

"Que, mediante el primer apartado del recurso de nulidad sustancial, la recurrente pretende controvertir la facultad de invalidación de la reclamada y el poder vinculante de los dictámenes de la Contraloría General de la República para el ente edilicio.

No obstante, cabe concluir que la sentencia impugnada no ha incurrido en el yerro denunciado, toda vez que como ya se dejó asentado en el motivo quinto de esta sentencia, esta Corte se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre esta misma materia, concluyendo que la interpretación de la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es armónica y sistemática a las normas legales atinentes a la materia, contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (artículo 1.1.2 y 2.6.1) y que la Dirección de Desarrollo Urbano tiene atribuciones para impartir instrucciones respecto 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. Asimismo, se ha concluido por esta Corte que los dictámenes de la Contraloría General de la República son vinculantes para las Municipalidades.

En todo caso, los sentenciadores no han incurrido en el yerro que se les atribuye, pues de su decisión aparece meridianamente claro que han considerado que los motivos contenidos en el acto invalidatorio son suficientes para dar por satisfecha la exigencia de los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880." (Corte Suprema, considerando 6º).

"Que, sobre el segundo capítulo del arbitrio en estudio, cabe señalar que tal como lo traen a colación los sentenciadores del grado, si bien esta Corte Suprema ha señalado en ocasiones anteriores que el bloque de legalidad queda determinado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza respectiva y los Instrumentos de Planificación Territorial, ello ha sido cuando tal reglamentación es suficiente y completa sobre la cuestión a resolver. Sin embargo, en la especie, es un hecho de la causa que la municipalidad reclamada no tenía Instrumento de Planificación Territorial y, por tanto, era necesario que los organismos administrativos llamados por ley a interpretar y dar solución a los problemas interpretativos, lo hicieran, tal como así sucedió. Por lo razonado, ningún error han cometido los sentenciadores al aceptar como fundamentación válida del acto invalidatorio, aquella que se conforma por las normas de la Ley y de la Ordenanza que rigen la materia, y la interpretación contenida en la Circular DDU N° 313 dictada por el organismo con competencia legal." (Corte Suprema, considerando 7º).

"Que, en todo caso, esta Corte no divisa razones para modificar la doctrina asentada, a saber:

a) La DDU tiene atribuciones para impartir instrucciones respecto 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;

b) De la interpretación armónica y sistemática entre la conceptualización de "Edificación Continua" que establece el artículo 1.1.2 de la OGUC y la "libre determinación" a que alude el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, no puede sino concluirse que la mentada libertad para el titular del proyecto, opera para los tres sistemas de agrupamiento, esto es, aislada, pareada y continua, en la medida que concurran las particularidades que son esenciales en cada uno de ellos;

c) Por consiguiente, en el caso que una zona determinada no se encuentre bajo el alero de una norma urbanística relativa a la altura máxima permitida, como ocurre en la especie, no será posible aplicar el sistema de edificación continua que propone el titular del anteproyecto de edificación, en tanto este tipo de agrupamiento, por definición, exige la determinación de aquélla en el instrumento de planificación territorial; y

d) La "libre determinación" mencionada en la OGUC, no puede sino ser concebida como la autonomía del desarrollador inmobiliario de adoptar cualquiera de los tipos de agrupamiento que propone la ley, siempre y cuando ello se ajuste a las condiciones contempladas para cada uno de éstos en la OGUC y en los respectivos IPT.

Lo dicho es suficiente para descartar el tercer capítulo de la impugnación, pues el permiso de obra nueva, objeto de la invalidación que perjudica al reclamante, fue dictado en contravención de la normativa urbanística que ya existía, de modo que el referido congelamiento que invoca el actor en nada altera lo resuelto pues las reglas sobre la materia determinaban la ilegalidad del acto invalidado." (Corte Suprema, considerando 8º).

"Que, asimismo, cabe desechar la alegación del cuarto capítulo del arbitrio de nulidad sustancial, que supone que el fallo ha consentido una aplicación retroactiva de un cambio de criterio contenido en el Ordinario N° 3660 de la Seremi de Vivienda y Urbanismo que le daría eficacia retroactiva a la DDU N° 313 al señalar 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. En efecto, primero que nada, debe precisarse que el Permiso de Edificación N° 26-2018 que se ha invalidado por el acto reclamado, fue otorgado después de haberse dictado la Circular DDU N° 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 pues tanto la norma legal como su interpretación administrativa son anteriores al Permiso invalidado, y el Ordinario N° 3660 sólo vino a referirse o a ratificar la ilegalidad de los anteproyectos aprobados con anterioridad a la Circular DDU N° 313, y tal como lo reconoce el propio recurrente, el acto invalidatorio no se refiere al anteproyecto. En síntesis, no existe aplicación retroactiva y, por ende, el fallo no pudo incurrir en el error que se le atribuye." (Corte Suprema, considerando 9º).

"Que, por último, en cuanto a la existencia de un supuesto límite a la potestad invalidatoria dada por la existencia de situaciones consolidadas, lo cierto que la denuncia del quinto capítulo del arbitrio, no se conforma con la regla del artículo 53 de la Ley N° 19.880 que ninguna limitación establece sobre el particular, a excepción de la audiencia del interesado y que el acto sea contrario a derecho, por lo que mal pudieron los sentenciadores haber considerado situaciones consolidadas, como sí ocurre con otra potestad de la Administración como lo es la revocación." (Corte Suprema, considerando 10º).

**MINISTROS:**

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y los Abogados Integrantes Sr. Enrique Alcalde R. y Sr. Pedro Águila Y.

**TEXTOS COMPLETOS:****SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIONES:**

Santiago, dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

**Vistos:**

1º).- Comparece Álvaro Contreras Talavera, en representación de Inmobiliaria Placilla 2017 S.A. deduce acción de reclamación en contra de Ilustre Municipalidad de Estación Central, por la dictación de la Resolución RI N° 10-2/2019 DOM, emitida por la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central, de fecha 14 de febrero de 2019 y notificada el 18 de febrero de 2019, la que invalido el permiso de obra nueva N° 26.

Expone como antecedentes, la adquisición del inmueble de calle Placilla N° 102 -106, ubicado en Estación Central, mediante una serie de actos administrativos que fueron solicitados por la vendedora del terreno, por lo que la adquisición del inmueble presupuso la adopción de decisiones comerciales relevantes para la construcción de un edificio de 22 pisos y 299 departamentos que se acogió al sistema de agrupación continua, de forma que las condiciones inmobiliarias y la normativa urbanística aplicable, fueron conocidas, informadas, revisadas latamente y sancionadas por la

Dirección de Obras Municipales de Estación Central, por lo que, en razón de ello, supuso que podría construir el edificio conforme a la normativa vigente, ello como consecuencia de una cadena de actos administrativos, secuenciales e indivisibles, que fueron estableciendo derechos en favor de su parte.

Entre tales documentos enumera los siguientes: 1.- Certificados de Informaciones Previas N° IPB-0363 de 7 de septiembre de 2015, N° IPB-0378, N°IPB-0377 todos del 14 de septiembre de 2015; 2.- Aprobación de Anteproyecto N° 8-2016 de fecha 21 de enero de 2016; 3.- Permiso de Obra Nueva N° 26 de fecha 6 de marzo de 2018; 4.- Modificación al Permiso de Obra Nueva N° 103-2018 de fecha 10 de septiembre de 2018.

Indica que, cuando se disponía a iniciar las obras de construcción, la Dirección de Obras Municipales le notificó del inicio del procedimiento de invalidación del permiso de obra nueva N° 26, para luego, a través de resolución RI N° 10-2/2019 de fecha 14 de febrero de 2019, concluir dicho procedimiento, invalidando el permiso referido.

A su entender se han cometido las siguientes ilegalidades con la dictación del acto administrativo en que funda su reclamo.

La primera de ellas, es la infracción a la obligación de considerar todos los antecedentes y alegaciones del interesado, infracción a los artículos 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880 y artículos 7 y 19 N° 3 de la Constitución Política, pues el DOM al momento de dictar la resolución reclamada, pasó por alto lo prescrito en las normas citadas de Ley N° 19.880 Sobre Procedimiento Administrativo, normas que en su conjunto establecen, respecto de la Administración, la obligación de considerar todos los antecedentes y alegaciones presentadas por los interesados en un procedimiento administrativo.

En un segundo capítulo, invoca la falta de motivación y fundamentación del acto administrativo, obligación contenida en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 y artículo 7 de la Constitución Política de la República. Aduce que en la resolución de invalidación cuya ilegalidad se reclama, se lee en su punto 17 lo siguiente: "que, en consecuencia, las alegaciones efectuadas por el titular del permiso no permiten desvirtuar o dejar sin efecto lo señalado en la Circular Ord. N° 203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los dictámenes N° 43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017, N° 44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017 y N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018 del Contralor General de la República".

En un tercer acápite de su arbitrio, sostiene que la DOM ya se pronunció sobre la validez de los permisos de edificación, otorgados con posterioridad a la Circular DDU 313.

En cuarto lugar, menciona la inoponibilidad de la Potestad Dictaminante de la Contraloría General De la República con relación a este asunto y entendiendo que el inicio del ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la DOM le habría sido ordenado por el dictamen N° 27.918 de la CGR, de fecha 12 de noviembre de 2018.

En un quinto apartado, denuncia la infracción al artículo 53 de la Ley N° 19.880, puesto que la noma en cuestión autoriza a la Administración únicamente para invalidar los actos contrarios a derecho.

En un sexto capítulo del arbitrio, alega la infracción a los artículos 4 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Explica que el artículo 4 de la LGUC habilita a la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para definir las directrices para su aplicación y la de su Ordenanza y, en definitiva, para interpretar los instrumentos de planificación territorial.

En séptimo lugar, aduce la vulneración de derechos adquiridos e improcedencia del efecto retroactivo de los actos administrativos. Expone que tiene un derecho adquirido a que se le respeten las normas urbanísticas aplicables al momento de aprobar la DOM el Anteproyecto mediante Resolución N° 08-2016 de fecha 21 de enero de 2016, toda vez que éste no ha sido invalidado.

En otro apartado invoca la vulneración al Principio de la Confianza Legítima, el acto administrativo recurrido no respetó el límite a la potestad invalidatoria de la administración, que es ampliamente reconocido y recogido por jurisprudencia administrativa, judicial y por la doctrina.

Finalmente, sostiene que la Circular DDU 313 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU le es inoponible, ya que, al realizar una interpretación del artículo 2.6.1. en relación con el artículo 1.1.2., ambos de la OGUC y concluir que el artículo 2.6.1. es una norma incompleta para efectos de determinar la altura máxima en edificaciones acogidas al sistema de agrupamiento continuo en comunas que carecen del correspondiente Plan Regulador Comunal, necesariamente la División de Desarrollo Urbano del MINVU procede a emitir un acto administrativo (contenido en dicha Circular) que mira al interés general o afecta a un número indeterminado de personas que consisten en todos los propietarios de inmuebles en los que se vayan a desarrollar proyectos inmobiliarios en altura, acogiéndose al sistema de agrupamiento continuo en comunas del país que no tengan Plan Regulador Comunal.

Concluye que la resolución de invalidación del Permiso de Edificación, cuya ilegalidad e inconstitucionalidad se reclama en autos, priva a su parte del legítimo ejercicio de los derechos de propiedad, derecho a realizar libremente una actividad económica, y otros.

Solicita se declare ilegal e inconstitucional el acto recurrido, y se proceda a anular la Resolución RI N° 10-2/2019 D.O.M., y se mantengan firme tanto el Permiso de Obra Nueva N° 26-2018, como su modificación que consta de Resolución N° 103-2018, ambas de la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central.

2°).- Informando el recurso, la Ilustre Municipalidad de Estación Central, sostiene la legitimidad del acto y solicita el rechazo del presente arbitrio, con costas.

Refiere que, con fecha 21 de enero de 2016, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, mediante Resolución N° 8-2016 aprobó el Anteproyecto de Edificación presentado por Gran Mundo Inversiones S.A. para la construcción de un edificio de departamentos de 32 pisos, ubicado en calle Placilla N° 102-106 acogido al sistema de agrupamiento continuo a que se refiere el artículo 2.6.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

El 16 de mayo de 2016, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en uso de las facultades que le confiere el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, emitió el Oficio Circular 0203 que contiene la DDU N° 313 que interpreta de manera general y obligatoria la forma en que debe aplicarse el artículo 2.6.1 relativo al sistema de agrupamiento continuo.

A su vez, el 11 de diciembre de 2017 la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 43.367 señalando que no procede objetar la interpretación efectuada por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Circular N° 203, de 2016-DDU N° 313-, sobre edificación continua.

Posteriormente, con fecha 28 de diciembre de 2017 la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 44.959 que se refiere a las normas urbanísticas aplicables a los permisos de edificación y modificación de permisos aprobados por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central.

El 06 de marzo de 2018 la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, mediante Resolución N° 26 aprobó el Permiso de Obra Nueva presentado por Gran Mundo Inversiones S.A. para la construcción del anteproyecto individualizado en el numeral 1.

Posteriormente, con fecha 10 de septiembre de 2018, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, mediante Resolución N° 103-2018 aprobó la modificación al Permiso de Obra Nueva.

A continuación, con fecha 12 de noviembre de 2018, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 27.918 que contiene una instrucción a Dirección de Obras Municipales de Estación Central para que inicie los correspondientes procedimientos invalidatorios respecto de los permisos otorgados en contravención a la DDU 313.

Que, debido a lo anterior, con fecha 05 de diciembre de 2018, la nueva Directora de Obras Municipales de Estación Central, doña María Isabel Gaete Garretón, mediante Resolución N° 10-2018 resolvió iniciar procedimiento de invalidación del acto administrativo de autorización de Permiso de obra nueva N° 26, notificando a quien ostentaba los permisos antes señalados.

Así, con fecha 24 de diciembre de 2018, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, al constatar en la solicitud de modificación al permiso de obra nueva la existencia de la reclamante, como nuevo titular del proyecto, mediante Resolución N° 10-1/2018, resolvió continuar el procedimiento de invalidación del acto administrativo de autorización de Permiso de obra nueva N° 26, que concluye con la Resolución RI N° 10-2/2019 que invalida el Permiso de Obra Nueva N° 26/2018, siendo la resolución reclamada en autos.

Finalmente, con fecha 25 de marzo de 2019, Inmobiliaria Placilla 2017 S.A. interpuso, en sede administrativa el reclamo de ilegalidad establecido en el artículo 151 letra b) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual fue rechazado al no ser resuelto dentro de plazo, razón por la cual interpone la acción que da inicio a esta litis.

Explica, entonces cómo se suscitaron de manera gradual y consecuencial los actos administrativos por parte del órgano municipal competente -en este caso, la Dirección de Obras Municipales- y, a su vez, la Contraloría regulando la normativa atingente a edificaciones de agrupación continua, donde la Municipalidad no hizo sino, dar cumplimiento cabal y oportuno a la Ley, los planes reguladores y en general, a las normas y reglamentos aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, normativa que en su conjunto, gozan de la presunción de legalidad.

El supuesto acto reclamado como ilegal, es justamente expresión del fiel cumplimiento del mandato normativo vigente, porque justamente, dentro de sus atribuciones, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el 16 de mayo de 2016, en uso de sus facultades del artículo 4° de la ley General de Urbanismo y Construcción, mediante el oficio N° 203, que contiene la DDU N° 313, interpreta de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar debido alcance y sentido al artículo 26.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, lo que impactaba de lleno en el sistema de agrupamiento continuo relativo a las construcciones y edificaciones con tales características, mandato que incluso fue reforzado por el dictamen N° 43.367 de la Contraloría General de la República en que se señalaba además, no era permitido objetar la interpretación en cuestión.

Que en ese orden de ideas, la Contraloría expidió el dictamen N° 27.918, el 12 de noviembre de 2018, en que instruyó a las municipalidades iniciar los respectivos procesos de invalidación que hubieren contravenido la DDU N° 313, de manera que, en el escenario presentado, mal podía la DOM de Estación Central guardar una conducta diferente de la que tuvo y por ende objetarse al acto dictado de ilegal y violatorio de ley, precisamente, porque la Directora de Obras Municipales, no hizo sino, cumplir con aquello que le estaba ordenado y ciertamente, no tenía otras alternativas diferentes, que obrar conforme a derecho, como justamente hizo.

En lo que dice relación con supuestos derechos adquiridos y el principio de confianza legítima que alega violentado el reclamante, razona que, mal puede sostenerse su presencia en este caso, pues ha quedado claro que ya al 16 de mayo de 2016 la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, había emitido el oficio N° 203 en que se contenía DDU N° 313, que interpretaba de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar sentido al artículo 26.1 de la Ordenanza relativo al sistema de agrupamiento continuo de edificaciones y construcciones con esas características, mandato que reforzó el Dictamen N° 43.367 de la Contraloría General de la República al 11 de diciembre de 2017, en que señaló además, no se podía objetar la interpretación de la DDU, de manera que ya a dichas datas, se conocía la normativa exigible para la materia en cuestión y no obstante lo anterior, se prosiguieron los trámites de aprobación por Gran Mundo Inversiones SA, vendedora de la reclamante, concretamente, se aprobó el permiso de obra nueva presentado el 06 de marzo 2018, es decir, a dicha fecha, la operación ya llevaba riesgos ínsitos considerando la magnitud de la inversión, pues se debió ponderar la normativa que regía el proyecto que se acometía, todo lo cual con mayor razón debió considerar el comprador, reclamante de este procedimiento, y cosa diferente es venir a posteriori a objetar un acto como ilegal, actuación que más bien es consagratoria de lo inverso, es decir, del fiel cumplimiento de lo mandatado en el ordenamiento jurídico para un tipo especial de edificaciones que debía conferir la respectiva DOM.

3°).- Que el Sr. Fiscal Judicial de esta Corte Sr. Daniel Calvo, es del parecer de rechazar el presente reclamo de ilegalidad.

En efecto, sostiene en su informe que podemos observar que la Municipalidad no hizo sino, dar cumplimiento cabal y oportuno a la Ley, los planes reguladores y en general, a las normas y reglamentos aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, normativa que en su conjunto, gozan de la presunción de legalidad.

Que, de esta manera, en opinión de esa Fiscalía Judicial, el supuesto acto reclamado como ilegal, es justamente expresión del fiel cumplimiento del mandato normativo vigente, primero, porque justamente, dentro de sus atribuciones, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el 16 de mayo de 2016, en uso de sus facultades del artículo 4° de la ley General de Urbanismo y Construcción, mediante el oficio N° 203, que contiene la DDU N° 313, interpreta de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar debido alcance y sentido al artículo 26.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, lo que impactaba de lleno en el sistema de agrupamiento continuo relativo a las construcciones y edificaciones con tales características, mandato que incluso fue reforzado por el dictamen N° 43.367 de la Contraloría General de la República en que se señalaba además, no era permitido objetar la interpretación en cuestión.

4°).- Que la "Agrupación De Defensa De Barrios De Estación Central" y el "Comité De Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central" se hicieron parte como terceros coadyuvantes de la Municipalidad demandada, con base en lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, por poseer interés actual en lo que se decida.

5°).- Que, en primer término, cabe tener presente que el reclamo o acción de ilegalidad contemplado en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, 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 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.

6°).- Que de los antecedentes reseñados en lo expositivo de este recurso, resulta necesario dejar por establecido los siguientes hechos relevantes, para la adecuada resolución del asunto:

1.- Con fecha 16 de mayo de 2016, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, emitió el Oficio Circular N° 0203 (que contiene la DDU N° 313) el cual interpreta de manera general y obligatoria la forma en que deben aplicarse las normas relativas al sistema de agrupamiento continuo, al cual se encuentra afecta la edificación materia del presente recurso.

2.- Así también, con fecha 28 de diciembre de 2017, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 44.959, referido a las normas urbanísticas que se aplican a los permisos y sus modificaciones, aprobados por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central.

3.- Luego, con fecha 10 de septiembre de 2018 -es decir, con posterioridad al dictamen de la Contraloría- se aprobó mediante Resolución N° 103-2018, la modificación al Permiso de Obra Nueva de la recurrente, permiso que, con fecha 12 de noviembre de 2018, la misma Contraloría instruyó, a través de la Dirección de Obras Municipales, su correspondiente proceso invalidatorio.

4.- Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Obras Municipales, invalidó el acto administrativo de Permiso de Obra Nueva N° 26, de 06 de marzo de 2018, mediante Resolución N°RI N° 10-2/2019, el cual fue impugnado en sede administrativa y, posteriormente, mediante el recurso de autos.

7).- Que, entrando al análisis del arbitrio, debe descartarse desde ya el primer capítulo en relación a una supuesta infracción a los artículos 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880 y artículos 7 y 19 N° 3 de la Constitución Política, en cuanto no ha existido por parte del órgano municipal una infracción a los principios de imparcialidad y razonabilidad en la dictación de la resolución que motiva el recurso.

En efecto, de los antecedentes traídos a la vista y de lo informado por la I. Municipalidad de Estación Central se desprende que fundamento debidamente el acto administrativo, por el cual se dejó sin efecto el permiso de obra nueva, para lo cual instruyo el respectivo proceso administrativo el que se llevó a efecto con sujeción a las normas y principios de la ley 19.880, respetándose el principio de bilateralidad y el sistema recursivo administrativo propio de dicha instancia.

Igualmente, se invocaron las razones legales que fundan el acto administrativo, a fin de dotarlo de la debida motivación tal como lo exigen las normas citadas precedentemente.

En cuanto a la alegación de que el acto invalidatorio no se hizo cargo de las certificaciones de informaciones previas y del permiso del anteproyecto, antecedentes necesarios del permiso de obra nueva, lo cierto es que, sin perjuicio de la validez de tales documentos, el permiso fue invalidado en razón de que, la Administración, en su momento, no respetó el contenido de la DDU N° 313 y los Dictámenes de la Contraloría General de la República, mismos que, en materia de edificación continua, en aquellas comunas en los cuales los respectivos planos reguladores carecen de tal normativa, tienen una vigencia de carácter obligatoria, situación que acontece precisamente con la comuna de Estación Central.

8°).- Que, en cuanto al segundo capítulo del recurso en estudio, por el cual se sostiene la falta de motivación del acto administrativo, por lo que se contravienen las normas de los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, debe descartarse tal yerro, pues del solo examen de la Resolución RI N° 10-2/2019, es posible advertir que contiene los considerandos de hecho, así como, la normativa aplicable al acto que se invalida, además de indicar la norma en que consta la potestad invalidatoria de la Municipalidad.

En efecto, de lo expresado se desprende que el órgano administrativo no sólo resolvió la cuestión que motiva el presente recurso, sino también dio los fundamentos tanto fácticos como jurídicos en que se apoya dicha decisión.

9°).- Que, en relación a la tercera infracción denunciada, cabe desechar la alegación que sostiene que la DOM ya se pronunció sobre la validez de los permisos de edificación, otorgados con posterioridad a la Circular DDU 313. En este punto necesariamente debe estarse a lo dictaminado por la Contraloría General de la República, que en el dictamen N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, señaló: "Por consiguiente, 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".

10°).- Que en cuanto al cuarto apartado del recurso de reclamación, necesariamente la DOM debía ejercer su potestad invalidatoria en relación al permiso de obra de obra nueva, precisamente, en base al dictamen N° 27.918, de 12 de noviembre de 2018, mismo que instruyó a las municipalidades, iniciar los respectivos procesos de invalidación que hubieren contravenido la DDU N° 313, de manera que, mal podía la DOM de Estación Central, guardar una conducta diferente de la que tuvo y por ende objetarse al acto dictado de ilegal y violatorio de ley, precisamente, porque la Directora de Obras Municipales, no hizo sino, cumplir con aquello que le estaba ordenado y ciertamente, no tenía otras alternativas diferentes, que obrar conforme a derecho, como justamente hizo.

11°).-Que la quinta infracción argüida por el recurrente, debe ser desestimada, pues no se vislumbra cómo, a luz del contenido de artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcción, de la DDU N° 313, que interpreta de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar debido alcance y sentido al artículo 26.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; y, los dictámenes Nos. 43.367 y 27.918 de la Contraloría General de la República; no resultaba imperativo para la Administración invalidar el acto -permiso de construcción de obra nueva- que adolecía de un vicio de legalidad, con la finalidad de reestablecer el orden jurídico quebrantando y en resguardo del principio de juridicidad de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

En ese sentido, el órgano municipal, precisamente dio cumplimiento a los principios contenidos en la norma del artículo 53 de la ley 19.880, toda vez que la norma referida consagra una potestad en favor de la Administración que, como tal, no resulta facultativa, sino que imperativa en su ejercicio.

12°).- Que en cuanto al sexto capítulo de infracciones, referido a la infracción a los artículos 4 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. La Excma. Corte Suprema ha establecido como jurisprudencia reiterada, la validez del bloque de legalidad urbanística sólo en cuanto dicha reglamentación es suficiente y completa para resolver sobre la cuestión discutida - edificación continua-, en otras palabras cuando el órgano municipal carece de Instrumentos Planificación Territorial resulta absolutamente necesario, que los organismos administrativos llamados por ley a interpretar y dar solución a los problemas interpretativos, lo hicieran, tal como así sucedió.

Por lo razonado, constituye una fundamentación válida del acto invalidatorio, aquella que se conforma por las normas de la Ley y de la Ordenanza que rigen la materia, y la interpretación contenida en la Circular DDU 313 dictada por el organismo con competencia legal. (Excma. Corte Suprema, Rol N° 39587-2020).

13°).- Que en lo que respecta a la supuesta vulneración de derechos adquiridos e improcedencia del efecto retroactivo de los actos administrativos, resulta suficiente para desestimar tal argumentación que ya al 16 de mayo de 2016 la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, había emitido el oficio N° 203 en que se contenía DDU N° 313, que interpretaba de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar sentido al artículo 26.1 de la Ordenanza relativo al sistema de agrupamiento continuo de edificaciones y construcciones con esas características, mandato que reforzó el Dictamen N° 43.367 de la Contraloría General de la República al 11 de diciembre de 2017, en que señaló además, no se podía objetar la interpretación de la DDU, de manera que ya en esa época, se conocía la normativa exigible para la materia en

cuestión y no obstante lo anterior, se prosiguieron los trámites de aprobación por Gran Mundo Inversiones SA, vendedora de la reclamante, concretamente, se aprobó el permiso de obra nueva N° 26, presentado el 06 de marzo 2018, por lo que a juicio de la Corte, no existe confianza legítima afectada ni derecho adquirido alguno, porque el desconocimiento de la normativa urbanística que rija la materia a esa fecha, no puede en caso alguno devenir en un acto ilegal que vicie la resolución invalidaría.

14°).- Finalmente, en cuanto la inoponibilidad de la Circular DDU 313 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y la presunta afectación de derechos fundamentales, el acto administrativo impugnado no ha incurrido en el yerro denunciado, la invalidación del permiso de obra nueva se debe, a la existencia de pronunciamientos de los órganos de la administración del Estado, con competencia en la materia, para interpretar las normas referentes a la denominada "edificación continua", mismos que dictaminaron la aplicación de la normativa establecida en la DDU N° 313 y el dictamen N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República. Actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, imperio y exigibilidad al tenor del artículo 3 de la ley N° 19.880, por lo que el municipio se encontraba en el imperativo legal de acatarlos.

Si el reclamante estimaba que dichos actos no son ajustados a derecho o vulneratorios de derechos fundamentales, debe necesariamente impugnarlos por las vías pertinentes pero no puede pretender que la Corte les niegue valor; en particular, porque como ya se ha razonado, dichos actos administrativos son obligatorios para el órgano municipal y su desconocimiento puede llevarlo a incurrir en responsabilidad administrativa.

Por estas consideraciones, citas legales hechas y lo informado por el Sr. Fiscal Judicial Sr. Daniel Calvo Flores, se rechaza, sin costas, la reclamación deducida por la Inmobiliaria Placilla 2017 S.A. en contra de la Municipalidad de Estación Central y su Alcalde.

Regístrese y en su oportunidad archívese.

Redacción del Ministro (S) Señor Juan Carlos Silva Opazo.

Rol N° 263-2019.-

Pronunciada por la Séptima Sala de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por la Ministra señora Marisol Rojas Moya e integrada por el Ministro (S) señor Juan Carlos Silva Opazo y por la Abogado Integrante señora Pía Tavorari Goycoolea.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA:

Santiago, nueve de agosto de dos mil veintiuno

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, en estos autos Rol N° 14.608-2021 sobre reclamo de ilegalidad municipal, caratulado "Inmobiliaria Placilla 2017 S.A. con Municipalidad de Estación Central", de conformidad con lo dispuesto en el 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° 10-2 de 14 de febrero del año 2019 que puso término al procedimiento de invalidación del permiso de edificación N° 26 del año 2018, acogido al sistema de agrupamiento continuo, resolviendo invalidarlo.

Segundo: Que, por el recurso de nulidad sustancial, se esgrimen cinco capítulos de infracciones.

En el primero de ellos, denuncia la contravención formal al artículo 11 de la Ley N° 19.880, al establecer la sentencia que la Dirección de Obras Municipales (DOM) estaba obligada a cumplir aquello le estaba ordenando la Contraloría General de la República, sin otras alternativas que obrar conforme a derecho. Sin embargo, sostiene que la Contraloría ordenó iniciar procedimiento invalidatorio mas no invalidar, cuestiones que la sentencia ubica en la misma línea. Añade que lo anterior implica que la DOM ha resuelto de manea prejuzgada siendo estéril la audiencia previa del interesado, en consecuencia, el fallo no aplica la norma que se denuncia como vulnerada.

El segundo error de derecho que aduce es la infracción al artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, al considerar la sentencia recurrida que forman parte del bloque de legalidad en materia urbanística las circulares DDU (Circulares de la División de Desarrollo Urbano del Minvu), los dictámenes de Contraloría y los ordinarios de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Precisa que en la comuna de Estación Central -que, por ley, debía normar el Municipio mediante un Plan Regulador Comunal-, la Seremi dicta la referida Circular que vino a interpretar la Circular N° 313 de la DDU por medio del Ordinario N° 3660, amparándose en una inexistente potestad normativa-reglamentaria contenida en el artículo 4° de la LGUC y, careciendo de atribuciones para tal efecto.

Esgrime que el error de la sentencia está en aceptar que un órgano administrativo, sin competencia para interpretar la ley, lo haga, bajo el pretexto de dar solución a un determinado problema. Afirma, que esto implica aceptar una flagrante infracción al principio de legalidad, puesto que mediante esos actos administrativos se pretende regular y emitir normas urbanísticas, siendo que el artículo 4° de la LGUC no otorga dichas potestades, sino que confiere otras potestades para aplicar e interpretar el denominado "bloque de legalidad urbanística" que se encuentra conformado por la LGUC, la OGUC y los respectivos instrumentos de planificación territorial, pero no por las DDU.

En un tercer capítulo, denuncia la infracción al artículo 116 incisos 7°, 8° y 9° de la LGUC, porque la resolución recurrida desconoce lo que la doctrina denomina "el congelamiento de las normas urbanísticas" contenido en las disposiciones transcritas y que fácticamente se verifica una vez obtenido el Certificado de Informes Previos y/o la aprobación de un Anteproyecto de Edificación. Reitera que no forman parte de esta definición las Circulares DDU del Minvu, los oficios de la Seremi Minvu, ni menos aún los Dictámenes de la Contraloría General de la República.

Recalca que la actora contaba con ambos actos administrativos, es decir, con el certificado de informaciones previas y el anteproyecto, en los que no se hace referencia alguna al cumplimiento de la DDU N° 313 y a los Dictámenes del organismo contralor, por lo que necesariamente las condiciones urbanísticas en el Lote A -en el que se llevaría a cabo la edificación aprobada- quedaron fijadas según el mandato del legislador contenido en el artículo 116 incisos 8° y 9° de la LGUC, siendo esto absolutamente obviado por la sentencia recurrida.

Manifiesta que, según la sentencia, ni el certificado de informaciones previas ni el anteproyecto tienen efectos jurídicos, quedando a merced de que criterios e interpretaciones de rango infra legal (Circulares DDU y Dictámenes) prevalezcan sobre tales actos administrativos regulados por el legislador, por lo que habría que esperar dos años para empezar a construir a fin de esperar que venza el tiempo para la invalidación.

En un cuarto apartado del arbitrio en estudio, aduce la vulneración al artículo 52 de la Ley N° 19.880, pues de acuerdo a esta norma, las normas que deben regir para el otorgamiento del permiso de edificación -como se dijo anteriormente- son las que estaban vigentes a la fecha de aprobarse el anteproyecto, esto es, al 21 de enero de 2016, y no las normas o interpretaciones administrativas

sobrevinientes a tal aprobación, mucho menos las contrarias al texto expreso legal del artículo 52 de la Ley N° 19.880. En otras palabras, señala que la sentencia recurrida le otorga validez a la aplicación retroactiva de la DDU N° 313, sin atender a la norma específica que regula la materia. Así, indica que, el yerro está en presuponer que tanto la reclamante como la antigua propietaria Gran Mundo Inversiones, debían o debieron conocer el contenido de la DDU N° 313 y su efecto retroactivo, cuestión imposible al no publicarse el acto administrativo que contiene la DDU N° 313 en el Diario Oficial (acto que según el fallo interpreta de forma general y obligatoria los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC, por tanto, acto administrativo de efectos generales que debió ser publicado en el Diario Oficial, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 letra a) de la Ley N° 19.880, lo que -hasta la fecha- no ha ocurrido), por lo que la antigua propietaria y su parte, al momento de solicitar el permiso de obra nueva, desconocían completamente el contenido de la DDU tantas veces citada, y más aún, su efecto retroactivo otorgado por el Ordinario N° 3660, ratificado por los Dictámenes de la Contraloría General de la República.

En un quinto capítulo y final, invoca la contravención al artículo 53 de la Ley N° 19.880, al validar la sentencia el ejercicio ilegal de la potestad invalidatoria por parte de la DOM y entender esta potestad de forma errónea estimando que la DOM se habría encontrado obligada a declarar la invalidación y sin reconocer ningún tipo de límites a dicha potestad. Sin embargo, explica que la potestad en cuestión, tiene límites en su ejercicio y la sentencia no los reconoce, como, por ejemplo, la prohibición de irretroactividad de actos que afectan situaciones consolidadas.

Tercero: Que, a fin de resolver las denuncias formuladas en el recurso de nulidad sustancial, es preciso enunciar los siguientes hechos relevantes establecidos en la sentencia impugnada:

1.- Con fecha 16 de mayo de 2016, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, emitió el Oficio Circular N° 0203 (que contiene la DDU N° 313) el cual interpreta de manera general y obligatoria la forma en que deben aplicarse las normas relativas al sistema de agrupamiento continuo, al cual se encuentra afecta la edificación materia del presente recurso.

2.- Con fecha 28 de diciembre de 2017, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 44.959, referido a las normas urbanísticas que se aplican a los permisos y sus modificaciones, aprobados por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central.

3.- Luego, con fecha 10 de septiembre de 2018 -es decir, con posterioridad al dictamen de la Contraloría- se aprobó mediante Resolución N° 103-2018, la modificación al Permiso de Obra Nueva de la recurrente, permiso que, con fecha 12 de noviembre de 2018, la misma Contraloría instruyó, a través de la Dirección de Obras Municipales, su correspondiente proceso invalidatorio.

4.- Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Obras Municipales, invalidó el acto administrativo de Permiso de Obra Nueva N° 26 de 06 de marzo de 2018, mediante Resolución N°RI N° 10-2/2019, el cual fue impugnado en sede administrativa y, posteriormente, mediante el recurso de autos.

Cuarto: Que los jueces del grado resolvieron la controversia descartando el primer capítulo de ilegalidades en relación a una supuesta infracción a los artículos 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880 y a los artículos 7 y 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, en cuanto no ha existido por parte del órgano municipal una infracción a los principios de imparcialidad y razonabilidad en la dictación de la resolución que motiva el recurso, concluyendo que el acto administrativo, por el cual se dejó sin efecto el permiso de obra nueva, es el resultado de haberse instruido el respectivo proceso administrativo, el que se llevó a efecto con sujeción a las normas y principios de la Ley N° 19.880, respetándose el principio de bilateralidad y el sistema recursivo administrativo propio de dicha instancia; igualmente, se invocaron las razones legales que fundan el acto administrativo, a fin de dotarlo de la debida motivación tal como lo exigen las normas citadas precedentemente.

En cuanto a la alegación que denuncia que el acto invalidatorio no se hizo cargo de las certificaciones de informaciones previas y del permiso del anteproyecto, antecedentes necesarios del permiso de obra nueva, razonaron que, sin perjuicio de la validez de tales documentos, el permiso fue invalidado en razón de que, la Administración, en su momento, no respetó el contenido de la DDU N° 313 y los Dictámenes de la Contraloría General de la República, mismos que, en materia de edificación continua, en aquellas comunas en las cuales los respectivos planos reguladores carecen de tal normativa, tienen una vigencia de carácter obligatoria, situación que acontece precisamente con la comuna de Estación Central.

A continuación, desecharon la alegación que sostiene que la DOM ya se pronunció sobre la validez de los permisos de edificación, otorgados con posterioridad a la Circular DDU N° 313, pues necesariamente debe estarse a lo dictaminado por la Contraloría General de la República, que en el dictamen N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, señaló: "Por consiguiente, 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".

En relación a la defensa que postula que la DOM no debía ejercer necesariamente su potestad invalidatoria sobre el permiso de obra de obra nueva, establecieron que fue en base al dictamen N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018, se instruyó a las municipalidades iniciar los respectivos procesos de invalidación que hubieren contravenido la DDU N° 313, de manera que, mal podía la DOM de Estación Central, guardar una conducta diferente de la que tuvo y, por ende, objetarse al acto dictado de ilegal y violatorio de ley, precisamente, porque la Directora de Obras Municipales, no hizo sino, cumplir con aquello que se le estaba ordenado y, ciertamente, no tenía otras alternativas diferentes, que obrar conforme a derecho, como justamente hizo.

Luego, señalaron los magistrados que no se vislumbra cómo, a luz del contenido de artículo 4° de la LGUC, de la DDU N° 313 que interpreta de forma general y obligatoria la manera en que se debía dar debido alcance y sentido al artículo 2.6.1 de la OGUC y, los dictámenes Nos. 43.367 y 27.918 de la Contraloría General de la República, no resultara imperativo para la Administración invalidar el acto -permiso de construcción de obra nueva- que adolecía de un vicio de legalidad, con la finalidad de restablecer el orden jurídico quebrantando y en resguardo del principio de juridicidad de los artículos 6 y 7 de la Constitución.

Concluyeron que el órgano municipal, precisamente, dio cumplimiento a los principios contenidos en la norma del artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que la norma referida consagra una potestad en favor de la Administración que, como tal, no resulta facultativa, sino que imperativa en su ejercicio.

Enseguida, los sentenciadores aludieron a la validez del bloque de legalidad urbanística, sólo en cuanto dicha reglamentación es suficiente y completa para resolver sobre la cuestión discutida -edificación continua-, en otras palabras cuando el órgano municipal carece de Instrumentos Planificación Territorial resulta absolutamente necesario, que los organismos administrativos llamados por ley a interpretar y dar solución a los problemas interpretativos, lo hicieran, tal como así sucedió, de modo que la fundamentación del acto invalidatorio es válida, en tanto aquella se conforma por las normas de la Ley y de la Ordenanza que rigen la materia, y la interpretación contenida en la Circular DDU N° 313 dictada por el organismo con competencia legal. Asimismo, dictaminaron que tampoco existe vulneración de derechos adquiridos ni efecto retroactivo de los actos administrativos, pues al 16 de mayo de 2016 la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, había emitido el oficio N° 203 en que se contenía DDU N° 313, mandato que reforzó el Dictamen N° 43.367 de la Contraloría General de la República al 11 de diciembre de 2017, en que señaló además, no se podía objetar la interpretación de la DDU, de manera que ya en esa época, se conocía la normativa exigible para la materia en cuestión y, no obstante lo anterior, se prosiguieron los trámites de aprobación por Gran Mundo Inversiones S.A. -quien le vendió el predio a la reclamante-, concretamente, se aprobó el permiso de obra nueva N° 26 presentado el 06 de marzo 2018, por lo que no existe confianza legítima afectada ni derecho adquirido alguno,

porque el desconocimiento de la normativa urbanística que regía la materia a esa fecha, no puede en caso alguno devenir en un acto ilegal que vicie la resolución invalidaría.

Por último, y en cuanto la alegación de inoponibilidad de la Circular DDU N° 313 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y a la presunta afectación de derechos fundamentales, se estableció que el acto administrativo impugnado no ha incurrido en la ilegalidad denunciada, en tanto la invalidación del permiso de obra nueva se debe a la existencia de pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado, con competencia para interpretar las normas referentes a la denominada "edificación continua", mismos que dictaminaron la aplicación de la normativa establecida en la DDU N° 313 y el dictamen N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, imperio y exigibilidad al tenor del artículo 3 de la Ley N° 19.880, por lo que el municipio se encontraba en el imperativo legal de acatarlos, sin que el reclamante haya decidido impugnarlos por las vías pertinentes.

Quinto: Que, entrando al análisis del arbitrio de fondo, resulta útil hacer referencia al tema de fondo debatido en autos, y sobre el cual esta Corte ha sostenido en ocasiones anteriores y frente a casos similares, que la altura de edificación continua debe estar fijada en el plan regulador respectivo, en la especie, en el de la comuna de Estación Central, de modo que, en ausencia de ese instrumento normativo, no resulta posible aplicar la regla de "libre determinación" por parte de los interesados. En efecto, 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.

Sobre el particular, el artículo 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, añadiendo en el siguiente de sus apartados que, para tal propósito, se distinguen tres tipos de agrupamiento de edificaciones: aislada, pareada y continua, concluyendo, en el último inciso que, en los casos en que el Plan Regulador Comunal o Seccional no consulte disposiciones sobre los sistemas de agrupamiento de las construcciones, éstas serán de "libre determinación.

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". Ahora bien, el titular del anteproyecto de edificación sostiene que, ante la ausencia de la norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, es el desarrollador inmobiliario quien la determina en libertad, pues así se dispone en el inciso final del artículo 2.6.1 de la OGUC.

Sin embargo, sobre la base de una interpretación armónica y sistemática entre la conceptualización de "Edificación Continua" que establece el artículo 1.1.2 de la OGUC y la "libre determinación" a que alude el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, no puede sino concluirse que la mentada libertad para el titular del proyecto, opera para los tres sistemas de agrupamiento, esto es, aislada, pareada y continua, en la medida que concurren las particularidades que son esenciales en cada uno de ellos, de tal suerte que, en caso de que en una zona determinada no se encuentre bajo el alero de una norma urbanística relativa a la altura máxima permitida, como ocurre en la especie, no será posible aplicar el sistema de edificación continua que propone el titular del anteproyecto de edificación, en tanto, tal como se adelantó, este tipo de agrupamiento, por definición, exige la determinación de aquélla en el instrumento de planificación territorial. De otro lado, es claro que la "libre determinación" mencionada en la OGUC, no puede sino ser concebida como la autonomía del desarrollador inmobiliario de adoptar cualquiera de los tipos de agrupamiento que propone la ley, siempre y cuando ello se ajuste a las condiciones contempladas para cada uno de éstos en la OGUC y en los respectivos IPT".

Cabe destacar que el mismo razonamiento se desarrolló en los reclamos de ilegalidad Roles números 5470-2018, 7338-2018 y 7557-2018 (Vgr. considerando 24°).

Sexto: Que, mediante el primer apartado del recurso de nulidad sustancial, la recurrente pretende controvertir la facultad de invalidación de la reclamada y el poder vinculante de los dictámenes de la Contraloría General de la República para el ente edilicio.

No obstante, cabe concluir que la sentencia impugnada no ha incurrido en el yerro denunciado, toda vez que como ya se dejó asentado en el motivo quinto de esta sentencia, esta Corte se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre esta misma materia, concluyendo que la interpretación de la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es armónica y sistemática a las normas legales atinentes a la materia, contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (artículo 1.1.2 y 2.6.1) y que la Dirección de Desarrollo Urbano tiene atribuciones para impartir instrucciones respecto 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. Asimismo, se ha concluido por esta Corte que los dictámenes de la Contraloría General de la República son vinculantes para las Municipalidades.

En todo caso, los sentenciadores no han incurrido en el yerro que se les atribuye, pues de su decisión aparece meridianamente claro que han considerado que los motivos contenidos en el acto invalidatorio son suficientes para dar por satisfecha la exigencia de los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880.

Séptimo: Que, sobre el segundo capítulo del arbitrio en estudio, cabe señalar que tal como lo traen a colación los sentenciadores del grado, si bien esta Corte Suprema ha señalado en ocasiones anteriores que el bloque de legalidad queda determinado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza respectiva y los Instrumentos de Planificación Territorial, ello ha sido cuando tal reglamentación es suficiente y completa sobre la cuestión a resolver. Sin embargo, en la especie, es un hecho de la causa que la municipalidad reclamada no tenía Instrumento de Planificación Territorial y, por tanto, era necesario que los organismos administrativos llamados por ley a interpretar y dar solución a los problemas interpretativos, lo hicieran, tal como así sucedió. Por lo razonado, ningún error han cometido los sentenciadores al aceptar como fundamentación válida del acto invalidatorio, aquella que se conforma por las normas de la Ley y de la Ordenanza que rigen la materia, y la interpretación contenida en la Circular DDU N° 313 dictada por el organismo con competencia legal.

Octavo: Que, en todo caso, esta Corte no divisa razones para modificar la doctrina asentada, a saber:

a) La DDU tiene atribuciones para impartir instrucciones respecto 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;

b) De la interpretación armónica y sistemática entre la conceptualización de "Edificación Continua" que establece el artículo 1.1.2 de la OGUC y la "libre determinación" a que alude el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, no puede sino concluirse que la mentada libertad para el titular del proyecto, opera para los tres sistemas de agrupamiento, esto es, aislada, pareada y continua, en la medida que concurran las particularidades que son esenciales en cada uno de ellos;

c) Por consiguiente, en el caso que una zona determinada no se encuentre bajo el alero de una norma urbanística relativa a la altura máxima permitida, como ocurre en la especie, no será posible aplicar el sistema de edificación continua que propone el titular del anteproyecto de edificación, en tanto este tipo de agrupamiento, por definición, exige la determinación de aquélla en el instrumento de planificación territorial; y

d) La "libre determinación" mencionada en la OGUC, no puede sino ser concebida como la autonomía del desarrollador inmobiliario de adoptar cualquiera de los tipos de agrupamiento que propone la ley, siempre y cuando ello se ajuste a las condiciones contempladas para cada uno de éstos en la OGUC y en los respectivos IPT.

Lo dicho es suficiente para descartar el tercer capítulo de la impugnación, pues el permiso de obra nueva, objeto de la invalidación que perjudica al reclamante, fue dictado en contravención de la normativa urbanística que ya existía, de modo que el referido congelamiento que invoca el actor en nada altera lo resuelto pues las reglas sobre la materia determinaban la ilegalidad del acto invalidado.

Noveno: Que, asimismo, cabe desechar la alegación del cuarto capítulo del arbitrio de nulidad sustancial, que supone que el fallo ha consentido una aplicación retroactiva de un cambio de criterio contenido en el Ordinario N° 3660 de la Seremi de Vivienda y Urbanismo que le daría eficacia retroactiva a la DDU N° 313 al señalar 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. En efecto, primero que nada, debe precisarse que el Permiso de Edificación N° 26-2018 que se ha invalidado por el acto reclamado, fue otorgado después de

haberse dictado la Circular DDU N° 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 pues tanto la norma legal como su interpretación administrativa son anteriores al Permiso invalidado, y el Ordinario N° 3660 sólo vino a referirse o a ratificar la ilegalidad de los anteproyectos aprobados con anterioridad a la Circular DDU N° 313, y tal como lo reconoce el propio recurrente, el acto invalidatorio no se refiere al anteproyecto. En síntesis, no existe aplicación retroactiva y, por ende, el fallo no pudo incurrir en el error que se le atribuye.

Décimo: Que, por último, en cuanto a la existencia de un supuesto límite a la potestad invalidatoria dada por la existencia de situaciones consolidadas, lo cierto que la denuncia del quinto capítulo del arbitrio, no se conforma con la regla del artículo 53 de la Ley N° 19.880 que ninguna limitación establece sobre el particular, a excepción de la audiencia del interesado y que el acto sea contrario a derecho, por lo que mal pudieron los sentenciadores haber considerado situaciones consolidadas, como sí ocurre con otra potestad de la Administración como lo es la revocación.

Undécimo: Que, por lo antes razonado, cabe concluir que el presente recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado por incurrir en manifiesta falta de fundamento.

Por estas consideraciones y de conformidad además con lo dispuesto en los artículos 767 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo, deducido por la reclamante mediante presentación de fecha cinco de enero del año dos mil veintiuno, en contra de la sentencia de dieciséis de diciembre del año dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Carroza.

Rol N° 14.608-2021.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y los Abogados Integrantes Sr. Enrique Alcalde R. y Sr. Pedro Águila Y.