

SECRETARÍA : CIVIL (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)  
RECURSO : RECLAMO DE ILEGALIDAD MUNICIPAL.  
CARÁTULA : PEÑA CON MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN.  
ROL : C-446-2020

---

**EN LO PRINCIPAL:** EVACÚA INFORME SOLICITADO. **EN EL PRIMER OTROSÍ:** ACOMPAÑA DOCUMENTOS. **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** SOLICITUD QUE INDICA. **EN EL TERCER OTROSÍ:** SOLICITUD QUE INDICA. **EN EL CUARTO OTROSÍ:** PERSONERÍA Y PODER.

### ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

**CAROLINA LEITAO ÁLVAREZ-SALAMANCA**, chilena, casada, abogada, cédula nacional de identidad número 12.488.981-2, Alcaldesa de la **MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN**, Corporación de Derecho Público, Rol Único Tributario número 69.254.000-K, ambas domiciliadas en Avenida Grecia 8735, comuna de Peñalolén, por la parte reclamada de ilegalidad, en causa caratulada “PEÑA/MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN”, Rol Ingreso N° 446-2020, a S.S. Ilustrísima, respetuosamente digo:

Que, en virtud de lo ordenado por S.S. Ilustrísima en resolución de fecha 25 de septiembre de 2020 vengo en evacuar el traslado conferido, contestando el reclamo de ilegalidad interpuesto por los Sres. JORGE PEÑA VIAL y CARLOS PEÑA LEZAETA, en contra de la Resolución N° 256/2020, de fecha 7 de mayo de 2020, de la Dirección de Obras Municipales, mediante el que se resolvió invalidar la Resolución de Aprobación de Loteo y Construcción Simultánea N° 1536/18 y el Permiso de Edificación N° 31/18, ambos de fecha 23 de febrero de 2018, solicitando desde ya el rechazo del mismo, en todas sus partes con costas, en base a los argumentos de hecho y de derecho que a continuación paso a exponer:

#### I. ANTECEDENTES DEL RECLAMO DE ILEGALIDAD INTERPUESTO EN SEDE ADMINISTRATIVA

Dirección de Obras Municipales, a través de la Resolución N° 98/19, de fecha 11 de septiembre de 2019, actuando de oficio, dio inicio a un procedimiento de invalidación regido por el artículo 53 de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos (en adelante, “LBPA”), respecto de la Resolución de Aprobación de Loteo con Construcción Simultánea N° 1536 y el Permiso de Edificación N° 31/18, ambos de fecha 23 de febrero de 2018, otorgados para el “Lote 1” de 157.640,10 m<sup>2</sup>, resultante de la Resolución de Aprobación de División Predial con Afectación a Utilidad Pública N° 1523, de 06 de diciembre de 2017, del predio ubicado en Avenida Consistorial #5900, Lote Parcela 10 (en adelante, “permisos de loteo y edificación”).

El anotado procedimiento fue resuelto por medio de la Resolución N° 256/2020, de 7 de mayo de 2020, resolviéndose invalidar las resoluciones administrativas individualizadas en la consideración precedente, por haberse estimado que fueron emitidas en infracción de lo dispuesto en los artículos 116 LGUC y 1.4.2, 1.4.4, 3.1.2 3.1.3, 3.1.4 OGUC.

En contra de dicha resolución, el día 8 de junio de 2020, los Sres. Jorge Peña Vial y Carlos Peña Lezaeta, interpusieron, en forma separada, sendos reclamos de ilegalidad conforme al artículo 151 letra b) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (“LOCM”), arguyendo que ésta adolecería que graves vicios de ilegalidad y produce perjuicios a su representada.

A su turno, este municipio, por medio del Decreto Alcaldicio N° 1300/2942, de 28 de julio de 2020, rechazó ambos reclamos de ilegalidad por haber sido interpuestos en forma extemporánea.

Finalmente, el día 28 de septiembre de 2020, se notificó a esta parte la resolución de fecha 25 de septiembre de 2020, mediante la que S.S., solicita a esta parte informar, dentro del plazo de 10 días, sobre el reclamo de ilegalidad interpuesto por las personas antes individualizadas en contra de la resolución que invalidó los permisos de loteo y edificación de que son titulares.

## **II. ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL RECLAMO DE ILEGALIDAD**

Los argumentos vertidos en la reclamación de ilegalidad interpuesta ante S.S. con miras a revertir lo resuelto en la resolución que dispuso la invalidación de los permisos de loteo y edificación del proyecto Hijuelas de Quilín (“proyecto”), son los siguientes:

1. En un primer capítulo se desarrolla un estudio sobre los requisitos de admisibilidad de la reclamación interpuesta, el cual se subdivide en tres acápites: (i) plazo de interposición; (ii) legitimación activa y pasiva; y, (iii) resolución impugnada.

Con respecto al plazo, se indica que la reclamación, a diferencia de lo argüido por esta entidad, fue interpuesta dentro de los plazos dispuestos en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, por lo que esta última habría desechado erróneamente el reclamo. Para corroborar lo anterior, acompañan la guía de despacho de la carta certificada remitida a los reclamantes, cual señala inequívocamente que el reclamo fue notificado el día 2 de junio de 2020, por lo que, a la fecha de presentación de la reclamación en sede municipal, el plazo para hacerlo aún se encontraba vigente.

Sobre la legitimación activa y pasiva, señala que, en su calidad de particulares agraviados por la resolución impugnada se encuentran habilitados para interponer la reclamación de marras y, en lo que a legitimación pasiva se refiere, aducen que las resoluciones que la Dirección de Obras Municipales dicta en el ejercicio de sus potestades desconcentradas son susceptibles de ser reclamadas por medio del reclamo de ilegalidad, en tanto el Director DOM se encuentra sujeto al control jerárquico del Alcalde en su calidad de Jefe Superior del Municipio.

Por último, señalan que el acto impugnado es la Resolución DOM N° 256/2020, de 7 de mayo de 2020, que invalida los permisos de loteo y de edificación que son titulares sus representados.

2. En el siguiente capítulo, denominado “antecedentes”, los reclamantes presentan las resoluciones administrativas emitidas por la Dirección de Obras Municipales asociadas al proyecto de su autoría, y luego presentan una breve reseña de las supuestas actuaciones legales (sic) y arbitrarias de aquella en la tramitación del procedimiento de invalidación de que fueron objeto.

Adicionan, sin embargo, que el día 8 de julio de 2020, el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental resolvió acoger la reclamación administrativa presentada por el titular en contra de la Res. Exenta N° 688, de 27 de noviembre de 2019, y cambiar la calificación del proyecto “Hijuelas Quilín” a favorable.

Seguidamente, con el propósito de dar cuenta del contexto en que es dictada la resolución impugnada, resumen los argumentos vertidos en los siguientes pronunciamientos sectoriales: (i) Oficio Ord. N° 3277, de 15 de julio de 2015, de la Secretaría Regional Ministerial del Vivienda y Urbanismo (“SEREMI MINVU”), sobre solicitud de pronunciamiento del titular a dicho órgano estatal respecto de las normas urbanísticas aplicables al predio informadas en el Certificado de Informaciones Previas (“CIP”) N° 522, de mayo de 2015; (ii) Resolución Exenta N° 1678, de 2 de julio de 2019, de la SEREMI MINVU, sobre procedimiento de reclamo iniciado por los reclamantes en contra de la resolución de esta Dirección de Obras Municipales que rechazó la solicitud de modificación del proyecto; (iii) Oficio Ord. N° 2296, de 13 de mayo de 2019, emitido a petición de la Contraloría General de la República, en el contexto de una denuncia efectuada ante ésta por la vecina Rebeca Favero Ovalle, en que reclama sobre presuntas irregularidades en el procedimiento de otorgamiento de los permisos de loteo y de edificación del proyecto; y, (iv) Oficio N° 5087, de 2019, de la SEREMI MINVU, sobre validez del CIP acompañado a las solicitudes de los permisos de loteo y de edificación, y la no vulneración de las obligaciones de urbanizar y ceder espacios al uso público que asisten al titular del proyecto.

Por último, reiteran el supuesto yerro producido en la dictación del Decreto Alcaldicio N° 1300/2942, de 28 de julio de 2020, al estimar éste como extemporáneos los reclamos de ilegalidad interpuestos en contra de la resolución que acogió la invalidación sobre los permisos de loteo y edificación.

3. En capítulo que sigue los reclamantes señalan cuáles sería las infracciones normativas en que habría incurrido esta DOM al dictar la resolución impugnada:

- a. Infracción al artículo 53 de la Ley N° 19.880 (“LBPA”), por haber sido dictada extemporáneamente.- En lo que interesa a este argumento, los recurrentes citan la sentencias de la Excelentísima Corte Suprema, de fechas 6 de julio de 2017 y 22 de enero de 2019, en las causas rol N° 48.807-2016 y 20.657-2018, respectivamente.

En la primera sentencia, el referido Máximo Tribunal, en su consideración segunda dispuso: *“Que, respecto del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la doctrina nacional se encuentra conteste en que corresponde a un término de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria. Ello fluye de la sola lectura de la mencionada norma, según la cual debe invalidarse dentro de dos años, esto es, desde su notificación si el efecto es singular, o desde su publicación, si el efecto es general. En consecuencia, el plazo es concedido por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de esta atribución, posibilidad que se agota si al cabo de los dos años no se hubiere dictado el acto invalidatorio”.*

En ese mismo sentido, en la consideración quinta de la segunda sentencia citada, dispuso: *“En virtud de la potestad de invalidación de la Administración, de oficio o a petición de parte, puede y debe retirar los actos administrativos irregulares—contrarios a derecho—, pero con dos importantes limitaciones: a) Debe hacerse previa audiencia del interesado, es decir, es menester oír a quienes puedan verse afectados con la invalidación del acto; y b) no puede ejercerse la potestad invalidatoria si han transcurrido más de dos años desde la fecha de notificación o publicación del acto que se trata de invalidar. Este último plazo es de caducidad y no de prescripción, toda vez que la potestad de invalidación se agota con el hecho objetivo del transcurso del tiempo, sin que pueda alegarse o invocarse la existencia de causales de suspensión o interrupción del plazo, que el legislador de la Ley N° 19.880 no ha considerado”.*

Seguidamente, citan los dictámenes de la Contraloría General de la República N<sup>os</sup> 18.353, de 2009; 19.014, de 2015; 8.856, de 2016; 84.545, de 2016; 77.850, de 2016; 20.805, de 2017; 29.133, de 2018; y 27.528, de 2018.

En particular, citan lo resuelto en el dictamen N° 18.353, de 2009: *“En efecto, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el Dictamen N° 52.014, de 1970, ha manifestado que los plazos son fatales como ocurre en aquellos prefijados para el ejercicio de la actuación en estudio, son de caducidad y no de prescripción, por lo cual no pueden interrumpirse ni suspenderse por virtud de la interposición del recurso dentro de su término, porque la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo”.*

En definitiva, solicitan la revocación de la resolución de invalidación por cuando fue dictada fuera del plazo de 2 años dispuesto en el artículo 53 LBPA.

- b. Inexistencia de un acto contrario a derecho. Este acápite se subdivide en los dos siguientes argumentos: (i) descarte de la aplicación de la DDU N° 22; y (ii) descarte del argumento relativo a la necesidad de ejecutar las obras de urbanización para el “perfeccionamiento” de la subdivisión de los lotes en que se pretendía ejecutar el proyecto de marras.

Sobre estos argumentos, que corresponde en realidad a sólo uno, el reclamante desarrolla cómo esta DOM llegó a la conclusión que, por una parte, no resultaba del todo aplicable lo señalado en la mentada DDU N° 22 al proyecto bajo análisis y que, por la otra, exigir la

ejecución de las obras de urbanización para los efectos de perfeccionar la subdivisión de un lote no tenía asidero en la normativa contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones ni en su Ordenanza (LGUC y OGUC, respectivamente).

c. En este siguiente acápite, los reclamantes se refieren al argumento que finalmente determinó la invalidación, cual es la problemática relativa a la validez de los CIP utilizados durante la tramitación administrativa de los permisos de loteo y de edificación. Para rebatir la argumentación desarrollada al respecto por la DOM se sirven de los siguientes argumentos:

i. Pérdida de vigencia del CIP.- En este punto señalan que (i) a diferencia de lo argüido por la DOM entorno a que se trataría de “subdivisiones sobre subdivisiones”, el permiso de loteo y edificación no supone tal operación, pues se trata de un loteo con construcción simultánea, figura urbanística que contempla, entre otras cosas, edificaciones acogidas a la copropiedad inmobiliaria, cesiones y apertura de calles, cual constituiría, en su opinión, un permiso unitario referido en todas sus variables normativas a un solo lote, lo que lo diferencia de una subdivisión; (ii) una subdivisión sobre una subdivisión no es contraria a derecho pues no contraviene ninguna norma legal o reglamentaria, y lo que es más, el artículo 3.1.3 OGUC admite la posibilidad de generar nuevos lotes sobre un lote resultante de una subdivisión desde que ambas pueden presentarse en forma conjunta al permiso; y, (iii) que el CIP no tiene por objeto determinar “la configuración física de un lote afecto”.

ii. La DDU N° 312 no aplica a la Higuera 10 del Ex Fundo Quebrada de Macul.- En este apartado, los reclamantes insisten en:

(i) que la DDU N° 312—utilizada por la DOM, debe decirse, para los efectos de ilustrar la modificación sufrida por el artículo 116 LGUC—pues el inmueble del proyecto se trataría de un predio agrícola, esto es, arguyen por la no aplicación de la modificación introducida por el artículo 116 por la Ley N° 20.917;

(ii) que, en consecuencia, ni aplica dicha circular ni tampoco el artículo 1.4.4 OGUC al predio en comento, pues éste ni surgió de un proyecto de loteo ni de una subdivisión afecta a declaratoria de utilidad pública;

(iii) que, sigue su argumentación, tampoco resultaría aplicable al predio lo dispuesto en el artículo 116 LGUC pues éste también se refiere a la CIPs surgidos de proyectos de loteo o de subdivisiones afectas a utilidad pública, cual no sería el caso del predio del proyecto anulado;

(iv) que, continúa, se utilizó el inciso octavo del anotado artículo 116 en desmedro de su inciso noveno, cual dispone por la posibilidad de aprobar anteproyectos con el objeto de que mientras éste esté vigente se mantengan vigentes también las condiciones urbanísticas con que fue aprobado. Además, señalan que la DOM construyó un argumento *peligroso para la inversión local* en lo relativo a la validez

de los anteproyectos de edificación, pues, de ser confirmado, le restaría toda eficacia a tal institución.

- (v) que, finaliza, no es necesario contar con un CIP para caracterizar completamente el predio en cuyos lotes pretendíase desarrollar el proyecto de inversión “Hijuelas Quilín”, pues durante la tramitación de los anteproyectos se presentaron suficientes detalles como conocer con detalle las dimensiones y características de los lotes que surgirían del proyecto, amén de sus normas urbanísticas.
- iii. SEREMI MINVU ratificó vigencia del CIP N° 793/2015 en su Ord. N° 5087/2019, pues, para el proyecto, no hay cambio de normas.
- iv. Infracción a diversas normas producto de exigir la necesidad de contar con un nuevo CIP.-  
Se infringirían los artículos 1.1.3, 1.1.2, 1.4.2, 5.1.6 de la OGUC, 116 de la LGUC, y 53 de la LBPA.
- d. Infracción a normas del ordenamiento normativo urbanístico.- En este capítulo, los reclamantes se refieren a los argumentos vertidos por la DOM en la Resolución N° 307/2020, de 30 de junio de 2020; en particular, se refieren al argumento desarrollado entorno a una particular interpretación del artículo 3.1.3 de la OGUC.

Para rebatir dicha interpretación—contenida en la anotada resolución y a la que nos referiremos más adelante—arguyen su propia faz de la anotada interpretación, ajustándola a sus necesidades, pues señalan (i) que, una interpretación sistemática del anotado precepto en el contexto de su inserción en el corpus normativo urbanístico, deviene en inexorable la conclusión de que, *“el legislador establece es que a momento de presentarse solicitudes de anteproyectos respecto de predios que requieran subdivisiones prediales, no es un requisito que éstas se hayan efectuado previamente, sino que podrán ser tramitadas con posterioridad a la aprobación del anteproyecto y, una subdivisión habitualmente será necesario hacerla respecto de un predio y no respecto de “dos o más predios”;* (ii) que, esto ya se ha hecho antes y, por lo mismo, no corresponde revisar la juridicidad de su interpretación en dichos casos; y, (iii) que, en último término, esto desconoce sus propios actos y contradice lo resuelto por la SEREMI MINVU en el Ord. 5.087/2019.

- 4. Irregularidades en el procedimiento invalidatorio.- En este capítulo, los reclamantes alegan la existencia de vicios procedimentales que afectaron el principio del justo y racional procedimiento, entre otras normas. En particular, alegan los siguientes vicios: (i) ampliación del procedimiento produjo la indefensión de los interesados; (ii) se citó a los mismos a rendir prueba sobre alegaciones que no conocían; (iii) no se postergó el término probatorio; (iv) se concedió un término probatorio por un plazo inferior al dispuesto en la ley; (v) no existió acumulación de procedimientos; y, (vi) vulneración de la LBPA al emitirse un pronunciamiento final sin resolverse las reposiciones pendientes.

5. Errónea aplicación del principio de la confianza legítima y falta de fundamentación de la resolución impugnada.- En este acápite del reclamo, los recurrentes arguyen que al resolver el procedimiento, esta DOM no se hizo cargo de los argumentos presentados por los interesados en el mismo; en particular, se alega que no se aplicó correctamente el principio de la confianza legítima por cuanto éste, por sí solo, impide la invalidación de las autorizaciones del proyecto, por haber sido éstas otorgadas a consecuencia de un proceso de estudio y revisión por parte de esta Dirección de Obras Municipales, en que ésta debió advertir la existencia de algún vicio que impidiera su otorgamiento en conformidad con el ordenamiento jurídico.

En este punto también alegan una presunta infracción al principio de la imparcialidad pues el municipio solicitó la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto en comento por no haber sido consideradas sus observaciones en la tramitación del mismo.

6. Por último, se refieren nuevamente al Decreto Alcaldicio N° 1300/2942, por cuanto se habrían rechazado erróneamente los reclamos de ilegalidad deducidos en sede administrativa.

### III. INFORME SOBRE LAS ALEGACIONES VERTIDAS POR LOS RECLAMANTES

Habiéndose desarrollado brevemente las alegaciones vertidas por los interesados en su escrito, corresponde ahora a esta entidad edilicia cumplir con lo ordenado por S.S., en cuanto a informar en derecho sobre éstas.

1. Formalidades del reclamo de ilegalidad interpuesto.- Nos detendremos brevemente sobre este punto, pues el argumento relativo a la pretendida ilegalidad del Decreto Alcaldicio N° 1300/2942 al declara extemporáneos los reclamos deducidos por los reclamantes, no exige mayores precisiones que las que se señalarán.

En efecto, nos controvertiremos el hecho de que los reclamantes gozan de legitimación activa para interponer la acción de autos, ni que el municipio cumple con los requisitos de la legitimación pasiva, así como tampoco el hecho de que la resolución reclamada corresponde efectivamente al acto mediante el que se resolvió invalidar los permisos de loteo y edificación cuyos titulares son los antes mencionados accionantes.

Sin embargo, con respecto al hecho de que el reclamo de ilegalidad interpuesto en sede administrativa fue desechado por extemporáneo mediante la referida resolución municipal, nos manifestamos inconformes y para justificar dicha inconformidad nos parece necesario desarrollar una precisión relativa a la forma de notificación de la resolución impugnada y cómo fueron contados los plazos para los efectos de adoptar la anotada decisión.

Así las cosas, primero cabe señalar que el inciso segundo del artículo 46 LBPA señala lo siguiente: *“Las notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de Correos que corresponda”*.

Luego, el inciso primero del artículo 25 LBPA señala: *“Los plazos de días establecidos en esta ley son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos”*.

Entonces, las notificaciones expedidas por medio de carta certificada, para todos los efectos legales, se entenderán notificadas luego del tercer día hábil contado desde la fecha en que la reciba la oficina de correos que se encargará de remitirla a su destinatario.

Entonces, si la carta certificada fue ingresada el día 11 de mayo de 2020 en las oficinas de Correos de Chile, por aplicación de la anotada presunción, ésta se entendió notificada el día 14 de mayo y, por lo tanto, el plazo para interponer el reclamo de ilegalidad expiró el día 30 de junio de 2020; esto es, con bastante antelación a la fecha en que fue efectivamente interpuesta.

De lo anterior puede colegirse que los reclamos intentados en sede administrativo efectivamente fueron interpuestos fuera del plazo previsto para ello en la Ley N° 18.695, por lo que este municipio, en estricta observancia de lo prescrito en dicha norma, obró conforme a derecho al expedir la declaración impugnada.

2. Antecedentes de la presentación y contexto en que dicta la misma.- Respecto a este capítulo, dado que se trata más bien de una mera relación de hechos, **sólo nos referiremos al apartado en que se arguye que existiría una serie de resoluciones previas que fijan el contexto en es emitida la resolución y sobre las cuales nos parece imprescindible aclarar el motivo que lleva a la dictación de cada una de dichas resoluciones** y cómo éstas se relacionan con las motivaciones esgrimidas para tramitar el procedimiento de invalidación, pues, como ya se le señaló a los reclamantes, pese a que se refieren al mismo permiso, tanto los motivos como las resoluciones terminales se refieren a aspectos diversos de los discutidos en el procedimiento:

- a. Así, en el Oficio Ord. N° 3.277, de 15 de julio de 2015, se ordenó a la Dirección de Obras corregir el CIP para el predio objeto de los permisos invalidados; esto, por cuanto en la emisión del CIP impugnado se habría señalado que el predio se encontraba emplazado en una zona distinta de aquella señalada en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.
- b. Luego, en la Res. Exenta N° 1.678, de 02 de julio de 2019, se ordenó a la Dirección de Obras Municipales “permitir el reintegro de las solicitudes de modificación de loteo y modificación de permiso de edificación, del inmueble ubicado en Avenida Consistorial N° 5.900 y otorgar las resoluciones correspondientes, en el entendido que fueron subsanadas todas las observaciones”; esto, por cuanto, dicha unidad municipal habría formulado observaciones que no se ajustaban a la normativa urbanística aplicable al predio y, por lo tanto, no se ajustaba a derecho el rechazar las modificaciones en razón de dichas observaciones impugnadas—a saber, las observaciones N<sup>os</sup> 12, 13 y 32 del Acta de Observaciones—.
- c. Seguidamente, en el Ord. N° 5.087, de 07 de noviembre de 2019, la SEREMI MINVU informa sobre la presentación de los Sres. Patricio Hermann y Jorge González Carreño, ante la Contraloría General de la República; señalando que dicha repartición no tiene objeciones al actuar de la Dirección de Obras Municipales en el otorgamiento de los permisos de edificación.



- d. Por último, en el oficio N° 17.307, de 31 de diciembre de 2019, la Contraloría General de la República, ésta resolvió una reclamación interpuesta en por la vecina Rebeca Favero Ovalle respecto a presuntas irregularidades cometidas durante el procedimiento de otorgamiento de los permisos invalidados, señalando que no se observaba la efectividad de éstas. Las irregularidades que se imputaban al procedimiento de otorgamiento de los anteproyectos decían relación con (i) utilización de CIP posterior a la fecha de presentación de la solicitud de aprobación de los anteproyectos; (ii) tramitación simultánea de dos anteproyectos respecto de un mismo predio; (iii) problemas relativos a quienes firman los documentos presentados ante la Dirección de Obras Municipales y ante el Servicio de Evaluación Ambiental; y, (iv) aprobación ilegal del permiso de edificación, toda vez que, a dicha fecha, aun no era aprobada la Declaración de Impacto Ambiental de proyecto.

Como es posible apreciar, en los pronunciamientos (i), (ii) y (iv), el objeto del mismo es diverso al del presente procedimiento, por lo que mal podrían aplicarse a éste conclusiones desarrolladas en función de análisis que no dicen relación con el que es materia de la invalidación impugnada. Sin embargo, tal no es el caso del pronunciamiento (iii), por cuanto éste se refiere a las presentaciones con que fue ampliado el procedimiento de invalidación en comento, y, pese a ello, **dado que aquél fue producido a petición del Órgano Fiscalizado y no fue informado oportunamente a la Dirección de Obras Municipales para los efectos de incluirlo en el expediente, es que mal podría la DOM haberlo considerado en la emisión de su resolución de término, máxime si el propio Órgano de Control únicamente informó su abstención de perseverar en el procedimiento en que se produjo el documento.**

3. Infracciones normativas en habría incurrido esta DOM en la dictación de la resolución impugnada.-

Dado que en este capítulo se desarrollan con detalle los argumentos de fondo de la invalidación, de los recursos interpuestos en contra de ésta y, en definitiva, de la presente reclamación de ilegalidad, nos referiremos con detalle a cada uno de estos haciendo uso de la misma estructura con que fueron abordados en la resolución de invalidación.

a. Extemporaneidad del ejercicio de la potestad invalidatoria respecto de los permisos de loteo y de edificación del proyecto.-

Como bien señalan los recurrentes, tanto la jurisprudencia administrativa como judicial parecieran estar contestes en que el plazo para ejercer la potestad invalidatoria es uno de caducidad que no admitiría interrupciones ni suspensiones, por lo que una vez transcurrido el plazo de 2 años prescrito en el citado artículo 53 de la LBPA, el ejercicio de ésta precluiría para la Administración.

Sin embargo, en sentencia de casación de causa rol N° 45.807-2016, la Excma. Corte Suprema de Justicia formuló el siguiente matiz o precisión sobre tal interpretación:

*“En efecto, si se considera que el acto invalidatorio tiene un plazo fatal de dictación, surge de inmediato la interrogante de cuál debe ser la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación. Ello, pues nos lleva a que corresponde abrir un procedimiento que*

*debe comprender, a lo menos, el análisis de la admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la acoge a tramitación, el traslado a los interesados, las notificaciones correspondientes, el plazo de audiencia y el análisis de eventuales oposiciones, para luego dictar la resolución final y notificarla conforme lo regula la Ley N° 19.880 en su Capítulo II respecto del Procedimiento Administrativo, artículos 18 a 52. Si todas estas actuaciones deben ejecutarse antes del vencimiento de esos dos años, entonces, el administrado en realidad no dispone del lapso completo, sino de aquel que resulte de deducir a los dos años la cantidad de días que el órgano administrativo respectivo considere que va a demorar el proceso. Por otro lado, en caso que la Administración estime que la solicitud de invalidación fue presentada oportunamente—esto es, con una anticipación que no es posible saber de antemano, sino que quedará entregada a la discrecionalidad del órgano—nada asegura al administrado que ella será resuelta dentro de los dos años, pues basta cualquier demora adicional, culpable o fortuita para hacer caducar la facultad cuyo ejercicio se pide”.*

*“Que, ante tal dilema, pertinente resulta traer a colación la facultad de ampliación de los plazos contenida en el artículo 26 de la Ley N° 19.880. Tal precepto dispone que “La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”.*

*“La norma transcrita permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, con una anticipación que lleve a concluir al órgano que no será posible dictar el acto terminal dentro de los dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, corresponde precisamente que la Administración ejerza de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, gestión que deberá hacer a través de una resolución fundada precisamente en tal circunstancia, que lógicamente aconseja la extensión del lapso y no perjudica derechos de terceros, en tanto la invalidación siempre deberá resolverse previa audiencia de los interesados, según ha quedado expuesto”.*

Por intermedio del recién citado fallo, el máximo Tribunal dispuso que los únicos límites al ejercicio de la facultad de ampliar plazos es el potencial perjuicio a terceros que ésta pudiera irrogar y que fuera ejercida dentro del plazo que se pretende ampliar, no una vez transcurrido éste.

Lo anterior nos lleva nuevamente a la Resolución N° 111/19, de 11 de noviembre de 2019, puesto que por medio de ésta se amplió el procedimiento con el objeto de incorporar y resolver los argumentos de orden urbanísticos incoados por los solicitantes en contra de los permisos de loteo y de edificación impugnados.

En virtud de dicha resolución, y sin perjuicio de que la técnica pudiera no ser perfecta, ello no obsta a que la utilización de la voz “ampliése” deba entenderse necesariamente utilizada con la intención de ampliar el procedimiento con el objeto de poder resolver apropiadamente

todos los argumentos vertidos en el mismo y que ésta fue expedida mucho antes del plazo de dos años dispuestos en el citado artículo 53 de la LBPA.

En ese mismo sentido, en cuanto al segundo límite señalado en el citado fallo, es del caso precisar que el proyecto, **ni a la fecha de dictación de la resolución de invalidación ni a la fecha de dictación de todas las reposiciones interpuestas contaba con Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”)**, por lo que aquello ni fue considerado en el análisis de la pertinencia de la invalidación **ni mucho menos podría decirse que éste le irrogó perjuicios al titular, pues sin aquella autorización ambiental, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 19.300, no le es posible al titular del proyecto ejecutarlo lícitamente.**

A mayor abundamiento, que el Servicio de Evaluación Ambiental, con posterioridad a la invalidación del permiso de edificación y de loteo del proyecto sometido a su conocimiento, optara por calificarlo favorablemente habida consideración de que éste no podría ejecutarse en su formulación original es un asunto que se encuentra pendiente de resolución por aquél servicio, por lo que excede con creces el conflicto jurídico de marras y que se refiere única y exclusivamente a la juridicidad de la resolución de invalidación—no obstante, atendida la gravedad de las acusaciones expedidas en contra del municipio, nos referiremos brevemente a ello en la sección final de este informe—.

En razón de lo anterior, y dado que los reclamantes no discuten este aspecto de la resolución de invalidación, debe desecharse el argumento relativo a la extemporaneidad de la resolución que invalida el permiso, pues por virtud de la ampliación de que fue objeto, el referido plazo se amplió según el máximo permitido por el citado artículo 26 de la LBPA.

b. Infracciones a la normativa urbanística aplicable al proyecto.

En este apartado, los reclamantes aducen que los argumentos de invalidación relativos a la invalidez del CIP y del perfeccionamiento de la división afecta, no resultarían procedentes por configurar infracciones a la LGUC y OGUC.

Dado que en lo relativo al “perfeccionamiento” de la división afecta se abandonó el argumento relativo al momento en que deben solicitarse las obras de urbanización, pues la OGUC disponía con claridad los momentos en que éstas resultan ser exigibles, nos referiremos únicamente a lo relativo a la utilización de un CIP inválido por expresa disposición legal.

Para lo anterior, nos serviremos de lo señalado por los reclamantes, en cuanto a que el CIP utilizado en la aprobación de los permisos de loteo y de edificación es el correspondiente a la totalidad de la parcela N° 10 del Fundo Quebrada de Macul, pues aducen que aquél predio no ha sufrido cambios que ameriten la aplicación de lo dispuesto en el artículo 116 de la LGUC y, a mayor abundancia, que por expresa aplicación de lo dispuesto en los artículos 1.4.2, 3.1.5 y 3.1.6 de la OGUC, que lista los documentos que deben acompañarse para la aprobación de un permiso de edificación acogido a un anteproyecto.

Antes de proceder con el análisis del fondo, se cumple con señalar que el objeto de solicitar un nuevo CIP es dar cuenta de las condiciones urbanísticas aplicables a un determinado predio en razón de su configuración material, el cual, ante cualquier cambio en las condiciones aplicables al mismo, pierde su vigencia en los términos del artículo 116 de la LGUC.

En ese sentido, en la resolución impugnada se adujo que el CIP N° 793/2015 había perdido su vigencia debido a que la materialidad del predio sobre el que versaba había sufrido importantes modificaciones al ser autorizado sobre aquél una subdivisión afecta a utilidad pública y que, para los efectos del otorgamiento de los permisos de loteo y de edificación en conflicto, debía haberse solicitado un nuevo CIP que diera cuenta de cómo aplicaba a este nuevo lote la normativa urbanística contenida en el Plan Regulador Comunal, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, la LGUC y la OGUC.

Para clarificar el tenor de dicha aseveración, resulta clave distinguir los siguientes momentos en la tramitación de los permisos invalidados por la resolución impugnada: (i) aprobación de los anteproyectos de loteo y de edificación sobre el Lote N° 1 surgido de la subdivisión afecta a utilidad pública del Lote “Hijuela 10 La Pirca, Ex Fundo Quebrada de Macul”; (ii) subdivisión afecta a utilidad pública de Lote “Hijuela 10 La Pirca, Ex Fundo Quebrada de Macul”; y, (iii) aprobación de los permisos de loteo y de edificación sobre el Lote N° 1 de la referida subdivisión afecta a utilidad pública.

El acto impugnado se basa en que una vez aprobada la división afecta a utilidad pública, el titular se encontraba en la obligación de requerir la emisión de nuevos CIP a la autoridad municipal, puesto que el Lote Parcela había dejado de existir jurídicamente y habían surgido una serie de nuevos lotes distintos de aquél, tanto en su configuración material como en la forma en que la normativa urbanística les resultaba aplicable en razón del cambio en su materialidad y en las afectaciones a utilidad pública que le empecían.

En ese contexto, el problema jurídico dejó ser uno puramente semántico sobre la voz “perfeccionada”, para ser uno sobre si los efectos de los anteproyectos de loteo y de edificación es lícito extenderlos a actos que deben verificarse incluso antes que aquellos; en otras palabras, no se cuestiona la subdivisión afecta en sí misma, sino que a éste le empecan los efectos propios de un anteproyecto de loteo y de edificación en relación a la vigencia del CIP utilizado para su aprobación, en circunstancias que la normativa no lo señala expresamente.

En efecto, el único precepto que autoriza una figura similar a la cuestionada es el inciso segundo del artículo 3.1.3 de la OGUC, el cual dispone lo siguiente:

*“Para la aprobación de anteproyectos que involucren **dos o más predios**, no se requerirá efectuar las fusiones, subdivisiones o rectificaciones de deslindes que se contemplen. En la resolución aprobatoria del anteproyecto se consignará la obligación de solicitar dichas acciones en forma previa o conjunta con la solicitud del permiso, siendo requisito para otorgar éste que se haya perfeccionado la actuación correspondiente”.* [énfasis agregado]

Resulta discutible la aplicación de dicho precepto al caso en comento, pues el supuesto fáctico que subyace a dicha disposición es, precisamente, la existencia de dos o más predios respecto de los cuales existe la intención de aprobar algún anteproyecto, lo que no ocurriría en la especie, pues todas las aprobaciones se concedieron respecto de un único lote.

Complejiza aún más la figura, el hecho de que la subdivisión afecta fue impuesta como condición de la aprobación de los permisos de loteo y de edificación, en circunstancias que, como se vio, la normativa urbanística no admite tal figura respecto de un único lote. El conflicto suscitado es tal que incluso si los reclamantes adujeran que sí se trata de dos o más predios por que el lote originario fue subdividido y, luego, uno de los lotes resultantes de dicha subdivisión, también será subdividido, nos encontraríamos frente a una desnaturalización de la figura contemplada en el citado artículo 3.1.3 de la OGUC, que infringiría el principio de interpretación restrictiva que rige en el derecho público—del que forma parte, por cierto, tanto la LGUC como la OGUC—.

En ese contexto es que se arguye que el titular debía saber de dicha situación y, por lo tanto, debía saber también que al aprobar la subdivisión afecta, ésta existiría al margen de los efectos de los anteproyectos de loteo y de edificación y, por lo tanto, al desaparecer el lote originario y surgir a la vida del derecho una serie de nuevos lotes, aplicaría lo dispuesto en el artículo 116 de la LGUC y surgiría para todos los intervinientes el conflicto jurídico que suscitó el presente procedimiento de invalidación.

Debido a lo razonado en los párrafos precedente es que se concluyó que los permisos se otorgaron en infracción de lo dispuesto en el artículo 116 de la LGUC, el cual señala lo siguiente:

*“La Dirección de Obras Municipales, 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 territorial respectivo. **El certificado mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes.** Los certificados de informaciones previas que se otorguen respecto de los lotes resultantes de subdivisión afectas y loteos con urbanización garantizada mantendrán su vigencia mientras no se modifiquen el plano de subdivisión, loteo o urbanización, o las normas urbanísticas legales o reglamentarias.*

*Sin perjuicio de lo anterior, podrán someterse a la aprobación del Director de Obras Municipales, anteproyectos de loteo, de edificación o de urbanización. **El anteproyecto aprobado mantendrá su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que determine la misma.** [énfasis agregado]*

El artículo 116 de la LGUC, en ausencia de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.1.3 de la OGUC, obliga al titular a solicitar nuevos CIP, pues los que la OGUC obliga a presentar para la autorización del permiso asociado a un anteproyecto perdieron su vigencia, por haberse tramitado la subdivisión afecta después de haberse autorizado los anteproyectos, no existiendo norma—a excepción de la interpretación impropia del artículo 3.1.3 de la OGUC—que permita extender la vigencia de un CIP que, en estricto rigor, perdió su eficacia en los términos señalados.

No altera lo razonado en los párrafos precedentes esta pretendida *omisión voluntaria* del inciso noveno del citado artículo 116 LGUC—el cual fue, por cierto, transcrito—pues lo que los reclamantes pretenden establecer recurriendo a la autoridad de dicho precepto es que los anteproyectos de loteo y de edificación se otorgan en términos absolutos y, por lo tanto, su mera existencia, en tanto garantía del desarrollo económico y seguridad de las inversiones, se erigiría como parámetro inescrutable de la juridicidad del proyecto de que se trate.

Para abordar tal ambiciosa interpretación del valor de un anteproyecto, conviene detenerse en dos aspectos de estos: (i) naturaleza jurídica de los anteproyectos en la jurisprudencia; y, en virtud de ello, (ii) su relación con la impropia aplicación del artículo 3.1.3 OGUC.

Los anteproyectos de edificación, ha resuelto la Contraloría General de la República, tiene la naturaleza jurídica de un acto trámite (dictámenes N<sup>os</sup> 27.954, de 2007; 22.579, de 2010; 77.490, de 2011), esto es, un acto que se “*dicta en la tramitación de un procedimiento siempre que no ponga fin al mismo*”<sup>1</sup>. Tal naturaleza supone también que se trata de un acto que sólo puede ser impugnado en aquellas situaciones de excepción en que el acto trámite produce los efectos de un acto definitivo, esto es, pone término al procedimiento o produce la indefensión de los interesados, situación que no ocurre en la especie por estar definidos por ley los efectos que produce la aprobación de un anteproyecto, a saber, mantener la vigencia de todas las normas urbanísticas consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado (artículo 116 LGUC).

Aclarado lo anterior, corresponde volver a referirse cómo, producto de la autorización impropia del anotado anteproyecto, se produjo una vulneración de la facilidad otorgada por el artículo 3.1.3 OGUC para los efectos de **eludir** la postergación de permisos de edificación decretada por este municipio mediante el Decreto Alcaldicio N° 1200/4721, de 14 de octubre de 2016—publicado en el Diario Oficial el día 19 de octubre de 2016—, cual fue prorrogada por medio del Decreto Alcaldicio N° 1200/70, de 09 de enero de 2017—publicada en el Diario oficial el día 12 de enero de 2017—.

No obstante el tenor de la aseveración del párrafo precedente, se deja constancia que este municipio no pretende controvertir ni la juridicidad de la institución del anteproyecto ni su relación con las postergaciones, pues aquello ya ha sido zanjado por la jurisprudencia de

---

<sup>1</sup> CORDERO VEGA, LUIS (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Legal Publishing, Santiago. Página 256.

nuestro Tribunales Superiores de Justicia y, por lo tanto, nada cabe decir sobre los momentos en que operan los efectos de ambas instituciones y cómo, una interpretación armónica de la misma, debiese siempre procurar resguardar las garantías constitucionales conculcadas por tal excepcionalísima institución del derecho urbanístico<sup>2</sup>.

Continuando con la idea, cabe reiterar que el reproche efectuado a los permisos de edificación y loteo invalidados, cuyo síntoma más patente es la nulidad de los certificados de informaciones previas utilizados para su aprobación, es la imposibilidad de haber tramitado conjuntamente las subdivisiones afectas y las autorizaciones urbanísticas, por cuanto dicha figura no está contemplada en el referido artículo 3.1.3 OGUC y que, por lo tanto, de haberse procedido en conformidad con la norma, el propietario se habría visto en la necesidad de solicitar un nuevo certificado de informaciones previas para cada uno de los lotes que surgirían de la subdivisión afecta a utilidad pública.

Como es posible apreciar, no existe un cuestionamiento a la juridicidad de la institución de los anteproyectos, sino que se cuestiona legitimidad de la conducta adoptada por el propietario en la tramitación de sus solicitudes, pues fueron ingresadas justo antes de la dictación de la postergación de permisos, y aprobados, después de su publicación.

En definitiva, el cuestionamiento opera entorno a la aplicación del artículo 3.1.3 OGUC en la aprobación de los anteproyectos de loteo y de construcción que precedieron a los permisos invalidados, pues, como señala expresamente dicha norma, cuando se trate de dos o más predios respecto de los que deban realizarse operaciones tales como subdivisiones, rectificaciones o fusiones, resulta lícito al propietario de los mismos solicitar la tramitación conjunta de los permisos necesarios para materializar su proyecto.

Para determinar la racionalidad de tal precepto jurídico, menester es precisar que la norma se inserta en el Título 2 “De la Urbanización” de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En ese sentido, “urbanizar”, según dispone el artículo 1.1.2 OGUC, consiste en *“ejecutar, ampliar o modificar cualquiera de las obras señaladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que correspondan según el caso, en el espacio público o en el contemplado con tal destino en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial o en un proyecto de loteo”*.

Luego, dado que las normas deben interpretarse en forma sistémica en el contexto que ser insertan, resulta imprescindible a esta parte transcribir en su totalidad el artículo 3.1.3 OGUC, pues su lectura completa permita apreciar con claridad el sentido de nuestra interpretación:

*“Artículo 3.1.3. Para la fusión de dos o más terrenos se presentará una solicitud en que el propietario declare, bajo su exclusiva responsabilidad, ser titular del dominio de los lotes que desea fusionar y un plano firmado por éste y por el arquitecto proyectista, en donde se grafique*

---

<sup>2</sup> En este sentido, se sugiere ver: Fermandois, Arturo (2007). *Derecho de propiedad y postergaciones de permisos urbanísticos*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 34, N° 2. Pp. 319-343. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372007000200006>.

*la situación anterior y la propuesta, indicando los lotes involucrados y sus roles, sus medidas perimetrales, la ubicación de los predios y un cuadro de superficies. Revisados dichos antecedentes, el Director de Obras Municipales aprobará sin más trámite la fusión, autorizando su archivo en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.*

***Para la aprobación de anteproyectos que involucren dos o más predios, no se requerirá efectuar las fusiones, subdivisiones o rectificaciones de deslindes que se contemplen. En la resolución aprobatoria del anteproyecto se consignará la obligación de solicitar dichas acciones en forma previa o conjunta con la solicitud de permiso, siendo requisito para otorgar éste que se haya perfeccionado la actuación correspondiente.***

***Para la subdivisión y fusión simultánea de dos o más predios, será requisito que el resto del predio que se subdivide cumpla con la superficie predial mínima que establezca el instrumento de planificación territorial, no siendo aplicable este requisito al retazo que se fusionará en el mismo acto.***

*En los casos que señala el inciso precedente, se presentará una solicitud suscrita por el propietario de los predios involucrados, en la que declare, bajo su exclusiva responsabilidad ser titular del dominio del predio respectivo, acompañando un plano firmado por éste y por el arquitecto proyectista, en el que se grafique la situación anterior, la intermedia y la que se aprueba, indicando los lotes involucrados, sus roles, sus medidas perimetrales, la ubicación de los predios y un cuadro de superficies.*

*Los derechos municipales a cobrar por la revisión del plano de fusión de que trata este artículo corresponderán a los indicados en el número 9 de la tabla del artículo 130º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En el caso señalado en el inciso tercero del presente artículo, corresponderá, además, el cobro por concepto de subdivisión, indicado en el número 1 de la tabla antes referida”.*

Como se ve, el precepto, *ab initio*, se refiere a las operaciones que comprendan dos o más predios, de un mismo propietario, respecto de los cuales se pretenda aprobar un proyecto o anteproyecto de edificación y que, para su correcta materialización, se deben desarrollar otras operaciones—subdivisiones, fusiones o rectificaciones—que la norma, en forma expresa, permite tramitar en forma conjunta o paralela, disponiendo para ello que se debe dejar constancia de dicha condición en la resolución que corresponda.

Pues bien, corresponde ahora analizar “Hijuelas Quilín” a la luz de la interpretación vertida en el párrafo pretérito:

- i. El proyecto se inserta en la “Hijuela 10 La Pirca, Ex Fundo Quebrada de Macul”, sujeto a afectaciones de utilidad pública.



- ii. Los anteproyectos fueron aprobados en noviembre del año 2016 sujeto, entre otras, a las condiciones de perfeccionar la subdivisión afecta y obtener la autorización ambiental.
- iii. En diciembre del año 2017—esto es, un año después—se dicta el acto trámite de aprobación de la división afecta a utilidad pública.
- iv. Finalmente, en febrero de 2018 son aprobados los permisos de edificación y de loteo del proyecto.

En dicha sucesión de hechos es posible apreciar con gran claridad el yerro jurídico cometido en la tramitación de los permisos invalidados, pues fueron emitidos amparados en el tantas veces citado artículo 3.1.3 OGUC en circunstancias que no se trataba de un permiso asociado a dos o más predios que requirieran para su correcta materialización de la ejecución de operaciones previas de subdivisión, fusión o rectificación; esto es, un permiso que en ningún caso cumplía con los supuestos fácticos que permiten a la Dirección de Obras Municipales emitir el permiso requerido.

En efecto, el único predio—Hijuela 10 La Pirca—fue objeto de una primera subdivisión afecta y, luego, sobre uno de los lotes resultantes—Lote N° 01—se autorizó un loteo con construcción simultánea, por lo que malamente podría decirse que se cumplían los requisitos para autorizar la tramitación conjunta de las autorizaciones del proyecto.

Ahora bien, antes se señaló que esta solicitud se utilizó para eludir los efectos de la postergación de permisos de edificación decretada un mes antes de la emisión de los permisos. Dicha aseveración se sustenta en el hecho de que fue autorizada una subdivisión afecta amparada en un anteproyecto que debió, de haberse aplicado correctamente la normativa, haberle seguido a la subdivisión afecta y no precedido. Esta alteración del orden consecutivo de la tramitación de los anteproyectos devino en que los permisos invalidados fueron autorizados utilizando un certificado de informaciones previas que debió haber sido reemplazado por el propietario desde que el lote originario dejó de existir como tal y le empecieron las afectaciones de utilidad pública consagradas en el instrumento de planificación territorial correspondiente.

En último término, en virtud de lo razonado hasta ahora, resulta evidente que los permisos fueron obtenidos en circunstancias que ameritaban, sin lugar a duda, su invalidación, pues, a sabiendas, se contravino la normativa que regula la forma en que deben tramitarse los permisos de edificación referidos a un solo predio, máxime si durante su aprobación se produjo una postergación de permisos y posterior modificación del instrumento de planificación territorial aplicable al predio objeto del permiso, cuales, en tanto normas de derecho público, rigen *in actum*; es decir, desde el momento de su dictación.

Por último, en cuanto a la aplicación de la DDU N° 312, es del caso precisar que se utilizó para el único efecto de ilustrar la modificación sufrida por el artículo 116 LGUC y de ello se sigue

que, durante toda la tramitación del procedimiento de invalidación, en ninguna instancia se abriera discusión alguna sobre si el predio es agrícola o si le es aplicable la normativa objeto de la invalidación. No obstante, cabe cuestionar la interpretación elevada por los reclamantes en relación a que por revestir tal calidad—de predio agrícola—a éste no le resultaría aplicable el artículo 116 LGUC, en circunstancias que aquello no fue objeto de alegación alguna por los reclamantes durante la sustanciación del procedimiento y es, en los hechos, ajeno al procedimiento mismo.

c. Irregularidades en el procedimiento invalidatorio.- En cuanto a las múltiples oportunidades en que los reclamantes de ilegalidad aducen, por una parte, que se cometieron infracciones en la sustanciación del procedimiento y, por la otra, que se infringió el derecho al justo y racional procedimiento y a la debida defensa, dado que no se innova a este respecto sino en cuanto se altera el orden en que son presentadas las alegaciones, nos serviremos de un único acápite para abordar todas estas alegaciones:

i. Inicio irregular del procedimiento.- En este acápite, los reclamantes reiteran sus objeciones a la forma en que se inició el presente procedimiento de invalidación, arguyendo que la revisión del expediente propiciada por la Resolución Exenta N° 1678, de 2 de julio de 2019, de la SEREMI MINVU fue improcedente.

Sobre este punto, conviene detenerse en lo señalado a este respecto en los artículos 1.4.9, 1.4.10 y 5.1.17 de la OGUC, que regulan, respectivamente, la forma en que deben formularse observaciones a los expedientes ingresados ante las DOM, los plazos que éstas tienen para formular observaciones o aprobar los proyectos, y, por último, los antecedentes que deben presentarse en caso de que el titular de un permiso quiera introducir modificaciones a éste.

Un análisis armónico del inciso final del artículo 5.1.17<sup>3</sup> de la OGUC y los incisos primero y segundo del artículo 1.4.10<sup>4</sup> de la OGUC, nos permiten colegir que las modificaciones de proyecto deben someterse también al estudio de antecedentes sobre cumplimiento de la normativa urbanística aplicable al proyecto de que se trate, por lo que la operación de formular observaciones constituye una actividad lícita de las DOM.

Aquél es el contexto de la Res. Exenta N° 1678, de 2019, en comento, pues esta DOM se negó a aprobar las modificaciones solicitadas debido a observaciones que, revisados los antecedentes por la SEREMI MINVU, fueron estimadas como improcedentes, ordenándose

---

<sup>3</sup> Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 5.1.17. Inciso final. *“Una vez aprobados y para todos los efectos legales, los nuevos antecedentes reemplazarán a los documentos originales”;*

<sup>4</sup> Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 1.4.10. *“La Dirección de obras Municipales tendrá un plazo de 30 días, contados desde la fecha de ingreso de la solicitud, para pronunciarse sobre los permisos solicitados y un plazo de 15 días cuando se trate de solicitudes de anteproyectos. / Dentro de dicho plazo, el Director de Obras Municipales concederá la aprobación o permiso, en su caso, si los antecedentes presentados cumplen con las normas que es son aplicables, tanto de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza como de los Instrumentos de Planificación Territorial”.*

a esta repartición no objetar la solicitud en razón de aquellas; orden que fue cumplida a cabalidad.

En efecto, el considerando 4º de la citada resolución administrativa señala: *“Que, las observaciones incumplidas indicadas por la DOM corresponden al Acta de Observaciones de la Solicitud de Aprobación de Modificación de Loteo: Obs. 12 que dice “Corregir viñeta, dice “Aprobación de Anteproyecto”, y no corresponde, indicar que corresponde a modificación de loteo con construcción simultánea”; Obs. 13 que dice: “Proyecto de pavimentación: Indicar en perfiles a que avenida corresponde y que claro identificar cada detalle presentado”; Obs, 32 que dice: “Vialidad PRUC: Informar si corresponde””.*

Es decir, dado que en la citada resolución, la SEREMI MINVU solo singulariza y objeta tres de las observaciones formuladas a la modificación solicitada—esto es, no se observan objeciones a la labor propiamente tal de formularlas—no le es lícito a los reclamantes de autos aducir que la improcedencia de tres, de un total de más treinta, importan una declaración inequívoca de que estudiar los antecedentes de una modificación de proyecto es improcedente, más aun cuando dicha labor tiene el correspondiente respaldo normativo, como ya se señaló.

A mayor abundancia, el punto resolutivo número dos de la resolución en comento señala: *“SE INSTRUYE a la DOM permitir el reintegro de las solicitudes de Modificación de Loteo y Modificación de Permiso de Edificación, del inmueble ubicado en Av. Consistorial N° 5.900 y otorgar las resoluciones correspondientes, en el entendido que fueron subsanadas todas las observaciones”.*

El tenor de dicha decisión es claro en cuanto a que formular observaciones—una vez efectuados los estudios correspondientes—es una actividad obligatoria para las DOM, de modo que no le es posible a ésta conceder autorizaciones mientras no se hayan subsanado la totalidad de las observaciones formuladas, por lo que si la comunicación de la SEREMI MINVU sólo da cuenta de que tres de éstas serían improcedentes, es de toda lógica que el resto de las observaciones deban ser estudiadas para los efectos de determinar si el solicitante las ha subsanado correctamente.

Confirma dicho razonamiento lo resuelto por la Excma. Corte Suprema, en causal rol N° 34788-2016<sup>5</sup>; sentencia en la que, luego de desarrollar el contexto normativo que rige a las solicitudes de modificaciones de proyecto ingresadas ante el Director de Obras Municipales, concluye lo siguiente: *“Que esta última disposición resulta decisiva a la hora de determinar la naturaleza jurídica que corresponde otorgar dentro del procedimiento administrativo al Acta de Observaciones./ En efecto, de su lectura aparece que se trata de un acto administrativo por el medio del cual el Director de Obras Municipales pone en conocimiento del interesado, por escrito y en un solo acto, una serie de circunstancias cuya*

---

<sup>5</sup> Excelentísima Corte Suprema. Causa rol N° 34788/2016. Sentencia de fecha 02 de febrero de 2017.

*aclaración o subsanación previa resulta indispensable para la aprobación del proyecto o su modificación, toda vez que constituyen infracciones a determinadas normas urbanísticas cuyo detalle se entrega en el mismo instrumento./ Solamente en caso que ello no se cumpla—esto es, no se aclaren o subsanen las observaciones—el Director de Obras está facultado para rechazar la solicitud y devolver los antecedentes al interesado”.*

En razón de lo anterior, se desecha nuevamente el argumento relativo a la improcedencia del estudio de los antecedentes del permiso de loteo y de edificación, por cuanto dicha labor se encuentra consagrada expresamente en la normativa legal y reglamentaria que rige el actuar de las DOM en el contexto de revisión de antecedentes de modificaciones de proyectos.

- ii. Reposiciones pendientes. - Los reclamantes aducen que existirían reposiciones pendientes, que no fueron abordadas por la resolución de invalidación.

Sobre el particular, menester es detenerse en los siguientes puntos de la resolución que invalidó los permisos de loteo y de edificación del proyecto:

- En las consideraciones 59, 61 y 62, se señala que a fojas 169 a 176; 181 a 188; y, 189 a 196 del expediente, constan tres presentaciones mediante las que se interponen recursos de reposición en contra de la Resolución N° 113/19, cuyos argumentos son los siguientes: (i) infracciones a la Ley N° 19.880; (ii) infracciones al debido proceso; (iii) alegaciones subsidiarias y defensas.
- En el párrafo octavo del literal d) de la consideración 64ª se señala en forma expresa que uno de los ítems a resolver es el argumento relativo a que la ampliación resultaría ilegal y dejaría en indefensión a los interesados.
- Luego, en el subíndice (iii) del párrafo noveno del literal d) de la consideración 64ª se desarrolla detalladamente el argumento mediante el que se impugna la ampliación, el análisis jurídico de la figura de la ampliación, la aparente posición de indefensión en que ésta les dejaría y a la aparente subrogación que existiría en el ejercicio de dicha facultad.

De lo expuesto es posible concluir que las alegaciones vertidas en los recursos de reposición que los reclamantes señalan como pendientes fueron resueltas en el acto que puso término al procedimiento.

En cuanto a si la oportunidad en que fueron resueltas le dejaron en indefensión, ello será materia de estudio cuando nos refiramos a los medios probatorios solicitados y rendidos.

- iii. Improcedencia de la ampliación del procedimiento. - En este apartado se arguye que la ampliación es ilegal por justificarse en una impropia aplicación del artículo 33 de la LBPA, pues para que la figura jurídica contemplada en dicha norma opere debe tratarse

necesariamente de un procedimiento administrativo de mayor antigüedad tramitado ante la misma autoridad, situación que no ocurriría en la especie, pues ni la presentación ante la Contraloría General de la República constituye un procedimiento más antiguo que la invalidación, ni se trataría de un procedimiento radicado en la misma DOM, de modo que no se cumpliría con los supuestos normativos para que la referida figura opere.

Para resolver esta aparente utilización impropia de la figura del artículo 33 de la LBPA, resulta conveniente analizar, por una parte, la naturaleza jurídica de los actos administrativos en la legislación nacional y, por la otra, las características más importantes del procedimiento administrativo.

En cuanto al acto administrativo, el artículo 3 de la LBPA, señala que lo son *“las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”* y también *“los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias”*. En otras palabras, todo acto mediante el que la Administración adopte una decisión o manifieste un juicio, constituye jurídicamente un “acto administrativo”.

En cuanto al procedimiento, el artículo 18 de la LBPA define al procedimiento administrativo como *“una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”*, esto es, un conjunto de actuaciones de carácter administrativo—en atención a quien los produce, mas no a su origen—cuya conclusión es el acto que pone término al mismo, y con el que deben guardar íntima relación.

En ese contexto, es dable concluir que uno de los elementos de la esencia del procedimiento administrativo—en su calidad de instrumento productor de actos administrativos terminales—es la *“heterogeneidad de actos procedimentales—actos trámite—unidos teleológicamente por el acto terminal”*<sup>6</sup>, esto es, que la vinculación teleológica entre todos es de la esencia del procedimiento del que forman parte.

La regla general en esta combinación de actos procedimentales es que todos sean dictados o provengan del propio ente administrativo que sustancia el procedimiento. Sin embargo, para Moraga Klenner, también se admite que estos actos trámite provengan de otros órganos administrativos, en carácter de informativos, consultivos, certificatorios o de dictamen<sup>7</sup>.

Precisado lo anterior, cabe señalar que mediante el Ord. REF N° 202175/19 de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, el referido Órgano Contralor solicitó a la

---

<sup>6</sup> Moraga Klenner, Claudio (2012). *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina*. Editorial Jurídica de Chile. Pp. 329.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Municipalidad de Peñalolén emitir un pronunciamiento sobre la presentación de los Sres. Patricio Herman Pacheco y Jorge Gonzáles Carreño, cual versaba, en lo que interesa a este pronunciamiento, sobre una aparente infracción de los permisos del proyecto a la normativa urbanística aplicable al proyecto relativa los certificados de informaciones previas, afectaciones de utilidad pública, subdivisiones y urbanizaciones. Dicha petición fue respondida mediante el Ord. Alcaldicio N° 1400/163, de 05 de noviembre de 2019, en que se señaló a la Entidad de Control que no resultaba ajustado a derecho pronunciarse en los términos solicitados debido a que existía actualmente pendiente un procedimiento de invalidación, por lo que emitir un juicio sobre lo consultado supondría alterar el orden reglado de todo procedimiento administrativo al resolverlo antes de concluir la etapa de instrucción de este.

La petición de pronunciamiento, desde al anotado punto de vista doctrinario, constituye un procedimiento administrativo iniciado ante el Órgano de Control, en que se requirió la participación del municipio, pero cuyos efectos se extenderían a terceros que no hubiesen podido formar parte de la decisión que el municipio era conminado a emitir y, por lo tanto, hubiese tenido efectos perniciosos sobre estos, al emitirse fuera del procedimiento en fase de instrucción un acto terminal cuyos efectos hubiesen sido obligatorios para el municipio.

Seguidamente, para evitar dicha situación, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 7, 9, 10, 11, 14 y 33 de la LBPA, se dictó la Resolución N° 111/19, de 11 de noviembre de 2019, con la finalidad de extender el objeto y plazo del procedimiento para resolver apropiadamente alegaciones de orden urbanístico esgrimidas por los requirentes ante el Órgano de Control con el objeto de (i) permitir a los interesados tomar conocimiento de la presentación ante la Contraloría Regional; (ii) permitir a los interesados formular sus descargos a dicha presentación en forma escrita y presencial a través de audiencias públicas citadas para tal efecto; y, (iii) prevenir una infracción al deber de imparcialidad que debe regir el actuar municipal.

Entonces, si el procedimiento invalidatorio era anterior al procedimiento en que se conminó al municipio a emitir un juicio de carácter decisorio con claros efectos sobre el primero, y si, como se señaló en la resolución de invalidación, existe identidad sustancial entre ambos, entonces el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 33 de la LBPA no solo se ajustó a derecho, sino que resultaba obligatorio para éste poner en conocimiento de los interesados el fondo dicha reclamación y así permitirles pronunciar sus descargos sobre la misma, situación que efectivamente ocurrió.

- iv. Existencia de diligencias probatorias pendientes.- En este acápite los reclamantes aducen que el término probatorio abierto por el municipio para los efectos de rendir pruebas documentales y testimoniales no se extendió en los términos de la LBPA, impidiéndoles rendir la prueba solicitada y, en último término, en la indefensión.

Como providencia previa a analizar nuevamente el fondo de este argumento relativo a la supuesta indefensión de los interesados, resulta prudente resaltar lo señalado por la Corte Suprema, en causa rol 970-2018<sup>8</sup>, por cuanto ésta en sus consideraciones quinta y sexta, destaca con claridad el objeto de la instrucción de un procedimiento de invalidación y cuáles son sus elementos esenciales:

*“Quinto: Que la invalidación, en cuanto implica adoptar una decisión sobre la validez de un acto administrativo, debe dar origen a un procedimiento sujeto a las normas de la Ley N° 19.880, en donde se considera como etapa esencial, dar audiencia a los interesados que podrían verse afectados con aquello que se determine, de modo que, si la Administración pretende restar efecto a sus decisiones por razones de legalidad, no puede omitir este trámite esencial”.* [énfasis agregado]

*“Sexto: Que, en efecto, en materia administrativa el derecho a defensa debe ser considerado no sólo como una exigencia del axioma de justicia, sino también, como expresión del principio de eficacia, ya que asegura un mejor conocimiento de los hechos y contribuye a mejorar la decisión administrativa, garantizando que ella sea más justa. Es así como la garantía del debido proceso que reconoce el artículo 19 N° 3, inciso quinto, de la Constitución Política de la República, en el ámbito administrativo, se manifiesta en una doble perspectiva:*

- a) como derecho a defensa que debe ser reconocido como la oportunidad para el administrado de hacer oír sus alegaciones, descargos y pruebas y, también;*
- b) como el derecho de exigir de la Administración Pública el cumplimiento previo de un conjunto de actos procedimentales que le permitan conocer con precisión los hechos que se imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos.*

*Así, es consustancial a todo procedimiento administrativo su carácter contradictorio, lo que supone la posibilidad de hacer valer dentro del procedimiento los distintos intereses en juego, así como que esos distintos intereses puedan adecuadamente ser confrontados por sus respectivos titulares antes de adoptarse una decisión definitiva por parte de la Administración”.* [énfasis agregado]

Hace eco de lo anterior, lo también señalado por el referido Máximo Tribunal, en causa rol 97801-2016<sup>9</sup>, en la consideración novena del fallo mediante el que revoca una sentencia de protección apelada:

*“Que toda decisión invalidatoria supone, como necesaria condición de legitimidad, la protección y salvaguarda de los derechos e intereses de los particulares, puesto que sólo de esa forma es posible estatuir un conjunto de garantías que frenan los poderes*

---

<sup>8</sup> Excelentísima Corte Suprema. Causa rol N° 970-2018. Sentencia de fecha 02 de julio de 2018.

<sup>9</sup> Excelentísima Corte Suprema. Causa rol N° 97801-2016. Sentencia de fecha 03 de abril de 2017.

*exorbitantes de la Administración, debiendo ser reconocidas, al particular, una serie de mecanismos que permitan alcanzar tal finalidad, tales como la gratuidad (artículo 6º de la Ley N° 19.880), la contradictoriedad (artículo 10 y 10, letra f) de la Ley N° 19.880); el derecho que asiste a cualquier interesado a sostener alegaciones o presentar documentos u otros elementos de juicio, que deben ser considerados por el Órgano en su decisión última, lo que incluye, por cierto, un real derecho a rendir pruebas de descargos frente a las imputaciones que efectúa la Administración (artículo 35 de la Ley N° 19.880), requiriéndose imparcialidad de quien adopte la decisión final, evitando circunstancias que lo inhabiliten por existir un interés o por haber conocido a de los antecedentes necesarios para poder emitir pronunciamiento, es decir, que sea independiente para resolver el asunto sin un sesgo que altere su objetividad, requisitos que debe ser satisfecho de manera previa a la resolución del asunto, especialmente, si se trata de uno en que se producirá la invalidación de los efectos atributivos de derechos de un acto previo (artículo 53 de la Ley N° 19.880; lo anterior, a través de un procedimiento efectivo y eficiente”. [énfasis agregado]*

De las consideraciones citadas resulta evidente que el derecho a la defensa—a ser oído—efectivamente es un trámite esencial en el procedimiento de invalidación, de modo que su ausencia constituye una infracción de la máxima gravedad.

Sin embargo, sin perjuicio de que en las resoluciones N<sup>os</sup> 111/19, y 113/19 el término probatorio abierto para los efectos de tomar declaraciones de testigos según lo solicitado por los reclamantes dispuso un plazo inferior al dispuesto en el artículo 35 de la LBPA, ello no fue esgrimido para rechazar probanza alguna que los interesados pudieran presentar con posterioridad a dichas fechas, no constituyéndose la indefensión que estos aducen.

En efecto, según consta en el expediente de la invalidación, todos los interesados tuvieron oportunidades para presentar descargos en forma escrita, se les citó a múltiples audiencias públicas—cuyas fechas fueron pospuestas en repetidas oportunidades por los interesados, quedando habilitado el municipio para simplemente proceder con los descargos presentados por escrito, pues con ello se cumple con el derecho a la defensa—, y, finalmente, se abrió un término probatorio para tomar declaraciones de testigos, de los que no se tuvo más noticia que una reposición relativa a la fecha—conducta reiterada de los reclamantes durante todo el procedimiento y que tampoco fue esgrimida por esta DOM para rechazarlas, precisamente con el objeto de que hicieran uso de su derecho a la defensa sin impedimentos de ninguna naturaleza—.

Da cuenta de esta actitud del municipio el haber autorizado la presentación de un informe pericial el día 18 de diciembre de 2019, habiendo ya transcurrido cualquier plazo que se hubiere otorgado a los interesados para rendir sus pruebas y estando el asunto para la decisión final.



En definitiva, el expediente de invalidación da cuenta de que los interesados tuvieron múltiples oportunidades para presentar sus descargos y probanzas, sin mayores impedimentos que los que ellos mismos arguyeron como justificación para posponer las audiencias públicas a las que fueron citados todos, en dos oportunidades, antes y después de la ampliación del objeto de invalidación, todo enmarcado dentro de la fase de instrucción del procedimiento.

A mayor abundamiento, nos referiremos a la actitud que, en los hechos, adoptaron los interesados durante el procedimiento en lo concerniente a la prueba solicitada y rendida.

En total, se celebraron 11 audiencias públicas, una el día 05 de noviembre; dos el día 12 de noviembre; tres el día 18 de noviembre; una el día 22 de noviembre, y tres el día 29 de noviembre, todas de 2019.

En éstas participaron las siguientes personas: (i) Sr. Jorge Peña Vial, propietario del terreno; (ii) Srta. Blanco Oddó Beas, abogada de los interesados, y su apoderada, Srta. María Jesús Navarrete; (iii) Sres. Rodrigo Gil Campos y José Manuel Navarrete, arquitectos del proyecto; (iv) Sr. Jaime Araya, representante de la inmobiliaria del proyecto; (v) Sr. Patricio Valdés Herrera; (vi) Sr. Mauricio Fuentes Penroz; (vii) Ricardo Peña Vial; (ix) Astrid Oyarzún, representante de la consultora Altoya.

Además, como resulta evidente del tenor de la resolución de invalidación, en las audiencias los interesados—esto es, propietario, inversionista y arquitectos, con o sin sus abogados, no siendo estos de la esencia en caso alguno—se refirieron latamente a todos los aspectos sometidos a estudio por medio del procedimiento de invalidación, desde el argumento inicial, hasta la ampliación del procedimiento, contradiciendo expresamente sus argumentos posteriores sobre la presunta indefensión y la imposibilidad de abordar el procedimiento sin todos los antecedentes.

De lo anterior, también es posible colegir que la alegación relativa a que se citó a los interesados a presentar descargos sobre una presentación que *desconocían* es también errónea, pues como ya se señaló, los interesados sí tomaron conocimiento de la resolución de ampliación—cual fue notificada en dos oportunidades y fueron pospuestas todas las audiencias debido a un yerro relativo a la documentación que debía acompañarse a la Resolución N° 111/19, de 11 de noviembre de 2019—y, seguidamente, se presentaron a las audiencias a presentar sus descargos sobre la misma, quedando constancia de ello en el expediente.

En este sentido, sin perjuicio de lo señalado por la doctrina y jurisprudencia, lo cierto es que en los hechos los interesados se apersonaron en el procedimiento desde su inicio y participaron activamente en su sustanciación, presentando sus defensas en forma verbal y escrita, y aportando antecedentes en forma activa durante toda la tramitación del

mismo, hasta el día 11 de diciembre de 2019; esto es, hasta 4 meses de iniciado el procedimiento y encontrándose éste en estudio para su resolución.

Finalmente, en cuanto a la extensión del término probatorio, reiteramos lo señalado en cuanto que, en los hechos, no se obstaculizó la actividad probatoria de ninguno de los interesados, siendo el ejemplo más claro de ello el hecho de que se autorizara la presentación de un informe un mes después de abierto el término probatorio, por lo que, una vez más, nos encontramos frente al intento de los interesados por desconocer sus propios actos para los efectos de impugnar el procedimiento.

- d. Utilización impropia de la figura de la confianza legítima y falta de fundamentación de la resolución impugnada.- En este subtítulo, los reclamantes aducen que en la dictación de la resolución de invalidación se habría utilizado erróneamente la figura de la confianza legítima, por haberse esgrimido que ésta no actúa como un inhibidor del actuar de la Administración en el ejercicio de la potestad invalidatoria, y, además, se señala que la resolución no se habría pronunciado sobre todos los argumentos elevados por los reclamantes, deviniendo en infundada.

Sobre la alegada mala utilización de la figura de la confianza legítima, se cumple con señalar que efectivamente el acto impugnado es poco preciso en cuanto a distinguir el momento en que resultaría impropio utilizar la figura de la confianza legítima, cual es en la decisión de instruir un procedimiento de invalidación. En el análisis de la admisibilidad de una petición de invalidación, el único requisito que debe cumplirse es la existencia de un acto contrario a derecho, esto es, un acto emitido por la Administración que adolezca de algún vicio de legalidad que altera su validez.

En ese contexto, a diferencia de lo aducido por los reclamantes, la confianza legítima, en su calidad de límite doctrinal y jurisprudencial—mas no normativo, por ser una figura deducida de normativas que no la consagran en forma expresa—a la potestad invalidatoria de la Administración, opera una vez determinada la procedencia de la misma, inhibiendo en dicha instancia al órgano que dictó el acto.

A este respecto, dado que en la resolución impugnada se determinó que existía una infracción a lo dispuesto en el artículo 116 de la LGUC, en relación con los artículos 1.4.2, 1.4.4, 3.1.2, 3.1.3 y 3.1.4 de la OGUC, correspondía a esta DOM analizar si operaba alguno de los límites a la potestad invalidatoria que le impidiera en términos absolutos invalidar los permisos de loteo y de edificación.

Sobre esta última interrogante planteada, conviene traer a colación lo señalado por la Excm. Corte de Apelaciones de La Serena, en causa rol N° 26-2016, sobre impugnación a la resolución que resuelve invalidar un permiso de edificación:

*“No obstante lo anterior, es necesario analizar si tal ejercicio vulneró algún límite a su respecto. En efecto, la recurrente ha señalado que se ha vulnerado la buena fe y la confianza legítima que implica estar consultando a la repartición del estado que resulta ser idónea para absolver su consulto. / La jurisprudencia y la doctrina han establecidos algunos límites a la facultad invalidatorio, esgrimiendo la buena fe como argumento, pero en términos generales dicen relación con aquella de terceros ajenos al acto administrativo el que intervino en los actos invalidados. Asimismo, la doctrina argumenta “con la buena fe, la certeza y seguridad jurídica, por cuando el acto viciado de que se trata no ha generado efectos patrimoniales a favor de beneficiado, pues nadie puede adquirir derechos de forma contrario a la ley”. De esta forma mal podría nacer al derecho, por tanto, no podría haber buena fe, mucho menos ser objeto de protección constitucional, toda vez que no existe un ejercicio legítimo de un derecho. Por lo dicho, la protección de la buena fe de terceros afectados con el acto irregular se impone sobre supuestos derechos incorporales del beneficiado con éste; en consecuencia, **“la procedencia o improcedencia de invalidación está dada por la buena fe de terceros. El verdadero límite a la invalidación viene dado por la protección de la buena fe de terceros afectados con la apariencia de regularidad de la situación provocada por el acto ilegal. Sólo a éstos y siempre que, estando de buena fe, el acto haya provocado efectos a su respecto, podría hacer excepción la invalidación”**. [énfasis agregado]*

En la cita incluida en el anotado fallo se concluye que el único límite a la potestad invalidatoria es la buena fe de terceros beneficiarios del acto invalidado, situación que no ocurriría en la especie, pues el proyecto no contaba, a la fecha de expedición de la resolución de término, con Resolución de Calificación Ambiental, pues su Declaración de Impacto Ambiental había sido rechazada por la Comisión Evaluadora de la Región Metropolitana, y, por lo tanto, por virtud de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 19.300, el titular del mismo se encontraba impedido absolutamente de solicitar autorización para iniciar faenas y de iniciar faenas lícitamente, con el propósito de suspender el plazo de caducidad del permiso de loteo y de edificación, por lo que la autorización edilicia aun no se constituía como un derecho indubitado por su titular, más aun si ésta fue sometida a un proceso de invalidación ante de la emisión de la RCA.

Con respecto a la falta de fundamentación, dado que los reclamantes no explicitan con detalle cuáles serían los puntos sobre los que no existiría pronunciamiento, y bajo el entendido de que la resolución impugnada sí resuelve todos y cada uno de los conflictos ventilados a lo largo del procedimiento de invalidación, es que dicha alegación no puede prosperar.

e. Presunta infracción al principio de la imparcialidad.

Para finalizar este informe, nos referiremos brevemente a una grave acusación vertida por los reclamantes en su escrito relativa a una presunta infracción al principio de imparcialidad que rige el procedimiento administrativo (artículo 4° LBPA).

Para fundar su acusación citan dos documentos producidos en el seno del procedimiento de impugnación de la Resolución de Calificación Ambiental negativa del proyecto “Hijuelas Quilín”, a saber, el Oficio N° 1300/33, de 26 de mayo de 2020, y la solicitud de invalidación presentada el día 31 de julio de 2020 en contra de la Res. Exenta s/n, de 8 de julio de 2020, mediante la que la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental resolvió acoger la reclamación administrativa interpuesta por el Titular en contra de la Res. Exenta N° 688, de 27 de noviembre de 2019, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana que resolvió rechazar el proyecto.

Para abordar este asunto, menester es expresar nuestra preocupación por la falta de rigurosidad de los reclamantes, en cuanto a citar y exponer latamente sobre garantías y principios constitucionales en lo relativo al debido proceso—de las que nos hemos hecho responsablemente cargo en este informe—, pero omitir tal acucioso análisis al acusar a esta entidad de imparcialidad, en circunstancias que nuestras acciones se encuentran plenamente respaldadas tanto por las disposiciones fundamentales que rigen el quehacer municipal, como la normativa y jurisprudencia relativa al ámbito de competencia que cabe a los municipios en el contexto de una evaluación ambiental en que existe gran interés ciudadano por participar activamente de su evaluación<sup>10</sup>.

Así las cosas, para iniciar el presente análisis cabe precisar qué debe entenderse por “imparcialidad” en el contexto del procedimiento administrativo y, para ello, nos serviremos de la conceptualización desarrollada por el profesor Luis Cordero:

*“Lo anterior [respetar el principio de probidad] implica que la Administración debe expresar concretamente los hechos y fundamentos de derecho en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos./ En otros términos, en virtud de este principio, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos es asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación, proporcionando a los ciudadanos igual trato y respetando el orden en que actúen ante ellas”<sup>11</sup>.*

De lo anterior es posible colegir que la imparcialidad no sólo impone el evidente deber de abstenerse de intervenir en asuntos en los que pudiera existir algún potencial conflicto de interés, sino que también el deber de expresar con claridad los hechos y razonamientos que llevan a la autoridad a adoptar una determinada decisión, de modo que ésta se adopte en completa observancia de la igualdad en el trato que debe tener con los particulares que pudieran verse afectados por aquélla.

---

<sup>10</sup> Esto es posible apreciarlo en dos elementos del expediente de la evaluación ambiental: (i) rechazo infundado de la participación ciudadana por parte del SEA y, (ii) solicitud de invalidación presentada por los propios vecinos del proyecto.

<sup>11</sup> CORDERO, LUIS (2015). Lecciones de Derecho Administrativo. Pág. 366.

Bajar dicha conclusión al punto que nos convoca, supone someter a un análisis de imparcialidad ambos actos administrativos antes referidos, mediante los cuales se informa al Servicio de Evaluación Ambiental sobre el resultado del procedimiento de invalidación a que fueron sometidos las autorizaciones urbanísticas del proyecto “Hijuelas Quilín” y que, en palabras del titular, importarían una infracción a tal deber.

Con respecto al Oficio N° 1300/33, de 26 de mayo de 2020, corresponde informar a S.S., que éste obedece a una actitud municipal adoptada desde el inicio del procedimiento de evaluación ambiental, pues en todos los oficios presentados durante la tramitación—a saber, Ord. Alcaldicio N°s 1003/09, de 31 de enero de 2019, 1003/61, de 24 de mayo de 2019, y 1003/145, de 30 de septiembre de 2019—se hizo presente la situación en que se encontraban los permisos de edificación y de loteo del proyecto, con el objeto de que tomara conocimiento del mismo y, además, adoptara las providencias que estimase pertinentes para ello—situación que no ocurrió, pues gran parte de los informes fueron no considerados en el Informe Consolidado de Evaluación emitido por el Servicio de Evaluación Ambiental—.

No obstante el malogrado destino de los informes emitidos, el oficio que los reclamantes citan para argüir que existiría una presunta infracción al ya citado principio de imparcialidad no es sino uno más de los tantos emitidos en el mismo sentido, con la salvedad de que, dado que a la emisión de aquél ya se había resuelto el procedimiento, se le informó al Servicio de Evaluación Ambiental los efectos que esta resolución terminal tenía sobre los permisos invalidados.

Luego, en cuanto a la solicitud de invalidación, el fundamento de ésta es, en primer lugar, la completa ausencia de mecanismos de impugnación para los municipios dentro del contexto de un procedimiento de evaluación ambiental del que participa en que sus observaciones no son consideradas en razón de interpretaciones restrictivas del rol que estos cumplen dentro del mismo; en segundo lugar, porque es nuestro parecer que el Servicio de Evaluación Ambiental ignoró las falencias metodológicas en que incurrió uno de los servicios informantes en lo relativo a la producción de los efectos o circunstancias del artículo 11 de la Ley de Bases Generales del Medioambiente por parte del proyecto; y, por último, porque nos pareció impropio que el Servicio de Evaluación Ambiental impusiera una condición imposible de cumplir al Titular.

Aclarado el contexto en que fueron emitidos los pronunciamientos en que se basa la infracción aducida por los reclamantes, corresponde ahora determinar si dicha actitud se ajustó a derecho o si corresponde a una extralimitación del municipio contraria a derecho.

Para resolver lo anterior, menester es anotar lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 9 ter de la LBGMA:

*“La Comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, así como a las municipalidades del área de influencia del proyecto, con el*

*objeto de que estos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las política, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente”.*

Luego, en este mismo sentido, el Tercer Tribunal Ambiental, en causa rol R-2-2020, en lo relativo a las competencias que caben a los municipios en la evaluación ambiental señaló:

*“Noveno. Particularmente, en relación a los procedimientos de evaluación ambiental, la Ley N° 19.300 establece dos funciones principales respecto de las Municipalidades: (i) informar sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial y el plan de desarrollo comunal; y (ii) colaborar con la ejecución de la participación ciudadana.*

*Décimo. Respecto de la primera función señalada en el contexto del SEIA, a las Municipalidades se les requiere para que informen sobre la compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial y con el plan de desarrollo comunal, lo cual se encuentra regulado en los artículos 8° y 9° ter de la Ley N° 19.300, y en los arts. 33 y 34 del Reglamento de dicha ley”.*

Conforme lo razonado hasta ahora, resulta inconcuso que los municipios se encuentran habilitados para participar activamente del procedimiento de evaluación ambiental y, por lo tanto, todos los oficios emitidos por este municipio no se encuentran al margen de la ley ni obedecen a un ensañamiento especial de éste para con el titular—de ello da cuenta nuestra participación activa en múltiples procedimientos de evaluación de proyectos a emplazarse en el territorio comunal—.

Asunto aparte es, sin duda, si las observaciones emitidas se circunscribieron a lo dispuesto en la citada disposición de la LBGMA y para aclarar ello resulta imprescindible referir a S.S., al fallo dictado por la Excelentísima Corte Suprema en causa rol 12.802-2018, por cuanto los razonamientos contenidos en la sección considerativa de éste reconocen a los municipios legitimación activa para recurrir ante los Tribunales Ambientales en aquellos casos en que el interés general o colectivo de los habitantes de su territorio fuese conculcado por el otorgamiento de una autorización de carácter ambiental, cuyo es precisamente el caso de la autorización del proyecto “Hijuelas Quilín”.

En efecto, del interés colectivo conculcado dan cuenta las múltiples peticiones de participación ciudadana rechazadas por el Servicio de Evaluación Ambiental durante la tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, y que, pese a haberse interpuesto sendos recursos de protección en contra de la resolución administrativa que las denegaba, dado que el proyecto, en un principio, fue rechazado por la Comisión Evaluadora, perdieron objeto y fueron desechadas por la Corte de Apelaciones de Santiago<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabe precisar que los vecinos presentaron su propia solicitud de invalidación poco después de haberse interpuesto la petición municipal.

En tal contexto, el municipio hizo suyo este descontento y, en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 53 de la LBPA, solicitó la invalidación de la Resolución de Calificación Ambiental, basándose en los argumentos antes anotados.

Esta actitud municipal es legítima y de ello da cuenta el citado fallo de la Excelentísima Corte Suprema, pues efectivamente existe un interés colectivo perjudicado por la decisión de la administración y permitir que ésta persistiera sería, incluso, contraria a la actitud adoptada por este municipio durante la tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental.

Como es posible apreciar, este municipio en todo momento ha actuado de forma coherente en lo que a la evaluación respecto, presentado sus observaciones al proyecto, informando situaciones de interés al Servicio de Evaluación Ambiental e impugnando una decisión que nos parece contraria a derecho por múltiples factores que serán resueltos oportunamente por el propio servicio y, en caso de no prosperar en sede administrativa tal petición, por los Tribunales Ambientales creados para conocer de la reclamación de estos asuntos.

Por lo tanto, el actuar municipal no sólo se ha ajustado a la normativa sectorial que rige los asuntos ambientales, sino que también se ha apegado estrictamente a lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo relativo al rol activo que debe asumir para garantizar la participación ciudadana en los asuntos municipales y su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, el cual debe ser analizado a la luz de los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por Chile relativos a la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible.

- f. Perjuicios.- Conforme se ha relatado a lo largo del presente informe, dado que el yerro cometido en el otorgamiento de los permisos de loteo y de edificación no es únicamente atribuible a este municipio, sino que la responsabilidad es compartida con el titular del proyecto, no se justifica la declaración de perjuicios solicitada.

#### **POR LO TANTO;**

**SOLICITO A S.S.I.**, tener por evacuado el informe solicitado y rechazar, en todas sus partes con expresa condena en costas, el reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Resolución N° 256/2020, de la Dirección de Obras Municipales, en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho vertidas en éste.

**PRIMER OTROSÍ:** Que, en cumplimiento de lo ordenado por S.S., mediante la resolución de fecha 25 de septiembre de 2020, vengo en acompañar la siguiente documentación con el apercibimiento legal correspondiente:

1. Expediente de Invalidación de la Resolución de Aprobación de Loteo y Construcción Simultánea N° 1536/18 y el Permiso de Edificación N° 31/18, ambos de fecha 23 de febrero de 2018. Éste consta de 208

fojas y contiene, además, grabaciones en video de las audiencias públicas desarrolladas durante el procedimiento.

**POR LO TANTO,**

**SOLICITO A S.S.**, tener por acompañada con citación la referida documentación.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Solicito a S.S., autorización para presentar la documentación ofrecida en el primer otrosí de esta presentación en un dispositivo de almacenamiento digital que quede en custodia del Tribunal, de conformidad al artículo 6º de la Ley N° 20.886, toda vez que debido al tamaño total de los archivos que lo componen, no nos es posible acompañarlo a través de la Oficina Virtual.

En su defecto, si S.S. lo estima procedente, solicito se nos indique una dirección de correo electrónico para remitir la documentación ofrecida sin las limitaciones que nos impone la plataforma digital del Poder Judicial.

**POR LO TANTO;**

**SOLICITO A S.S.**, acceder a lo solicitado y ordenar la custodia del dispositivo de almacenamiento digital.

**TERCER OTROSÍ:** Solicito a S.S., se disponga la apertura de un término probatorio en los términos del artículo 151, literal f), de la Ley N° 18.695.

**POR LO TANTO;**

**SOLICITO A S.S.**, acceder a lo solicitado.

**CUARTO OTROSÍ:** Solicito a US., tener presente que vengo en designar abogado patrocinante a don **JORGE JORQUERA SALAS**, RUT N° 6.558.465-4, y en conferir poder a las abogadas doña **JAVIERA AHUMADA VILLAR**, cédula de identidad N° 14.146.040-4, **PAMELA RETAMAL FLORES**, cédula de identidad N° 16.414.404-6, **ANÍBAL ACEVEDO ESBEILE**, cédula de identidad N° 16.913.911-3, todos con domicilio en Avenida Grecia 8735, comuna de Peñalolén, quienes firman en señal de aceptación.