

Santiago, catorce de octubre de dos mil veintidós.

Al escrito folio N° 12521-2022: a lo principal: téngase presente; al otrosí: para resolver, venga en forma.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que, en estos autos Rol N° 81.065-2021, caratulados "Eurocorp Dos S.A. con Ilustre Municipalidad de Estación Central", sobre reclamo de ilegalidad municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta del recurso de casación en el fondo interpuesto por la reclamante en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el reclamo de ilegalidad deducido en contra de las Resoluciones N°20-2/2019 y N°21-2/2019, ambas del 14 de febrero de 2019, emanadas de la Directora de Obras de la Municipalidad de Estación Central, mediante las cuales se invalidaron los Permisos de Edificación de Obra Nueva N°157-2017 y N°158-2017, los que a su vez habían autorizado la construcción de edificios de viviendas ubicados en calle Constantino N°59 y Constantino N°105, ambos en la señalada comuna.

**Segundo:** Que el recurso de nulidad sustancial denuncia, como primera causal, la contravención del artículo 116, incisos sexto y noveno de la Ley general de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en relación con los artículos 1.1.2, 1.1.3 y 1.4.11 de la Ordenanza General



de Urbanismo y Construcciones (OGUC), al considerar la sentencia que, aunque siendo la DDU 313 una modificación normativa, procedía su aplicación a los permisos de la reclamante.

Afirma que la sentencia reconoce que la Circular DDU constituye una modificación normativa, lo que concuerda con el alegato de la actora de que las autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para prohibir la edificación continua en aquellas zonas en que no esté establecida la altura máxima de las edificaciones por un instrumento de Planificación Territorial, decidieron utilizar este medio modificando el ordenamiento jurídico.

Estima que no procedía aplicar esta innovación normativa a los permisos de edificación de la reclamante por lo que su invalidación deviene en ilegal.

Las normas de la LGUC y OGUC que estima vulneradas son claras en establecer el derecho de un solicitante de una autorización de edificación a que se consideren exclusivamente las condiciones urbanísticas fijadas a la fecha de presentación de los antecedentes del anteproyecto de edificación aprobado.

**Tercero:** Que, como segundo fundamento de la casación de fondo que se deduce, se alega que la sentencia contraviene los artículos 3, 53 y 61 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (LBPA), que disponen la presunción de legalidad, la invalidación y la



revocación de los actos administrativos y al artículo 116, inciso octavo y noveno de la LGUC en relación con los artículos 1.4.4 y 1.1.2 de la OGUC que regulan los Certificados de Informes Previos (CIP) y anteproyectos de edificación, al desconocerse los efectos de los CIP y los Anteproyectos otorgados por la DOM de Estación Central a Eurocorp, sin mediar su retiro del ordenamiento jurídico conforme a derecho.

Explica que los CIP y Anteproyectos correspondientes a ambos permisos de edificación invalidados, por su naturaleza de actos administrativos, gozan de la presunción de legalidad, imperio y exigibilidad establecida en el artículo 3° de la LBPA, de manera que para desconocer estos actos, es necesario retirarlos del ordenamiento jurídico, mediante su invalidación, revocación u otra forma de extinción, lo que no se ha verificado en la especie.

Estima que se infringen las disposiciones citadas al invalidar los Permisos de Edificación que cuentan con sus CIP y Anteproyectos vigentes.

**Cuarto:** Que, como tercer arbitrio de nulidad de fondo, se sostiene que el fallo incurre en una contravención formal de Ley del artículo 4° de la LGUC y al artículo 52 de la LBPA, en relación con el principio de legalidad establecido en los artículos 6° y 7°, de la Constitución Política de la República, al considerar la



sentencia que los Certificados de Informes Previos y Anteproyectos de Eurocorp, que antecedieron a los Permisos de Edificación N°157-2017 y N°158-2017, quedaron sin efecto por la dictación de la Circular DDU 313.

Explica que, aunque la DDU tiene la facultad de dictar Circulares, impartiendo instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la LGUC y su Ordenanza, ella no comprende afectar la vigencia de actos administrativos emitidos previamente por las Direcciones de Obras en el ejercicio de sus propias potestades, como certificados de informes previos, resoluciones de aprobación de anteproyectos y permisos de edificación.

Por lo que la sentencia recurrida vulnera las normas legales señaladas al sostener que la Dirección de obras actuó dentro de sus atribuciones establecidas por la ley pues la División de Desarrollo Urbano no podía dejar sin efecto o hacer que perdieran vigencia estos actos administrativos válidamente emitidos.

La misma vulneración ocurriría al aplicar retroactivamente la Circular 313 a actos administrativos emitidos con anterioridad a ella.

**Quinto:** Que, en un último capítulo de casación de fondo, se alega la contravención formal de ley de los artículos 52, 53 y 61 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos y a los artículos 19 N°24 y N°26 de la Constitución Política de la República, que



establecen los derechos de propiedad y seguridad jurídica, por afectar la sentencia derechos adquiridos legítimamente y de buena fe por Eurocorp.

Afirma que se ha establecido por la jurisprudencia administrativa y judicial que la potestad invalidatoria de la Administración tiene limitaciones en consideración a la buena fe, seguridad jurídica y derechos adquiridos por lo que, en respeto de aquellos, no procedía la invalidación de los Permisos de Edificación de la reclamante.

**Sexto:** Que, para el mejor análisis de los vicios que invoca la actora, debe señalarse que en la presente causa dedujo reclamo de ilegalidad Eurocorp Dos S.A. en contra de la Municipalidad de Estación Central en contra de las Resoluciones N°20-2/2019 y N°21-2/2019, ambas del 14 de febrero de 2019, dictadas por la Directora de Obras de la Municipalidad de Estación Central, doña María Isabel Gaete Garretón, mediante las cuales se invalidaron los Permisos de Edificación de Obra Nueva N°157-2017 y N°158-2017, que autorizaron la construcción de edificios de viviendas ubicados en calle Constantino N°59 y N°105, ambos en la comuna de Estación Central.

Indicó que la reclamante es titular de los Permisos de Edificación de Obra Nueva PE N°157-2017 y PE N°158-2017, para la ejecución de dos edificios con destino habitacional, del tipo "edificación continua", en



concordancia con las condiciones urbanísticas de que dan cuenta los correspondientes Certificados de Informaciones Previas y conforme a los anteproyectos aprobados por la Dirección de Obras de Estación Central.

En los Certificados de Informes Previos se estableció que los sistemas de edificación permitidos eran el aislado, el pareado y el continuo, aprobándose los anteproyectos correspondientes por lo que celebraron las compraventas de los predios de los proyectos, por un total de 41.813,8 UF.

Con posterioridad a la aprobación de los Anteproyectos la división de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, dictó la Circular DDU 313 que estableció que no es posible aprobar edificaciones del tipo continuo en zonas en que el Plan Regulador no haya establecido la altura máxima de las edificaciones, modificando el marco regulatorio, estableciendo una prohibición que no existía con anterioridad en el ordenamiento jurídico.

Explica que los permisos fueron aprobados en base al marco regulatorio vigente a la fecha de aprobación del Anteproyecto, que no contemplaba la Circular DDU 313 pero la Dirección de Obras inició un procedimiento invalidatorio de ellos, el que justificó en base a los Dictámenes de la Contraloría General de la República, N°43.367, de 11 de diciembre de 2017, N°44.959 de 28 de



diciembre de 2017 y N°27.918, de 12 de noviembre de 2018, que sostienen que al acogerse al sistema de agrupamiento continuo los permisos no se ajustarían a la normativa vigente, dictándose las resoluciones reclamadas.

Alegó que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, que se infringió el bloque normativo urbanístico aplicable a los permisos de edificación así como la prohibición de aplicar retroactivamente la Circular y, con ello, afectar derechos adquiridos legítimamente por la reclamante.

**Séptimo:** Que la Municipalidad reclamada solicitó el rechazo de la acción y explicó que en marzo de 2016 se aprobaron los anteproyectos de edificación presentados por la reclamante y en mayo del mismo año se dictó la Circular 313 que interpreta de manera general y obligatoria la forma de aplicarse el artículo 2.6.1 relativo al sistema de agrupamiento continuo.

El 5 de diciembre de 2017 se otorgaron los permisos de edificación correspondientes y el 28 de diciembre de ese mismo año la Contraloría General de la República emitió el dictamen N°44.959 referido a las normas urbanísticas aplicables a los permisos de edificación y modificación de permisos aprobados y con fecha 12 de noviembre de 2018, mediante el dictamen N°27.918 instruyó a la Dirección de Obras el inicio de procedimientos



invalidatorios respecto de los permisos de edificación otorgados en contravención a la Circular DDU 313.

Por lo que, en este contexto, se inician los procedimientos administrativos de invalidación que culminaron con la dictación de las resoluciones reclamadas, de manera que solicita el rechazo de la acción.

Explicó que se encontraba obligada a dar cumplimiento a lo dictaminado por el organismo contralor, que carecen de facultades para dar una interpretación distinta a las normas aplicables a la edificación continua y que la interpretación realizada por la Contraloría no puede entenderse como un cambio normativo sino como la atribución de la DDU de impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones urbanísticas.

La señora Fiscal Judicial informó que la actuación del municipio habría sido ajustada a derecho.

**Octavo:** Que la sentencia recurrida desestimó la alegación de que se haya aplicado en forma retroactiva la Circular DDU 313 puesto que es de 16 de mayo de 2016 y los permisos de edificación invalidados, de 5 de diciembre de 2017, por lo que debieron ajustarse a la señalada instrucción que interpreta de manera general y obligatoria la forma en que debe aplicarse el artículo





2.6.1 relativo al sistema de agrupamiento continuo a que se acogieron los proyecto presentados por la reclamante.

Explica que el problema de autos se origina porque la Dirección de Obras de la recurrida aprobó el anteproyecto de la reclamante, mediante resoluciones N°17-2016 y N°19-2016, para la construcción de dos edificios de 25 y 26 pisos y posteriormente la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en uso de sus facultades legales previstas en el artículo 4 de la Ley general de Urbanismo y Construcciones, dictó la ya señalada Circular DDU N°313.

En concordancia con dicha Circular, razona el fallo que no es posible aplicar en una edificación un sistema de agrupamiento con edificación continua y tampoco han podido ser aprobadas por el Director de Obras Municipales aquellas de que se trata, mientras no se perfeccione la norma en el Plan Regulador, referida a la profundidad de la edificación continua, como ocurre en la especie.

Por lo que concluye que actúa apegada a derecho la Dirección de Obras de la Municipalidad de Estación Central al dictar las resoluciones anulatorias de los Permisos de Edificación que fueran otorgados a la reclamante.

Finalmente desechó una eventual aplicación retroactiva de las normas urbanísticas pues los certificados de informaciones previas y anteproyectos



sólo pueden mantener su vigencia en tanto no varíen las primeras, de manera que con la dictación de la Circular DDU 313 tales actos perdieron su vigencia y los permisos de edificación correspondientes fueron otorgados en contravención a tal norma, así como la falta de fundamentación de los decretos invalidatorios alegada, desechando, en consecuencia, el reclamo intentado

**Noveno:** Que resulta pertinente recordar que, según lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en el fondo procede en contra de sentencias que se hayan pronunciado con infracción de ley y siempre que dicha infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo del fallo.

Por su parte, para que un error de derecho pueda influir de manera substancial en lo dispositivo del fallo, como lo exige la ley, aquél debe consistir en una equivocada aplicación, interpretación o falta de aplicación de aquellas normas destinadas a decidir la cuestión controvertida, situación que no ocurre en este caso.

**Décimo:** En efecto, la sentencia no señala que la Circular DDU 313 sea una modificación normativa, como se afirma por la recurrente, sino que concluye que la interpretación de la norma prevista en el artículo 2.6.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que realiza, en lo relativo al sistema de agrupamiento



continuo, se enmarca en las facultades del Ministerio y que siendo anterior a la dictación de los Permisos de Edificación ellos debieron someterse a tal Circular puesto que los certificados de informes previos y los Anteproyectos perdieron su vigencia.

Incluso, más allá de la circunstancia de ser obligatorio el contenido de dicha Circular para la Dirección de Obras, como además lo ratificó la Contraloría General de la República, la Corte de Apelaciones de Santiago analiza los fundamentos de la misma, para concluir que efectivamente el instrumento de planificación territorial de la Municipalidad de Estación Central no permite este tipo de edificaciones al no contener normas acerca de la profundidad de ellas.

Por lo que no se configura el yerro que se denuncia.

**Undécimo:** En similar sentido, la segunda causal de casación tampoco se pretende pues, como se razona en la sentencia en revisión y se menciona en el fundamento precedente, aunque los certificados de informes previos y Anteproyectos gozan de presunción de legalidad, ella es simplemente legal y, en el presente caso, han perdido su vigencia al constatarse que no es posible otorgar los Permisos para la construcción bajo el sistema de edificación continua.

Es por lo mismo que no puede sostenerse que se ha incurrido en una contravención al principio de legalidad



de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

Finalmente, carecía la reclamante de derechos adquiridos desde que, como ya se ha indicado, los permisos de edificación que se invalidaran adolecían de un vicio, disponiendo de manera clara el ordenamiento jurídico un procedimiento para su invalidación, que ha sido el que en la especie realizó la reclamada, por lo que no se vislumbra tampoco el último de los yerros alegados.

**Duodécimo:** Que, en una última consideración, debe reiterarse que, como esta Corte ha sostenido en ocasiones anteriores y frente a casos similares, la altura de edificación continua debe estar fijada en el plan regulador respectivo de la comuna de Estación Central, de modo que, en ausencia de esta regulación en tal instrumento normativo, no resulta posible aplicar la regla de "libre determinación" por parte de los interesados pues los planos reguladores comunales deben normar los proyectos de edificación de altura continua, de modo que, ante la ausencia u omisión de dicha regulación en ese instrumento, la libre determinación antes referida queda desprovista de respaldo normativo (CS Roles N°s 5468, 5470, 7338 y 7557, todos del año 2018).



**Décimo tercero:** Que, esta Corte no divisa razones para modificar la doctrina asentada, a saber:

a) La DDU tiene atribuciones para impartir instrucciones respecto de la aplicación de los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC cuando no se establecen normas para la edificación continua;

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

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

d) La "libre determinación" mencionada en la OGUC, no puede sino ser concebida como la autonomía del desarrollador inmobiliario de adoptar cualquiera de los



tipos de agrupamiento que propone la ley, siempre y cuando ello se ajuste a las condiciones contempladas para cada uno de éstos en la OGUC y en los respectivos IPT.

**Décimo cuarto:** Que, en consecuencia, no es posible advertir la concurrencia de las infracciones a las normas en que se sustenta el recurso de nulidad en examen, el que, de consiguiente, no puede prosperar por adolecer de manifiesta falta de fundamento.

De conformidad asimismo con los artículos 767 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de seis de octubre de dos mil veintiuno, en contra de la sentencia de dieciséis de septiembre del mismo año.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco.

Rol N° 81.065-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Jorge Dahm O., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Jean Pierre Matus A. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Dahm por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma y Sra. Ravanales por estar con permiso.





EKGFXBWDVXX

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Jean Pierre Matus A. Santiago, catorce de octubre de dos mil veintidós.

En Santiago, a catorce de octubre de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

