ordenanza del PRCS, alegando que el error de la Administración no puede afectar al administrado, sin hacerse cargo que dichos certificados contiene de manera expresa la obligación que recae en la reclamante de la obligación de revisión de PRCS.

En cuanto a los límites de la potestad invalidatoria basados en la confianza legítima, afectación de derechos adquiridos y la buena fe, no concurren los supuestos para que la autoridad llamada a resolver no invalide los actos. La confianza legítima no se configuró porque los permisos fueron otorgados con infracción legal al artículo 116° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y al artículo 30 de la Ordenanza Local del PRCS, y cuyo conocimiento debió conocer o haber conocido la titular de los permisos, más aún cuando en el CIP N° 142895 entregado para elaborar el proyecto de edificación ubicado en Av. Carlos Valdovinos N° 3005 al 3017, se estableció de manera expresa y textualmente: "OBS. 2: CONFORME A LA MODIFICACIÓN AL PLAN REGULADOR COMUNAL (DIARIO OFICIAL DE FECHA 14/01/2014), EL INTERESADO DEBERÁ COMPLEMENTAR EL TEXTO DE LA ZONA ASOCIADA A ESTE CIP CON LA ORDENANZA LOCAL VIGENTE".

Siendo ello así, la confianza legítima se ve desvirtuada, toda vez que al existir una normativa aplicable con anterioridad al otorgamiento de los permisos que establecían las reglas aplicables, mal puede entenderse que el acto administrativo que adolece de ilegalidad pueda convalidar situaciones antijurídicas, sino por el contrario la Dirección de Obras Municipales debe velar por la primacía del interés general por sobre el interés particular.

Respecto a la afectación de derechos adquiridos o derechos declarativos favorables como sería la titularidad sobre un permiso de obras, dicha titularidad está limitada a que el otorgamiento del mismo hubiese sido hecho exento de todo vicio legal, lo que no ocurre. Ha sido el propio legislador que habiendo previsto tal situación, es decir, el que la Administración emita actos contrarios a derecho, ha contemplado la revisión de los actos administrativos bajo las figuras de la invalidación o a la revocación de los actos administrativos cuando hubiesen sido concedido con un vicio de legalidad o infracción de ley, como ocurre en el caso de los permisos de obra nueva objeto del

presente procedimiento de invalidación. Sostener que los permisos no pueden ser invalidados, resulta contrario al ordenamiento jurídico vigente y, por ende, haría imposible su revisión al tenor de la ley N° 19.880.

Por otra parte, hace presente que la reclamante nada ha construido en el terreno y que el Servicio de Evaluación e Información Ambiental mediante Resolución Exenta N° 248, de 2 de Mayo de 2016, le puso término al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto "Carlos Valdovinos", dado el número y la envergadura de las observaciones realizadas. Por ello, se puede afirmar con fundamento que no existen situaciones jurídicas consolidadas que pudiesen verse afectadas por la invalidación de los permisos.

Al respecto, y conforme a lo previsto por el inciso séptimo del artículo 116° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Dirección de Obras, a petición del interesado, emitirá un certificado de informaciones previas que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación respectivo, pero en este caso se emitieron con infracción a lo dispuesto el artículo 30 del PRCS, artículo 1.4.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y 1.1.3 de la Ordenanza General de Urbanismo.

#### 5. En cuanto a la falta de probidad por imparcialidad del Director de Obras Municipales:

En esta materia funda la ilegalidad en la infracción a los artículos de la Constitución Política del Estado, 62 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración de Estado y 12 de la Ley de Bases Generales de los Actos y Procedimientos de la Administración del Estado. La decisión de invalidar o no, emana del ejercicio de la facultad de la autoridad que dictó el acto que se revisa, es una decisión autónoma, de mérito y de conveniencia y debe ser fundada, de forma tal que su resolución contenga los hechos y fundamentos de derecho para dotar de validez jurídica a su decisión, lo que en la especie se cumple. Es del caso que la revisión del acto correspondía única y exclusivamente al Director de Obras Municipales por expresa consagración legal. En relación con la pretendida inhabilidad o falta de imparcialidad para resolver que le afectaría fundada en las declaraciones efectuadas por el Sr. Alcalde, expone que ellas fueron efectuadas en un contexto de opinión personal sobre los hechos.

Por lo demás, la independencia e imparcialidad para abrir y pronunciarse en el procedimiento invalidatorio queda a salvo dada su condición de funcionario de planta. La facultad de la invalidación de los actos administrativos por la propia autoridad que los dictó la dispone la ley.

En cuanto a la alegación de la configuración de la causal establecida en el artículo 12 de la ley N° 19.880, esta tampoco concurre, pues no existe un interés personal en su resolución, por lo que se descarta de plano la vulneración del principio de probidad consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de la República invocado por la reclamante.

6. Otras supuestas ilegalidades y peticiones formuladas por el reclamante:

Refiere que en la invalidación de los permisos que hoy se reclama, la infracción legal que dio origen y funda la decisión de dejarlos sin efecto, no es una cuestión meramente formal, pues la densidad determina la características del proyecto, lo que hace inaplicable el principio de conservación del acto administrativo, en este caso los permisos, porque adolecen de un vicio de ilegalidad de fondo, que no puede ser enmendado, subsanado u obviado por la Administración activa.

7. Resolución Exenta N° 248 del Servicio de Evaluación Ambiental, Región Metropolitana, de 2 de mayo de 2016 que "Pone Término a procedimiento de evaluación impacto ambiental del proyecto Carlos Valdovinos".

Un antecedente importante que se tuvo a la vista en el procedimiento de invalidación fue la referida resolución, que consideró en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que el proyecto carecía de información relevante, señalando que: "... puesto que no se describen todas las partes, obras o acciones del Proyecto o actividad sometido a evaluación, que permitirían la comprensión del Proyecto como unidad, según se explica a continuación.", haciendo un número importante de observaciones.

Las observaciones a la DIA presentada son de tal magnitud, que simplemente el SEIA resolvió poner término a la evaluación devolviendo los antecedentes del Proyecto, los que a la fecha no ha sufrido modificación, al menos en los aspectos observados, lo que a la fecha lo ha hecho inviable, aún con prescindencia de la decisión adoptada por el Director de Obras Municipales, por lo que la ejecución de las obras era una mera expectativa para la reclamante.

Tercero: El ministerio público judicial informando el reclamo de ilegalidad solicita su rechazo por estimar que el artículo 30 del PRCS trata precisamente de las normas urbanísticas aplicables a cada zona y los sectores o zonas especiales de ellas, por lo que su no aplicación, no condice con el análisis sistemático e integral de todo el precepto, cuestión que ha quedado totalmente claro por los pronunciamientos de la SEREMI MINVU.

Agrega que el proceso de invalidación de los permisos de la reclamante se realizó conforme a las normas y principios legales, por lo que resulta claro que la concesión de los permisos se debió a un error del Director de Obras Municipales, es decir, no fueron otorgadas válidamente y, como consecuencia de ello la actuación del mismo al dictar la Resolución N° E-53/2018, de 4 de junio de 2018, que los invalidó, se ajusta a la legalidad.

Cuarto: Es del caso anotar que el reclamo de ilegalidad municipal persigue la modificación, enmienda o anulación de las resoluciones o bien, que se subsanen las omisiones ilegales de los alcaldes o funcionarios municipales, primero por la autoridad edilicia, y agotada ésta, por la Corte de Apelaciones correspondiente, promoviendo la revisión extraordinaria de la legalidad de un acto determinado de la administración. En el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se impone al reclamante señalar, con la necesaria precisión, el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida y la forma como se ha producido la infracción; el reclamante en su libelo debe indicar con exactitud y certeza la materia que se somete a la decisión del tribunal y las normas infringidas.

Quinto: Procede descartar, sin mayor análisis, el reproche que se vincula a las declaraciones - que sobre el proceso de invalidación- manifestara el señor Alcalde de la Municipalidad de Santiago, por cuanto ellas corresponden a una mera apreciación u opinión del Alcalde, sin ello baste para atribuir falta de imparcialidad al actuar del Director de Obras Municipales, sin denunciar un acto concreto más que la "relación jerárquica" que en su concepto existiría entre ambas autoridades.

Por otro lado, este tribunal ha de precisar que el D.O.M. tiene competencia exclusiva y excluyente en las materias que la ley le encomienda y es precisamente la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cuerpo normativo que al fijar la estructura de la ley establece que esa unidad es el organismo técnico encargado de la planificación urbana frente a los particulares interesados. En ese contexto, al iniciar el procedimiento de invalidación, respecto de actos administrativos dictado en el ámbito de su competencia, el señor Director de Obras ha actuado conforme a sus potestades exclusivas, sin que ello se altere por la circunstancia de haber recibido el Memorandum N° 547207, de la Subdirectora de Asesoría Urbana, mediante el cual le informaba -esa funcionaria- que los permisos de edificación otorgados el 6, 17 y 29 de junio de 2014, adolecían de vicios de legalidad. Así las cosas, el D.O.M. al instruir el procedimiento de invalidación actuó en el ámbito de sus potestades sin que en ello se advierta infracción al principio de probidad administrativa que se denuncia.

Sexto: En cuanto al fondo del conflicto, por Resolución N° E-53/2018, de 4 de junio de 2018, el Director de Obras de la Municipalidad de Santiago, invalidó los permisos de edificación PON N°

16074/2016 de Carlos Valdovinos 3005; PON N° 16069/2016 de Carlos Valdovinos 3015 y PON N° 16059/2016 de Carlos Valdovinos 3017, cuyo titular era la Inmobiliaria Carlos Valdovinos. En el citado acto administrativo consta que el D.O.M., fue quien decidió instruir un procedimiento de invalidación, el cual se tramitó en conformidad a lo previsto en el artículo 53 de la Ley N°19.880, con audiencia previa de la parte interesada. El contra de esa Resolución la Sociedad Carlos Valdovinos S.A. interpuso reclamo de ilegalidad ante el Alcalde de la Municipalidad de Santiago, quien mediante Resolución de N° 7089, de 7 de agosto de 2018, lo rechazó por no haberse desvirtuar los fundamentos de hecho y de derecho que fueron considerados para su dictación.

Es un hecho de la causa que en el curso del procedimiento administrativo el D.O.M. -mediante Oficio ORD N° 1391, de 21 de agosto de 2017- solicitó pronunciamiento a la SEREMI MINVU respecto de la procedencia de aplicar densidad a los sectores especiales de la Zona E, de acuerdo a lo previsto en el artículo 30 de la Ordenanza Local del PRCS, por considerar que con ello se podría vulnerar lo dispuesto en los artículos 2.1.1 de la OGUC; autoridad que responde a la consulta por ORD N° 4105, de 2 de octubre de 2017, pero en relación a lo requerido, es decir, sobre el procedimiento al cual debe someterse las elaboraciones y modificaciones de los Planes Reguladores Comunales y sobre el derecho de los afectados a participar en ellos, reconociendo que no se vio afectado el derecho de los interesados con la aplicación de artículo 30 de la OLPRC.

Por otro lado, consta de autos que la reclamante a través del procedimiento de invalidación, igualmente dirigió consulta a la SEREMI MINVU, la que responde a través del Oficio ORD N° 196, de 15 de enero de 2018, validando el procedimiento empleado para la modificación del Plan Regulador de Santiago y, por ende, que "no se ha vulnerado, por parte de ninguno de los actores involucrados en el proyecto, el derecho de los afectados por la norma establecida en el artículo 30 del Ordenanza Local del PRCS".

En las condiciones anotadas, el pronunciamiento de orden técnico de la SEREMI MINVU, en ninguno de sus aspectos corresponde a un criterio interpretativo de aquellos que de conformidad a lo previsto en el artículo 4° de la LGUC rigen a partir de su dictación; por el contrario, en ellos se limita a ratificar la validez del procedimiento para acordar la modificación del Plan Regulador y, entre ellas, el citado artículo 30.

Séptimo: Tampoco resulta aceptable el reproche basado en que se desconocería el contenido de los C.I.P. por cuanto, precisamente, la invalidación de los permisos de edificación se justifica en haber incurrido la autoridad en una omisión, cual es, no aplicar la exigencia de densidad máxima en la zona correspondiente y vigente a partir del año 2014. En consecuencia, no puede existir infracción de ley, en los términos planteados, desde que aun cuando en los C.I.P. nada se dijo expresamente sobre la norma urbanística del límite de densidad para el sector E2 del Plan Regulador Comunal de Santiago, en vigor a partir de su publicación el 14 de enero de 2014, en cada Certificado se indicó al

interesado la existencia de una modificación al PRCS, por lo que en caso alguno quedaba excluido de su normativa y menos que la regla urbanística que se discute fuera una sorpresa para el afectado.

Octavo: De los antecedentes de la causa consta que en los anteproyectos y permisos de edificación -autorizados por la autoridad competente- la densidad aproximada alcanza a 5.900 hab/Há. En consecuencia, de lo que se viene razonando corresponde entonces revisar si resulta aplicable en la especie la norma urbanística del artículo 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago (PRCS). En primer lugar, es del caso anotar que en el Certificado de Informes Previos N° 142895, entregado para la elaboración de los proyectos de edificación ubicados en Avenida Carlos Valdovinos N° 3005 al 3017, se agregó la siguiente información: "OBS: CONFORME A LA MODIFICACIÓN AL PLAN REGULADOR COMUNAL (DIARIO OFICIAL DE FECHA 14/01/2014, EL INTERESADO DEBERÁ COMPLEMENTAR EL TEXTO DE LA ZONA ASOCIADA A ESTE C.I.P CON LA ORDENANZA LOCAL VIGENTE".

Por su parte el artículo 30 del PRCS establece: "En las zonas señaladas en el Artículo 29 se aplicarán las normas de usos de suelo, ocupación, subdivisión de predios, loteos, división de predio afecto a utilidad pública y de edificación que se señalan a continuación. Para los Sectores Especiales regirán las normas específicas en cada caso y para los aspectos no indicados regirá lo establecido en la Zona A, B, D y E, según corresponda".

El tenor literal del artículo transcrito lleva necesariamente a concluir que en aquellos sectores especiales donde no se establezcan condiciones específicas, regirá lo definido para la zona genérica de la cual forma parte el Sector Especial, en este caso el E2, y por ello le es aplicable el límite de densidad máxima normada para la Zona E, que corresponde a 1.140 Hab/Há. Lo anterior permite igualmente asentar que se trata de una norma supletoria de las disposiciones urbanísticas de la zona madre y, por tanto, rige para la zona especial.

A lo anterior se agrega que la SEREMI MINVU, superior jerárquico técnico del Director de Obras Municipales, en las consulta que le fueron practicadas así lo expresó y al resolver el recurso de reposición interpuesto por la reclamante -en Resolución Exenta N° 1325, de 30 de abril de 2018- claramente estableció que "en lo referido a la aplicación del artículo 30 del PRCS, como una norma supletoria para afectos de aplicar en este caso, la norma urbanística de Densidad de Población a las Zonas Especiales, esta Secretaría Ministerial concluye que la señalada norma es clara en su formulación y no resiste interpretación alguna".

Noveno: En las condiciones anotadas, aun cuando se otorgaron al reclamante los permisos de edificación cuestionados, la autoridad competente en el término legal y conforme la procedimiento previsto en la Ley N° 19.880, invalidó los referidos actos administrativos por no ajustarse a las

condiciones urbanística vigentes, sin que en su actuar se advierta infracción a la legalidad, por cuanto la regla se encontraba vigente desde enero de 2014; en el procedimiento se escuchó a la afectada y a esa fecha no existían situaciones jurídicas consolidadas que pudieran resultar afectadas con la invalidación.

Décimo: A lo anterior se agrega que la Excma. Corte Suprema ha resuelto -en un asunto similar- que "un acto ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística". (sentencia dictada en los autos Rol N° 15.561-2017 de 27 de diciembre de 2017). Por consiguiente, el vicio de ilegalidad es relevante y justifica la invalidación de los actos administrativos antes individualizados -permisos de obras- sin que ello se altere por "la buena fe" que el interesado esgrime por cuanto en este caso debe primar el interés público comprometido en cumplir y hacer cumplir las reglas urbanísticas aplicables a la zona de que se trata, pues con ellos se garantiza un desarrollo armonio y equilibrado de la ciudad y sus barrios.

Undécimo: En cuanto al principio protector de la confianza, cuya vulneración se reclama, es del caso señalar que es razonable entender que la actuación previa y reiterada de la administración pueda efectivamente generar en los administrados la confianza de que se actuará de igual forma, es decir, que en lo sucesivo seguirá haciéndolo del mismo modo; sin embargo, en la especie, dicha hipótesis no se verifica por cuanto los criterios de interpretación de la autoridad técnica no han variado, por el contrario, el DOM ante la supuesta ilegalidad de sus actos, procedió como era de su cargo, es decir, invalidó los actos administrativos que había otorgado al margen de la ley. Lo anterior permite igualmente concluir que no se advierte en el actuar del DOM abuso en el ejercicio de sus potestades o exceso de poder en su actuar; las motivaciones del acto impugnado descartan su arbitrariedad y justifican su mérito y oportunidad, sin que sea dable imputar a la autoridad falta de coherencia en relación a un acto previo, pues advertido de la ilegalidad instruyó el procedimiento de invalidación, restando eficacia a los permisos de edificación otorgados previamente por ser contrarios a derecho, lo que impide reconocer perjuicios patrimoniales al reclamante.

Duodécimo: Que, consecuentemente, no puede sino concluirse el rechazo del reclamo de ilegalidad intentado.

Por estas razones y teniendo especialmente presente lo previsto en el 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se rechaza el reclamo de ilegalidad interpuesto por Robert Gillmore Landon, en representación de Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A. en contra de la I. Municipalidad de Santiago.

Redacción de la ministra señora González Troncoso.

Regístrese y comuníquese.

Rol N° 402-2019.-

Pronunciada por la Segunda Sala de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por la Ministra señora Jessica González Troncoso e integrada por la Ministra señora Maritza Villadangos Francovich y por el Abogado Integrante señor Jorge Norambuena Hernández.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA:

Santiago, veinticinco de junio de dos mil veintiuno

VISTOS:

En estos autos Rol N° 39.681-2020, caratulados "Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A. con Director de Obras Municipales de la Municipalidad de Santiago", sobre reclamación de ilegalidad municipal, la Corte de Apelaciones de Santiago desestimó la acción interpuesta en contra de la Resolución N° E-53/2018, de 4 de junio de 2018, por la que fueron invalidados los permisos de edificación N° 16059/16 de 6 de junio de 2016, para Carlos Valdovinos 3017; N° 16069/2016 de 17 de junio de 2016, para Carlos Valdovinos N° 3015, y N° 16074/2016, de 29 de junio de 2016, respecto de Carlos Valdovinos N° 3005.

En la especie Inmobiliaria Carlos Valdovinos S.A. dedujo reclamación en contra del Director de Obras Municipales de la Municipalidad de Santiago, fundada en que el 24 de enero de 2014 dicho municipio otorgó el Certificado de Informaciones Previas N° 140286, respecto de los inmuebles de calle Carlos Valdovinos N° 3017-3101, sin señalar un límite máximo de densidad, mientras que el 13 de marzo del mismo año otorgó el Certificado de Informaciones Previas N° 140747, relativo al inmueble de la misma calle N° 3015-3017, sin indicar tampoco límite alguno en ese aspecto. Añade que el 11 de junio de 2014 su parte compró el citado inmueble de calle Carlos Valdovinos N° 3017 al 3101 y que el día 21 de julio siguiente la reclamada otorgó el Certificado de Informaciones Previas N° 142895 relativo al mismo, sin indicar límite alguno sobre la norma urbanística de densidad.

Expresa que el 4 de marzo de 2015 la reclamada aprobó tres anteproyectos de edificación respecto de los predios de que se trata, sin indicar tampoco límite máximo de densidad, y añade que los días 6, 17 y 29 de junio de 2016 otorgó, además, los permisos de edificación N° 16059, N° 16069 y N° 16074, no obstante lo cual el 10 de julio de 2017 el citado funcionario dio inicio al procedimiento de invalidación de tales permisos, basado en la opinión de la asesora urbana de la Municipalidad, quien manifestó que fueron expedidos con infracción a la norma urbanística de densidad máxima, establecida en el artículo 30 de Plan Regulador Comunal de Santiago, respecto del sector especial E2, al tenor de una modificación que comenzó a regir el 14 de enero de 2014.

Expone que, iniciado el procedimiento invalidatorio, el Alcalde de la Municipalidad de Santiago afirmó, en conferencia de prensa, que los permisos serían invalidados y que se expropiaría el inmueble para instalar áreas verdes, proceder que revela una coordinación destinada a que el Director de Obras Municipales diera inicio al procedimiento referido, y agrega que, aun cuando su parte reclamó de tal situación, el referido funcionario invalidó los permisos de edificación en comento.

Denuncia que el acto administrativo adolece de las siguientes ilegalidades. En primer lugar, sostiene que infringe el artículo 24 de la Ley N° 18.695, los artículos 9 letra a) y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el artículo 1.4.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en tanto desconoce el contenido de los Certificados de Informaciones Previas y anteproyectos otorgados con anterioridad a los permisos de edificación, con lo que quebranta el principio de confianza legítima, pues ha invalidado permisos correctamente otorgados. En este sentido enfatiza que el Certificado de Informaciones Previas no indicaba límite de densidad y que, si bien informaba que "el interesado deberá complementar el texto de la zona asociada a este CIP con la Ordenanza local vigente", esta última frase representa una cláusula que sólo pretende exonerar de responsabilidad al municipio, en tanto permitiría desconocer la condiciones urbanísticas mencionadas en el mismo, entregando a los solicitantes la revisión de esas condiciones.

Como segunda ilegalidad aduce que el acto invalidatorio otorga efecto retroactivo al pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo en el que se basa, con lo que transgrede el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, pues, aunque el pronunciamiento de dicha Secretaría Regional en relación a la aplicación de las normas de densidad materia de autos es posterior a los permisos de cuya invalidación se trata, la reclamada, ignorando que sólo ha podido producir efectos para el futuro, fundó en él su decisión, aplicándolo, por ende, con efecto retroactivo.

Como tercera ilegalidad acusa que la resolución reclamada fue dictada por un funcionario que carecía de imparcialidad, atendidas las opiniones públicamente emitidas por su superior jerárquico,

con lo que el primero contravino las normas sobre probidad administrativa de los artículos 8 de la Constitución Política de la República, 62 de la Ley N° 18.575 y 12 de la Ley N° 19.880.

En cuarto lugar asevera que no existe una norma de densidad que regule la zona Especial E2, como se desprende de la Memoria explicativa de la Ordenanza del Plan Regulador, motivo por el que, según asevera, el Director de Obras Municipales otorgó diversos permisos para inmuebles emplazados en zonas especiales sin aplicar la indicada norma, actos administrativos respecto de los cuales no se ha iniciado procedimiento invalidatorio.

En otro capítulo denuncia como quinta ilegalidad que la invalidación se fundó en un vicio que no es esencial, contexto en el que deben operar otras actuaciones administrativas, tales como la convalidación, la ratificación o la subsanación total o parcial del acto.

Finalmente, arguye que el acto reclamado causará perjuicios a la comunidad, pues, si su parte solicita nuevos permisos, debería ofrecer los departamentos resultantes a un precio mayor.

Termina solicitando que se declare la ilegalidad de la Resolución N° E-53/2018, que se ordene su anulación total y que, en su caso, se dicte el acto que corresponda para reemplazar la resolución reclamada, con costas.

En el primer otrosí de su libelo pide que se declare que los hechos descritos le han causado perjuicios.

Conferido traslado, la Municipalidad de Santiago solicitó el rechazo de la acción deducida basada en que no existe infracción al artículo 24 de la Ley N° 18.695, ni a los artículos 9 letra a) y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 1.4.4 de su Ordenanza, puesto que el procedimiento de invalidación fue ordenado por el Director de Obras Municipales luego de que tomara conocimiento que los permisos fueron otorgados con infracción a la norma de densidad del Plan Regulador Comunal aplicable al Sector o Zona Especial E2, de acuerdo al artículo 30 de la Ordenanza Local, vigente desde el 14 de enero de 2014, merced a una modificación que, entre otras materias, introdujo la norma urbanística de densidad máxima aplicable en la especie y que, según subraya, se entiende conocida por todos desde su publicación en el Diario Oficial.

Enseguida niega la transgresión del artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, desde que los pronunciamientos de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo

acerca de la aplicación del artículo 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago, emitidos en respuesta a consultas de la autoridad y de la inmobiliaria interesada, no tiene carácter interpretativo y, por ende, no producen efectos retroactivos, sin perjuicio de que el tenor del artículo 30 en comento resulta prístino, de modo que la interpretación de la reclamante no logra desvirtuar la aplicación literal de esa disposición. Más aun, descarta la presencia del citado efecto retroactivo, desde que los permisos fueron otorgados con infracción de lo estatuido en el artículo 1.1.3 y en el inciso segundo del artículo 1.4.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

A continuación, rechaza haber infringido el artículo 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago, pues, según refiere, su Ordenanza Local no establece límites a la densidad en el Sector E2-Av. Isabel Riquelme, contexto en el que resulta plenamente aplicable la disposición supletoria del citado artículo 30, conforme a la cual en las zonas señaladas en el artículo 29 se han de aplicar las normas de usos de suelo, ocupación, subdivisión de predios, loteos, división de predio afecto a utilidad pública y de edificación que especifica, mientras que, para los Sectores Especiales, se han de aplicar las disposiciones indicadas en cada caso, rigiendo para los aspectos no señalados lo establecido en la Zona A, B, D y E, según corresponda.

En otro capítulo se hace cargo de las alegaciones vinculadas con el supuesto error y omisiones ocurridos en la emisión de los Certificados de Informaciones Previas y los permisos invalidados, aduciendo que la reclamante intenta eximirse de su propia negligencia, sin hacerse cargo de que los certificados en comento contienen una obligación, que recae sobre ella, en orden a revisar el Plan Regulador Comunal de Santiago. Sostiene, asimismo, que la confianza legítima alegada por la actora no se configuró en la especie, porque los permisos fueron otorgados con infracción del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del artículo 30 de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Santiago, mismas que la actora debió conocer, máxime si el Certificado de Informaciones Previas N° 142895 estableció expresamente que el interesado debía complementar la información allí contenida con la ordenanza local vigente, destacando al efecto, además, que no es posible entender que el acto administrativo ilegal pueda convalidar situaciones antijurídicas.

Subraya, por otro lado, que la reclamante nada ha construido en el terreno y que el Servicio de Evaluación Ambiental puso término al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto, dado el número y envergadura de las observaciones realizadas, de lo que deduce que no existen situaciones jurídicas consolidadas que pudiesen verse afectadas por la invalidación de que se trata.

Luego rechaza que se haya verificado una infracción al principio de probidad, por falta de imparcialidad, toda vez que la decisión de invalidar emana del ejercicio de la facultad de la autoridad que dictó el acto que se revisa y constituye una decisión autónoma y fundada, mientras que las declaraciones del Alcalde reflejan sólo su opinión personal sobre los hechos, en tanto que la

independencia e imparcialidad del funcionario queda a salvo dada su condición de empleado de planta.

Más adelante afirma que la infracción legal que funda la decisión de invalidar no es una cuestión meramente formal, pues la densidad determina las características del proyecto, motivo por el que resulta inaplicable en autos el principio de conservación del acto administrativo, desde que los permisos adolecen de un vicio de ilegalidad de fondo, que no puede ser enmendado u obviado por la Administración activa.

Enseguida resalta que, dada la magnitud de las observaciones planteadas por el Servicio de Evaluación Ambiental al poner término al procedimiento de evaluación del proyecto, al menos en esos aspectos el mismo es inviable, incluso con prescindencia de la decisión adoptada por su parte, motivo por el que la ejecución de las obras constituye una mera expectativa para la reclamante.

Finalmente pide que se rechace la declaración de perjuicios solicitada.

La Corte de Apelaciones de Santiago desestimó el reclamo, para lo cual tuvo presente, en primer lugar, que no ha sido vulnerado el principio de probidad, puesto que las declaraciones del Alcalde de la Municipalidad de Santiago corresponden a una mera apreciación personal y no bastan para atribuir falta de imparcialidad al Director de Obras Municipales, en tanto no se denunció más que la "relación jerárquica" que media entre ambas autoridades, sin perjuicio de que este último tiene competencia exclusiva y excluyente en las materias que la ley le encomienda, de manera que, al iniciar el procedimiento de invalidación, actuó conforme a sus potestades propias, circunstancia que no se ve alterada por la opinión de la Subdirectora de Asesoría Urbana, en cuanto informó que los permisos de edificación materia de autos adolecían de vicios de legalidad.

A continuación los sentenciadores concluyen que los pronunciamientos de orden técnico efectuados por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo en el curso del procedimiento administrativo no son una expresión de un criterio interpretativo, de aquellos que, de acuerdo al artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, rigen a partir de su dictación, pues, por su intermedio, dicha autoridad se limitó a ratificar la validez del procedimiento seguido para modificar el Plan Regulador Comunal de Santiago, en el que incluyó el artículo 30 de su Ordenanza Local.

Enseguida desestiman el reproche basado en que el acto impugnado desconoce el contenido de los Certificados de Informaciones Previas, puesto que la invalidación de los permisos de edificación

se justifica en que la autoridad incurrió en una omisión al no aplicar la exigencia de densidad máxima en la zona correspondiente, de lo que se sigue, según consignan, que no puede existir infracción de ley, en los términos planteados, pues en cada uno de tales certificados se indicó la existencia de una modificación al Plan Regulador Comunal de Santiago, de modo que la actora no sólo no quedó excluida de la normativa aplicable al caso en estudio, sino que, además, conocía tal preceptiva.

A continuación descartan que la autoridad reclamada haya incurrido en ilegalidad al invalidar los permisos de edificación, pues, según concluyen, estos últimos no se ajustaban a las condiciones urbanísticas vigentes, considerando, en particular, que la normativa pertinente regía desde enero de 2014. En este sentido dejan asentado, además, que, como surge de la sola lectura del artículo 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago, en aquellos sectores especiales en que no se establecen condiciones específicas, se han de emplear las reglas previstas para la zona genérica de la cual dicho sector especial forma parte, entre los que se incluye, sin duda, el sector especial E2 materia de autos, al que, por consiguiente, resulta aplicable el límite de densidad máxima previsto para la Zona E, que corresponde a 1.140 Hab/Há. A lo dicho adicionan que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, superior jerárquico técnico del Director de Obras Municipales de Santiago, concluyó, con ocasión del procedimiento de invalidación de que se trata, que el referido artículo 30, en cuanto norma supletoria sobre densidad de población en Zonas Especiales, ha sido concebido en términos claros y no resiste interpretación alguna.

A mayor abundamiento, los falladores tuvieron por establecido que en el procedimiento de invalidación la autoridad municipal escuchó a la afectada y que, además, a esa fecha no existían situaciones jurídicas consolidadas que pudieran resultar afectadas con la decisión invalidatoria tantas veces referida.

Luego dejan asentado que un acto ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, y concluyen que el vicio de ilegalidad que se verificó en la especie es relevante y justifica la invalidación acordada, máxime si en la especie debe primar el interés público orientado al cumplimiento de las reglas urbanísticas aplicables a la zona de que se trata.

Desestiman, igualmente, que se haya producido una vulneración del principio de la confianza legítima, debido a que los criterios de interpretación de la autoridad técnica no han variado y, por el contrario, la reclamada invalidó los actos administrativos que había otorgado al margen de la ley. Finalmente, los falladores consignan que no advierten abuso en el ejercicio de sus potestades por parte de la reclamada, a la vez que subrayan que las motivaciones del acto impugnado descartan su arbitrariedad y justifican su mérito y oportunidad, todo lo cual los conduce a concluir que no es posible reconocer que se hayan causado perjuicios patrimoniales a la reclamante.

En contra de esta decisión la defensa de la actora dedujo recurso de casación en el fondo, para cuyo conocimiento se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurrente denuncia que el fallo infringe los artículos 19 del Código Civil y 28 y 42 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y que, en consecuencia, quebranta, además, los artículos 2.1.1 y 2.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y el artículo 30 del Plan Regulador Comunal de Santiago, en tanto afirma que el Director de Obras Municipales de Santiago incurrió en una omisión al no aplicar la exigencia de densidad máxima en la zona correspondiente, de lo que derivaría que los permisos fueron correctamente invalidados por la autoridad comunal.

Asevera que, por la inversa, la parte reclamada no incurrió en omisión o error alguno al no considerar limitación de densidad en las autorizaciones del proyecto Carlos Valdovinos, puesto que, para llegar a dicha conclusión, aplicó restrictivamente el artículo 30 de la Ordenanza del Plan Regulador Comunal de Santiago, en concordancia con las normas de la zona especial E2, que no establece densidad alguna, a la vez que destaca que, a su juicio, no existe norma urbanística supletoria aplicable al caso en examen.

Estima que, por ende, los permisos invalidados fueron correctamente otorgados, pues se ajustaron al citado artículo 30, el que, a su vez, fue aplicado en coherencia con los demás instrumentos del Plan Regulador Comunal de Santiago, y se conformaron, asimismo, con los Certificados de Informaciones Previas otorgados y con los Anteproyectos aprobados previamente.

Acusa que, al rechazar el reclamo de ilegalidad, la Corte interpreta el referido artículo 30 vulnerando la regla de hermenéutica del artículo 19 del Código Civil, pues ignora su tenor literal al confundir la expresión "otros aspectos", que la citada disposición emplea, con el concepto de normas urbanísticas. En efecto, explica que la primera noción citada no ha sido definida por el legislador y que difiere del concepto de normas urbanísticas, que sí es descrito en la ley, motivo por el cual aquélla debe ser entendida conforme al diccionario de la Real Academia Española, el que, en las acepciones que destina al vocablo "aspectos", no hace referencia, empero, a una disposición como la norma urbanística de densidad de que se trata.

En relación a los artículos 28 y 42 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a los artículos 2.1.1 y 2.1.10 de su Ordenanza, arguye que el Plan Regulador Comunal está compuesto por

su Ordenanza Local y por otros instrumentos, tales como una memoria explicativa, un estudio de factibilidad y planos, todos los cuales deben ser considerados en la aplicación de alguno de sus preceptos.

SEGUNDO: Que en otro capítulo denuncia que la sentencia quebranta el artículo 24 de la Ley N° 18.695 y el artículo 9 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, así como la doctrina de los actos propios, en vulneración de la confianza legítima de su parte.

Al respecto explica que la decisión invalidatoria censurada en autos contradice el deber de motivación, así como la teoría de los actos propios, defectos que, a su vez, la sentencia recurrida hace propios. En tal sentido sostiene que, al solicitar un pronunciamiento a la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo durante el procedimiento invalidatorio, la reclamada manifestó que, a su juicio, resulta contraria a derecho la aplicación de una norma urbanística a zonas que no se sometieron al procedimiento establecido en el artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, no obstante lo cual, al invalidar, la citada dependencia municipal fundó su determinación, únicamente, en la interpretación manifestada por la citada SEREMI, añadiendo que dicho organismo es su superior jerárquico técnico.

A continuación resalta que el estándar de motivación de los actos administrativos requiere suficiencia y congruencia, exigencias que no se satisfacen en la especie, en tanto no es posible advertir en el acto administrativo recurrido cómo es que la Dirección de Obras Municipales arribó a una decisión totalmente distinta de la que expresara con ocasión de la consulta referida más arriba, obviando, además, que la interpretación de los instrumentos de planificación territorial que efectúa la SEREMI sólo rige hacia el futuro, todo lo cual transforma al acto recurrido, por consiguiente, en incoherente y contradictorio, con lo que se contraviene la "teoría de los actos propios", defectos que la sentencia impugnada convalida al concluir que el cambio de criterio de la autoridad se adecúa a Derecho, pese a que el mismo no se encuentra justificado razonablemente y contradice los actos propios de la Municipalidad.

TERCERO: Que en otro acápite sostiene que el fallo contraviene el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el artículo 52 de la Ley N° 19.880.

Al respecto consigna que el tantas veces referido pronunciamiento de la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, que resultó adverso para los intereses de su parte, fue efectuado en el marco de sus facultades interpretativas y subraya que, conforme a lo prescrito en el inciso 2° del artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en concordancia con el artículo 52 de la Ley N° 19.880, dicha interpretación sólo debió producir efectos hacia el futuro. Denuncia que, no obstante ello, la Dirección de Obras Municipales reconoció efecto retroactivo a tal pronunciamiento

al invalidar los permisos de edificación otorgados a su parte, desde que basó tal determinación exclusivamente en lo informado por la citada Secretaría Regional, ilegalidad que, a su turno, el fallo impugnado confirma al concluir que el mentado dictamen no corresponde a un criterio interpretativo emitido en uso de las facultades contenidas en el mencionado artículo 4.

CUARTO: Que, a continuación, asevera que la sentencia transgrede el principio de confianza legítima, en relación con el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que sirve de límite a la potestad invalidatoria de los órganos de la Administración.

En este sentido sostiene que, verificada la existencia de una situación jurídica consolidada y la buena fe del titular o interesado, no procede la invalidación del acto administrativo, tal como, según asevera, ocurre en la especie. Así, afirma que la de autos es una situación jurídica consolidada, puesto que los permisos de edificación de autos amparan a su parte para construir edificaciones, todo lo cual se ve reafirmado, en su concepto, por la extensión de los Certificados de Informaciones Previas de los predios de que se trata y por la aprobación de anteproyectos relativos a los mismos, en cuyo mérito se mantienen vigentes las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación respectivo y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones vigentes en ese momento. Asevera que también concurre el requisito de buena fe de su parte, no sólo porque se presume, sino que, además, debido a que actuó de ese modo al solicitar los permisos de edificación del proyecto en concordancia con los Certificados de Informaciones Previas y anteproyectos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, que no impusieron limitación de densidad máxima.

QUINTO: Que al referirse a la influencia que tales vicios tendrían en lo dispositivo del fallo, explica que, de no haberse incurrido en ellos, su reclamo habría sido acogido.

SEXTO: Que no habiéndose denunciado entre las normas infringidas aquellas que importarían una vulneración de las leyes reguladoras de la prueba, debe concluirse que los presupuestos fácticos que han sido establecidos por los jueces del fondo resultan inamovibles para este Tribunal de Casación, por lo que ha de estarse a ellos para su definición y decisión consiguiente.

SÉPTIMO: Que los magistrados del mérito asentaron las siguientes circunstancias fácticas:

A.- Por Resolución N° E-53/2018, de 4 de junio de 2018, el Director de Obras de la Municipalidad de Santiago invalidó los permisos de edificación PON N° 16074/2016 de Carlos Valdovinos N° 3005; PON N° 16069/2016 de Carlos Valdovinos N° 3015 y PON N° 16059/2016 de Carlos Valdovinos N° 3017, cuyo titular era Inmobiliaria Carlos Valdovinos.

B.- El Director de Obras Municipales decidió instruir el procedimiento de invalidación respectivo, el que se tramitó con audiencia previa de la parte interesada.

C.- En contra de esa Resolución la Sociedad Carlos Valdovinos S.A. interpuso reclamo de ilegalidad ante el Alcalde de la Municipalidad de Santiago, quien lo rechazó mediante Resolución de N° 7089, de 7 de agosto de 2018.

D.- En el curso del procedimiento administrativo el Director de Obras Municipales, mediante Oficio ORD N° 1391, de 21 de agosto de 2017, solicitó pronunciamiento a la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo respecto de la procedencia de aplicar densidad a los sectores especiales de la Zona E, de acuerdo a lo previsto en el artículo 30 de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Santiago, autoridad que respondió por ORD N° 4105, de 2 de octubre de 2017, aludiendo al procedimiento al que deben someterse las modificaciones de los Planes Reguladores Comunales y al derecho de los afectados a participar en ellos, reconociendo que no se vio conculcado el derecho de los interesados con la aplicación de citado artículo 30.

E.- En el desarrollo del procedimiento de invalidación la actual reclamante también dirigió una consulta a la referida Secretaría Regional, que fue respondida a través del Oficio ORD N° 196, de 15 de enero de 2018, ocasión en la que ésta validó el procedimiento empleado para la modificación del Plan Regulador de Santiago y adujo que "no se ha vulnerado, por parte de ninguno de los actores involucrados en el proyecto, el derecho de los afectados por la norma establecida en el artículo 30 de la Ordenanza Local del PRCS".

F.- En el Certificado de Informaciones Previas N° 142895, entregado para la elaboración de los proyectos de edificación de que se trata, se agregó la siguiente información: "Obs: Conforme a la modificación al Plan Regulador Comunal (Diario Oficial de fecha 14/01/2014, el interesado deberá complementar el texto de la zona asociada a este C.I.P. con la ordenanza local vigente".

G.- En los anteproyectos y permisos de edificación autorizados por la autoridad competente la densidad aproximada alcanza a 5.900 hab/Há.

OCTAVO: Que la resolución del arbitrio de nulidad sustancial en examen requiere establecer, en lo medular, si los juzgadores del mérito incurrieron en error de derecho al estimar aplicable, respecto de la "Zona Especial E2-Av. Riquelme" del Plan Regulador Comunal de Santiago, la norma de densidad máxima prevista para el Sector General E del mismo instrumento.

En otras palabras, se debe discernir si el artículo 30 de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Santiago constituye, efectivamente, una disposición supletoria en lo que atañe a la normativa sobre densidad máxima aplicable al caso en examen, considerando que las partes no han controvertido que el citado instrumento de planificación territorial no contiene preceptos que regulen, de manera explícita, esta materia en relación a la "Zona Especial E2-Av. Riquelme".

Lo expuesto supone determinar, además, si la autoridad municipal vulneró, asimismo, sus actos propios y el principio de confianza legítima, en tanto la decisión invalidatoria habría sido adoptada contrariando decisiones previas y ajustadas a derecho, como sostiene el recurrente.

Finalmente, se ha de establecer si la Dirección de Obras Municipales de Santiago otorgó efecto retroactivo a los pronunciamientos expedidos en este caso por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo.

NOVENO: Que para resolver el asunto en examen resulta necesario consignar que el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone, en lo que interesa, que: "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.

[...]

El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128.

Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección".

A su vez, el artículo 30 de la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal de Santiago prescribe, en lo relevante, que: "En las zonas señaladas en el Artículo 29 se aplicarán las normas de usos de suelo, ocupación, subdivisión de predios, loteos, división de predio afecto a utilidad pública y de edificación que se señalan a continuación. Para los Sectores Especiales regirán las normas especificadas en cada caso y para los aspectos no indicados regirá lo establecido en las Zonas A, B, D y E, según corresponda".

DÉCIMO: Que, como surge de lo expuesto más arriba, los magistrados del mérito no han incurrido en los errores de derecho que se les reprochan, pues se han limitado a dar cabal y estricta aplicación a la normativa que rige la situación en examen.

En efecto, la disposición contenida en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones prescribe que, entre otras, la "construcción" de "edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales" requiere de un permiso que debe otorgar la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, la que lo concederá "si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas".

En este sentido el referido precepto detalla que se debe entender que son "normas urbanísticas" aquellas "contenidas en esa ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial", como el Plan Regulador Comunal de Santiago, que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones en lo vinculado con diversas materias, entre las que incluye, en lo relevante para el presente análisis, las "densidades máximas".

DÉCIMO PRIMERO: Que, en consecuencia, el otorgamiento de permisos de edificación, como los que son materia de autos, supone, necesariamente, que el proyecto respectivo cumpla con las normas urbanísticas, entre las que se cuenta, según se desprende del texto literal del inciso 7° del artículo 116 transcrito más arriba, aquella contenida, entre otras fuentes, en el instrumento de planificación territorial pertinente y que diga relación con las "densidades máximas" aplicables a la construcción de que se trate.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, en consecuencia, se ha de recurrir a lo estatuido en el Plan Regulador Comunal de Santiago y, en particular, al artículo 30 de su Ordenanza, conforme al cual en los Sectores Especiales, como es el caso de los predios de autos, que se ubican en la "Zona Especial E2-Av. Riquelme", rigen las normas especificadas en cada caso, mientras que en lo que se refiere a otros "aspectos no indicados regirá lo establecido en las Zonas A, B, D y E, según corresponda", cuyas reglas se encuentran incorporadas a continuación, en el texto del propio artículo 30, y que, en lo

que interesa para el presente estudio, señalan, en la letra b) de la Zona E, como "Densidad máxima" de habitantes por hectárea un máximo de 1.140.

DÉCIMO TERCERO: Que, así las cosas, forzoso es concluir que los magistrados del fondo no han incurrido en los errores de derecho denunciados al concluir que el "tenor literal" del citado artículo 30 "lleva necesariamente a concluir que en aquellos sectores especiales donde no se establezcan condiciones específicas, regirá lo definido para la zona genérica de la cual forma parte el Sector Especial, en este caso el E2", al que, por consiguiente, "es aplicable el límite de densidad máxima normada para la Zona E, que corresponde a 1.140 Hab/Há".

En efecto, el texto de la disposición en comento es prístino y no deja lugar a dudas en cuanto a que dicho precepto debe ser aplicado, de forma supletoria, en lo que atañe a las materias que el Plan Regulador Comunal de Santiago no regula específicamente respecto de cada uno de los sectores especiales incluidos en las distintas zonas existentes.

Dicho en otros términos, aun cuando cada Sector Especial contempla disposiciones que gobiernan ciertos y determinados aspectos urbanísticos de manera especial, atendidas sus particulares características, el instrumento de planificación territorial reconoce que otros puntos no requieren ser abordados de manera singular y que, por lo mismo, a su respecto se deben aplicar las reglas que, genéricamente, se establecen para las Zonas de las que forman parte.

DÉCIMO CUARTO: Que en ese contexto, y como acertadamente deciden los magistrados del mérito, no es posible sostener que la "Zona Especial E2-Av. Riquelme" carece de reglas en lo vinculado con la densidad habitacional máxima, en especial si del tenor del tantas veces mencionado artículo 30 no se desprende que éste contenga alguna excepción o formule alguna distinción para disponer que ciertas reglas, de aquellas que rigen en relación a las Zonas más amplias, no sean aplicables a todas o algunas de las Zonas Especiales contempladas en el Plan Regulador Comunal de Santiago.

Por la inversa, el artículo 30 en comento, que se ubica en el Párrafo 2°, intitulado "Usos de suelo y normas específicas", del Capítulo IV de la Ordenanza Local del citado Plan Regulador, denominado "Zonificación, usos de suelo y normas específicas", regula en un sentido amplio y omnicompreensivo esta materia.

Así, por una parte, dispone cuáles son las reglas urbanísticas que se aplican, en general, a las Zonas A, B, D, E, F, G y H, en que ha sido dividida la comuna de Santiago para la aplicación de la

Ordenanza, mientras que, enseguida, estatuye que, en los Sectores Especiales, rigen las normas especificadas para cada uno de ellos, estableciendo, por último y con el mismo carácter general de sus restantes mandatos, que en aquellos asuntos que no han sido específicamente tratados para estas zonas especiales se debe recurrir a lo prescrito en la respectiva zona genérica de la que forman parte.

DÉCIMO QUINTO: Que, para concluir, es necesario subrayar que, tal como se destaca en el fallo recurrido, la regla urbanística de densidad máxima aplicable en la especie se hallaba vigente desde una fecha previa a la de expedición de los permisos de edificación materia de autos, pues el Decreto Sección 2ª N° 4, de 2014, dictado por la Municipalidad de Santiago, que aprobó la modificación del Plan Regulador Comunal de Santiago que incorporó la regla de densidad máxima en comento y que reemplazó la Zona E, incluyendo el "Sector Especial E2-Av. Isabel Riquelme", fue publicado en el Diario Oficial con fecha 14 de enero de 2014, fecha desde la cual se presume conocido por todos, mientras que los citados permisos fueron otorgados los días 6, 17 y 29 de junio de 2016.

DÉCIMO SEXTO: Que, por último, es conveniente dejar explícitamente asentado que, como lo ha expresado previamente esta Corte, el otorgamiento de un permiso como el de autos sólo puede generar un derecho adquirido en favor del titular del mentado documento "en la medida que la autoridad al otorgar el permiso se ciña a las normas legales vigentes que rigen su otorgamiento", motivo por el cual es posible afirmar que "un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística. Por lo demás, olvida el recurrente que esta Corte, de manera uniforme ha señalado que los actos emanados del Director de Obras Municipales, entre los que se encuentra el Permiso de Edificación, están sujetos al control de legalidad por la vía jurisdiccional a través del ejercicio de la acción contemplada en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, sea que se conceda o se deniegue el permiso, cuestión que sería ilusoria en relación a las actuaciones que determinan el otorgamiento del permiso de edificación, si con su sola emisión se generara un derecho adquirido que ingresa al patrimonio del titular del proyecto" (Sentencia de reemplazo dictada por esta Corte con fecha 27 de diciembre de 2017, en autos rol N° 15.561-2017).

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en consecuencia, ha quedado establecido que en la expedición de los permisos de edificación materia de autos la autoridad no se ciñó al ordenamiento jurídico vigente, puesto que, al extenderlos, soslayó la regla de densidad máxima habitacional aplicable al Sector Especial en que se emplazan los inmuebles de que se trata y, en su lugar, estimó que debía regir una regla diversa, no consagrada en la norma urbanística que gobierna esta materia, esto es, en el Plan Regulador Comunal de Santiago, para dicha zona.

Así las cosas, y considerando que, como quedó dicho más arriba, la expedición de un acto ilegal, como son los de autos, no otorga derechos a su titular, forzoso es concluir que, en tal evento, la autoridad se encuentra plenamente facultada para proceder a su invalidación, en la medida que cumpla con los supuestos previstos en la ley para obrar de ese modo, motivo por el que se ha de entender que los magistrados del fondo no incurrieron en los errores que en esta parte se les reprocha.

DÉCIMO OCTAVO: Que, por lo expuesto, se ha de desestimar el arbitrio en estudio en lo que dice relación, además, con la denunciada transgresión, por parte de la autoridad municipal, de sus actos propios y del principio de confianza legítima, desde que, como resultó demostrado, los permisos de construcción materia de autos no fueron otorgados en conformidad a lo prescrito en la normativa que regula la materia, pues en su extensión no se observó la regla que consagra la densidad habitacional máxima aplicable al sector especial en el que se sitúan los bienes raíces de que se trata, y, por lo mismo, no es posible afirmar que exista en la especie un acto anterior de la autoridad que haya tenido la virtud de crear para la actora un precedente o un derecho que haya sido desconocido o contradicho como resultado de la decisión invalidatoria en examen.

DÉCIMO NOVENO: Que, por último, no cabe sino desechar el recurso en análisis, en cuanto por él se denuncia que la Dirección de Obras Municipales de Santiago otorgó efecto retroactivo a los pronunciamientos expedidos en este caso por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, puesto que, como surge de lo razonado precedentemente, esta última se limitó a constatar una situación preexistente, conforme a la cual los permisos de edificación de que se trata fueron, efectivamente, extendidos con infracción de las disposiciones que rigen en este ámbito, de modo que los pareceres manifestados por la autoridad regional no han declarado una situación previamente inexistente, ni han establecido una nueva interpretación en relación a los hechos en estudio.

VIGÉSIMO: Que por lo expuesto y razonado en los acápite que preceden, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante en lo principal de la presentación de veintiocho de marzo de dos mil veinte, en contra de la sentencia de once de marzo del mismo año, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Lagos.

Rol N° 39.681-2020.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y por los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Jorge Lagos G.