

Santiago, nueve de marzo de dos mil veinte.

Vistos y considerando:

Primero: Que en el Rol Ingreso Corte N°88.101-2018, comparece Santiago Montt Vicuña, en representación de Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA., R.U.T. 76.522.382-2, quien deduce recurso de protección de garantías constitucionales contra la Contraloría General de la República, con ocasión de la dictación del Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018.

Sostiene que su acción está dentro de plazo porque de acuerdo al cómputo más estricto del plazo de 30 días corridos que contempla el N°1 del Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, este vence el día 12 de diciembre de 2018.

Explica que el acto arbitrario e ilegal, priva, amenaza y/o perturba las garantías fundamentales de su representada contempladas en los numerales 3, 21 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, pues la Contraloría General de la República, actuando como comisión especial, ha procedido a calificar de ilegales determinados permisos de edificación al sostener que *“fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable”*, instruyendo la invalidación de los mismos, pese a que la respectiva DOM -de acuerdo al procedimiento administrativo contemplado en el artículo 53 de la Ley N°19.880- podría determinar la validez de tales permisos y, porque, el referido Dictamen, dictado en contravención a los actos propios de la misma Contraloría y en manifiesta infracción a la confianza legítima que su representada ha depositado en la Administración desde el año 2016, ha amenazado y/o perturbado el derecho a realizar su actividad económica y su derecho de propiedad, al disponer la aplicación retroactiva de una determinada interpretación normativa respecto de permisos de edificación afinados hace años.

Agrega que el Anteproyecto de Edificación fue aprobado por la Dirección de Obras Municipales (DOM) de Estación Central con fecha 27.4.2016 mediante Resolución N°24 de fecha 27 de abril de 2016, 19 días antes de la dictación de la DDU 313. Se trata de un Anteproyecto de Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, correspondiente a un edificio de 31 pisos ubicado en la intersección de la calle Placilla con Alameda. (Alameda Libertador Bernardo O´Higgins N°4320).

Señala que con fecha 16 de mayo de 2016 se dictó la Circular N°313 -conocida como la DDU 313- emanada de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante la cual se imparten instrucciones sobre la aplicación de los artículos 1.1.2 y 2.6.1. de la OGUC para la edificación continua en zonas no normadas, ya sea por inexistencia de Plan Regulador Comunal o porque el respectivo Plan Regulador Comunal no establece entre otros, la altura máxima permitida. Al respecto, la Dirección de Desarrollo Urbano concluye en la Circular que no es posible aplicar en una edificación, un sistema de agrupamiento con edificación continua si el respectivo instrumento de planificación territorial no contempla una altura máxima aplicable en estos casos.

Explica que con fecha 27 de abril de 2016, la DOM de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto para la construcción de un edificio de 31 pisos en la intersección de la calle Placilla con Alameda y ocho meses después, el 31 de enero de 2017,



la misma DOM de Estación Central procedió a otorgar a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA el respectivo Permiso de Edificación (**Permiso N°15-2017**) y aprobó su modificación con fecha 8 de octubre de 2018. Además, con fecha 28 de febrero de 2017, la DOM de Estación Central procedió a otorgar a Inmobiliaria Santa Cruz S.A. el respectivo Permiso de Edificación (Permiso N°33-2017) para la construcción de un edificio de 13 pisos, ubicado en Alameda N°4308, comuna de Estación Central y aprobó su modificación con fecha 9 de octubre de 2018.

Sostiene que la relación de ambos edificios es física, jurídica y urbanísticamente indivisible. El edificio más bajo, de 13 pisos –cuya construcción no se ve alcanzada por la DDU 313– se encuentra adosado al edificio de 31 Pisos y la escalera de emergencia de ambos edificios se encuentra proyectada y construida en el edificio más alto. En consecuencia, la suerte que corra el edificio de Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, tiene una incidencia directa en el edificio de Inmobiliaria Santa Cruz S.A. pese a que los efectos retroactivos que Contraloría pretende asignar a la DDU 313 no alcanzan jurídicamente a esta última construcción.

Precisa el recurrente, que el proyecto de su representada se encuentra en proceso de construcción desde hace casi dos años. A la fecha, se ha construido hasta el piso 18, se han celebrado más de cincuenta promesas de compraventa, se encuentran trabajando en la obra más de 134 trabajadores directos, más subcontratistas, y la inversión realizada por el Banco Consorcio asciende, a la fecha, a 238.824 UF, esto es, aproximadamente \$6.567.660.000 (seis mil quinientos sesenta y siete millones, seiscientos sesenta mil pesos).

En este contexto, mediante Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, dirigido al Sr. alcalde de la comuna de Estación Central, el Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez Soto sostiene, en síntesis –contra la opinión del Sr. alcalde de Estación Central– que la dictación de la referida DDU 313 no implicó un cambio normativo, sino que se trata de una instrucción mediante la cual se permite fijar el sentido y alcance de la LGUC y de la OGUC. En base a lo anterior, el Sr. Contralor concluye: *“Por consiguiente, tratándose en la especie de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, y respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que es deber de ese municipio dar cumplimiento a lo dispuesto en el singularizado dictamen N°44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la ley N°19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares”. “Siendo ello así, esa corporación tendrá que dar cuenta de lo anotado precedentemente a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador, en el plazo de 15 días contado desde la recepción de este oficio. Lo anterior, haciendo presente, por cierto, que conforme a los artículos 9° y 19 de la ley N°10.336, los dictámenes de esta Contraloría General son obligatorios para los órganos de la*



Administración sometidos a su fiscalización, de modo que su inobservancia importa la infracción de los deberes funcionarios de los servidores públicos involucrados, comprometiendo su responsabilidad administrativa”.

En forma previa, el Sr. Alcalde de Estación Central había sostenido –tal como se lee en el mismo Dictamen– que, al regirse los anteproyectos por las normas urbanísticas vigentes a la fecha de su aprobación, no cabe aplicarles la DDU 313 y, en consecuencia, los permisos de edificación fundados en esos anteproyectos se encontrarían conformes a derecho. Sin embargo, mediante el Dictamen que motiva el presente recurso, la Contraloría ha declarado expresamente que todos los permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU 313 serían contrarios a derecho (*o emitidos en contravención a la normativa aplicable*), por lo que ordena a la Municipalidad de Estación Central iniciar procedimientos administrativos de invalidación de los permisos de edificación.

Aduce que resulta muy discutible sostener que la declaración de ilegalidad que realiza la Contraloría, dos años y siete meses después de la aprobación del Anteproyecto de Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA por la DOM de Estación Central y casi dos años después del otorgamiento de los respectivos permisos de edificación tanto a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA como a Inmobiliaria Santa Cruz S.A., no implique la creación de una nueva regla de derecho, máxime si las recurrentes han actuado y confiado legítimamente –y durante ese mismo período de tiempo– en los propios actos de la Administración. Adicionalmente, la interpretación retroactiva del Sr. Contralor afecta los derechos fundamentales de cientos de personas, entre ellas los bancos financieristas, los contratistas, subcontratistas, los promitentes compradores y sus correspondientes bancos financieristas, y principalmente –en lo inmediato– los cientos de trabajadores directos que desempeñan sus funciones en la obra de construcción de la recurrente, cuyas fuentes de empleo se verán gravemente perturbadas por el dictamen arbitrario e ilegal de la propia autoridad administrativa quien, en escasas diez líneas y sin un debido proceso previo, ha declarado la ilegalidad de los referidos permisos de edificación y la aplicación con efectos retroactivos de una interpretación normativa actual, lo que repugna a toda idea de certeza jurídica.

En el Dictamen cuestionado, el Sr. Contralor procede a realizar una calificación jurídica apresurada al afirmar que los permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU 313 son contrarios a derecho, *por lo que es deber de ese municipio dar cumplimiento a lo dispuesto en el singularizado dictamen N°44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la ley N°19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.* Con ello el Sr. Contralor procede a calificar de ilegales *ex ante* los permisos de edificación otorgados hace años por la DOM de Estación Central, pero al mismo instruye a la Municipalidad iniciar procedimientos de invalidación de conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°19.880. En suma, cuando el Sr. Contralor procede a calificar de ilegales determinados actos administrativos, se convierte en una comisión especial, pues según dispone la regla transcrita, en el respectivo procedimiento administrativo deberá



oírse al interesado, luego del cual el respectivo órgano administrativo deberá decidir si invalida o no invalida el respectivo acto administrativo. En consecuencia, ni la declaración de ilegalidad de un acto administrativo ni su invalidación puede emanar del Sr. Contralor, porque en caso contrario no se justificaría la existencia de un procedimiento administrativo en el que se contempla expresamente el derecho del administrado a ser oído.

La apresurada calificación jurídica que realiza el Sr. Contralor en su Dictamen dista a las claras de su propia instrucción contenida en Dictamen N°44.959 al que se remite expresamente en el dictamen que motiva el presente recurso de protección, en el cual –en forma más prudente– se limita a instruir a la Municipalidad que *“arbitre las medidas que resulten del caso”*: *“Así, en la medida de que los permisos de edificación y modificaciones de que se trata, correspondan al sistema de agrupamiento continuo, los cuales no sería factible autorizar en razón de la falta de regulación de altura en el atingente IPT, procede que esa entidad edilicia arbitre las medidas que resulten del caso, informando de ello a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador, en el plazo de 20 días contado desde la recepción del presente oficio”*.

Cuando el Sr. Contralor mediante su Dictamen procede apresuradamente a calificar de ilegales los permisos de edificación que indica, incurre –a su vez– en un acto arbitrario e ilegal, porque tales permisos no podrían ser calificados de ilegítimos o ilegales si en base a ellos las recurrentes procedieron a desarrollar su giro con la legítima confianza de que se encontraban actuando conforme a derecho, máxime si los respectivos permisos de edificación fueron modificados en octubre de 2018 por la misma DOM de Estación Central.

Precisa que la cuestión jurídicamente relevante no consiste en determinar si la autoridad administrativa detenta potestades invalidatorias, pues la ley, la doctrina y la jurisprudencia lo reconocen expresamente. Lo relevante consiste en determinar si el acto invalidatorio puede lesionar los derechos adquiridos de los beneficiarios emanados del acto originario. Al respecto, la respuesta negativa se impone por dos razones principales. La primera, por cuanto el acto invalidatorio, al tratarse también de un acto administrativo, queda sujeto a las mismas limitaciones contempladas en el artículo 52 de la Ley N°19.880: *“Artículo 52. Retroactividad. Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”*. La segunda razón que obsta a la invalidación de un acto administrativo, la constituye la buena fe o, en materia administrativa, el denominado principio de confianza legítima, el cual se alza como límite intrínseco de la potestad invalidatoria, lo que ha sido reconocido por la doctrina, la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia e incluso en dictámenes emanados del órgano contralor.

En cuanto a la afectación de derechos constitucionales, indica que el inciso 4° del N°3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República consagra el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales. En la especie, mediante el Dictamen N°27.918, Contraloría ha procedido a calificar jurídicamente como ilegales *ex ante* los permisos de



edificación otorgados hace ya varios años por la DOM de Estación Central, convirtiéndose con esta actuación en una comisión especial por cuanto, según lo dispone el artículo 53 de la Ley N°19.880, toda declaración de ilegalidad supone el inicio del respectivo procedimiento administrativo en el cual el órgano respectivo deberá oír al interesado, lo que obliga a concluir que el procedimiento puede terminar en la confirmación del acto y no necesariamente en su invalidación. En consecuencia, la declaración de ilegalidad de un acto administrativo o su invalidación no puede emanar del Sr. Contralor, porque en caso contrario no se justificaría la existencia de un procedimiento administrativo en el que se contempla expresamente el derecho del administrado a ser oído.

En lo concerniente a la amenaza y/o perturbación del derecho del artículo 19 N°24, expresa que los actos administrativos, así como los efectos que éstos producen, no pueden ser desconocidos a futuro siendo necesario acotar en qué realidad –dentro de la dilatada extensión que abarca el “acto administrativo”– opera la estabilidad. Se requiere determinar qué actos administrativos unilaterales gozan de tal característica y cuáles excepciones o limitaciones pueden formularse a la misma. De acuerdo a la clasificación contenida en el artículo 3° de la Ley N°19.880, el permiso de construcción es un acto decisorio que genera una relación jurídica entre el emisor (las “DOM”) y el receptor, de carácter favorable para el particular. Más precisamente, se trata de un acto decisorio favorable de autorización, mediante el cual se acredita el cumplimiento de ciertos requisitos legales y/o reglamentarios. El “*ius aedificandi*”, o derecho de construir, constituye una expresión más de las facultades del dominio y, por lo tanto, amparada por la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 24. El ejercicio de tal facultad, sin embargo, queda sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos normativos, los cuales se dan precisamente por cumplidos a través del permiso de construcción, así, los derechos emanados de los actos administrativos decisivos favorables autorizatorios se incorporan al patrimonio del beneficiario. En el caso del permiso de construcción, ello ha sido confirmado por la doctrina, la jurisprudencia de los tribunales ordinarios y por la misma Contraloría.

En este contexto, la aplicación retroactiva de una nueva interpretación administrativa afecta los derechos adquiridos que emanan del permiso de construcción. En términos concretos, los actos administrativos en cuestión autorizaron la construcción de acuerdo a determinadas especificaciones técnicas. Si bien es cierto que los beneficiarios ya gozaban del derecho de propiedad, el que incluiría la facultad de edificar, los actos administrativos en cuestión generaron en los particulares el derecho a construir y utilizar el inmueble en los términos aprobados en ellos. Lo anterior supone que la autoridad no pueda oponerse o entorpecer la construcción y posterior utilización del inmueble en virtud de la normativa urbanística, la que precisamente se había dado por cumplida en los actos administrativos señalados.

Destaca que aun los meros cambios de interpretación de las normas jurídicas pueden afectar –ilegítimamente– derechos. La doctrina y jurisprudencia se encuentran contestes en que la retroactividad de las normas jurídicas siempre constituye una excepción y está sujeta a los siguientes requisitos copulativos: (i) no pueden afectarse derechos adquiridos, especialmente si existe buena fe; (ii) la retroactividad debe establecerse en



forma expresa; (iii) debe interpretarse restrictivamente; (iv) debe establecerse por ley; (v) no puede vulnerar derechos fundamentales. Por consiguiente, el dictamen arbitrario e ilegal de la recurrida amenaza y/o perturba el derecho de propiedad de la recurrente, porque mediante la aplicación retroactiva de una interpretación administrativa se pretende producir un fin práctico consistente en la invalidación de los permisos de edificación otorgados hace años por la DOM de Estación Central, pese a que su derecho a construir ya se incorporó previamente en sus respectivos patrimonios.

En cuanto a la amenaza y/o perturbación del derecho del artículo 19 N°21, expresa que se reconocen tres ámbitos de afectación a esta garantía: (i) uno extremo, que consiste en impedir realizar una actividad económica; (ii) uno común a todas las actividades económicas, constituido por la afectación a la igualdad entre los agentes económicos, la libertad de trabajo, la libre iniciativa y el derecho de propiedad; y (iii) uno específico a la actividad económica de que se trate, constituido por las normas legales que la regulen. La actuación de la Contraloría da lugar a la afectación del inciso 1° del N°21 del artículo 19 de la Constitución en todos los sentidos indicados, particularmente el señalado en (i), por cuanto su declaración *ex ante* de ilegalidad de los permisos de edificación puede llegar a traducirse en la paralización total y absoluta de las obras en construcción, mediante la aplicación retroactiva de una determinada interpretación normativa respecto de actos administrativos afinados hace años, lo que repugna a cualquier idea de certeza jurídica y de Estado de Derecho. Además, hay afectación de derechos de terceros: promitentes compradores. No sólo la recurrente ha actuado con la legítima confianza de que los actos de la propia administración –dictados hace años– y de los cuales se incorporaron determinados derechos subjetivos en su patrimonio, no se iban a modificar, sino que además existen cientos de terceros vinculados directa e indirectamente a la obra, quienes también confiaron en la estabilidad de esos mismos actos administrativos.

Sus peticiones concretas son que se declare que el Dictamen N°27.918 de Contraloría es arbitrario y/o ilegal, y, en consecuencia, se deje sin efecto o, en subsidio, se le prive de eficacia retroactiva a la interpretación normativa allí señalada, debiendo regir únicamente para lo futuro, no pudiendo alterar en forma alguna el Permiso de Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 30 de enero de 2017 a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, con expresa condena en costas en caso de oposición.

Acompaña: 134 contratos de trabajo y sus respectivas modificaciones y/o prórrogas, suscritos entre Constructora Fortaleza S.A. y los trabajadores con ocasión de la construcción del edificio por Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA (Obra Placilla); Dictamen de Contraloría General de la República N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018; Anteproyecto de Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 27 de abril de 2016; Circular N°203 de la División de Desarrollo Urbano de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313); Permiso de Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 30 de enero de 2017 a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA; Permiso de Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 28 de febrero de 2017 a Inmobiliaria Santa Cruz S.A; Modificación de Permiso de Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 8 de octubre de 2018 a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA; Modificación de Permiso de



Edificación aprobado por la DOM de Estación Central con fecha 9 de octubre de 2018 a Inmobiliaria Santa Cruz S.A.; Comprobante de liquidación de crédito otorgado por Banco Consorcio a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, por 79.569 UF; Comprobante de liquidación de crédito otorgado por Banco Consorcio a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, por 10.477 UF; Comprobante de liquidación de crédito otorgado por Banco Consorcio a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, por 8.065 UF; y Comprobante de liquidación de crédito otorgado por Banco Consorcio a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, por 140.713 UF.

Segundo: Que en el Rol Ingreso Corte N° 88.161-2018, comparecen Karen Aspé Duarte y Alfredo Palomino Galisteo, en representación de la Sociedad Placilla SpA, RUT N°76.472.772-k, quienes interponen recurso de protección contra la Contraloría General de la República, concretamente contra el Dictamen N°27.918, de fecha 12 de noviembre de 2018.

En cuanto a la oportunidad del recurso señalan que el acto impugnado fue dictado por la Contraloría el día 12 de noviembre de 2018 y a contar de esa fecha tomaron conocimiento de su existencia comenzando a correr el plazo de 30 días corridos para interponer este recurso de protección, el que se encuentra todavía vigente, de modo que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido.

Respecto a la admisibilidad de su acción, indican que la jurisprudencia de ésta y otras Cortes de Apelaciones, en conjunto con la de la Corte Suprema, ha sido consistente en orden a admitir a tramitación, y en su caso acoger, en sede de protección, aquellas acciones destinadas a impugnar actos arbitrarios e ilegales emanados de la Contraloría, que produzcan una privación, perturbación o amenaza de las garantías recurribles de protección que contempla el artículo 20 de la Constitución.

Como antecedentes de hecho, refieren el aumento de la demanda de vivienda para el segmento de clase media y las características favorables de la comuna de Estación Central, en la que además, la normativa urbanística vigente no imponía a ciertos proyectos inmobiliarios un límite de edificación en altura, lo que permitía construir torres altas, con capacidad para más departamentos, rebajando los costos de edificación para la inmobiliaria y con ello, los precios de compra o de arriendo para los potenciales habitantes. Atendido que el auge inmobiliario de la comuna de Estación Central comenzó a partir del año 2014, desde ese entonces la Dirección de Obras Municipales de la comuna ha aprobado decenas de proyectos de edificios, todos ellos de las más diversas características. Sin embargo, había un patrón que se repetía en todos, que consistía en ser estructuras de edificación continua y de una altura considerable para el sector.

Aducen que, en tales circunstancias, Inmobiliaria Placilla ingresó a la DOM una solicitud de aprobación de anteproyecto, para construir un edificio en calle Placilla N°65, en la comuna de Estación Central. El proyecto sometido a revisión tenía las características ideales y cumplía con toda la normativa vigente. En cuanto a sus especificaciones técnicas, el edificio tendría 30 pisos, 347 departamentos (con un promedio de 11 departamentos por piso) y 129 estacionamientos. Respecto las comodidades para los residentes, el proyecto incluye espaciosas áreas comunes, una piscina en el techo del edificio y tres ascensores, entre otras.



Señalan que con fecha 26 de octubre de 2015, la DOM aprueba el Anteproyecto de Edificación, bajo el número 45. Posteriormente, el día 16 de mayo de 2016 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante “MINVU”), a través de la División de Desarrollo Urbano (en adelante “DDU”) emitió la Circular Ordinaria N°203, o también llamada DDU 313, con el propósito de regular la edificación en los casos de proyectos de edificación continua cuando no existiera un límite de altura establecido en el respectivo instrumento de planificación territorial. Su conclusión fue que, a partir de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el que no existiera un límite de edificación en altura definido por el plan regulador comunal impedía la realización de edificaciones continuas.

Con fecha 30 de diciembre de 2016 y luego de cumplir con todas las exigencias y requisitos aplicables, la DOM le otorgó a Inmobiliaria Placilla el permiso de edificación del Edificio Placilla N°65 (**Permiso N°273-2016**). Por lo tanto, cumplido lo anterior, lo único que faltaba era la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental para comenzar a construir. Sin embargo, de un día para otro todo se paralizó, cuando en el mes de abril del año 2017 el entonces Intendente de la Región Metropolitana, Claudio Orrego, por medio de redes sociales alertó de la falta de un plan regulador en la comuna de Estación Central y de la ausencia de consideraciones humanas por parte de algunas empresas inmobiliarias al momento de levantar los edificios. En ese contexto de efervescencia, las autoridades comenzaron a ser requeridas para frenar la construcción de los edificios. Se presentaron recursos de protección, reclamaciones por ilegalidad y requerimientos ante la Contraloría, entre otras.

En relación con los proyectos de construcción en la comuna de Estación Central, distintos actores han concurrido a la Contraloría, tanto para obtener pronunciamientos a favor como en contra de los edificios que allí se construyen o se planea construir. Uno de los supuestos sobre los que debió pronunciarse el ente contralor, y que derivó en la emisión del acto impugnado, fue la situación en que se encontraban una serie de torres de edificación continua cuyos permisos de construcción fueron otorgados por la DOM con posterioridad a la DDU 313 (Circular N°203 del 16 de mayo de 2016), pero en base a anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la referida DDU 313. Dentro de esos casos, se encuentra el edificio Placilla N°65. En tal contexto, la Contraloría emitió el Dictamen N°27.918-18 de 12 de noviembre de 2018, en el cual concluyó que la DOM había actuado en contravención a la normativa aplicable al otorgar tales permisos de construcción, puesto que la DDU 313 había declarado expresamente que no procedía conceder permisos para proyectos de edificación continua, toda vez que no existía un límite de altura establecido en la ley. En base a lo anterior, la Contraloría ordenó a la Municipalidad de Estación Central que invalidara todos los permisos concedidos, en los siguientes términos: “...[T]ratándose en la especie de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, y respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que



es deber de ese municipio dar cumplimiento a lo dispuesto en el singularizado dictamen N°44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la ley N°19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares”, para luego agregar que “esa corporación tendrá que dar cuenta de lo anotado precedentemente (...) en el plazo de 15 días (...) Lo anterior haciendo presente, por cierto, que conforme a los artículos 9 y 19 de la ley 10.336, los dictámenes de esta Contraloría General son obligatorios para los órganos de la Administración sometidos a su fiscalización, de modo que su inobservancia importa la infracción de los deberes funcionarios de los servidores públicos involucrados, comprometiendo su responsabilidad administrativa”.

Sostienen, como primer fundamento de ilegalidad, que el Dictamen impugnado infringe el artículo 52° de la LBPA, norma de la cual se desprende que este se encuentra impedido de producir efectos retroactivos, a menos que tenga consecuencias favorables para los interesados y no afecte derechos de terceros. Lo anterior ha sido confirmado por la Contraloría, en su Dictamen N°70.801-2016, pero de la lectura del acto impugnado queda claro que se busca alterar los efectos de actos administrativos pasados, emitidos antes de la vigencia de la DDU 313, en su caso, la aprobación del anteproyecto N°45 del 26 de octubre de 2015 y que dio origen al permiso N°273-2016. El Dictamen pretende obligar a la Municipalidad de Estación Central a aplicar retroactivamente la DDU 313, invalidando los permisos de construcción emitidos en base a anteproyectos aprobados antes de dictarse dicha circular interpretativa, en circunstancias que el mismo Ministerio de Vivienda, consciente de los efectos legales que produce la aprobación de un anteproyecto, conforme a lo que dispone el artículo 116° inciso octavo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ha reconocido que dicha DDU sólo puede producir efectos respecto de los anteproyectos sometidos a aprobación después de su emisión. Así lo expone expresamente en el Oficio Ord. N°3175 del 9 de julio de 2018, del Secretario Regional Metropolitano de Vivienda y Urbanismo dirigido a la Cámara de Diputados, en que concluye, en el punto N°5, que: “Sin embargo, en este caso no puede dejar de señalarse, que el Permiso de Edificación (...) se adscribe el sistema de agrupamiento continuo, normado en los artículos 1.1.2, y 2.6.1. , ambos de la OGUC, de acuerdo a los cuales se requiere que esté definida por el Plan Regulador Comunal la altura máxima de edificación para la edificación continua, lo que en el caso de Estación Central no ocurría a la fecha de la citada aprobación, por lo que en rigor, no debió haberse otorgado este permiso en las condiciones presentadas, vale decir (...) bajo la condición de edificación continua, aun cuando por efectos de la aplicación de la Circular DDU 313 de la citada división de Desarrollo Urbano, cuya copia se adjunta, debe entenderse como válido, dada su fecha de aprobación anterior a dicha Circular”. En vista de lo anterior y de lo dispuesto en el artículo 52° de la Ley N°19.880, la única forma de que el acto impugnado pudiera producir “legalmente” el efecto retroactivo que pretende, sería que el mismo tuviera efectos favorables para los interesados y que no lesionara derechos de terceros, lo que no se cumple en el presente caso.



Según se ha dicho, el Dictamen N°27.918-18 perjudica, en vez de favorecer, a los interesados en el mismo. En su caso, el Dictamen pretende que, por tratarse de un permiso emitido en contravención a la mencionada DDU 313, el municipio deba proceder a invalidarlo, conforme a lo prescrito en el artículo 53° de la Ley N°19.880, lo que se traduce en que no obstante contar con un permiso de edificación aprobado y vigente, su legítimo titular ya no podrá desarrollar su proyecto debido a lo resuelto por la Contraloría. De la misma forma, cientos de familias que ya estaban planeando su arribo a sus futuros hogares, ya no podrán hacerlo. Inversionistas que adquirieron algunos de esos departamentos, o derechos en ellos, para poder llevar a cabo actividades económicas lícitas sobre los mismos, perdieron cualquier certidumbre respecto de los resultados de su inversión. Y eso sin siquiera mencionar a los proveedores de servicios domésticos, almacenes y comercios, empresas de servicios, entre muchos otros actores, que tomaron decisiones económicas y de vida a partir de la construcción de los proyectos que ahora se paralizarán gracias al acto impugnado.

La segunda ilegalidad que denuncian, es la infracción del artículo 53° de la LBPA, que regula el procedimiento que debe seguir un órgano de la Administración para invalidar un acto administrativo. La Contraloría se extralimitó en sus funciones, constituyéndose en comisión especial al ordenar a la Municipalidad de Estación Central la invalidación del permiso de edificación del Edificio Placilla y al mismo tiempo, lo hizo sin dar audiencia a su parte ni a ningún otro interesado. Este obrar demuestra que se erigió como una comisión especial, puesto que se abocó a resolver una cuestión –la invalidación de un acto administrativo– sobre la que no tenía competencia. Si bien se podría afirmar que la Contraloría no procedió a invalidar un acto administrativo, y que sólo se limitó a ordenar a la municipalidad que lleve a cabo dicho trámite, lo cierto es que dados los términos en que fue dictado el acto impugnado queda en evidencia que el órgano contralor está imponiendo una decisión ya adoptada por él a la Municipalidad, sin darle ninguna chance de apartarse del criterio plasmado en dicho acto. Refuerza lo anterior, el hecho que los dictámenes son obligatorios y vinculantes para la Administración y su no acatamiento puede traducirse en la aplicación de sanciones disciplinarias.

Añaden que existe infracción a la norma contenida en el inciso final del artículo 13 de la misma LBPA, conforme a la cual la Administración puede subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afecten los intereses de terceros. La conexión entre esta disposición y la potestad invalidatoria de la Administración ha sido asentada por la misma Corte Suprema, ya desde la sentencia del 10 de septiembre de 2003, Rol N°3125-03, declarando que la potestad de los órganos de la administración de invalidar sus actos o para corregirlos y encuadrarlos en el ordenamiento jurídico no es absoluta y reconoce límites. Los términos empleados en el acto impugnado dan cuenta de que el procedimiento de invalidación que se ha ordenado llevar a cabo a la Municipalidad de Estación Central obedece en realidad a una mera formalidad, dado que ya existe una decisión tomada *a priori* por la Contraloría respecto de la validez de los permisos de edificación y cuyo eventual desacato, por parte del ente al cual se dirige el dictamen recurrido, acarreará serias consecuencias para los funcionarios que se atrevan a



desobedecer dicha orden. La invalidación se decidió sin audiencia de su parte, trámite esencial de dicho procedimiento.

Invocan como tercera ilegalidad, la infracción del artículo 116 de la LGUC, norma que, entre otras cosas, dispone en su inciso octavo que uno de los efectos que genera la aprobación de un anteproyecto, es que a ese proyecto se le mantendrán vigentes las condiciones urbanísticas de los instrumentos de planificación territorial vigentes a la época en que se dicta el acto de aprobación. En igual sentido el artículo 1.1.3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (“OGUC”) dispone en su inciso primero, que las solicitudes de aprobaciones o permisos presentados ante las DOM serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes a la fecha de su ingreso. Lo anterior ha sido confirmado por la propia Contraloría, al señalar que “existirán derechos adquiridos en su favor consistentes en que el anteproyecto produce el efecto de mantener la vigencia de las condiciones urbanísticas con las cuales fue aprobado” (Dictamen N°7992–2017). Que la Contraloría venga ahora, por medio del acto impugnado, a declarar que el permiso de edificación obtenido por esta parte es irregular, puesto que fue otorgado con posterioridad a la dictación de la DDU 313, en circunstancias que la aprobación del anteproyecto fue dada antes de emitirse dicha DDU, constituye una ilegalidad manifiesta. El texto de la ley es claro al señalar que las normas que rigen la aprobación del permiso para un proyecto son las mismas que existían al momento de presentarse a evaluación y obtenerse la aprobación del anteproyecto. Por lo tanto, en este caso concreto, las normas que deben regir el otorgamiento del permiso de edificación del Edificio Placilla N°65 son las que estaban vigentes a la fecha de aprobarse el anteproyecto, esto es, al 26 de octubre de 2015, y no las normas o interpretaciones administrativas sobrevinientes a tal aprobación, en este caso la DDU 313 del 16 de mayo de 2016, como caprichosamente lo pretende la Contraloría en el acto recurrido.

Estiman que el acto impugnado es arbitrario porque impone la aplicación retroactiva de un cambio de jurisprudencia de la DDU, lo que contradice la jurisprudencia de la propia Contraloría, en el sentido de que los cambios de jurisprudencia administrativa sólo producen efectos hacia el futuro tal como lo consignan los Dictámenes N°54.185 de 2006 y N°6.986 de 2018. Constituye una arbitrariedad, esto es, una actuación irracional y carente de la mínima motivación que justifique tal contradicción, el que el Dictamen recurrido pretenda que el cambio de jurisprudencia que surge de la DDU 313 se deba aplicar retroactivamente respecto de anteproyectos que fueron aprobados antes de emitirse dicho pronunciamiento. Al hacerlo, además, contradice el criterio que las propias autoridades del Ministerio de Vivienda han fijado respecto de la producción de los efectos de la Circular DDU 313. Si después de varios años de interpretarse las normas de urbanismo en el sentido de que no existía un límite de edificación en altura en la comuna de Estación Central, y entregarse diversos permisos de edificación en base a ello, la Contraloría decide que esa interpretación no es correcta y que debe cambiarse por otra, la única conclusión aceptable es que la nueva interpretación rija hacia futuro y no pueda vulnerar o desconocer los derechos de aquellos particulares que definieron su actuar en base a la interpretación anterior.



Como segundo fundamento de la arbitrariedad, plantean que el acto impugnado despoja a su parte de derechos adquiridos de buena fe. En materia de urbanismo, tanto la aprobación del anteproyecto como el otorgamiento del permiso de edificación, generan derechos en favor de aquél a quién se le otorgan dichos permisos, los que se incorporan a su patrimonio y la existencia de esos derechos adquiridos constituye un límite a la potestad invalidatoria de la Administración, sea que la misma sea ejercida por el órgano competente para hacerlo, o bien, por la Contraloría, como sucede en este caso, en el que el ente contralor se erigió ilegítimamente como una comisión especial. Sostiene que así lo señaló la misma Contraloría, por medio del dictamen N°51.775 de 2013. Su parte adquirió derechos patrimoniales a partir del actuar municipal y esa adquisición fue con total buena fe. Si la autoridad que es competente para evaluar un proyecto, y para contrastarlo con la normativa vigente, considera que el mismo está bien concedido y cumple con dicha normativa y en base a ello lo aprueba y otorga los permisos necesarios, no puede afirmarse que aquél que pretende realizar el proyecto actúa de mala fe. El hecho de que con posterioridad a la aprobación del anteproyecto hayan surgido diferencias interpretativas entre distintas autoridades respecto de las normas de edificación en altura, no transforma el actuar de esta parte en un actuar de mala fe.

Estiman que se verifica una tercera arbitrariedad, en tanto el acto impugnado infringe el principio de confianza legítima, símil que existe en el derecho público de la doctrina de los actos propios que reconoce el derecho privado, y cuyo objetivo principal es generar en los administrados la confianza de que serán tratados de la misma manera en que lo han sido en ocasiones anteriores similares, a fin de otorgarles una cierta previsibilidad que les permita definir su actuar de cara a la administración, en sus asuntos personales, profesionales y de negocios. Añade que la confianza legítima ha recibido un tratamiento especial en materia de invalidación, al punto que existen diversos pronunciamientos judiciales y administrativos que reconocen la institución en comento como uno de los principales límites en el ejercicio de la potestad invalidatoria. Una exposición clara sobre el tema se encuentra en el Dictamen N°51.775 de 2013 de la Contraloría General de la República. Inmobiliaria Placilla desde un comienzo ha actuado basándose en el principio de confianza legítima, desde que ingresó para evaluación el anteproyecto de edificación, lo hizo confiando en que la Municipalidad respetaría la institucionalidad vigente y que, cumplidos los supuestos legales, su anteproyecto sería aprobado. Asimismo, una vez que el anteproyecto recibió el visto bueno de la DOM, Inmobiliaria Placilla siguió adelante con la tramitación administrativa, confiando legítimamente en que su actuar la llevaría a obtener el permiso de edificación. Finalmente, una vez obtenido el permiso de edificación, dio curso a la preparación del proyecto para su posterior inicio de obras, confiando en que las mismas iban a poder ser destinadas a la finalidad para la cual fueron concebidas. Asumió, como cualquier ciudadano que los actos de la Administración eran legítimos, y permanecerían inamovibles en el tiempo. Si de un día para otro las autoridades competentes -Ministerio, SEREMI, Contraloría, Municipalidad, etc.- se envuelven en una discusión respecto de la interpretación de las normas urbanísticas que regulan la edificación en altura, y fruto de ello se concluye que el criterio



aplicado en los últimos años es incorrecto, no corresponde radicar en el patrimonio de los particulares las nefastas consecuencias que ello acarrea. Como todo administrado, su representada confió legítimamente en que las autoridades estaban obrando en conformidad a la ley, de modo que bajo tal consideración los efectos económicos de tales actuaciones quedan amparados por el derecho de propiedad garantizado por el artículo 19 N°24 de nuestra Constitución, que asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales. Si la municipalidad o su DOM se equivocaron, como afirma la Contraloría en el acto impugnado, no se puede traicionar la confianza legítima de los ciudadanos que creyeron en ellas y radicar sobre éstos las consecuencias patrimoniales que la invalidación de las actuaciones pasadas necesariamente traerá.

Postulan como cuarto motivo de arbitrariedad, la infracción del principio de proporcionalidad, que, entendido de manera general, se caracteriza por la interdicción de actuaciones o intervenciones excesivas por parte de los poderes públicos, en resguardo de los derechos fundamentales de las personas y la Administración está obligada a escoger de entre todos los medios alternativos para la consecución de un fin, aquel que implique una lesión menos gravosa para los particulares.

En el caso de autos, resulta desproporcionado que se ordene invalidar un permiso de construcción que fue válidamente otorgado y en virtud del cual se han invertido importantes sumas de dinero, simplemente porque existe una divergencia de criterios interpretativos respecto las normas urbanísticas que regulan al proyecto. Creen que han existido y existen muchas otras alternativas que se pueden adoptar frente a la situación apuntada en el dictamen recurrido, distintas a la invalidación del permiso de edificación que como ya ha exigido la destinación de cuantiosos recursos, los cuales serán desperdiciados en caso de aceptarse el camino que pretende imponer la Contraloría por medio del acto impugnado.

En cuanto a la afectación de garantías fundamentales, indican que el dictamen que motiva el recurso vulnera su derecho de propiedad, consagrado en el artículo 19 N°24 de la Constitución, ya que con las ilegalidades y arbitrariedades expuestas está violando el derecho de propiedad que su parte tiene respecto de los derechos generados por el anteproyecto aprobado y por el permiso de edificación concedido para el Edificio Placilla N°65. El hecho que un individuo incorpore a su patrimonio los derechos asociados a los actos urbanísticos implica que los mismos no le pueden ser arrebatados, ni por la administración, ni por nadie, a menos que se cumpla con los procedimientos legales establecidos para tal efecto en la ley. Desconocer los derechos patrimoniales asociados a los permisos urbanísticos constituye una vulneración de su derecho de propiedad que no puede ser tolerada. Con la postura adoptada por el ente contralor no existe margen para que la municipalidad en cuestión lleve a cabo un procedimiento de invalidación cuya conclusión sea distinta a aquella que se le está imponiendo con el acto impugnado.

También estiman que se configura la vulneración del derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, contenido en el artículo 19 N°3 inciso quinto de la Constitución, por cuanto la jurisdicción y competencia, o la facultad si se quiere, para conocer y resolver un



QFXXLFMWZV

asunto, la tiene sólo aquel órgano al que la ley especialmente se la ha otorgado, sin que sea posible que otros órganos puedan abocarse a dicha labor. Existe consenso que esta garantía puede ser vulnerada por órganos de la Administración, cuando se arrogan facultades que no tienen y resuelven situaciones jurídicas a partir de ellas. La Contraloría no es la excepción y como todo órgano de la Administración no puede actuar más allá de las facultades que le reconoce la ley, ni mucho menos constituirse como comisión especial para conocer y resolver asuntos que escapan de la esfera de sus atribuciones, pero, en este caso, procedió en los hechos a invalidar el permiso de edificación que había sido otorgado por la DOM de la Municipalidad de Estación Central a su parte, siendo que esa facultad corresponde única y exclusivamente a dicho municipio, por haber sido el órgano administrativo que emitió los permisos en cuestión. Adicionalmente, la actuación recurrida supone también una afectación a la garantía del debido proceso, consagrada en el inciso sexto del mismo artículo 19 N°3 de la Constitución, cuyo objeto es resguardar la racionalidad y justicia de todo procedimiento judicial o administrativo, a fin de evitar arbitrariedades tanto en su tramitación como en su resolución, y de legitimar la decisión que en definitiva adopte el tribunal o la autoridad administrativa. El procedimiento que regula el artículo 53 de la LGBP también reconoce la garantía del debido proceso, al exigir que toda invalidación que se lleve a cabo debe hacerse *“previa audiencia del interesado”*. Tal es la importancia del debido proceso en el derecho administrativo en general y en el procedimiento invalidatorio en particular, que a la audiencia que menciona el artículo 53 se le ha reconocido el carácter de esencial y su omisión ha sido declarada como ilegal por la Corte Suprema. (Corte Suprema, Rol N°6070-2011, considerando octavo), pero el acto impugnado ignoró por completo el derecho de su parte a ser oída en el proceso invalidatorio y procedió a decidir, a sus espaldas, que su permiso para construir el Edificio Placilla N°65 debía ser invalidado. El hecho que en el futuro la municipalidad inicie un trámite invalidatorio, siguiendo las instrucciones que le impuso la Contraloría en el acto impugnado y que en la tramitación de ese procedimiento se escuche a su parte, no obsta a lo que señalan, ya que dicha audiencia no pasará de ser una mera formalidad, toda vez que la decisión respecto de la invalidación de los permisos ya fue adoptada y el cumplimiento de la misma asegurado por medio de veladas amenazas que constan en el acto impugnado.

Alegan la vulneración de la garantía constitucional del artículo 19 N°21, que reconoce el derecho a realizar una actividad económica lícita. Al respecto manifiestan que la actividad económica que pretende desarrollar Inmobiliaria Placilla -la construcción del Edificio Placilla N°65- es lícita y, por lo tanto, tiene el derecho constitucional a ejecutarla. Es lícita, puesto que cumplió con cada uno de los requisitos que la ley le exigía para gestionar el permiso a construir el proyecto, presentó un anteproyecto ajustado a derecho, el cual fue aprobado por la autoridad competente y luego obtuvo el permiso de edificación correspondiente, también otorgado por la autoridad competente.

Argumentan, además, que, en caso de prosperar la interpretación de Contraloría, se aceptaría la posibilidad de una aplicación inconstitucional del artículo 53 de la LBPA. Enfatiza que se ha demostrado que Contraloría decidió, de manera unilateral y sin dar audiencia a los interesados, aplicar retroactivamente la DDU 313, e invalidar los permisos



de construcción emitidos en base a un anteproyecto que fue aprobado antes de dictarse dicha circular interpretativa. Asimismo, estima que ha demostrado que el Dictamen N°27.918/2018, se apropió de competencias resolutorias que son propias de la DOM, pues a dicha entidad se le impuso el contenido discrecional de la decisión final. Esta decisión unilateral de Contraloría hace que el artículo 53 de la LBPA sea inaplicable por inconstitucional al presente caso, al menos mientras no se cumpla con una serie de trámites y requisitos esenciales que son dispuestos en nuestro ordenamiento, para poder invalidar un acto administrativo que está vigente y que goza de una presunción de legalidad. Dicho en otros términos, la inconstitucionalidad no proviene del texto del artículo 53 en sí mismo, sino de la interpretación y aplicación que la Contraloría le ha dado a tal norma y que debe proscribirse por ser ella contraria a nuestra norma fundamental.

Añaden que, para el improbable caso que se considere que las ilegalidades y arbitrariedades descritas no producen privación o perturbación sobre las garantías constitucionales, puesto que la Contraloría no estaría invalidando, sino que exigiendo a la municipalidad que inicie un procedimiento invalidatorio, hace presente que ello no altera las conclusiones asentadas, ni la procedencia de esta acción constitucional, puesto que el recurso de protección es un mecanismo de resguardo que también procede frente a amenazas a los derechos fundamentales, bastando que las mismas sean serias, directas y actuales y, si con la lectura del acto impugnado no quedara claro que el mismo es *per se* ilegal y arbitrario, y atentatorio contra garantías fundamentales, lo que no se puede negar son las veladas amenazas que el mismo contiene, no sólo en contra de los funcionarios municipales, sino que también en contra de los derechos de su parte. Y ello aplica tanto para el derecho de propiedad como para el resguardo del derecho a no ser juzgados por comisiones especiales. El hecho de que exista una amenaza en contra de una garantía constitucional también es motivo para que se acoja el presente recurso de protección.

Solicitan, en definitiva, acoger el recurso y dejar sin efecto el Dictamen N°27.918/2018 de la Contraloría General, por ser arbitrario, ilegal y vulnerador de las garantías constitucionales descritas.

Acompañan: Dictamen N°27.918 de la Contraloría General de la República, de fecha 12 de noviembre de 2018 (acto impugnado); DDU 313, contenida en la Circular Ord. N°203, dictada por el Jefe de División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con fecha 16 de mayo de 2016; Resolución de Aprobación de Anteproyecto de Edificación, correspondiente al Edificio Placilla, emitida por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Estación Central, con fecha 26 de octubre de 2015, N°45; Permiso de Edificación, correspondiente al Edificio Placilla, emitido por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Estación Central, con fecha 30 de diciembre de 2016, N°273.

Tercero: Que en el **Rol N°88.170-2018**, comparece Alonso Varas Rogazi, en representación de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada, R.U.T 76.527.015-4, quien interpone recurso de protección a favor de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada y en contra de la Contraloría General de la República, representada por don Jorge Bermúdez Soto.



Explica que Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada es dueña del Lote 1 resultante de la fusión de los inmuebles ubicados en calle Placilla N° 046, 064, 070, 080, 096 y calle Conde de Maule N°4304, de la comuna de Estación Central. Adquirió dichos inmuebles y los fusionó con la finalidad de desarrollar un proyecto inmobiliario habitacional, acogido al sistema de agrupamiento de edificación continua, denominado “Edificio Zone”, al efecto, presentó a la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central un Anteproyecto de Edificación, que fue aprobado mediante Resolución N°16-2016, de fecha 12 de febrero de 2016. Luego, solicitó a la DOM la autorización para la construcción de un proyecto inmobiliario, en conformidad al anteproyecto antes señalado. En virtud de dicha solicitud, la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central otorgó **Permiso de Edificación N°53-2017**, de fecha 6 de abril de 2017, que autoriza a su representada a la construcción de una obra nueva, correspondiente al proyecto inmobiliario “Edificio Zone”. El anteproyecto fue otorgado por la DOM en conformidad al Oficio N°5.284 de 2014, otorgado por la Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo y a la Circular Ordinaria N°0547 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, también denominada DDU - Específica N°03/2014, sendos actos administrativos de cuya interpretación tanto la autoridad como los particulares desprendían que una edificación acogida al sistema de agrupamiento continuo en una comuna sin norma de altura máxima se adecúa a las exigencias de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a su Ordenanza General.

Añade que con fecha 12 de noviembre de 2018, la Contraloría General de la República por medio de la División de Infraestructura y Regulación, emitió el Dictamen N°27.918, que ordena a la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central iniciar procedimientos de invalidación en contra de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados con anterioridad a la Circular Ordinaria N°0203 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, también denominada DDU 313, de fecha 16 de mayo de 2016, en especial, respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, por estimar que fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable. Dicha instrucción obedece a que la DDU 313 viene en interpretar los artículos 1.1.2 y 2.6.1. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido que las construcciones acogidas al sistema de agrupación continua deben cumplir con la altura máxima establecida en el instrumento de planificación territorial correspondiente y que en caso de que éste no tenga una norma al respecto, como sería el caso de Estación Central, no sería posible aplicar en una construcción un sistema de agrupamiento con edificación continua, cambiando mediante un nuevo acto administrativo la interpretación anterior para estos casos.

Alega la privación de la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política, respecto del derecho de propiedad de su representada sobre los derechos intangibles que ingresaron al patrimonio de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada y que emanan del Permiso de Edificación N°53-2017, de fecha 6 de abril de 2017, otorgado por la DOM de Estación Central. Los permisos de edificación son actos administrativos decisorios, autorizatorios y favorables, de los que emanan derechos que



se incorporan al patrimonio del solicitante. Estos derechos intangibles consisten, entre otros, en la autorización para edificar una obra nueva o dicho de otra forma, el permiso de edificación autoriza al propietario del inmueble a ejercer el *ius aedificandi*, o derecho a construir, que es una de las manifestaciones del derecho de dominio sobre un inmueble, dando cuenta que se cumplen las normativas urbanísticas para dicha construcción. La incorporación al patrimonio del solicitante de los derechos emanados del permiso de edificación, en su calidad de acto administrativo decisorio favorable y autorizador, ha sido ampliamente ratificado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia y por la misma Contraloría, tal como da cuenta el Dictamen N°12.664 de 2006.

Sostiene que, en consideración al Permiso de Edificación N°53-2017, de fecha 6 de abril de 2017, otorgado en virtud del anteproyecto que fue aprobado mediante Resolución N° 16-2016, de fecha 12 de febrero de 2016, forma parte del patrimonio de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada la autorización otorgada por la DOM de Estación Central para construir una obra nueva de las características descritas en dicho permiso.

Añade que la Contraloría General está dando un efecto retroactivo a la DDU 313, pues expresamente señala que dicho acto administrativo tiene aplicación a anteproyectos otorgados con anterioridad a su nacimiento como norma jurídica. Hace presente que, en conformidad al artículo 4 LGUC, corresponde *“al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (...) a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado”*. Es decir, la naturaleza jurídica de la DDU 313 es de un acto administrativo interpretativo. En este sentido, el mismo Órgano de Control ha señalado que *“resulta improcedente que a través de una circular la Administración se alteren (sic) las condiciones fijadas en la ley, más aun si ello puede afectar la situación jurídica de particulares”* (Contraloría General de la República (2007) Dictamen N°4.263). A mayor abundamiento, el artículo 52 LBPA expresamente prohíbe que los actos administrativos tengan efectos retroactivos, en los siguientes términos: *“Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”*. La instrucción dada a la DOM por parte de la Contraloría descansa en interpretar que la DDU 313, en tanto acto administrativo, si tiene efecto retroactivo, lo que lesiona derechos intangibles adquiridos con anterioridad a su dictación.

En adición, el Dictamen N°27.918 justifica el efecto retroactivo que otorga a la DDU 313 al sostener que ésta *“no puede entenderse como un cambio normativo, sino que se trata de una atribución que el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (...) confiere a esa secretaría de Estado, a través de la División de Desarrollo Urbano, en orden a impartir las instrucciones para la aplicación de esa Ley y la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones (OGUC)”*. Sin embargo, el Contralor olvida



que los actos administrativos interpretativos también se encuentran limitados por el artículo 52 LBPA, que prohíbe su retroactividad, por lo que en derecho corresponde aplicar dicha interpretación solo hacia lo futuro, no pudiendo afectar los anteproyectos y permisos de edificación ya otorgados al momento de su notificación.

En cuanto a la amenaza de la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°3 inciso 5 de la Constitución, esto es, el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, consigna que el Dictamen N°27.918 de la CGR, al interpretar la DDU 313 como si tuviese efecto retroactivo, e impartir instrucciones a la DOM para que invalide permisos de edificación, está afectando derechos intangibles otorgados por tales permisos. Estos derechos se encuentran amparados por el artículo 19 N°24 de la Constitución Política, por lo que desconocerlos tiene un directo efecto expropiatorio sobre ellos.

En conformidad al artículo 98 de la Constitución y a la Ley N°10.336, las facultades de la Contraloría General de la República son ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades y llevar la contabilidad general de la Nación. No se encuentra entre las facultades del Órgano Contralor la de expropiar derechos. En otras palabras, la Contraloría ha excedido sus facultades constitucionales y legales mediante el Dictamen N°27.918, pues al declarar que la DDU 313 tiene efecto retroactivo respecto de anteproyectos aprobados con anterioridad a su dictación, y a los permisos otorgados en conformidad a dichos anteproyectos, el Órgano Controlador está dando un efecto expropiatorio respecto de los derechos adquiridos por la Inmobiliaria en virtud de los mencionados anteproyecto y permiso de edificación. Cita los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y añade que la CGR, al actuar fuera de las atribuciones que le confieren la Constitución Política de la República y la ley, al dar efecto retroactivo a un acto administrativo y en consecuencia expropiar derechos intangibles, se ha constituido así misma como una comisión especial al exceder sus facultades.

También existe amenaza a la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°21 de la Constitución, ya que la actividad inmobiliaria es una actividad económica regulada por diversa normativa, entre la que se encuentran la misma Constitución Política de la República, el Código Civil, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza General, la Ley de Copropiedad Inmobiliaria y su Reglamento, los instrumentos de planificación territorial, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, entre otras. En conformidad al artículo 116 LGUC, uno de los objetivos de los permisos de edificación es el de dar fe que un determinado proyecto cumple con la normativa urbana que lo regula. En otras palabras, el acto administrativo que da fe del cumplimiento de normas urbanísticas que regulan la actividad económica inmobiliaria es el permiso de edificación. Es de la especie, que la DOM de Estación Central otorgó Permiso de Edificación N°53-2017 de fecha 6 de abril de 2017, al proyecto inmobiliario desarrollado por Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada, por lo que debe entenderse que dicho proyecto sí cumple con las normas urbanísticas correspondientes. Sin embargo, la Contraloría, mediante el Dictamen



N°27.918, al darle efecto retroactivo a la DDU 313, emite un control técnico que escapa a sus facultades constitucionales y legales, declarando que los permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la DDU 313 que contemplan el sistema de agrupamiento continuo fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable. En este sentido, ésta Iltma. Corte de Apelaciones ha resuelto que *“No es la CGR un Poder del Estado y ciertamente no tiene facultades legislativas ni tampoco potestad para reglamentar una determinada materia”* (Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago (2017), Fallo 169-2017 (Protección), considerando 11°). El efecto práctico que tiene el Dictamen N°27.918 es que el Órgano Contralor viene en regular una normativa técnica, sin contar con las atribuciones para ello, modificando la interpretación normativa que las autoridades sectoriales han implementado, transformándose de facto en un regulador urbanístico más, modificando la normativa aplicable a la actividad económica inmobiliaria.

Su petición concreta a la Corte es acoger el recurso, ordenando se deje sin efecto el Dictamen N°27.918 de 2018, con expresa condenación en costas a la recurrida, en caso de oposición.

Acompaña: Copia de las inscripciones de dominio de los inmuebles ubicados en calle Placilla N° 046, 064, 070, 080, 096 y calle Conde de Maule N°4304 de la comuna de Estación Central, a nombre de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada; Copia de la resolución y plano de fusión de dichos inmuebles, archivados en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago; Copia del Anteproyecto de Edificación, que fue aprobado por la DOM de Estación Central, mediante Resolución N°16-2016, de fecha 12 de febrero de 2016; Copia del Permiso de Edificación N°53-2017, de fecha 6 de abril de 2017, otorgado por la DOM de Estación Central; Copia de Oficio N°5.284 de 2014, otorgado por la Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Copia de Circular Ordinaria N°0547 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, también denominada DDU - Específica N°03/2014; Copia de Circular Ordinaria N°0203 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, también denominada DDU 313, de fecha 16 de mayo de 2016; Copia de Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, dictado por la Contraloría General de la República.

Cuarto: Que en el **Rol N°88.186-2018** comparece Tatiana Arriagada Bustos, en representación de Eurocorp Dos S.A., R.U.T. N°76.459.844- K, quien deduce recurso de protección en contra de Contraloría General de la República por emitir el Dictamen N°27.918, de 12 de noviembre de 2018.

Explica que Eurocorp Dos S.A. es una sociedad orientada al desarrollo de proyectos inmobiliarios que adquirió el terreno ubicado en calle General Amengual N°85 de la comuna de Estación Central, pidió el Certificado de Informaciones Previas a la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central, en adelante la Dirección de Obras; y, luego de evacuado el Informe Favorable del Revisor Independiente, obtuvo la aprobación de su anteproyecto por la Dirección de Obras, por resolución N°06-2015, de 28 de enero de 2015. Adicionalmente, adquirió el terreno ubicado en calle Conde del Maule N° 4425 a 4427, de la comuna de Estación Central, pidió el Certificado de Informaciones Previas a la



Dirección de Obras, y, luego de evacuado el Informe Favorable del Revisor Independiente, obtuvo la aprobación de su anteproyecto por la Dirección de Obras, por Resolución N°03-2015, de 21 de enero de 2015. En ambos casos, acogió su edificación proyectada al sistema de agrupamiento con edificación continua, que le permitiría construir entre los deslindes laterales de sus predios, ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano con la edificación colindante y con altura libre, pero limitada naturalmente por la técnica constructiva. Al momento de obtener la aprobación de sus anteproyectos, su parte tenía la certeza que sus proyectos y Permisos de Edificación se ajustaban a la legalidad, no sólo porque la Dirección de Obras en forma expresa le había reconocido su derecho a acogerse al aludido sistema de agrupamiento con edificación continua, sino que, además, porque a la fecha de la aprobación municipal de sus anteproyectos, ya habían sido recibidos en forma definitiva más de cinco proyectos construidos en altura, con edificación continua y estaban en construcción, a lo menos, otros 15 edificios más, en las mismas condiciones. Además, sabía que estaba amparada por la seguridad jurídica que le otorga la ley, que reconoce que los permisos de obra deben ser otorgados por la autoridad, sujetándose a las normas urbanísticas y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones con que se aprobó el anteproyecto respectivo, todo ello conforme a lo prescrito en el artículo 1.4.11. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En ese entendido, Eurocorp Dos S.A. invirtió varios millones de dólares en cada uno de sus proyectos.

Posteriormente, con fecha 16 de mayo de 2016, la División de Desarrollo Urbano (DDU), dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictó la Circular N°203, DDU 313, por medio de la cual manifestó que en zonas no normadas, ya sea por la falta de Plan Regulador Comunal o porque éste no establecía altura máxima de construcción, una edificación con un sistema de agrupamiento con edificación continua no podría ser aprobada por el Director de Obras de la Municipalidad respectiva, en tanto el Instrumento de Planificación Territorial no estableciera una altura máxima de construcción. Para fundar lo anterior, la DDU 313 indicó que, en su concepto, una de las condiciones que debería cumplir la edificación continua conforme a su definición, sería tener un máximo de altura fijado por el Instrumento de Planificación Territorial, de modo tal que, si dicho máximo de altura no existía, debía entenderse que las edificaciones continuas estarían prohibidas en forma general, en todo el territorio de la República. En otras palabras, la DDU 313 indicó que, bajo su personal criterio, la regla general sería que el derecho a construir edificaciones continuas o de fachada continua estaría generalmente prohibido en Chile, salvo que existiera un Plan Regulador Comunal que otorgara ese derecho, fijando un límite de altura.

Frente a lo anterior, la Municipalidad de Estación Central, aplicó la aludida DDU 313, con respeto al principio legal de irretroactividad de la misma y de protección de la confianza legítima que su parte depositó de buena fe en su Dirección de Obras. Conforme a la ley vigente al momento de aprobación de los anteproyectos, la Municipalidad otorgó los **Permisos de Edificación N°97-2016 y N°122-2016, de 1 y 30 de junio de 2016**, respectivamente. Sin embargo, por Dictamen N°27.918, del pasado 12 de noviembre de 2018 (en adelante el “Dictamen Impugnado”), Contraloría estimó que la municipalidad



habría actuado de forma ilegal al conceder los aludidos permisos de edificación a su representada, porque, bajo criterio del recurrido, la DDU 313 debería interpretarse con efecto retroactivo, de forma tal que la normativa aplicable no sería la vigente al momento de la aprobación de los anteproyectos, sino que la vigente tras la interpretación de la ley por la DDU 313.

Argumenta que el Dictamen Impugnado es ilegal, porque ordenó a la municipalidad aplicar en forma retroactiva la interpretación de la Circular N°203, DDU 313, efectuada por la División de Desarrollo Urbano, lo que pugna con el artículo 52 de la Ley N°19.880, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y el artículo 2 de la Ley N°18.575.

Aduce que los permisos de edificación N°97-2016 y N°122-2016 son actos administrativos de la municipalidad, por medio de los cuales, la autoridad técnica competente verificó que los respectivos proyectos se ajustaran a la normativa urbanística aplicable conforme a sus anteproyectos aprobados, autorizando su ejecución. Se trata, entonces, de actos administrativos decisorios favorables para su representada, en virtud de los cuales la municipalidad la autorizó para ejercer una facultad de su derecho de dominio sobre sus predios, esto es, la facultad de usarlos y de construir, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que exigía la legislación vigente al momento de su otorgamiento. En consecuencia, los derechos que emanan de los respectivos anteproyectos y permisos de edificación aprobados se incorporaron de buena fe al patrimonio de su parte desde su notificación y produjeron efectos permanentes en el tiempo, gozando plenamente de la cualidad de estabilidad de los actos administrativos. Sin embargo, el Dictamen Impugnado obligó a la municipalidad a aplicar retroactivamente la interpretación establecida en la DDU 313 a anteproyectos aprobados por la Dirección de Obras del aludido municipio con anterioridad a la mencionada DDU, lo que está prohibido por nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto, el artículo 52 de la Ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, consagra expresamente para esta materia, un principio general que informa todo nuestro ordenamiento jurídico administrativo, esto es, el principio de la irretroactividad de los actos administrativos. La referida norma legal dispone en forma prohibitiva.

Destaca que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de la Ley N°19.880, el citado artículo 52 se aplica con carácter supletorio a todos los procedimientos administrativos especiales y a todos los “... *Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, ...*”. En consecuencia, el marco regulatorio legal impide a Contraloría ordenar que la interpretación normativa contenida en la DDU 313 se aplique retroactivamente, lo que justamente exige el Dictamen Impugnado. Esta ilegalidad es evidente, porque obviamente, Contraloría no puede ordenar a los órganos sometidos a su control la comisión de un acto ilegal. Si así lo hiciera, Contraloría se pondría al margen de la ley. En este sentido, el Dictamen Impugnado infringió, consecuentemente, el principio de legalidad a que debe sujetarse la actuación de todos los órganos públicos, contenido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y reconocido legalmente en el artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional N°18.575, de



Bases Generales de la Administración del Estado. Este principio dispone que los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las Leyes; deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la ley, esto es, el artículo 52 de la Ley N°19.880 tiene preeminencia por sobre cualquier decisión administrativa, y, por cierto, por sobre las decisiones de Contraloría, de forma tal que ésta debe sujetarse a la misma.

En suma, la orden de Contraloría a la municipalidad de aplicar en forma retroactiva la interpretación vertida en la DDU 313 es ilegal, porque así lo dispone expresamente el artículo 52 de la Ley N°19.880 en relación con los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley N°18.575.

Lo anterior además, atenta contra el principio de la estabilidad de los actos administrativos, conforme al cual, desde el momento de su notificación o publicación, el acto administrativo, en particular aquel de carácter decisorio, favorable y autorizante para el administrado, adquiere estabilidad y deviene en intangible e inmodificable para la Administración del Estado, esto por cuanto desde ese momento, adquiere plena eficacia y produce todos sus efectos sobre las situaciones jurídicas del administrado destinatario, quien incorpora dichos efectos en su patrimonio y quedan por tanto bajo el amparo de la garantía del derecho de propiedad.

Afirma que los Tribunales Superiores de Justicia han defendido la irretroactividad de las interpretaciones efectuadas por la DDU, al sentenciar que: "... no procede dejar sin efecto un permiso de edificación y la recepción final otorgada del inmueble ya construido, si no ha mediado su nulidad, y menos aún si tal pretensión se funda en un cambio de interpretación que hace el Secretario Ministerial de Vivienda y Urbanismo de normas urbanísticas y que se intenta darle efecto retroactivo". (Sentencia definitiva dictada por I. Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N°2479-1999, confirmada por la E. Corte Suprema Rol N°3340-1999). Por su parte, en doctrina también se ha escrito sobre la especial estabilidad de que deben gozar los actos administrativos en materia de derecho urbanístico: "En otras palabras, en materia urbanística la irretroactividad ha sido reconocida como un principio particularmente relevante, dada la complejidad y la extensión temporal de los proyectos urbanísticos. Lo anterior hace aún más evidente la improcedencia del intento de aplicación retroactiva de nuevas interpretaciones de normas urbanísticas". (Díaz de Valdés Juliá, José Manuel. "La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos", Revista Actualidad Jurídica N°31 - enero 2015, Universidad del Desarrollo, página 260).

Estima que el Dictamen también es arbitrario. Contraloría ordenó a la Municipalidad seguir el procedimiento de invalidación de las resoluciones municipales, por medio de las cuales se otorgó a su representada los permisos de edificación N°97 y N°122, de 2016. Dicho procedimiento de invalidación, deberá tener por objeto, según lo razonado por Contraloría, que se deje sin efecto los aludidos permisos de obra, dado que la recurrida estimó que la municipalidad actuó en forma ilegal al concederlos. En consecuencia, por medio del Dictamen Impugnado, Contraloría ordenó a la Municipalidad privar a su representada de los derechos que emanan de los referidos permisos de edificación, que



fueron otorgados conforme a la normativa e interpretación vigentes a la fecha de la aprobación de sus respectivos anteproyectos, esto es, anteriores a la DDU N°313, de acuerdo a los establecido en el artículo 1.4.11., inciso segundo de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Pues bien, la orden de Contraloría de que la Municipalidad siga el procedimiento de invalidación y despoje a Eurocorp Dos S.A. de sus derechos otorgados en los permisos de edificación N°97-2016 y N°122-2016, es un acto arbitrario, porque viola el principio de derecho administrativo de la “Confianza Legítima”. Este principio administrativo se refiere a que la Administración tiene un límite claro a su potestad invalidatoria, cual es no traicionar la Confianza Legítima que el particular ha depositado en ella de buena fe, tomando en consideración que el particular se ha guiado por el actuar sostenido de la Administración hasta ese momento. Lo anterior tiene su base, en que la autoridad pone las “reglas del juego” a través de un marco legal, en el cual el particular confía, de modo tal que un cambio de criterio de la Administración debe respetar los derechos que aquélla afirmó conferirle al particular de buena fe por su acto administrativo. Precisamente así lo ha reconocido nuestro Contralor, quien en su artículo “El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria” afirmó: *“La actuación de los individuos requiere, en una sociedad como en la que vivimos, del comportamiento de otros sujetos de derecho que con sus comportamientos y actuaciones marcan y determinan necesariamente el nuestro. No hay mercado sin confianza. El punto es que para poder confiar en los reguladores, o en los que toman las decisiones, es necesario contar con las medidas institucionales y reglamentarias, que permitan articular la existencia de principios que permitan la confianza en las reglas del juego y en que éstas se mantendrán. [...] El instrumento jurídico relacional por excelencia es el acto administrativo, el cual se define desde luego como decisión de aplicación del ordenamiento jurídico que cuenta con imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, esto es, unilateral. En consecuencia, el ciudadano debe contar, de algún modo, con herramientas que le permitan hacer frente a los poderes unilaterales de la Administración Pública. Uno de ellos lo aportará la protección de la confianza legítima, o la seguridad de que su confianza en la actuación pública no será traicionada.”* (Bermúdez Soto, Jorge, “El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria”, Revista de Derecho, volumen XVIII-N°2, diciembre de 2005, página 6).

Por otra parte, nuestra jurisprudencia también ha reconocido el principio de la protección a la Confianza Legítima, al dejar sin efecto la invalidación de un permiso de edificación. En esta materia, la E. Corte Suprema falló que: *“Uno de los principios del Derecho Administrativo es el de protección de la confianza legítima, esto es, que las actuaciones de los poderes públicos generan la confianza entre los destinatarios de sus decisiones. Lo anterior vinculado directamente con el principio de conservación del acto*

QFXXLFWWZV



administrativo, de la buena fe y de la seguridad jurídica, los que constituyen resguardos de la tutela invalidatoria ejercida por la propia Administración en relación con sus actos.”

E. Corte Suprema, Ingreso de Corte N° 293–2013, recurso de casación caratulado “Odontólogos Asociados Limitada con I. Municipalidad de Chillán”.

Todas las actuaciones de la municipalidad generaron en su representada la Confianza Legítima que sus derechos serán respetados conforme al actuar consistente de la misma municipalidad y que sus permisos de edificación serán tratados de la misma forma en que lo fueron los proyectos que habían sido recibidos por la municipalidad, al momento que ésta aprobó los anteproyectos de Eurocorp Dos S.A. N°03–2015 y N°06–2015. Dicha Confianza Legítima ha sido respetada por la municipalidad hasta la fecha; no obstante, el Dictamen Impugnado le ordenó infringirla, lo que deja en evidencia su arbitrariedad.

Adicionalmente, el Dictamen Impugnado violó el principio jurídico general de que el error de derecho, esto es, el error en la interpretación de la ley por cualquier persona, no vicia sus actos, porque la ley se presume de derecho conocida por todos, de modo tal que aquellos deben considerarse válidos en cuanto a los efectos particulares que genera. Este principio encuentra su fundamento normativo en el artículo 8 del Código Civil y por ende, a contrario sensu, nadie puede alegar que sus actos no surten efectos, alegando un error de derecho. En virtud de esta norma de aplicación general recién aludida, se concluye que se presume de derecho que la Administración, cuando dicta un acto administrativo, lo hace con pleno conocimiento de la normativa vigente y, por consiguiente, su acto administrativo es plenamente válido. Por lo tanto, si con posterioridad dicha autoridad quisiera invalidar el aludido acto, amparándose en un error de interpretación suyo, esto es, en un error de derecho, no lo podría hacer. Y, si se le ordenare hacerlo, ello infringiría el aludido artículo 8 del Código Civil, que impide a cualquier persona esgrimir como causal de vicio de un acto, un error de derecho. El Dictamen Impugnado es arbitrario e ilegal, porque con infracción del artículo 8 del Código Civil, ordenó a la municipalidad seguir el procedimiento de invalidación de resoluciones municipales válidas.

Añade que el Dictamen Impugnado de Contraloría es ilegal y arbitrario, porque se pronunció sobre la legalidad de los proyectos de su parte, ordenando a la Municipalidad invalidar los permisos de edificación concedidos, en circunstancias que la recurrida no tiene competencia para efectuar dicho control de legalidad respecto de particulares, ni mucho menos para ordenar se llegue a un determinado resultado en el proceso de invalidación, dado que ello infringe los artículos 6, 7 y 98 de la Constitución Política de la República, el artículo 6 de la Ley N°10.336, el artículo 2 de la Ley N°18.575 y los artículos 11 y 53 de la Ley N°19.880.

Sostiene que el Dictamen Impugnado vulneró el derecho consagrado en el artículo 19 N°21 de la Carta Fundamental, porque perturba y amenaza el derecho de su parte a construir sus proyectos, de acuerdo a los permisos de edificación N°97–2016 y N°122–2016, válidamente otorgados por la municipalidad. Su representada se dedica a la actividad inmobiliaria y compró los terrenos de calle General Amengual N°85 y Conde del Maule N°4425 a 4427, con el único objeto de desarrollar en ellos su giro. Por ende, Contraloría



con su Dictamen Impugnado atacó directa, arbitraria e ilegalmente la garantía constitucional de mi parte a desarrollar su actividad económica lícita.

Estima también, que el actuar arbitrario e ilegal de la Contraloría perturba y amenaza el derecho de propiedad de Eurocorp Dos S.A., porque ordenó a la municipalidad despojarla de sus derechos otorgados por los permisos de edificación válidamente concedidos, N°97-2016 y N°122-2016, con lo cual su representada ve amenazada las facultades que le otorga su derecho de dominio sobre sus inmuebles respectivos. Contraloría ordenó a la municipalidad llevar a cabo una verdadera expropiación de los derechos de mi parte, lo que pugna con lo dispuesto en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República.

Afirma que el actuar ilegal de Contraloría vulnera la garantía constitucional de su representada a un debido proceso administrativo, seguido ante una autoridad imparcial y sin un resultado predeterminado prevista en el artículo 19 N°3, inciso quinto, de la Carta Fundamental. El carácter ilegal con que el Dictamen Impugnado calificó los anteproyectos de su representada, conforme a los cuales la municipalidad otorgó los permisos de edificación N°97-2016 y N°122-2016, y el carácter obligatorio de los dictámenes de Contraloría para los órganos sujetos a su fiscalización, determinan el resultado del eventual proceso de invalidación que el Dictamen Impugnado ordenó iniciar a la municipalidad. Lo anterior afecta directamente la garantía constitucional del debido proceso a que tiene derecho su representada, ya que, a pesar de que la municipalidad deberá seguir un proceso de invalidación previo, la decisión final que deberá adoptar ha sido definida por el Dictamen Impugnado: Eurocorp Dos S.A. deberá ser privada de su derecho a construir en los terrenos de su dominio, de acuerdo a los proyectos que fueron debidamente aprobados por la municipalidad.

Finalmente, consigna que el acto arbitrario e ilegal de Contraloría fue cometido el día 12 de noviembre de 2018, fecha en la que Contraloría dictó su Dictamen Impugnado, por lo que aún no ha vencido el plazo de 30 días corridos previsto para la interposición de la presente acción constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 del Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección.

Pide concretamente restablecer el imperio del derecho, ordenando al recurrido dejar sin efecto su Dictamen N°27.918, por ser el mismo arbitrario e ilegal y tomar las demás medidas que la Corte estime pertinentes, para restablecer el imperio del derecho.

Acompaña: Permiso de Edificación N°97-2016 otorgado por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Estación Central con fecha 1 de junio de 2016; Permiso de Edificación N°122-2016 otorgado por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Estación Central con fecha 30 de junio de 2016; Dictamen N°27.918 emitido por la Contraloría General de la República con fecha 12 de noviembre de 2018; Circular Ord. N°203 (DDU 313), emitida por la División de Desarrollo Urbano con fecha 16 de mayo de 2016; Resolución N°5/2018 D.O.M., emitida por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Estación Central con fecha 5 de diciembre de 2018, por medio de la cual se notificó a Eurocorp Dos S.A., el inicio del procedimiento invalidatorio respecto del permiso de edificación N°97-2016 de fecha 1 de junio de 2016; Resolución



N°6/2018 D.O.M., emitida por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Estación Central con fecha 5 de diciembre de 2018, por medio de la cual se notificó a Eurocorp Dos S.A., el inicio del procedimiento invalidatorio respecto del permiso de edificación N°122-2016 de fecha 30 de junio de 2016.

Mediante presentación de fecha 10 de julio de 2019, Mauricio Viñuela Hojas, procurador común de las recurrentes, hace presente que, mediante las resoluciones RI N°20-2/2019 y N°21-2/2019, dictadas con fecha 14 de febrero de 2019, la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Estación Central, procedió a invalidar **los Permisos de Edificación N°157-2017 y N°158-2017, pertenecientes a la recurrente Eurocorp Dos S.A.** Dicha invalidación obedeció a la expresa instrucción emitida por Contraloría General de la República, mediante el dictamen N°27.918, de fecha 12 de noviembre de 2018, recurrido en estos autos por su carácter arbitrario e ilegal.

Enfatiza que la invalidación de los aludidos permisos de edificación, demuestra que el estado de “*perturbación*” y/o “*amenaza*”, en que se fundó Eurocorp Dos S.A. para accionar de protección en contra de la Contraloría General de la República, se está convirtiendo derechamente en una “*privación*” de los derechos garantizados por la Constitución Política de la República, en particular, los contemplados en su artículo 19 N°21°, N°24° y N°3°. La DOM, siguiendo los lineamientos que le impuso el dictamen arbitrario e ilegal impugnado, interpretó en forma retroactiva la DDU 313, desatendiendo con ello los derechos que a su representada le confirieron sus anteproyectos, vulnerando la confianza legítima que Eurocorp Dos S.A. depositó en la autoridad municipal, cuando obtuvo de ésta la aprobación de los mismos e infringiendo la presunción de derecho del conocimiento de la ley.

La circunstancia que las resoluciones de invalidación emitidas por la DOM encuentran su fundamento directo en el Dictamen N°27.918 de la recurrida, se evidencia de la sola lectura de dichas resoluciones. En suma, las invalidaciones de los permisos de edificación decretadas por la DOM, constituyen la materialización del actuar ilegal en que incurrió el dictamen recurrido, que ordenó la aplicación retroactiva de la referida DDU 313, en abierta contravención con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N°19.880, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y el artículo 2 de la Ley N°18.575.

Quinto: Que en el Recurso de Protección **Rol N°88.218-2018**, comparecen Robert Gillmore Landon, Blanca Oddo Beas y Matías Mori Arellano, en representación de Inmobiliaria Nogales SpA, R.U.T N°76.530.526-8; de Inmobiliaria Ecuador Origen S.A., R.U.T N°76.511.397-0; de Inmobiliaria Ecuador S.A., R.U.T N°76.466.247-4; de Constructora Alonso de Córdova Limitada, R.U.T N°76.102.563-5; e Inmobilia S.A., R.U.T N°77.751.400-8, quienes interponen recurso de protección en contra del Dictamen N°27.918, de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República mediante el cual ese organismo “atiende diversas presentaciones que inciden en los dictámenes N°43.367 y N°44.959, ambos de 2017, de este origen, relativos a la aplicación del sistema de agrupamiento de edificación continua en la comuna de Estación Central”.

Explican que las “presentaciones” a que se refiere la Contraloría corresponden a siete documentos ingresados a ese organismo suscritos por distintas personas –ninguna de



las cuales es titular de algún permiso de edificación que el dictamen recurrido ordena invalidar-, documentos que fueron “acumulados” en un solo expediente y unificados en un procedimiento administrativo único, instruido entre cuatro paredes y de espaldas a los interesados, del que solo han tomado conocimiento por la difusión del dictamen en los medios de comunicación. Aducen que, si bien no conocen el detalle de cada una de ellas, ni menos quien aparece suscribiéndolas, según lo indica el mismo dictamen recurrido, estas presentaciones fueron ingresadas por la Municipalidad de Estación Central, por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana y por un conjunto de personas naturales “en representación” de las entidades que se mencionan, cada una de las cuales sostendría lo que indica el escueto resumen que hace de ellas el dictamen recurrido. Especial interés reviste la “presentación” de la Municipalidad de Estación Central, pues en ella se alude a “veintisiete permisos de edificación –observados por la SEREMI en el aludido oficio N°3.660– acogidos al sistema de agrupamiento continuo...” y que según la Municipalidad se encuentran ajustados a derecho, uno de los cuales pertenece a sus representadas, no obstante, lo cual, en el dictamen recurrido la Contraloría ordenara su invalidación.

En el dictamen recurrido, la Contraloría señaló (i) que la emisión de la Circular N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (Circular DDU 313) no constituye un cambio normativo, sino que se trata del ejercicio de una atribución que el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) confiere al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la División de Desarrollo Urbano (DDU), en orden a impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esa Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), mediante circulares; (ii) que entre los caracteres propios de las circulares, la Contraloría subraya su “generalidad” y su “obligatoriedad”; (iii) que la facultad de impartir instrucciones que la ley ha conferido a la DDU comprende la atribución de fijar el sentido y alcance de la LGUC y la OGUC, interpretación que en el caso de la Circular DDU 313 no ha merecido reproche de juridicidad por parte de la Contraloría; y (iv) que tratándose de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la Circular DDU 313 y respecto de edificaciones que contemplaron sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que es deber del municipio dar cumplimiento al Dictamen N°44.959 teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.

Como antecedentes de hecho, consignan que a partir del año 2016 la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU), la DDU y algunas agrupaciones de vecinos de la comuna de Estación Central, formularon reproches jurídicos a una serie de anteproyectos, permisos y modificaciones de permisos otorgados por la DOM de Estación Central, los que supuestamente habrían sido aprobados en contravención a las normas que permiten la edificación continua. El más relevante de estos actos lo constituye la ya mencionada Circular DDU 313, mediante la cual dicha División, en ejercicio de la atribución del artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, impartió instrucciones sobre la aplicación del artículo 1.1.2. de la OGUC



-en la parte correspondiente a la definición de “edificación continua”- y del inciso final del artículo 2.6.1 de la OGUC referente al sistema de agrupamiento “edificación continua”, concluyendo que no es posible que se desarrollen proyectos bajo el sistema de agrupamiento continuo en aquellos casos en que no existe definición de altura máxima en el instrumento de planificación territorial, en tanto no se perfeccione la norma de altura en el IPT respectivo, puesto que en tal caso la norma urbanística estaría incompleta.

Con anterioridad a la dictación de la Circular DDU 313 no existía impedimento alguno para la construcción de esta clase de edificaciones en zonas donde no estuviera regulada la altura máxima de edificación, como es el caso de la comuna de Estación Central, aprobándose una gran cantidad de permisos de edificación de carácter continuo en zonas que no contaban con un IPT que definiera tal altura máxima, pues en razón del tenor literal del inciso final del artículo 2.6.1 de la OGUC se entendía que la altura era de libre determinación. Así lo señaló en reiteradas oportunidades la SEREMI MINVU Metropolitana al ser consultada al respecto; así fue aplicada por diferentes Directores de Obras Municipales y así fueron informados diversos proyectos de esta naturaleza por los revisores independientes.

Posteriormente, la SEREMI MINVU Metropolitana dictó el Ord. N°3.660, de fecha 30 de agosto de 2017, que aplicando la Circular DDU 313, identificó un conjunto de permisos de edificación otorgados por la DOM de Estación Central y declaró que tales permisos como los anteproyectos que le servían como fundamento, eran contrarios a derecho y debían entenderse mal aprobados.

Entre los permisos de edificación expresamente cuestionados en el Ord. N°3.660, se encontraba el de propiedad de sus representadas: **PE N°239-2016 de fecha 07-11-2016**, relativo al predio ubicado en Conde del Maule N°4571, comuna de Estación Central, que cuenta con resolución de aprobación de AP N°31-2015 de fecha 25-06-2015.

Además, su parte es titular de otros permisos de edificación que si bien no se encuentran señalados en el Ord. N°3.660, fueron otorgados en las mismas condiciones, es decir, se trata de proyectos de edificación continua autorizados en la comuna de Estación Central en fecha posterior a la emisión de la Circular DDU 313, pero que cuentan con anteproyectos (AP) aprobados con anterioridad a ella. Estos permisos son:

PE N°171-2015, de fecha 19 de noviembre de 2015 relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4678, comuna de Estación Central, que cuenta con resolución de aprobación de AP N°07-2015 de fecha 16 de febrero de 2015.

PE N°32-2017, de fecha 28 de febrero de 2017 relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°5079, comuna de Estación Central, que cuenta con resolución de aprobación de AP N°07-2016 de fecha 12 de enero de 2016.

PE N°240-2016, de fecha 7 de noviembre de 2016 relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4566, comuna de Estación Central, que cuenta con resolución de aprobación de AP N°32-2015 de fecha 25 de junio de 2015.

En tal contexto, los recurrentes sostienen que por la vía de negarle carácter normativo, el Dictamen N°27.918 de 2018 le otorga a la Circular DDU 313 un efecto retroactivo, que le permite afectar situaciones jurídicas ya consolidadas con anterioridad a



su dictación, que tienen su fundamento en actos administrativos válidos y que gozan de presunción de legalidad, tales como los anteproyectos de edificación aprobados por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Estación Central (DOM) en una fecha anterior al 16 de mayo de 2016, a partir de los cuales fueron otorgados permisos de edificación (PE), que han conferido derechos a sus destinatarios, ingresados al patrimonio de sus titulares, entre los que se encuentran nuestras representadas.

Afirman que el Dictamen N°27.918, de fecha 12 de noviembre de 2018, es un acto ilegal por cuanto infringe el artículo 116, inciso sexto y octavo de la LGUC, y los artículos 1.1.3, 1.4.11, inciso segundo, y 5.1.18, inciso segundo, de la OGUC –los que consagran una institución básica del derecho urbanístico, como es el “congelamiento normativo urbanístico”–, así como las normas que prohíben la retroactividad de los actos administrativos –como es el caso del artículo 52 de la Ley N°19.880–, vulnerando también el principio general de irretroactividad y seguridad jurídica que rige el ordenamiento jurídico. El “congelamiento normativo urbanístico”, a que se refieren los cuerpos normativos precitados, es un principio fundamental del derecho urbanístico que determina que todas las condiciones urbanísticas del Instrumento de Planificación Territorial (IPT) aplicable y de la OGUC consideradas en un anteproyecto de edificación y con las que éste se hubiera aprobado, se mantienen vigentes e inalterables para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante un plazo determinado. Es decir, de este principio emana un verdadero derecho para el solicitante de un permiso de edificación, que cuenta con un anteproyecto aprobado, que se ve completamente vulnerado por el dictamen arbitrario e ilegal de la Contraloría General respecto del cual se recurre.

Sostienen que el Dictamen recurrido también atenta contra uno de los límites que el mismo Órgano Contralor ha reconocido acerca de la aplicación de sus pronunciamientos en cuando al tiempo: la no afectación de situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la emisión del respectivo dictamen. En dicho orden de ideas, la Contraloría ha señalado que, en razón del principio de certeza jurídica, es inadmisibles la aplicación de sus pronunciamientos a situaciones jurídicas ya firmes, por cuanto se podría afectar derechos adquiridos. Citan, entre otros, los Dictámenes N°50.185/2007, N°6.105/2009, N°30.593/2009, N°63.415/2015 y N°11.272/2018. Recogiendo la aplicación de este límite y tratando precisamente acerca de las exigencias contenidas en una nueva normativa urbanística incluida en una Circular de la DDU en relación a los permisos de edificación otorgados con anterioridad a aquella, la misma Contraloría en su Dictamen N°39.735/2000 indicó que *“la aprobación del permiso de edificación N°297, de 1997 – correspondiente al anteproyecto de edificación N°167, del mismo año– dada por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Las Condes, se ha ajustado a la normativa que regula la materia, sin que haya correspondido contar con la participación de un revisor independiente, por cuanto, de acuerdo con la Circular N°1.078, de 1996, de la División de Desarrollo Urbano, en el momento en que ello tuvo lugar, esa exigencia no era obligatoria”*.

En el caso de autos, la Contraloría ha aplicado retroactivamente un nuevo criterio en materia urbanística con grave detrimento de los derechos que, sobre la base de actos



administrativos válidamente emitidos, habían adquirido con anterioridad sus titulares. La CGR califica como contrarios a derecho un conjunto de permisos y aprobaciones en virtud de nuevas interpretaciones, lesionando gravemente los derechos que de ellos emanaban, infringiendo abiertamente lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N°19.880. Por lo demás, este último planteamiento ha sido recogido explícitamente por parte de la misma CGR en su jurisprudencia.

Enfatizan que el acto recurrido de la CGR es ilegal, también por haberse dictado en contravención del principio de contradictoriedad. La emisión del acto recurrido por parte de Contraloría se realizó sin previo emplazamiento de su parte, lo que es particularmente grave si se considera que, con su dictación, se lesionan derechos adquiridos. Tal como ha señalado la Excm. Corte Suprema, la vulneración a las normas del debido proceso establecida en el artículo 19 N°3 de la Constitución, también importa una trasgresión a la igualdad ante la ley, cuya consagración normativa se encuentra en el artículo 19 N°2 de la CPR y que está expresamente amparada por la acción constitucional incoada. Conforme al principio de contradictoriedad, reconocido en el artículo 10 de la Ley N°19.880, los interesados podrán, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, realizar alegaciones y presentar documentos u otros elementos de juicio. Este principio encuentra su consagración en distintas normas contenidas en la Ley N°19.880, destacando las letras a) y f) del artículo 17 y el N°2 del artículo 21. Sus representadas no fueron objeto de emplazamiento para efectuar las alegaciones que en derecho correspondieran, lo que es puntualmente grave ya que poseen derechos adquiridos sobre los permisos de edificación cuya legalidad pone en tela de juicio el Órgano Contralor. El dictamen recurrido se emitió luego de un procedimiento en el que sólo participaron la propia Contraloría, la Municipalidad de Estación Central, el SERVIU y las personas naturales que dedujeron “presentaciones”, sin intervención alguna de sus representadas, las que tampoco contaron con la oportunidad para presentar documentos u otros elementos de juicio, ya que la Contraloría tramitó el procedimiento sin siquiera darle la posibilidad de aportar antecedentes para defender sus derechos legítimamente constituidos. No obstante que Contraloría alude expresamente a “27 permisos de edificación”, que cuestiona y ordena invalidar –uno de los cuales pertenece a sus representadas– no tuvo la diligencia de noticiar a esos titulares de permisos a pesar de conocer su identificación.

Agrega que sus representadas tenían el carácter de interesadas respecto del asunto que se discutía ante la CGR, pero se les privó de toda oportunidad para defender sus derechos que finalmente se ven afectados por la decisión contenida en el acto recurrido. Es probable que la recurrida argumente que la discusión planteada en el presente recurso es un asunto de lato conocimiento. Sin embargo, debe tenerse presente que la Contraloría, previo procedimiento breve y concentrado, emitió un dictamen que afectó gravemente los derechos adquiridos por esta parte, en circunstancias que debió tramitar apropiadamente un procedimiento administrativo que permitiera a todos los interesados efectuar sus alegaciones y defensas, para así dar plena vigencia al principio de contradictoriedad regulado en la Ley N°19.880 y, por consiguiente, realizar la garantía del debido proceso que posee consagración constitucional.



En lo que respecta a la arbitrariedad del dictamen impugnado, destacan que el Órgano Contralor no entrega mayor justificación acerca de su decisión de no calificar la Circular DDU 313 como una norma urbanística, sobre todo considerando que su contenido corresponde a una declaración de voluntad, es de carácter general y su cumplimiento es obligatorio para sus destinatarios. Junto con lo anterior, la CGR tampoco fundamenta en forma apropiada las razones que justifican la aplicación retroactiva de la Circular DDU 313, lesionando derechos adquiridos de su parte, en contravención de sus propios dictámenes en los que precisa que no puede afectar situaciones jurídicas consolidadas. Por lo demás, la tesis sostenida por la Contraloría es incluso contradictoria, ya que en el mismo dictamen recurrido señala justamente que una circular es de carácter general y obligatoria. Por lo tanto, dado que la Circular DDU 313 posee las indicadas características, lo lógico es concluir que su naturaleza corresponda a la de una norma jurídica del ámbito urbanístico, sin embargo, en el dictamen recurrido no es posible apreciar los fundamentos que justifican una conclusión distinta. Además, en segundo término, no se aprecia la fundamentación del Órgano Contralor que permita sustentar su parecer acerca de la aplicación retroactiva de una Circular que posee el carácter de norma, afectando derechos constituidos con anterioridad de acuerdo con lo prescrito por la regulación urbanística.

Añaden que el acto recurrido carece de razonamientos acerca de por qué, en este caso, procede derechamente la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, a diferencia de como lo hace en otros e innumerables casos. Por lo demás, tal como se reseñó al tratar sobre la ilegalidad del acto objeto de impugnación, la CGR en su Dictamen N°39.735/2000 hizo una clara distinción acerca de la aplicación de una Circular de la DDU en cuanto al tiempo, circunscribiéndola exclusivamente hacia el futuro y precisando que no podía afectar permisos de edificación otorgados con anterioridad de la Circular que venía a imponer cambios normativos.

Sostienen que el acto recurrido vulnera la garantía de la igualdad ante la ley, artículo 19 N°2 de la Constitución, pues ha dispuesto, con expreso carácter retroactivo, que los permisos de edificación otorgados bajo los criterios normativos anteriores a la Circular DDU 313 (especialmente las edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo), fueron emitidos en contravención a la regulación aplicable. Dicha interpretación afecta directamente la seguridad jurídica de su parte, pues al respecto el ente fiscalizador ha ordenado a la DOM la invalidación de dichos actos administrativos en consideración de lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880, advirtiendo que la inobservancia importa la infracción de los deberes funcionarios de los servidores públicos involucrados, comprometiendo su responsabilidad administrativa. Esta diferencia deviene en arbitraria para el caso concreto, en tanto la Contraloría no dictamina con efectos retroactivos, atendiendo precisamente al principio de seguridad jurídica; por tanto, lo que dice para sí misma no lo está aplicando respecto de la DDU. Por vía meramente ejemplar destacan que, entre otros dictámenes, la Contraloría ha señalado que *“en resguardo del principio de seguridad jurídica, el nuevo criterio sólo se aplica hacia el futuro, sin afectar las situaciones particulares constituidas durante la vigencia de la doctrina que ha sido*



sustituida por el nuevo pronunciamiento” (Entre otros Dictámenes N°72.479 de 1976, N°20.101 de 2000, N°50.185 de 2007, N°4.168 de 2008 y N°65.125 de 2009). Asimismo, se ha resuelto que *“la inaplicabilidad del nuevo criterio a las situaciones jurídicas ya consolidadas, también ha sido además avalada por la jurisprudencia judicial, agregando a la seguridad jurídica, la eventual afectación de derechos de terceros que importaría extender la reconsideración de la jurisprudencia administrativa hacia el pasado”*. (Corte de Apelaciones de Santiago, 6 de septiembre de 2010, considerando 15° (Rol N°2774-2010, confirmada por la Corte Suprema con fecha 15 de diciembre de 2010, Rol N°6920-2010). La jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema ha resuelto que la vulneración a las normas del debido proceso establecida en el artículo 19 N°3 de la CPR también importa una trasgresión a la igualdad ante la ley, cuya consagración normativa se encuentra en el artículo 19 N°2 de la CPR y que está expresamente amparada por la acción constitucional incoada. De acuerdo con lo anterior, hace presente que la Ley N°19.880 dispone de artículos que recogen expresamente las garantías mínimas antes señaladas, los cuales, no fueron aplicados por la Contraloría en el procedimiento administrativo para la dictación del acto recurrido. En particular señalan los artículos N° 10, 17, 21, 39 y 48.

En el caso concreto, durante el procedimiento administrativo tramitado por la CGR, no consta la apertura de audiencia o al menos de una instancia de información pública a los efectos de que los interesados, entre éstos sus representadas, hicieran valer sus derechos respecto a la solicitud de pronunciamiento. Su parte, en tanto tercera interesada, no fue emplazada de una solicitud de dictamen a instancia particular, careciendo entonces de la oportunidad para incorporar al proceso documentos u otros medios probatorios demostrativos de sus derechos, así como tampoco pudo formular las alegaciones jurídicas respecto a los hechos objeto de la solicitud. Lo anterior da cuenta que la CGR, en evidente trasgresión a la bilateralidad y emplazamiento –elementos componentes del debido proceso–, arribó a una decisión de efectos generales sin dar siquiera traslado a los posibles afectados, quedándose sin los antecedentes que pudieran haber aportado los solicitantes y/o los organismos públicos requeridos. El grado de indefensión para su parte se vio aumentado con el hecho que el acto recurrido no fuera notificado o publicado en la forma que dispone la ley, pues se enteraron a través de la prensa, lo que desde luego menoscaba el acceso a la vía jurisdiccional.

Indican que el acto recurrido vulnera el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, artículo 19 N°3 inciso quinto de la Constitución La jurisprudencia judicial ha señalado que se está ante un caso de comisión especial cuando un órgano adopta una decisión sin observar las garantías mínimas del debido proceso. En efecto, en relación con la ilegalidad previamente desarrollada, la Contraloría se ha convertido en una verdadera comisión especial, por cuanto ha tramitado un procedimiento administrativo sin observar las garantías mínimas de un debido proceso, a saber, emplazar a esta parte –directa interesada en el pronunciamiento– para efectos de aportar documentos o realizar las alegaciones en defensa de sus intereses (falta de contradictorio), así como tampoco notificar



de lo resuelto. Dichas garantías mínimas, como se ha visto, se desarrollan para el caso concreto en la Ley N°19.880.

El acto recurrido vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, artículo 19 N°21 inciso primero de la CPR, porque no permite a su parte mantener o proseguir su actividad económica, la cual consiste en la construcción de edificios para vivienda (departamentos) en virtud de un permiso otorgado previamente, cuyo principal marco normativo legal se encuentra en la LGUC, cuerpo que establece la forma en que debe desarrollarse dicha actividad económica lícita. Es más, el acto que se estima arbitrario o ilegal, introduce importantes limitaciones a la actividad económica con claros efectos retroactivos, las que en definitiva dificultan su ejercicio, pues en invocación de su contenido se ha denegado la concesión de permisos preliminares para la iniciación de obras e instalación de faenas por parte de la DOM de Estación Central, así como también ha generado numerosos problemas con el financiamiento de los proyectos de su parte, basado en el válido sentimiento de desconfianza e incertidumbre que lo resuelto por la CGR ha provocado en el mercado inmobiliario.

A continuación, afirman que el acto recurrido vulnera el derecho de propiedad, artículo 19 N°24 de la CPR, toda vez que tanto los anteproyectos (correspondiendo a los N°31- 2015 -cuestionado por el Of. 3.660 de la SEREMI MINVU-, N°07-2015, N°07-2016 y N°32-2015) como los permisos de edificación (N°239-2016, N°171-2015, N°32-2017 y N°240-2016) generan derechos y efectos que se incorporan al derecho de propiedad de sus representadas, todos bienes incorporales, los cuales dicen relación con la autorización a un propietario de un terreno para urbanizarlo y construirlo. Dichos permisos de edificación constituyen un acto administrativo decisorio y favorable, del cual emanan derechos que se incorporan al patrimonio del solicitante y que en definitiva son una expresión más de las facultades del dominio -*ius aedificandi* o “derecho a construir”- el cual se encuentra desde luego amparado por el artículo 19 N°24 de la CPR. Por su parte, una interpretación o un cambio en la misma, no puede privar al permiso de edificación de sus efectos jurídicos, aquello es contrario a derecho pues trasgrede el principio general de la irretroactividad de las normas jurídicas -el cual en sede administrativa encuentra su recepción en el artículo 52 de la ley N°19.880-, aspecto que se relaciona directamente con el derecho de propiedad, el cual constituye un límite a la retroactividad. Esta regla, recogida también en el artículo 9 del Código Civil, admite muy calificadas excepciones, las cuales solo están permitidas a la ley, pero no así a normas de menor jerarquía, tales como las circulares que emite la DDU. La retroactividad, siempre excepcional, queda entonces sujeta a ciertos requisitos copulativos: (i) no puede afectar derechos adquiridos, especialmente si existe buena fe; (ii) debe establecerse en forma expresa, esto es, la norma debe explicitar su intención de ser retroactiva; (iii) debe interpretarse restrictivamente; (iv) debe establecerse por ley; y (v) no puede vulnerar derechos fundamentales, en tanto límite común establecido para toda actividad del Estado. En tal sentido, se ha escrito que la aplicación retroactiva de una interpretación de la norma urbanística, en general, no cumple con ninguno de los requisitos copulativos necesarios para configurar un efecto retroactivo legítimo.



Señalan, además, que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1° del Auto Acordado, el plazo fatal para deducir esta acción constitucional es de 30 días corridos, los cuales se computan desde *“la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión o, según la naturaleza de éstos, desde que se haya tenido noticias o conocimiento cierto de los mismos, lo que se hará constar en autos”*. Hacen presente que si bien el Dictamen N°27.918 de 2018, tiene como fecha de expedición el día 12 de noviembre de 2018, dicho acto administrativo no fue notificado a su parte, ni menos aún publicado, tomándose conocimiento del mismo solo a través de los medios de comunicación nacionales el día 16 de noviembre de 2018.

Continúan sus alegaciones indicando que tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, han reconocido que el recurso de protección es enteramente procedente respecto de actuaciones u omisiones de la CGR, cualquiera sea la forma o tipo que adopten, lo que incluye desde luego a los dictámenes.

Solicitan tener por interpuesto recurso de protección en contra del Dictamen N°27.918 de 2018, de la Contraloría General de la República, admitirlo a tramitación y, en definitiva, declarar que constituye un acto ilegal y arbitrario que vulnera las garantías establecidas en el artículo 19 de la CPR, en especial las contempladas en los N°2, N°3, N°21 y N°24, disponiendo además las siguientes medidas: ordenar a la Contraloría General de la República que deje sin efecto el Dictamen N°27.918 de 2018, disponer de toda otra medida que la Corte estime conveniente para restablecer el imperio del derecho y dar la debida protección a las afectadas, condenar al recurrido a pagar las costas de esta causa.

Acompañan: Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República; Circular DDU 313, de fecha 16 de mayo de 2016, de la División de Desarrollo Urbano; Oficio Ordinario N°3.660, de fecha 30 de agosto de 2017, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Dictamen N°43367 de fecha 11 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República; Dictamen N°44959, de fecha 28 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República; Resolución de aprobación de Anteproyecto de Edificación N°31-2015 de fecha 25 de junio de 2015 relativo al inmueble ubicado en calle Conde del Maule N°4571-4575-4577, comuna de Estación Central; Permiso de Edificación N°239-2016 de fecha 07 de noviembre de 2016 relativo al inmueble ubicado en calle Conde del Maule N°4571, comuna de Estación Central; Resolución de aprobación de Anteproyecto de Edificación N°07-2015 de fecha 16 de febrero de 2015 relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4678-4680, comuna de Estación Central; Permiso de Edificación N°171-2015 de fecha 19 de noviembre de 2015, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4678, comuna de Estación Central; Resolución de Modificación de Proyecto de Edificación N°84-2017 de fecha 29 de mayo de 2017, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4678, comuna de Estación Central; Resolución de aprobación de Anteproyecto de Edificación N°07-2016 de fecha 12 de enero de 2016, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°5079, comuna de Estación Central; Permiso de Edificación N°32-2017 de fecha 28 de febrero de 2017, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°5079, comuna de Estación Central; Resolución de aprobación de Anteproyecto de Edificación N°32-2015 de



fecha 25 de junio de 2015, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4566-4570, comuna de Estación Central; Permiso de Edificación N°240-2016 de fecha 7 de noviembre de 2016, relativo al inmueble ubicado en Avenida Ecuador N°4566, comuna de Estación Central; Dictamen N°39.735 de fecha 17 de octubre del 2000, de la Contraloría General de la República, acerca del efecto hacia el futuro –y nunca retroactivo– de las circulares que emita la DDU; Sentencia de la Excm. Corte Suprema de fecha 30 de julio de 2018, dictada en causa Rol N°49.911-2016, referida al congelamiento de normas urbanísticas; Copia de la nota de prensa de fecha 8 de diciembre de 2018, del diario “El Mercurio” titulada “Inmobiliarias acusan cese de créditos bancarios y riesgo de quiebras por pugnas con Contraloría”.

Sexto: Que en el **Rol Ingreso Corte N°88.219-2018**, comparecen Robert Gillmore Landon, Blanca Oddo Beas y Matías Mori Arellano, en representación de Marcela Hormazábal Mutis, Alicia Briones Espinosa, Francisco Andrés Santibáñez Esguep, José Humberto Lagos Morales, Carlos Francisco Salas Valdivieso, Carlos Patricio Pérez Acevedo, Mauricio Fuentes Penroz, María Loretto Lizarraga Lizarraga, José Ramiro Castro Pezoa, Mauricio Hernán Farías Molina, todos revisores independientes y de la Asociación Nacional de Revisores Independientes A.G., quienes interponen recurso de protección en contra del Dictamen N°27.918, de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República.

En lo atinente a sus representados, explican que son diez revisores independientes junto con la Asociación Nacional de Revisores Independientes (ANRI), Asociación Gremial integrada por un grupo de estos profesionales cuya actividad se encuentra regulada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ley N°20.071, que Crea y Regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación. Explican que los Revisores Independientes son personas que tienen a su haber un título de arquitecto, ingeniero civil, ingeniero constructor o constructor civil, todas reconocidas profesiones liberales, en las que se requiere además contar con una acreditada trayectoria y conocimientos técnicos en edificación o construcción, así como de la respectiva normativa que rige sobre el particular. La Ley N°20.071, establece un registro dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, administrado desconcentradamente a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de dicha repartición, en el cual deben encontrarse inscritos estos profesionales para poder ejercer las funciones que les asigna la Ley. Cumplen un rol fundamental dentro de la actividad inmobiliaria pues, por una parte, asesoran a las empresas inmobiliarias y/o constructoras en el cumplimiento de las normas de urbanismo y construcción, en un área de la economía regulada por una legislación técnica y compleja y emiten los informes que se requieren para la aprobación de los proyectos en que participen; y, por otra, colaboran con el Director de Obras respectivo en la tarea de supervisar que los proyectos de construcción y sus obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias. El artículo 1.1.2 de la OGUC define “Revisor Independiente” como: *“Profesional competente, con inscripción vigente en el correspondiente Registro de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que verifica e informa al respectivo Director de Obras Municipales que los anteproyectos, proyectos y obras*



cumplen con todas las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. Se entenderá también como tal, la persona jurídica en cuyo objetivo social esté comprendido dicho servicio y que para estos efectos actúe a través de un profesional competente.”

En relación con la presente acción, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116 bis de la LGUC, los propietarios de proyectos que soliciten un permiso de edificación podrán contratar los servicios de los Revisores Independientes con inscripción vigente, con el fin supervisar que los proyectos de construcción y sus obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias, y emitir los informes que se requieran para tales efectos, cuyo contenido se determina en la OGUC. Asimismo, el artículo en su inciso tercero establece un régimen de responsabilidad para estos profesionales, disponiendo que *“serán subsidiariamente responsables al arquitecto que realice el proyecto de arquitectura, en lo relativo a que el proyecto de construcción y sus obras cumplan con todas las normas legales y reglamentarias aplicables a dicho proyecto”*. Finalmente, la norma en su inciso cuarto establece un incentivo pecuniario y procedimental para quienes contraten estos servicios particulares, regulando que los derechos municipales por concepto de permiso de construcción se reducirán en un 30% cuando se acompaña el informe favorable de un revisor independiente, y reduciendo el plazo para que el Director de Obras Municipales (DOM) se pronuncie respecto del permiso a un plazo de 30 días a 15 días.

La Ley N°20.071, por su parte, establece un título de infracciones y sanciones en que pueden incurrir los revisores independientes. En lo atinente, sanciona como infracciones grave y gravísima, respectivamente, las actuaciones consistentes en "emitir un informe en contravención con las normas legales o reglamentarias sobre construcción o las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial aplicables al proyecto, sin comprometer la habitabilidad, la seguridad o la salubridad de las edificaciones" y "emitir un informe en contravención con las normas legales o reglamentarias sobre construcción y/o las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial aplicables al proyecto, comprometiéndola habitabilidad, la seguridad o la salubridad de las edificaciones", al tenor de sus artículos 8, letra d) y 9, letra e). Se establecen como sanciones para tales infracciones la suspensión del Registro, hasta por el plazo de un año y la suspensión de entre uno y tres años, o la eliminación del Registro respectivamente. Por tanto, se observa que los revisores independientes cumplen un rol determinante en el otorgamiento de permisos de edificación y su función se relaciona precisamente con la certificación del cumplimiento normativo urbanístico de proyectos de edificación sometidos a su revisión, tarea que realizan aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes al momento de la presentación del anteproyecto, si lo hay, o del permiso de edificación en aquellos casos en que no existe un anteproyecto previo, conforme con la normativa de la LGUC y OGUC vigente que se revisará más adelante.” Los revisores independientes cumplen un rol determinante en el otorgamiento de permisos de edificación, puesto que el artículo 116 bis de la LGUC establece la posibilidad de que los propietarios que soliciten un permiso de edificación contraten a un revisor independiente, quienes deberán supervisar que los proyectos de construcción y sus obras cumplan con las disposiciones legales y



reglamentarias, y emitir los informes que se requieran para tales efectos. En tal caso se establece un beneficio de reducción de los derechos municipales que se pagan por concepto de permisos de construcción. Los servicios de revisores independientes son ampliamente requeridos en proyectos de edificios de grandes dimensiones (además de que resulta obligatoria su participación en el otorgamiento de permisos de edificios de uso público), como son los aprobados en la comuna de Estación Central que se han visto directamente afectados por el Dictamen N°27.918, habiendo sido informados tales permisos emitidos presuntamente en contravención a la normativa aplicable por revisores que concurren en este acto o que forman parte de la ANRI.

En cuanto a las ilegalidades y arbitrariedad del acto impugnado, los recurrentes repiten en similares términos los argumentos latamente desarrollados en el considerando previo relativo al Recurso de Protección Rol N°88.218-2018, en el cual comparecen los mismos profesionales individualizados en el primer párrafo de este considerando.

Respecto de las garantías conculcadas, invocan la consagrada en el N°2 del artículo 19 de la CPR, la cual se ha trasgredido pues el acto recurrido ha dispuesto, con expreso carácter retroactivo, que los permisos de edificación otorgados bajo los criterios normativos anteriores a la Circular DDU 313 (especialmente las edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo), fueron emitidos en contravención a la regulación aplicable. Dicha interpretación afecta directamente la seguridad jurídica de su parte, puesto que, al modificar el principio de irretroactividad de las normas urbanísticas, respecto de las cuales sus representados certifican su cumplimiento, hace una diferencia injustificada respecto de estos colaboradores. Esta diferencia deviene en arbitraria para el caso concreto, en tanto la Contraloría General no dictamina con efectos retroactivos, atendiendo precisamente al principio de seguridad jurídica; por tanto, lo que dice para sí misma no lo está aplicando respecto de la DDU.

Añaden que la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ha resuelto que la vulneración a las normas del debido proceso establecida en el artículo 19 N°3 de la CPR también importa una trasgresión a la igualdad ante la ley, cuya consagración normativa encontramos en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política y que está expresamente amparada por la acción constitucional incoada. La doctrina nacional concuerda con la anterior jurisprudencia, en tanto la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19 N°3) es una más de las manifestaciones de la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2) que existen a lo largo del catálogo de garantías, derechos y libertades que establece el artículo 19 de la CPR. Estas garantías mínimas también se aplican respecto de los procedimientos administrativos y así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, señalándose además que, para el cumplimiento del debido proceso administrativo, es suficiente aplicar las disposiciones establecidas en la Ley N°19.880.

Hacen presente que la Ley N°19.880 dispone de artículos que recogen expresamente las garantías mínimas señaladas, los cuales, no fueron aplicados por la Contraloría en el procedimiento administrativo para la dictación del acto recurrido. En particular señalan los artículos 10, 17, 21, 39 y 48.



En el caso concreto, durante el procedimiento administrativo tramitado por la CGR, no consta la apertura de audiencia o al menos de una instancia de información pública a los efectos de que los interesados, entre éstos sus representados de la oportunidad para incorporar al proceso documentos u otros medios probatorios demostrativos de sus derechos, así como tampoco pudo formular las alegaciones jurídicas respecto a los hechos objeto de la solicitud. Lo anterior da cuenta que la CGR, en evidente trasgresión a la bilateralidad y emplazamiento –elementos componentes del debido proceso–, arribó a una decisión de efectos generales sin dar siquiera traslado a los posibles afectados, quedándose con los antecedentes que pudieran haber aportado los solicitantes y/o los organismos públicos requeridos. El grado de indefensión se vio aumentado con el hecho de que el acto recurrido no fuera notificado o publicado en la forma que dispone la ley, pues se enteraron a través de la prensa, lo que desde luego menoscaba el acceso a la vía jurisdiccional.

El acto recurrido vulnera el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales (artículo 19 N°3 inciso quinto de la CPR), en relación con la ilegalidad ya desarrollada. La CGR se ha convertido en una verdadera comisión especial, por cuanto ha tramitado un procedimiento administrativo sin observar las garantías mínimas de un debido proceso, a saber, emplazar a su parte –directa interesada en el pronunciamiento– para efectos de aportar documentos o realizar las alegaciones en defensa de sus intereses (falta de contradictorio), así como tampoco notificar de lo resuelto. Dichas garantías mínimas se desarrollan para el caso concreto en la Ley N°19.880.

El acto recurrido vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica lícita (artículo 19 N°21 inciso primero de la CPR), en el caso concreto, el acto impugnado no permite a sus representados mantener o proseguir su actividad económica, la cual consiste en la supervisión del cumplimiento legal y reglamentario de proyectos de edificación y sus obras mediante la emisión de informes favorables, cuyo principal marco normativo legal se encuentra en la LGUC y la Ley N°20.071, cuerpos que establecen la forma en que debe desarrollarse dicha actividad económica lícita. El acto que se estima arbitrario o ilegal, cuyo rango normativo es inferior a la ley, introduce importantes limitaciones a la actividad económica, puesto que, en abierta contravención a diversas normas vigentes, ha establecido un nuevo criterio al que deben ceñirse los revisores independientes al momento de informar los proyectos de edificación. El dictamen tiene como consecuencia para sus representados: exponerse a que la SEREMI MINVU lleve a cabo procedimientos sancionatorios e imponga sanciones tales como cancelación del registro de revisores en caso de que hayan informado favorablemente un proyecto con sistema de agrupamiento de edificación continua en una zona en que no se encontraba regulada la altura máxima de edificación, aun cuando contase con anteproyecto aprobado con anterioridad a la emisión de la Circular DDU 313.

Afirman que dicha autoridad ha iniciado ya procedimientos de sanción contra sus representados, habiéndose decretado el sobreseimiento de seis de ellos por prescripción de la presunta infracción y encontrándose pendiente la resolución de los procedimientos iniciados en contra de don José Ramiro Castro Pezoa, doña Alicia Briones Espinosa, y doña



Loretto Larrizaga. En todos estos casos han debido invertir tiempo y recursos en defender su labor, cometida con estricto apego al derecho vigente.

Aducen, además, vulneración del derecho a la defensa de sus representados en los procedimientos sancionatorios pendientes de resolución, ya que los dictámenes resultan vinculantes para la administración, por lo que la SEREMI MINVU deberá aplicar el criterio antijurídico de Órgano Contralor que determinó infracción a la normativa aplicable en el otorgamiento de permisos de edificación continua en la comuna de Estación Central. El Dictamen les trae como consecuencias, exponerse a la persecución de responsabilidades por parte de las titulares de los permisos informados favorablemente en contravención al dictamen –aunque conforme con la normativa aplicable–, en razón de lo dispuesto en el artículo 116 bis de la LGUC que determina la responsabilidad subsidiaria de los revisores independientes con el arquitecto que realice el proyecto de arquitectura, en lo relativo a que el proyecto de construcción y sus obras cumplan con todas las normas legales y reglamentarias aplicables; total falta de certeza sobre la normativa que deberá aplicarse en el futuro al momento de emitir los informes favorables, en circunstancias que la ley procuró garantizar dicha estabilidad o invariabilidad normativa urbanística, tanto para el que ejerce la actividad económica inmobiliaria, como para los profesionales que colaboran en dicha actividad. Además, vuelve innecesaria la labor de los revisores independientes, ya que la certificación de cumplimiento normativo se podrá ver cuestionada por las autoridades sectoriales implicadas en la aprobación de permisos de edificación (Directores de Obras, SEREMI MINVU, DDU y la misma CGR) en cualquier momento en base a la dictación de una nueva Circular DDU, quitando la seguridad mínima que se requiere para el desarrollo de la actividad económica ejercida por nuestros representados. Además, al afectar la actividad inmobiliaria en general, por la denegación de la DOM de Estación Central de permisos preliminares de obra e instalación de faena y el financiamiento de los proyectos en curso, se afecta las actividades anexas a ella, e incluso la actividad profesional de los Directores de Obras Municipales que se han visto seriamente cuestionados y afectados por el dictamen de la Contraloría, según se expone en nota de prensa del diario “El Mercurio” que acompañan.

Solicitan declarar que el Dictamen N°27.918 de 2018 constituye un acto ilegal y arbitrario que vulnera las garantías establecidas en el artículo 19 de la CPR, en especial las contempladas en los N°2, N°3, N°21 y N°24, disponiendo además las siguientes medidas: ordenar a la Contraloría General de la República que deje sin efecto el Dictamen N°27.918 de 2018, disponer de toda otra medida que la Corte estime conveniente para restablecer el imperio del derecho y dar la debida protección a esta parte afectada y condenar al recurrido a pagar las costas de esta causa.

Acompañan: Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República; Circular DDU 313, de fecha 16 de mayo de 2016, de la División de Desarrollo Urbano; Oficio Ordinario N°3.660 de fecha 30 de agosto de 2017, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Dictamen N°43367 de fecha 11 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República; Dictamen N°44959 de fecha 28 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la



República; Dictamen N°39.735, de fecha 17 de octubre del 2000, de la Contraloría General de la República, acerca del efecto hacia el futuro –y nunca retroactivo– de las circulares que emita la DDU; Sentencia de la Excma. Corte Suprema de fecha 30 de julio de 2018, dictada en causa rol N°49.911–2016, referida al congelamiento de normas urbanísticas. Copia de la nota de prensa de fecha 8 de diciembre de 2018, del diario “El Mercurio” titulada “Inmobiliarias acusan cese de créditos bancarios y riesgo de quiebras por pugnas con Contraloría”.

Séptimo: Que por resolución de 17 de diciembre de 2018, la Sala Tramitadora de esta Corte, atendido el mérito de los antecedentes tenidos a la vista y por reunirse en la especie los presupuestos del numeral 13 del Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre tramitación del Recurso de Protección, ordenó acumular los ingresos Rol N°88.161–2018, N°88.170–2018, N°88.186–2018, N°88.218–2018 y N°88.219–2018 al Recurso de Protección Rol N°88.101–2018 y, atendido el mérito de los antecedentes del presente recurso y los autos Rol N°88.019–2018, de los que aparecen que dichas causas se han seguido por hechos semejantes, y por economía procesal a fin de evitar decisiones contradictorias, ordenó proceder a la vista del recurso de protección mencionado y del presente, uno en pos del otro, a contar del más antiguo.

Octavo: Que Patricio Herman Rodríguez por sí y en representación de la Fundación Defendamos la Ciudad, se hizo parte en el recurso, aduciendo que el Dictamen N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018 de la CGR y el Dictamen N°44.959 de 2017 se emitieron por solicitudes de la Fundación Defendamos la Ciudad.

Noveno: Que Alejandro Verdugo Reyes, por sí y en representación de la Agrupación de Defensa Barrios de Estación Central y Marcela Véliz Rivera en representación del Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central, se hicieron parte en el recurso, fundados en que el Dictamen N°27.918 de 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República y el Dictamen N°44.959 de 2017, se emitieron por solicitudes de la Agrupación de Defensa de Barrios de Estación Central y del Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central.

Décimo: Que se hizo parte en el recurso como tercero interesado María Jesús Navarro, en representación de Constructora Ingevec S.A., R.U.T. N°89.853.600–9. Expone que el acto recurrido, Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República, también afecta directamente a su representada, respecto de las garantías contempladas en los numerales N°2, N°21 y N°24 del artículo 19 de la Constitución.

Pide se declare el acto recurrido como ilegal y arbitrario, y vulneratorio de las garantías cuyo imperio busca restablecer la acción constitucional incoada.

Explica que Ingevec S.A es una empresa chilena de vasta experiencia en la industria de la construcción, operando desde el año 1983, y que se especializa en la construcción de obras de edificación, incluyendo conjuntos y edificios habitacionales, edificios de oficinas, supermercados, obras civiles, etc. El acto recurrido ha afectado directamente a Ingevec al impactar, a su vez, **al Permiso de Edificación N°32–2017, de fecha 28 de febrero de 2017, otorgado a Inmobiliaria Ecuador S.A.** para efectos de construir un edificio de



departamentos ubicado en Avenida Ecuador N°5079, el cual fue denominado como “Edificio Núcleo”, construcción que está siendo realizada por Ingevec.

Añade que actualmente el Dirección de Obras Municipales de Estación Central, en virtud de lo ordenando en el Dictamen de la CGR recurrido, ha iniciado un procedimiento invalidatorio contra el referido Permiso de Edificación N°32-2017 y sus modificaciones, mediante Resolución N°23/2018 de la DOM de Estación Central, de 17 de diciembre de 2018, notificada a la titular del permiso con fecha 20 de diciembre de 2018.

Sostiene que, en concreto, el dictamen perjudica directamente los derechos de Ingevec al poner en riesgo, comprometer y dificultar la ejecución del contrato de construcción a suma alzada suscrito con Inmobiliaria Ecuador S.A. para la construcción del Edificio Núcleo. El contrato fue suscrito con fecha 14 de julio de 2017, fijándose en la cláusula quinta como monto del precio del contrato la suma 355.168,16 unidades de fomento. Este monto, por acuerdo entre las partes, fue posteriormente modificado y reducido a la suma de 331.932,86 unidades de fomento, IVA incluido. Lo anterior se traduce en que el monto del precio del contrato era aproximadamente \$8.330 millones de pesos, con una utilidad proyectada para Ingevec (sin incluir obras adicionales, extraordinarias u otros conceptos originados durante el transcurso de la obra que pudieran hacer aumentar este monto) de \$1.038 millones de pesos aproximadamente. El inicio de la construcción ocurrió el día 18 de agosto de 2017 y se encontraba proyectado el término de la obra el día 1 de septiembre de 2019. A la fecha, la construcción del Edificio Núcleo tiene un avance aproximado del 63,58%. Lo anterior se traduce en que conceptualmente (ya que ello solo se puede determinar al momento de concluir la obra) se habría obtenido, a la fecha, una utilidad cercana los \$610 millones de pesos. Con motivo de la paralización de las obras producto del dictamen Ingevec dejará de obtener, a lo menos, la suma de \$422 millones de pesos aproximadamente.

Agrega que con motivo de la construcción de la obra Ingevec ya ha debido incurrir (y seguirá incurriendo) en una serie de enormes gastos necesarios para la construcción de la misma, tales como la contratación de trabajadores, compra y arriendo de maquinarias, compra de materiales, resguardo de las instalaciones, gastos generales, pagos a subcontratistas (a la fecha superan los \$1.700 millones) etc., todos los cuales podrían finalmente no ser pagados por la inmobiliaria si la obra no continua. Lo anterior no sólo afectará a Ingevec sino que también afecta injustamente a sus trabajadores que actualmente desarrollan labores en la obra, los que superan los 70 y que en este momento ven en riesgo su fuente laboral.

Sin embargo, no solo Ingevec se verá perjudicado en sus derechos, sino que también lo serán sus subcontratistas (y sus respectivos trabajadores) quienes, al igual que la constructora, han emprendido sus labores en la obra de buena fe al momento de suscribir sus respectivos contratos. En este sentido, Ingevec tiene una relación contractual con casi 50 subcontratistas que realizan o realizarán labores en la obra conforme a la planificación actual, la cual reiteramos se ha visto paralizada producto del dictamen. Los referidos subcontratos involucran en su totalidad, a lo menos, la suma de \$3.500 millones de pesos, encontrándose pendiente de facturar (por estar pendiente las respectivas obras) y



pagar aproximadamente el 50% de dicho monto, es decir, \$1.750 millones de pesos. A modo ilustrativo, señala que los trabajadores de subcontratistas afectados por la paralización de las obras superan los 130. Finalmente, no es menor el hecho de que el dictamen no solo causará los efectos señalados anteriormente, sino que también se encuentra causando perjuicios actualmente. En efecto, mientras dure la paralización e incertidumbre Ingevec debe seguir costearo la mantención y resguardo de las obras, incurriendo en ingentes costos diariamente para ello.

Afirma que el dictamen recurrido contraviene normas legales y reglamentarias que consagran el denominado congelamiento normativo urbanístico, pretende desconocer la garantía que asegura el marco regulatorio por el cual se regirá una solicitud de aprobación de un anteproyecto o de un permiso, asignándole efectos retroactivos a la Circular DDU 313, la que, como consecuencia del dictamen impugnado, debió ser aplicada por el DOM a permisos que se basaron en anteproyectos aprobados antes de su dictación, en clara contravención de lo dispuesto en el artículo 116 incisos sexto y octavo de la LGUC, y en los artículos 1.1.3, 1.4.11, inciso 2°, y 5.1.18, inciso 2°, de la OGUC. Estas normas conforman lo que en esta materia se denomina el “congelamiento normativo urbanístico”. El congelamiento normativo posee su consagración en el inciso sexto del artículo 116 de la LGUC y corresponde al derecho para el propietario de mantener el marco regulatorio vigente al momento de presentar la solicitud de aprobación de un anteproyecto o la solicitud de un permiso de edificación de modo de no verse afectado ante un cambio de la normativa urbanística. Ingevec tuvo en consideración la garantía de los permisionarios contra los cambios de reglamentación, la estabilidad y certeza jurídica que envuelve a los permisos de edificación, por lo que suscribió diversos contratos para efectuar la construcción de las obras que le fueron encomendadas.

Agrega que el dictamen recurrido afecta situaciones jurídicas consolidadas y traspassa el límite de la potestad dictaminante reconocida por la misma CGR. También atenta contra uno de los límites que la misma CGR ha reconocido para el ejercicio de su potestad dictaminante y la aplicación de sus pronunciamientos en cuanto al tiempo: la no afectación de situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la emisión del respectivo dictamen.

En todo caso, la imposibilidad de aplicar una Circular de la administración a permisos otorgados de acuerdo con anteproyectos aprobados con anterioridad a su dictación no es más que la aplicación del mandato legal contenido en el artículo 52 de la Ley N°19.880, que establece que los “*actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros*”. En el caso del Acto Recurrido, la CGR concluye que para ajustarse a derecho los permisos cuya juricidad cuestiona, el DOM debía aplicar retroactivamente el nuevo criterio del MINVU con grave detrimento de los derechos que, sobre la base de actos administrativos válidamente emitidos, habían adquirido con anterioridad sus titulares. La CGR calificó como contrarios a derecho un conjunto de permisos y aprobaciones en virtud de nuevas interpretaciones, lesionando gravemente los derechos que de ellos emanaban, infringiendo abiertamente lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N°19.880, y en el caso particular de su parte alcanza al contrato de construcción de obras del Edificio Núcleo que



QFXXLFWZV

hoy se encuentra en ejecución y que tuvo como antecedente inmediato dichos actos administrativos, esto sin perjuicio de existir el riesgo cierto que este dictamen pueda afectar a otras obras de Ingevec, lo que no pueden descartar.

Funda la arbitrariedad del acto recurrido en que no efectúa justificación alguna que valide la afectación de derechos adquiridos con anterioridad a la dictación de la Circular DDU 313, lo que necesariamente deviene en un acto arbitrario. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N°19.880, en el inciso segundo del artículo 11 y el inciso cuarto del artículo 41, todos los actos deben encontrarse motivados. No se aprecian las razones de la CGR para descartar que lo dispuesto en la Circular DDU 313 corresponde a un cambio normativo, calificándola únicamente como una interpretación de la ley y con ello evitar ceñirse al artículo 1.1.3. de la OGUC que establece: *"Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las Direcciones de Obras Municipales serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso"*. Este acto administrativo de la DDU posee todas las características propias de una norma jurídica, al contener una declaración de voluntad de la autoridad, al ser de aplicación general, al tener un carácter obligatorio para sus destinatarios y al disponer la ley su publicación (art. 4° LGUC). La Ley N°19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, contempla la posibilidad de que actos administrativos contengan normas de general aplicación, como en este caso, la DDU 313 que establece una prohibición general para edificar con fachada continua si no existe la norma de altura máxima en circunstancia de que este tipo de edificaciones fue autorizado por décadas en nuestro país sin esta exigencia de altura. Aun en el caso que se estime que la Circular DDU 313 no puede entenderse como un cambio normativo, esta interpretación administrativa dispuso un nuevo alcance de las normas sobre edificación continua, exigiendo sólo a partir de la publicación de la circular la determinación de la altura para que proceda este tipo de agrupamiento. El nuevo criterio, expresado en la Circular DDU 313, solo puede ser aplicado a las solicitudes de aprobación de anteproyecto presentadas con posterioridad a su publicación y no puede afectar a los permisos que se solicitaron al amparo de anteproyectos a los cuales no correspondía aplicar el nuevo criterio interpretativo de la circular.

El acto recurrido vulnera la garantía de la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2 de la CPR), pues ha dispuesto, con carácter retroactivo, que los permisos de edificación otorgados bajo los criterios normativos anteriores a la Circular DDU 313 (específicamente las edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo), fueron emitidos en contravención a la regulación aplicable. Dicha interpretación afecta directamente a Ingevec al verse afectado por nuevos criterios interpretativos de las normas de edificación, criterios que para otras situaciones similares la CGR ha sostenido que sólo rigen para el futuro. Así lo ha venido haciendo en relación con los demás actores de esta industria, por lo que, al modificar el principio de irretroactividad de las normas urbanísticas se hace una diferencia injustificada respecto de nuestra Constructora. Esta diferencia deviene en arbitraria para el caso concreto, en tanto la CGR no dictamina para otros ciudadanos con efecto retroactivo, atendiendo precisamente al principio de seguridad jurídica; por tanto, lo



que dice para sí misma no lo está aplicando respecto de la DDU en cuestión, señalando que el permiso de edificación que le otorgaron a su mandante se habría obtenido en contravención al ordenamiento jurídico.

En definitiva, se observa que la CGR establece que sus propios pronunciamientos obligatorios y de carácter general rigen hacia futuro, por tanto, carece de razón y trasgrede la prohibición para las autoridades de hacer diferencias arbitrarias en tanto dispone para este caso una regla en sentido absolutamente contrario a su doctrina anterior.

Alega también, que el acto recurrido vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica lícita (artículo 19 N°21 inciso primero de la CPR) porque perturba a su parte de mantener o proseguir su actividad económica, la cual consiste en la construcción de edificios para vivienda en virtud de contratos de construcción de obra suscritos a partir de un permiso otorgado previamente, cuyo principal marco normativo legal se encuentra en la LGUC, cuerpo que establece la forma en que debe desarrollarse dicha actividad económica lícita. Es más, el dictamen introduce importantes limitaciones a la actividad económica con claros efectos retroactivos, las que en definitiva dificultan su ejercicio, pues en invocación de su contenido la DOM se ha denegado la concesión de permisos preliminares para la iniciación de obras e instalación de faena, así como también ha generado numerosos problemas con el financiamiento de los proyectos de esta parte, basado en el válido sentimiento de desconfianza e incertidumbre que lo resuelto por la CGR ha provocado en el mercado inmobiliario.

El acto recurrido vulnera el derecho de propiedad (artículo 19 N°24 de la CPR). Explica que los permisos de edificación cuestionados en el acto recurrido constituyen los antecedentes inmediatos que dieron origen a una serie de contratos de construcción, afectando específicamente el citado contrato suscrito entre Ingevec e Inmobiliaria Ecuador S.A. con fecha 14 de julio de 2017. El contrato en cuestión significa para la Constructora una utilidad estimada de, a lo menos, \$1.038 millones de pesos. Al respecto, la obtención de dicha utilidad supone la ejecución de la totalidad de las obras comprometidas, de modo que generan derechos y efectos que se incorporan a su patrimonio, todos bienes incorporeales, los cuales dicen relación con la retribución que realiza el propietario del permiso de edificación a un tercero para que urbanice y construya sobre un terreno. El mencionado contrato ha dado origen a derechos que poseen amparo por la garantía contenida en el artículo 19 N°24 de la CPR. La retroactividad es siempre excepcional, y sujeta a ciertos requisitos copulativos: (i) no puede afectar derechos adquiridos, especialmente si concurre buena fe; (ii) debe establecerse en forma expresa, esto es, la norma debe explicitar su intención de ser retroactiva; (iii) debe interpretarse restrictivamente; (iv) debe establecerse por ley; y (v) no puede vulnerar derechos fundamentales, en tanto límite común establecido para toda actividad del Estado. En tal sentido, se ha escrito que la aplicación retroactiva de una interpretación de la norma urbanística, en general, no cumple con ninguno de los requisitos copulativos necesarios para configurar un efecto retroactivo legítimo. Sólo el legislador puede establecer limitaciones a la propiedad, las que siempre derivan de su función social, y por su parte, se establece que sólo en muy calificados casos puede incluso privarla, pero siempre por causa



de utilidad pública o del interés nacional. De igual modo, la retroactividad de las normas siempre será algo excepcional y sólo permitida al legislador.

En mérito de lo expuesto, solicita declarar que el Dictamen N°27.918, de 2018, de la CGR, constituye un acto ilegal y arbitrario que vulnera las garantías establecidas en los N°2, N°21 y N°24 del artículo 19 de la CPR, y ordenar a la CGR que lo deje sin efecto, disponer de toda otra medida que estime conveniente para restablecer el imperio del derecho y dar la debida protección a esta parte afectada. Finalmente pide condenar al recurrido a pagar las costas de esta causa.

Undécimo: Que como tercero interesado se hizo parte en el recurso Daniel Lagos Sandoval, en representación de EuroConstructora SpA, R.U.T. N°99.586.830-K. Aduce que en la presente causa se encuentran acumulados varios recursos de protección deducidos en contra de la Contraloría General de la República, fundados en que por medio de su Dictamen N°27.918, de 12 de noviembre de 2018, amenaza y perturba las garantías constitucionales que, en cada caso, indican los recurrentes.

Afirma que el acto recurrido afecta directamente a su representada en su derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, y su derecho de propiedad, garantías consagradas en el artículo 19 N°21 y N°24 respectivamente de la Carta Fundamental, ya que, en conformidad a lo ordenado en el dictamen recurrido, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, **inició procedimientos invalidatorios en contra de los permisos de edificación N°97-2016 y N°122-2016.** Los aludidos permisos fueron otorgados a Eurocorp Dos S.A., y es su representada la encargada de ejecutar las obras a que se refieren dichos permisos de edificación por lo que, en definitiva, el acto recurrido impide la ejecución de las obras encargas a esta parte, afectando las garantías constitucionales antes indicadas. En consecuencia, es evidente que lo que se resuelva en estos autos podría afectar los derechos otorgados en los permisos de edificación en virtud de los cuales mi representada debe ejecutar las obras a que ellos se refieren, cuestión que acredita el interés actual que tiene en el resultado del presente recurso de protección.

Duodécimo: Que Patricio Donoso Tagle en su calidad de Presidente y Rene Lardinois Medina, como Gerente General Interino, ambos en representación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G., se hicieron parte en el presente recurso como tercero interesado y directamente afectado por las resoluciones que se dicten.

Explican que la Cámara Chilena de la Construcción es afectada y tiene un doble interés actual y propio en la acción de protección de autos. Ambos intereses se derivan de sus Estatutos y de su objeto social encomendado bajo las normas del Decreto Ley de Asociaciones Gremiales, DL N°2.757 de 1979, confrontados con el petitorio de este recurso de protección, como se detallará.

Se refieren expresamente a los Permisos de Edificación N°15-2017, N°273-2016, N°97-2016, N°122-2016, N°53-2017, N°239-2016, N°171-2015, N°32-2017 y N°240-2016, todos pertenecientes a empresas asociadas a la Cámara Chilena de la Construcción AG.



Indican como interés actual y propio de la Cámara, que el dictamen promueve una teoría general en torno a la aplicación retroactiva de una norma interpretativa –como lo es la DDU 313– que, de acogerse, agrega inequívoca inestabilidad a la actividad de todos los asociados a este gremio.

Sostienen que no es inocuo que un dictamen de la Contraloría General de la República declare que estos permisos " *fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable*". Así, la declaración contenida en el Dictamen N°27.918 ha puesto a los proyectos inmobiliarios en una situación de incertidumbre respecto de la vigencia y validez del acto originario actualmente vigente, tanto respecto de procedimientos futuros que cuestionen su validez, como de la eventual recepción definitiva de la obra o del cumplimiento de contratos referidos a ella. Así, el dictamen y su eventual reconocimiento constituyen un factor de cambio, de alteración de la práctica común jurisdiccional en el desempeño de la actividad en el mundo de la construcción, el cual tiene como uno de sus elementos básicos la posibilidad de levantar edificaciones en base a los anteproyectos y permisos emitidos por las Direcciones de Obras Municipales. De este modo, cualquier refrendo jurisdiccional a dicho actuar tiene una incidencia directa en la práctica adecuada de las actividades de la construcción y puede llevar incluso a la consolidación de dicho proceder en nuestro ordenamiento jurídico. Así, lo que aquí se discute tiene efectos y ramificaciones directas en la actividad de la construcción para todos los actores del sector, así como en los principios legales y garantías fundamentales que rigen en la materia.

Agregan que en 66 años de existencia, la Cámara ha sido un actor fundamental en el impulso al sector de la construcción, promoviendo y defendiendo el respeto a principios del ordenamiento jurídico, consagrados en la Constitución Política de la República, que son fundamentales para el rubro y los trabajadores que se desempeñan en él, tales como la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2 CPR), la libre iniciativa en materia económica (artículo 19 N° 21 CPR), la libertad de trabajo y su protección (artículo 19 N°16 CPR), el debido proceso en la tramitación de procedimientos judiciales y administrativos, en particular para la resolución de disputas y obtención de permisos en materia urbanística (artículo 19 N°3 CPR), así como la certeza jurídica y estabilidad de los derechos adquiridos (artículo 19 N°24 CPR). De este modo, los pronunciamientos judiciales que precisen, desarrollen o den contenido a estas normas constitucionales, impactan sensiblemente en el desempeño mismo de la actividad de la construcción, y, por consiguiente, en los derechos constitucionales de cada uno de los asociados que conforman y se agrupan en la Cámara.

También indican como interés actual y propio de la Cámara (CChC), que le corresponde velar "por los intereses generales de sus asociados" y los recurrentes son asociados a la Cámara. Tal como lo dispone el artículo 5 letra a) de sus Estatutos, la CChC tiene una obligación propia como persona jurídica, consistente en velar "*por los intereses generales de sus asociados*". Esta obligación es una aplicación directa del precepto del artículo 1 del DL N°2.757, que considera que los fines de dichas



asociaciones comprenden *"la protección de las actividades que les son comunes"* a sus miembros. También se afecta directamente a la generalidad de los miembros de la Cámara, pues los criterios del dictamen recurrido provocan necesaria incerteza jurídica respecto de la estabilidad de las normas y criterios urbanísticos. De este modo, para proteger las actividades comunes y los intereses generales de sus miembros, la CChC como asociación gremial tiene interés directo en el resultado de las presentes causas acumuladas.

Décimo Tercero: Que comparece Arturo Fernandois Vöhringer, en representación de Inmobiliaria Placilla SpA, R.U.T. N°76.532.530-7, como tercero interesado y directamente afectado por las resoluciones que se dicten en esta causa.

Explica que el caso de su representada es especialmente grave y lesivo de los derechos y garantías constitucionales amparados por la acción de protección, considerando que el **Permiso de Edificación N°77-2017** de que es titular, fue invalidado mediante la dictación de la Resolución DOM N°19-2/2019, invalidación fundada única y exclusivamente en la orden imperativa contenida en el Dictamen N°27.918. Dicho acto invalidatorio se dictó pese a que la Ilustre Municipalidad de Estación Central confirmó una y otra vez su validez y vigencia, mediante la dictación sucesiva de otros actos administrativos de carácter autorizador, todos ellos tendientes a permitir la construcción del proyecto de mi representada. Durante el año 2017, la DOM emitió las siguientes autorizaciones administrativas: autorización de obras preliminares y/o demolición N°30-2017, de 10 de abril de 2017 que autoriza la demolición total de una superficie de 992,88 m² para el predio ubicado en calle Placilla N°134; (ii) autorización de obras preliminares y/o demolición N°56-2017, de 29 de agosto de 2017 que autoriza la instalación de faenas para el predio ubicado en calle Placilla N°134; (iii) autorización de obras preliminares y/o demolición N°78-2017, de 19 de octubre de 2017 que autoriza la realización de excavaciones, entibaciones y/o socializado para el predio ubicado en calle Placilla N°134.

Enfatiza que, por la instrucción contenida en el dictamen, su representada ha quedado absolutamente despojada del título jurídico que la habilitaba para construir la obra nueva consistente en un edificio de mediana escala residencial con 12 pisos de altura, 298 departamentos y 53 estacionamientos, ubicado en la calle Placilla N°134 de la comuna de Estación Central. El Permiso N°77/2017 se funda en los Certificados de Informaciones Previas N° IPB-253, de fecha 26 de junio de 2015, N° IPB-453 e IPB-469, de 13 de octubre de 2015, N° IPB-478 e IPB-47916, de 16 octubre de 2015 y N° IPB-53810 de 10 noviembre de 2015, y en la Resolución de Aprobación de Anteproyecto de Edificación N°22-2016, de 26 de abril de 2016, todos emitidos por la Dirección de Obras Municipales. Precisamente, al amparo de este anteproyecto aprobado, mi representada solicitó con fecha 16 de septiembre de 2016 la emisión del respectivo Permiso de Edificación (ingreso N° 2381-2016). El proyecto aprobado por el Permiso de Edificación N°77-2017, emitido en conformidad a los certificados de informaciones previas y anteproyecto aprobado referidos: es el edificio de mediana escala residencial de menor altura del sector (considera 12 pisos), fue diseñado para insertarse armónicamente en el barrio, pues su cercanía con el metro (se ubica a dos cuadras de la Estación San Alberto Hurtado) promueve activamente la interacción con el transporte público, el desplazamiento del peatón y el uso de la bicicleta;



considera además un mejoramiento del espacio público adyacente (pavimentos, luminarias, etc.).

Señala que si la Corte resuelve acoger la acción de protección deducida contra el Dictamen N°27.918, ordenando que se éste debe dejarse sin efecto, desaparecerá el único fundamento jurídico de la Resolución DOM N°19-2/2019, que declaró inválido el Permiso de Edificación de su representada. Agrega que esta Corte conoce actualmente de un Reclamo de Ilegalidad Municipal presentado por Inmobiliaria Placilla SpA (Rol N°279-2019) en contra Resolución DOM N°19-2/2019. Luego indica que si este Tribunal rechaza el recurso de protección de autos, confirmando la legalidad del dictamen del Contralor, subsistirá este acto como justificación y fundamento de la resolución invalidatoria y podrá la Dirección de Obras invocarlo como motivación única de la decisión de despojar a su representada, definitivamente, de su Permiso de Edificación, viéndose impedida de construir y desarrollar el proyecto inmobiliario aprobado en razón de éste, perdiendo, en forma irrecuperable, cuantiosas inversiones asociadas.

Añade que en las acciones de protección acumuladas en estos autos se ha fundamentado de modo suficiente la ilegalidad y arbitrariedad del Dictamen N°27.918, además de la afectación de las garantías constitucionales de los recurrentes y que no es objeto de su presentación reiterar fatigosamente el modo en que éstas se verifican, pero en el caso hipotético que la Corte estimara que el contenido y los efectos del Dictamen N°27.918, se encuentran autorizados o amparados en la potestad dictaminante que detenta el Contralor General de la República por aplicación de los artículos 6 y 9 de Ley N°10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría, cabría constatar que estaríamos en presencia de una aplicación inconstitucional de un precepto legal. En efecto, entender que la potestad dictaminante habilita al Contralor a imponer un criterio o instrucción acerca de la invalidación como resultado necesario, predefinido o inevitable del procedimiento, implicaría darle una aplicación inconstitucional a los artículos 6 y 9 de la Ley N°10.336, lo que infringe garantías constitucionales básicas como el derecho a un procedimiento racional y justo (artículo 19 N°3), a no ser juzgado por comisiones especiales (artículo 19 N° 3) y a la igualdad ante la ley (artículo 19 N°2).

Pide acoger los recursos de protección ordenando se deje sin efecto el Dictamen N°27.918 de 2018, del Contralor General de la República y toda otra medida que este Tribunal juzgue conveniente.

Acompaña: Copia de la escritura pública en que consta su personería para representar a Inmobiliaria Placilla SpA; Copia del permiso de edificación N°77-2017, emitido por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Estación Central; Copia de Certificados de Informaciones Previas N°s IPB-253 de 26 de junio de 2015, IPB-453 e IPB-469 de 13 de octubre de 2015, IPB-478 e IPB-479 de 16 de octubre de 2015 e IPB-538 de 10 noviembre de 2015; Copia de comprobante de ingreso del anteproyecto, Ingreso N°47.708-15, de 24 de diciembre de 2015; Copia de la Resolución de Aprobación de Anteproyecto de Edificación N°22-2016, de 26 de abril de 2016; Copia de comprobante de ingreso de la solicitud de Permiso de Edificación, Ingreso N°2.381-16, de 16 de septiembre de 2016; Copia de comprobante de pago de derechos municipales, de 26 de abril de 2017;



Copia de la autorización de obras preliminares y/o demolición N°30-2017, de 10 de abril de 2017, que autoriza la demolición total de una superficie de 992,88 m² para el predio ubicado en calle Placilla N°134; Copia de la autorización de obras preliminares y/o demolición N°56-2017 de 29 de agosto de 2017 que autoriza la instalación de faenas para el predio ubicado en calle Placilla N°134; Copia de la autorización de obras preliminares y/o demolición N°78-2017 de 19 de octubre de 2017 que autoriza la realización de excavaciones, entibaciones y/o socializado para el predio ubicado en calle Placilla N°134; Copia de la Resolución N°19/2018 emitida por la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central, de 10 de diciembre de 2018; Copia de la Resolución N°19-2/2019 emitida por la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central, de 14 de febrero de 2019.

Décimo Cuarto: Que comparece Alvaro Contreras Talavera, en representación de la sociedad Inmobiliaria Placilla 2017 S.A., R.U.T. N°76.842.706-2, como parte y tercero interesado en la tramitación de la presente acción de protección.

Explica que Inmobiliaria Placilla 2017 S.A., adquirió el inmueble de calle Placilla N°102-106, ubicado en la comuna de Estación Central, por tradición, sirviendo de título traslativo la compraventa efectuada a Gran Mundo Inversiones S.A. La compraventa fue convenida precisamente teniendo en consideración la existencia los siguientes actos administrativos, todos contenidos en resoluciones otorgadas por la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central, a saber: Certificados de Informaciones Previas N°IPB-0363 de 7 de septiembre de 2015, N°IPB-0378, N°IPB-0377 todos del 14 de septiembre de 2015, Aprobación de Anteproyecto N°8-2016 de 21 de enero de 2016, **Permiso de Obra Nueva N°26 de 6 de marzo de 2018** y Modificación al Permiso de Obra Nueva N°103-2018 de 10 de septiembre de 2018. Todos estos actos administrativos fueron solicitados y tramitados por la vendedora y anterior propietaria, Gran Mundo Inversiones S.A. por lo que la adquisición del inmueble involucró decisiones comerciales relevantes para la construcción de un edificio de 22 pisos y 299 departamentos, acogido al sistema de agrupamiento continuo, adoptadas únicamente en atención a sus condiciones inmobiliarias y normativa urbanística aplicable, conocidas, informadas, revisadas latamente y sancionadas por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central.

Posteriormente, cuando su representada se disponía a iniciar las obras de construcción, mediante Resolución N°10 de 5 de diciembre de 2018, la Dirección de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central notificó a esta parte del inicio del procedimiento de invalidación del Permiso de Obra Nueva N°26, para después, a través de la Resolución RI N°10-2/2019 de 14 de febrero de 2019, concluir dicho procedimiento, invalidando el Permiso de Obra Nueva ya referido tantas veces.

La Resolución RI N°10-2/2019 de 14 de febrero de 2019, procede a invalidar el Permiso de Edificación referido, argumentando -en lo sustancial- que *“de acuerdo a lo señalado en los Dictámenes N° 43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017 y N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017 y N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República el otorgamiento de dicho permiso de edificación*



acogido al sistema de agrupamiento continuo razón (sic) no se ajusta a la normativa vigente de conformidad con lo interpretación normativa (sic) efectuada por la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de vivienda y Urbanismo, toda vez que, según se detalla en dicho oficio circular, para acoger un proyecto al sistema de agrupamiento continuo se requiere que el instrumento de planificación territorial vigente a la data del permiso establezca la altura para dicho sistema de agrupamiento, cuestión que en el caso concreto no acontecía a esa fecha, razón por la cual, encontrándose la norma incompleta, no resultaba posible acoger el respectivo permiso a dicho sistema de agrupamiento”, continuando y añadiendo que “en especial, el Dictamen N° 27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República, debe considerarse como una instrucción para que la DOM inicie el procedimiento invalidatorio en conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880”.

Consigna que su representada interpuso Reclamo de Ilegalidad Municipal en contra de la Resolución de Invalidación de Permiso de Edificación RI N°10-2/2019 de 14 de febrero de 2019, emitida por la Directora de Obras de la Ilustre Municipalidad de Estación Central, reclamo que actualmente conoce la Corte de Apelaciones de Santiago con el Rol N°263-2019.

Su representada tiene un interés actual y directo en la presente acción de protección en caso de acogerse, por la sencilla razón de que la Directora de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Estación Central dio aplicación –sin más– al contenido del Dictamen N°27.918 de la Contraloría General de la República, iniciando un procedimiento invalidatorio en contra de su representada con un resultado preconcebido y predeterminado en virtud de la aplicación irreflexiva que hizo del ya tantas veces señalado Dictamen N°27.918 de la Contraloría General de la República, vulnerando el principio de imparcialidad del acto y procedimiento administrativo e infringiendo normas básicas del debido proceso.

Indica que el dictamen afecta el ejercicio legítimo de los siguientes derechos fundamentales de su representada:

Derecho a no ser discriminado arbitrariamente (garantía de igualdad ante la ley, artículo 19 N°2 de la Constitución), el contenido del Dictamen N°27.918 de la Contraloría General de la República implica el tratamiento arbitrariamente diferenciado de mi representada respecto a otras inmobiliarias que construyeron edificaciones en altura, acogidas al sistema de agrupamiento continuo en la misma comuna.

Derecho al debido proceso (artículo 19 N°3 de la Constitución), mediante la aplicación del Dictamen N°27.918, la Contraloría General de la República actuó como comisión especial, resolviendo el conflicto sin atender a los principios que informan todo debido proceso, atribuyéndose potestad jurisdiccional reservada exclusivamente a los Tribunales de Justicia.



Derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen (artículo 19 N°21 de la Constitución), la aplicación del dictamen impide el desarrollo del proyecto inmobiliario, cuyo marco jurídico urbanístico fue fijado por el anteproyecto y el permiso de edificación aprobados y señalados en el punto 2 anterior.

Derecho de propiedad sobre cosas incorpóreas (artículo 19 N°24 de la Constitución), el contenido del dictamen priva a su representada del ejercicio de unas de las facultades esenciales del dominio, no mediando reserva legal, ni expropiación y sin que se invoque a la función social de la propiedad y desconociendo el legítimo ejercicio del uso del suelo en virtud del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en relación con el anteproyecto y el permiso de edificación aprobados.

Solicita acoger las acciones de protección acumuladas, declarando ilegal y arbitrario el Dictamen N°27.918-2018 de la Contraloría General de la República.

Acompaña copias de: 1. Compraventa Gran Mundo Inversiones S.A. a Inmobiliaria Placilla 2017 S.A.; 2. Inscripción de dominio a nombre de Inmobiliaria Placilla 2017 S.A.; 3. Certificados de Informaciones Previas N°IPB-0363, N°IPB-0378, N°IPB-0377; 4. Resolución que aprueba anteproyecto de edificación N°08-2016 DOM; 5. Resolución que aprueba Permiso de Edificación N°26-2018 DOM; 6. Resolución que aprueba la modificación al Permiso de Edificación N°103-2018 DOM; 7. Resolución RI N°10-2-2019 DOM declara Invalidación.

Décimo Quinto: Que, al informar el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez Soto, explica que el Dictamen impugnado es el tercero de una serie de pronunciamientos que emitió la Contraloría General, respecto de la normativa urbanística vigente para determinados inmuebles de la comuna de Estación Central. A través del Dictamen N°43.367 de 2017, con ocasión de diversas presentaciones, se pronunció, en lo que interesa, acerca de la juridicidad de la Circular N°203, de 16 de mayo de 2016 (DDU 313) de la DDU, la cual instruyó sobre la aplicación de los artículos 1.1.2. y 2.6.1. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) –sancionada por el decreto N° 47, de 1992, del individualizado Ministerio–, en orden a que, en síntesis, no es posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua en zonas en que no exista norma urbanística de altura máxima. En dicho pronunciamiento concluyó, por las razones que detalla, que no se advertía reproche que formular a la interpretación efectuada por la DDU en la referida circular.

Luego, en un segundo Dictamen, el N°44.959 de 2017, se atendió, en lo que concierne, una presentación relativa a permisos de edificación otorgados sobre inmuebles emplazados en la misma zona analizada en el Dictamen N°43.367, emitidos por la DOM, sobre los cuales se denunciaba que se habrían otorgado en contravención a las normas urbanísticas que se indicaban. en ese dictamen, se precisó que en la aludida zona resultaban aplicables las disposiciones contenidas en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) –aprobado por la resolución N°20 de 1994, del competente Gobierno Regional– y que respecto de los permisos en cuestión que correspondieran al sistema de agrupamiento continuo, procedía que esa entidad edilicia arbitrara las medidas que



QFXXLFWWZV

resultaren del caso, toda vez que no era factible autorizarlos en razón de que el pertinente instrumento de planificación territorial (IPT) no contemplaba una norma urbanística de altura que rigiera en esa área.

En relación al tercer dictamen, que es el impugnado en autos, se concluyó atendiendo una consulta efectuada por la Municipalidad de Estación Central respecto de permisos aludidos en el nombrado pronunciamiento N°44.959, que los referidos permisos de edificación fueron otorgados en contravención a la normativa aplicable, aun cuando se basen en anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, por lo que se reiteró que ese municipio debía adoptar las medidas que resultaren del caso, como se había instruido en el singularizado Dictamen N°44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880, sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.

Alega la extemporaneidad de los recursos, fundado en que si bien la acción constitucional de autos está dirigida formalmente contra el Dictamen N°27.918 de 12 de noviembre de 2018, lo cierto es que de sus términos se advierte que lo que se impugna es el criterio contenido en la enunciada DDU313, de fecha 16 de mayo de 2016, en orden a que si una determinada zona no se encuentra regida por una norma urbanística de altura máxima, en ella no es posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua. Dicho criterio fue examinado en el Dictamen N°43.367 de 11 de diciembre de 2017, no mereciendo reproche de juridicidad por parte de esta Contraloría General, y luego se efectuaron diversas precisiones en los pronunciamientos N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017 y N°27.918 de 12 de noviembre de 2018. En la singularizada DDU 313, aparece que esta circular habría sido distribuida, entre otros, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, a las Direcciones de Obras Municipales, a la Cámara Chilena de la Construcción, al Colegio de Arquitectos de Chile y a la Asociación Chilena de Municipalidades, por lo que su contenido fue conocido por lo menos hace más de dos años por los actores de la construcción. Además, el Dictamen N°44.959 -anterior al que se impugna-, fue objeto de una publicación en el Diario Financiero que se adjunta, de fecha 29 de diciembre de 2017, de lo que se colige que dicha circunstancia fue de público conocimiento.

Por otra parte, y en lo que atañe al recurso de protección interpuesto por los Revisores Independientes que se individualizan y por la asociación de esos profesionales, consigna en relación a la extemporaneidad, que en el mismo se indica que la SEREMI "ha iniciado ya procedimientos de sanción en contra de nuestros representados, habiéndose decretado el sobreseimiento de seis de ellos por prescripción de la presunta infracción y encontrándose pendiente la resolución de los procedimientos iniciados en contra de... "las personas que se singularizan. De lo anterior, es posible advertir que lo que se impugna por los aludidos profesionales no es el dictamen recurrido, sino que en general la DDU 313, de 2016, y en particular los procedimientos disciplinarios instruidos por la SEREMI, que encuentran su origen en el Oficio N°3.660, de fecha 30 de agosto de 2017, de esa repartición, en cuanto señala



que iniciará "el respectivo Procedimiento Sancionatorio a los Revisores Independientes de cada caso, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N°20.071, que crea y regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación".

Sostiene que aparece de manifiesto que el plazo de treinta días corridos se encuentra latamente vencido, sea que considere la fecha de emisión de la mencionada DDU 313, los dictámenes vinculados a ella, anteriores al recurrido, o la data del inicio de los procedimientos disciplinarios que se pretenden impugnar. Sostener una tesis diversa, en orden a que sería posible deducir esta acción cautelar en contra del pronunciamiento recurrido, que se limita a efectuar precisiones en relación con los efectos de la DDU 313, importaría entender que el plazo fatal contemplado en el Auto Acordado respectivo sería absolutamente inoperante, ya que la extensión de dicho término quedaría al arbitrio de los reclamantes.

A continuación, señala que el asunto es ajeno a la naturaleza cautelar del recurso de protección, fundado en que el recurso de protección fue establecido como un mecanismo de emergencia, rápido y eficaz frente a violaciones o atropellos flagrantes de determinados derechos fundamentales y no como una vía para pedir que se determine el sentido y alcance de una preceptiva determinada, ni tampoco como una instancia de declaración de derechos. Frente a ello, debe anotarse que los interesados realizan, en resumen, diversas alegaciones en relación al alcance de la interpretación efectuada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en su DDU 313, en cuanto al sistema de agrupamiento continuo, cuestión que esta Contraloría General analizó en los nombrados Dictámenes N°43.367, N°44.959 y N°27.918, limitándose este último a efectuar algunas precisiones acerca de las consecuencias o efectos del criterio contenido en la nombrada DDU 313, ello en virtud de las facultades dictaminadoras de esta entidad de control, respecto de un acto emitido por un Órgano de la Administración del Estado sujeto a su fiscalización. En definitiva, al deducir las presentes acciones en contra del Dictamen N°27.918 de 2018, los recurrentes no han intentado amparar un derecho indubitado y no disputado, sino que buscan impugnar el legítimo ejercicio de las atribuciones de esta entidad de fiscalización sobre la materia, cuestionando los criterios interpretativos utilizados en ese pronunciamiento, que se emitió sobre la base de lo manifestado en los referidos dictámenes N° 43.367 y N°44.959.

Además, en lo que atañe al recurso de los Revisores Independientes precisa que se busca impugnar los procedimientos sancionatorios instruidos en contra de estos profesionales, los cuales, en algunos casos, habrían concluido en sobreseimiento y en otros estarían pendientes. Señala que existe un procedimiento fijado en la Ley N°20.071, que prescribe en su artículo 10, en lo que interesa, que "Será competente para conocer de las infracciones a la presente ley y aplicar las sanciones que en ésta se establecen la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región en que se cometió la infracción", agregando en su artículo 14, inciso segundo, en lo atinente que "Con todo, contra la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio procederá el recurso de apelación ante la Comisión de Apelaciones del Registro, en adelante la Comisión". De esta forma, se encuentra fijado en la ley un procedimiento que tiene una estructura y medios de



impugnación propios, no siendo, por tanto, el recurso de protección la vía idónea para cautelar sus derechos. Así lo ha expresado la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia de fecha 16 de noviembre de 2017 –Rol Protección N°77.372–2017–, confirmado por la Excm. Corte Suprema en autos Rol N°43.371–2018, al sostener que "los hechos descritos en la presentación sobrepasan los márgenes del recurso de protección, toda vez que aquellos dicen relación con un procedimiento sancionatorio que aún está pendiente y el acto impugnado no tiene carácter terminal, sino que es un acto de trámite o intermedio que forma parte de un procedimiento complejo".

Por otra parte, la acción de protección en ningún caso puede constituir la instancia idónea para formular cuestionamientos sobre una interpretación jurídica o la impugnación de procedimientos disciplinarios que tienen su propia regulación legal, como se pretende en la especie. Así, es posible afirmar, tal como lo ha señalado la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia de 6 de mayo de 2016, dictada en la causa Rol N°59.522–15 y acumulados, en su considerando décimo tercero, que "En definitiva, esta Corte comparte el criterio que se ha expresado, también sustentado por la recurrida, en orden a que los dictámenes de la Contraloría General de la República que fijan el alcance de determinados preceptos jurídicos que debe aplicar la Administración, no pueden ser objeto de control de legalidad mediante el recurso de protección...". Entonces, y en atención al carácter cautelar de las acciones de autos, resulta evidente que éstas no pueden ser entabladas para obtener el pronunciamiento que pretenden los recurrentes, ya que el análisis que ha hecho esta Contraloría General –examen de la DDU 313 y sus diversos efectos–, constituye un asunto ajeno a su naturaleza.

A continuación, afirma la ausencia de ilegalidad y arbitrariedad en el acto recurrido, ya que no se advierte de qué manera el pronunciamiento que se impugna ha podido ser ilegal, toda vez que se limitó a ejercer las competencias que le han sido asignadas en virtud de los artículos 6, 7 y 98 de la Constitución Política de la República; artículos 5, 6 y 9 de la Ley N°10.336, sobre Organización y Atribuciones de esta Contraloría General y artículos 51 y 52 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. La actuación recurrida se ha emitido de acuerdo a la habilitación que las mencionadas normas constitucionales, legales y reglamentarias han otorgado a la Contraloría General, con estricto apego y respeto al ordenamiento jurídico sustantivo que regula la materia. Al efecto, en el plano de la regulación constitucional, la referida facultad interpretativa se encuentra recogida en el artículo 98 de la Carta Fundamental. Este precepto encomienda a la Contraloría General de la República, como organismo autónomo, entre otras atribuciones, la de ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes y desempeñar las demás funciones que le encomienda su ley orgánica. Por su parte, la aludida Ley N°10.336 prescribe en sus artículos 1, 5, 6 y 9, en lo que interesa, que corresponderá exclusivamente al Contralor informar por medio de dictámenes, entre otras materias, sobre el funcionamiento de los servicios públicos



sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Asimismo, la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo que interesa, en sus artículos 51 y 52, establece que las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional, y que en el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control. De lo anteriormente señalado, se infiere que el dictamen en cuestión se ha emitido de acuerdo a la habilitación que las mencionadas normas constitucionales y legales han otorgado a la Contraloría General, especialmente, en lo que atañe a la acertada aplicación del ordenamiento jurídico que rige en esta materia, a saber, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) –contenida en el decreto con fuerza de ley N°458 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo– y la OGUC. La simple lectura del acto recurrido permite observar que contiene los fundamentos fácticos y jurídicos que condujeron a esta Entidad de Fiscalización a la conclusión que se expresa en el mismo dictamen N°27.918, que fue emitido sobre la base de lo señalado en los Dictámenes N°43.367 y N°44.959, respecto de la DDU 313. El hecho que los actores no compartan los criterios jurídicos de esta sede de control, producto de su natural posición de interesados, no torna en ilegal el pronunciamiento que por esta vía se pretende dejar sin efecto.

Enfatiza que en los casos en examen no se advierte de qué manera el referido pronunciamiento puede afectar a los recurrentes, ya que esta entidad de fiscalización no ha hecho otra cosa que ejercer la facultad y cumplir las funciones que le fueron asignadas explícitamente por la Carta Fundamental y las leyes, especialmente aquella atinente a la correcta aplicación de la normativa urbanística por parte de la DOM, instruyendo a la Municipalidad de Estación Central en orden a arbitrar las medidas que resultaren pertinentes, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares. A diferencia de lo que plantean los interesados, la Contraloría General no ha procedido "a invalidar el permiso de edificación que había sido otorgado por la DOM de la Municipalidad de Estación Central" facultad que, por lo demás, corresponde a la administración activa, sino que sólo manifestó que ese municipio debe adoptar las providencias que resulten del caso teniendo presente lo previsto en el indicado artículo 53 de la Ley N°19.880, norma de carácter general aplicable en el evento que se hayan emitido actos contrarios a derecho. En ese contexto, es la DOM en el ejercicio de la potestad invalidatoria que le concierne como emisora de los actos administrativos observados, quien deberá considerar los argumentos que podrían aportar los titulares de los permisos, a través del emplazamiento que esa unidad municipal debe efectuar a los interesados, existiendo la posibilidad de recurrir judicialmente contra la eventual decisión de la DOM en orden a invalidar los permisos de edificación, con todo lo cual se cautelan debidamente sus derechos y no se produce indefensión alguna.

Tampoco podría considerarse aquel dictamen como arbitrario, toda vez que, según lo expresado por la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, las conclusiones



que se contienen en un pronunciamiento emanado de esta Contraloría General no derivan de un mero capricho o arbitrio, sino que constituyen el resultado de un estudio acabado de los antecedentes en torno a la situación planteada, de la interpretación de la normativa vigente sobre la materia y del ejercicio de una actuación legítima del Organismo Contralor llevada a cabo en uso de sus facultades y dentro del marco jurídico que regula sus atribuciones. Algunos actores fundan el supuesto actuar arbitrario en la circunstancia que la Contraloría "no efectúa justificación que valide la afectación de derechos adquiridos con anterioridad a la dictación de la Circular DDU 313", sobre lo cual corresponde precisar que de la sola lectura del pronunciamiento N°27.918, como de los dos anteriores sobre la misma materia; -N°43.367 y N°44.959-, se observa que las afirmaciones que contienen, se encuentran debidamente respaldadas por los argumentos jurídicos que en ellos se explicitan. En ningún caso dichos dictámenes afectan derechos adquiridos con anterioridad a la referida circular, si se considera que la observación que se efectúa dice relación con permisos de edificación aprobados con posterioridad a la emisión de la DDU 313 en ese sentido, del examen del dictamen impugnado se advierte que en él se contiene un desarrollo interpretativo debidamente fundado.

En consecuencia, no es posible imputar una presunta ilegalidad o arbitrariedad en la actuación de este Ente de Fiscalización. Hace presente lo señalado por la ltma. Corte de Apelaciones de Santiago, en autos Rol N°29.169-2017, en que conociendo un recurso de protección en contra de un dictamen de esta entidad de fiscalización, expresó "Que en la línea de lo que se viene reflexionando, resultando indiscutido que las actuaciones que se reprochan a ambas recurridas encuentran su origen en la facultad interpretativa de la normativa legal que el constituyente ha otorgado a la Contraloría General de la República, es menester reflexionar, enseguida, que independientemente de si se comparten o no las conclusiones que se desprenden de dicha exégesis, ellas no aparecen arbitraria ni caprichosas, pues constituyen el resultado de un pormenorizado análisis de los antecedentes que rodean a la situación fáctica y de la preceptiva vigente sobre la materia".

Agrega que en zonas en que no existe norma urbanística de altura máxima, no resulta admisible que se otorguen permisos de edificación con sistema de agrupamiento continuo. La Contraloría General en el ejercicio de las funciones que le conciernen, emitió tres dictámenes que dicen relación con el criterio sustentado por la DDU 313. En el primero -N°43.367- no se advirtió reproche de juridicidad sobre la interpretación contenida en esa circular, en orden a que en zonas en que no existe norma urbanística de altura máxima, no resulta admisible que se otorguen permisos de edificación con sistema de agrupamiento continuo. Los argumentos que sirvieron de base para no realizar el referido reproche de juridicidad están explicitados en el mismo dictamen y se traducen fundamentalmente en el tenor literal de los artículos 1.1.2. y 2.6.1. de la OGUC -que conducen a que la altura máxima es un elemento de la esencia del sistema de agrupamiento de edificación continua, de manera que su ausencia impide aplicar el singularizado sistema- y en la definición del alcance que corresponde dar al inciso final del artículo 2.6.1. de la OGUC. Los dos dictámenes que siguieron al



recién citado se encargaron de atender diversas presentaciones relativas, en lo que interesa, a los efectos que la referida DDU 313 genera respecto de las actuaciones que la DOM llevó a cabo, en lo que atañe a permisos con sistema de agrupamiento continuo en las áreas que carecían de una norma de altura máxima de edificación. Así, en el Dictamen N°44.959, se concluyó que en la medida que los permisos de edificación en cuestión correspondieran al sistema de agrupamiento continuo, procedía que esa entidad edilicia arbitrara las medidas que resultaren pertinentes. Enseguida, en el tercer dictamen, N°27.918, se sostuvo que los permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM antes de la emisión de la mencionada DDU 313 –relativos a edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo–, fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable y que es deber de ese municipio arbitrar las medidas que resulten pertinentes –como se había dispuesto en el singularizado Dictamen N°44.959–, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°19.880, sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.

Los recurrentes sostienen que atendido que la DOM, antes de la emisión de la DDU 313, les habría aprobado anteproyectos de edificación, el posterior otorgamiento de los respectivos permisos se ajustaría a derecho. Lo anterior exige analizar la naturaleza de los referidos anteproyectos de edificación y los efectos que se siguen de su aprobación. En primer término, debe manifestarse que la aprobación de anteproyectos de obras de edificación no es más que un acto trámite dentro del procedimiento para obtener, en el plazo fijado por la OGUC, un permiso de edificación y así lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia administrativa de este ente contralor, contenida, entre otros, en los Dictámenes N°29.192 de 2006, N°49.583 de 2008, y N°11.293 de 2011. Así, el inciso noveno del mencionado artículo 116, en lo que importa, prescribe que "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 Construcción 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 Ordenanza", lo que en similares términos se reitera en el artículo 1.1.2. de la OGUC. De esta forma, la aprobación de anteproyectos no da derecho a edificar ni urbanizar y solo cobra relevancia si después de su aprobación existiere un cambio normativo en las preceptivas indicadas, y que incida en los respectivos proyectos, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Contraloría General contenida en el Dictamen N°45.217 de 2016, al que se aludió explícitamente en el pronunciamiento recurrido. En ese contexto, de la lectura del Dictamen N°27.918, se puede advertir –a diferencia de lo que entienden los recurrentes– que la existencia de un anteproyecto, aprobado con anterioridad a la DDU 313, no constituye un impedimento para revisar la juridicidad de un permiso de edificación, considerando que las normas aplicables –los citados artículos 1.1.2. y 2.6.1– no han sufrido modificaciones. Al respecto, es del caso consignar lo señalado por la Excma. Corte Suprema, en el considerando noveno de la sentencia dictada con fecha 02 de octubre de 2017, en autos Rol N°49.726–2016, al manifestar "Que lo dicho resulta



trascendental para la revisión del acto censurado, toda vez que ningún antecedente permite asentar que la deficiencia apuntada por la autoridad administrativa –que tornaba contrario a derecho el anteproyecto que sirvió de base para el desarrollo del proyecto–, haya sido subsanada al momento de conceder el permiso en comento, tanto más cuanto que el vicio observado no fue advertido en su –oportunidad por la Dirección de Obras. Desde luego, aquella circunstancia permite concluir que la autorización para edificar fue otorgada transgrediendo las normas que regulan su aprobación”.

Además, se expresó en el pronunciamiento recurrido que la singularizada DDU 313 no podía entenderse como un cambio normativo, sino que se trata del ejercicio de una atribución que el artículo 4 de la LGUC confiere a esa Secretaría de Estado, en orden a impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de dicha ley y la OGUC, mediante circulares, las que se mantienen a disposición de cualquier interesado. Luego, se recordó que la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Fiscalización ha expresado, entre otros, en el Dictamen N°18.447 de 2004, que si el legislador ha radicado en dicha repartición la facultad de impartir instrucciones para la aplicación de la LGUC y de la OGUC, ello comprende la atribución de fijar el sentido y alcance de las atingentes preceptivas, interpretación que en el caso de la mencionada DDU 313, no mereció reproche de juridicidad de parte de esta Contraloría General, tal como se indicó en el enunciado Dictamen N°43.367 de 2017. En este aspecto, corresponde reiterar nuevamente que la interpretación cuestionada por los recurrentes proviene de la DDU, la que en el ejercicio de su potestad interpretativa –conferida por el citado artículo 4 de la LGUC– analizó el alcance de las disposiciones concernientes al sistema de agrupamiento continuo en términos que a esta Entidad de Fiscalización no le merecieron reproche de ilegalidad.

Añade que la circular N°203 (DDU 313) de 2016, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no puede entenderse como un cambio normativo. Al respecto, a juicio de los interesados, la emisión de la DDU 313 se trató de un cambio normativo, lo que, no podría afectar a las aprobaciones de anteproyectos que se hubieren otorgado con anterioridad a dichos cambios y por consiguiente a los permisos de edificación respectivos autorizados con posterioridad a la DDU 313. Además, señalan que "el Órgano Contralor no entrega una mayor justificación acerca de su decisión de no calificar la Circular DDU 313 como una norma urbanística". Sobre el particular, consigna que el artículo 2 de la LGUC prescribe que "Esta legislación de carácter general tendrá tres niveles de acción", indicando que corresponden a la LGUC, a la OGUC y a las normas técnicas, que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización. A su turno, el artículo 116 de la LGUC, en su actual inciso séptimo, previene que "Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteas o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación,



adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección:". De esta forma, y de la simple lectura de las aludidas preceptivas, resulta evidente que una circular emitida por la DDU no podría ser calificada en ninguno de los tres niveles de acción previstos en el enunciado artículo 2 y menos como "una norma urbanística", al no estar mencionada en la enumeración taxativa del singularizado artículo 116, que solo atiende para estos efectos a las que se encuentran en la LGUC, en la OGUG y en los instrumentos de planificación territorial. Siendo ello así, corresponde descartar de plano el carácter normativo que los recurrentes pretenden atribuir a la aludida DDU 313, para los efectos de entender que la DOM no podía negar el otorgamiento de los permisos de edificación que se hayan basado en anteproyectos otorgados con anterioridad a la emisión de la misma.

En tal sentido, respecto de la sentencia de la Excma. Corte Suprema de fecha 30 de julio de 2018, Rol N°49.911-2016, citada por los interesados para fundar su alegación en orden a que esta Sede de Control habría contravenido el denominado "congelamiento normativo urbanístico", precisa que en ningún caso esta Entidad de Fiscalización desconoce el indicado congelamiento, en los términos referidos en la normativa citada precedentemente –que ese fallo se limita a constatar–, y que, con todo, dicho fallo no señala que las circulares que emite la DDU puedan dar lugar a un cambio normativo. En ese contexto, se apuntó en el pronunciamiento N°27.918, que la emisión de la singularizada DDU 313 no puede entenderse como un cambio normativo, máxime si se considera que la interpretación efectuada en esa circular referida a las disposiciones sobre el sistema de agrupamiento continuo –y que determinó el sentido y alcance de los artículos 1.1.2. y 2.6.1. de la OGUC–, fue confirmada por el enunciado Dictamen N°43.367. Por consiguiente, es dable concluir que el objeto del anteproyecto es conservar las normas urbanísticas para la obtención del permiso frente a un cambio normativo, por lo que, en ausencia de esta variación a la data de las solicitudes de los permisos de edificación cuestionados, dichos anteproyectos mal podrían servir de base para el otorgamiento de los respectivos permisos, si a la data en que estos fueron concedidos ya existía la DDU 313 que impedía otorgarlos.

Argumenta también, que el acto recurrido no afecta situaciones jurídicamente consolidadas. En el mismo sentido de lo expuesto no podría considerarse que mediante el criterio interpretativo contenido en la DDU 313 se habría afectado una situación consolidada, máxime cuando la totalidad de los permisos por los que se reclama fueron otorgados con posterioridad a la emisión de la mencionada circular. Ello, por cuanto el argumento que plantea, de que el anteproyecto genera una situación jurídicamente consolidada, supone atribuir a la aprobación de un anteproyecto un efecto diverso al que le reconoce la LGUC y la OGUC, como lo sería el de obligar a la autoridad a conceder el respectivo permiso de edificación, no obstante, todas las irregularidades que su otorgamiento pueda llevar aparejadas. Sin duda, tal no es rol que corresponde a la aprobación de los anteproyectos, sino que el de reservar la normativa urbanística contenida en los instrumentos reconocidos en el inciso noveno del artículo 116, ante el evento de cambios normativos. De este modo, además se sigue que la aprobación de un permiso de



QFXXLFWWZV

edificación por parte de la DOM con el vicio indicado, mal podría generar una situación consolidada como pretenden los recurrentes.

Recuerda que las situaciones consolidadas, no solo deben ser miradas desde la perspectiva del directamente afectado, por la decisión de la autoridad administrativa en orden a otorgar o no un determinado permiso, sino que además desde la óptica de los derechos de los vecinos y del interés general de los habitantes de la comuna, lo que ha sido reconocido por la Excma. Corte Suprema, en el citado fallo emitido en autos Rol N°49.726-2016, al señalar que "la determinación reprochada en estos autos debe ser tildada de ilegal, toda vez que la autorización dispuesta por el Director de Obras de la comuna de Ñuñoa permite la construcción de una obra en disconformidad con las "disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de su Ordenanza General y el Instrumento de Planificación Territorial, como además, contrario al interés general de los habitantes de la comuna".

Añade que el Oficio N°3.660 de la SEREMI -dentro del cual se nombran cuatro autorizaciones de los recurrentes, a saber, permisos de edificación N°97, N°122, N°239 y N°273-, concernientes a las inmobiliarias Eurocorp Dos S.A., Inmobilia S.A. y Placilla SpA- describe otras irregularidades detectadas por dicha repartición, distintas a la imposibilidad de acogerse al sistema de agrupamiento continuo, por lo que la pretensión de que se deje sin efecto el dictamen recurrido, no permite soslayar los vicios constatados por la propia SEREMI, sin que, por tanto se pueda hablar de una situación consolidada.

Enfatiza que el dictamen impugnado de forma alguna vulnera el principio de la confianza legítima. Según los recurrentes, los titulares de las autorizaciones han realizado sendas inversiones, contratando cientos de trabajadores y suscrito promesas de venta de las unidades edificadas resultantes, señalando que un beneficiario del acto, que se encuentra de buena fe, no puede ser afectado por la invalidación, sobre todo si eventualmente se debe a un error de la administración, no atribuible a los interesados. Al respecto, expresa que los permisos de edificación cuestionados fueron otorgados con posterioridad a la emisión de la DDU 313, por lo que los recurrentes y la DOM ya tenían conocimiento del criterio existente sobre la materia. En este sentido, al haber aprobado un permiso de edificación con posterioridad a la emisión de la DDU 313, claramente la DOM contravino los artículos 1.1.2. y 2.6.1 de la OGUC a que se refiere la misma, y por ello esta Entidad de Fiscalización señaló que correspondía adoptar las medidas que resultaren pertinentes. Pretender que en razón de la buena fe de los titulares de los permisos de edificación, esta Sede de Control no podría ejercer sus facultades dictaminadoras para pronunciarse respecto de la legalidad de la actuación de la administración, implicaría una contravención a la normativa constitucional y legal, que regula las competencias de este Órgano de Fiscalización. Precisa que, en todo caso, será la administración a quien corresponda ponderar si las situaciones descritas por los recurrentes permiten aplicar la confianza legítima, a efectos de adoptar las decisiones que procedan.



En cuanto al principio de contradictoriedad, indica que los actores señalan que el dictamen recurrido habría sido dictado en contravención al principio de contradictoriedad, emitiéndose sin previo emplazamiento de sus representados. Tal alegación, se enmarca en la garantía del debido proceso establecida en el artículo 19 N°3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República, la que acorde con el artículo 20 de la referida Carta Fundamental, no se encuentra entre aquellas susceptibles de ser amparadas por la vía de la acción de protección de autos. Sin perjuicio de lo anterior, reitera que el pronunciamiento recurrido es el último de una serie de tres dictámenes, que analizaron la legalidad de la DDU 13, emitida por competente autoridad administrativa, y los efectos que ella generó en cuanto a las actuaciones de la DOM. Los aludidos dictámenes no entraron a analizar la totalidad de los requisitos que debían cumplir cada uno de los permisos que se emitieron por la DOM con sistema de agrupamiento continuo en zonas donde no se establece norma de altura máxima, sino que se limitaron a señalar en cuanto a las autorizaciones ahí indicadas, las consecuencias que generaba el incumplimiento de la DDU 313, por parte de esa unidad municipal y que se traducían en adoptar las medidas pertinentes para ajustar su actuación a la misma. Así, la Contraloría General consignó en el dictamen impugnado que resultaba inoficioso pormenorizar acerca de las demás irregularidades que la SEREMI planteó en el mencionado oficio N°3.660, respecto de los proyectos que ahí se enunciaban. Los interesados tienen la oportunidad de hacer valer sus pretensiones en los eventuales procedimientos que inicie la referida DOM para efectos de dar cumplimiento a la mencionada DDU 313, verificándose por tanto en esta oportunidad el principio de contradictoriedad que se alega y en general las exigencias del debido proceso. En el caso que se efectúe un eventual procedimiento invalidatorio por parte de la DOM –órgano que tiene atribuida dicha potestad–, con el objeto de cautelar el debido proceso exigido por la Carta Fundamental, el artículo 53 de la Ley N°19.880 prevé que este se efectúe con audiencia del interesado, instancia en la que los recurrentes podrían aportar antecedentes o realizar las alegaciones que estimen pertinentes.

Afirma que no existe una privación, perturbación o amenaza de los derechos contenidos en la Carta Fundamental que detallan, toda vez que la aprobación de los anteproyectos de que se trata por parte de la DOM, antes de la emisión de la DDU 313, no da a ninguno de sus titulares el derecho a que se le otorguen los permisos de edificación respectivos, cuando ello implique incurrir en un vicio, como ocurre en la especie. Dentro de los diez permisos de edificación señalados por los recurrentes, los cuales en sus opiniones serían afectados por el citado Dictamen N°27.918, varios de ellos han sido emitidos hace más de dos años, lo que resulta relevante para efectos de la aplicación del antedicho artículo 53 de la Ley N°19.880.

En cuanto al derecho contemplado en el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, no se vislumbra cómo el dictamen recurrido podría significar su privación, perturbación o amenaza en los términos previstos en el artículo 20 de la Carta Fundamental; toda vez que aquél ha sido emitido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que el ordenamiento jurídico le ha conferido a



esta Entidad de Control. Los Tribunales Superiores de Justicia han manifestado que la igualdad ante la ley es el sometimiento de todas las personas de similares condiciones a un mismo estatuto jurídico fundamental, para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes, sin que sea posible discriminar entre ellas, por lo que es natural que, en una serie de ámbitos, la ley pueda hacer diferencias de grupo, siempre y cuando no sea una discriminación arbitraria, esto es, contraria a la ética elemental o que no tenga justificación racional. El criterio de la DDU reviste carácter general, aspecto al que se aludió expresamente en el citado Dictamen N°43.367, al sostener que "atendido que la interpretación efectuada en la DDU 313 tiene un alcance que excede al área en la cual se ha suscitado el asunto que por este dictamen se atiende, se hace presente la necesidad de que el ministerio del ramo, en el marco de la Planificación Urbana Nacional, pondere las consecuencias que la aludida interpretación pudiera ocasionar en otras comunas que se encuentren en una situación equivalente, con el objeto de adoptar las providencias que resultaren pertinentes, teniendo en consideración el carácter reglamentario que tienen las normas cuyo sentido y alcance ha sido definido en la mencionada circular". Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia Rol N°1.502 de 2009, un criterio para determinar si un enunciado normativo es o no arbitrario "consiste en analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentren en la misma situación prevista por el legislador", lo que acontece en la especie, toda vez que el dictamen en análisis ha sido razonado y se aplica a todos aquellos que se encuentran en la hipótesis descrita y no solo a los recurrentes de autos. Lo contrario, importaría situar a las recurrentes en una posición de privilegio frente a los demás ciudadanos interesados en solicitar permisos de edificación, que no tendrían derecho a su otorgamiento de acuerdo al criterio contenido en la DDU 313, lo que, en efecto, supone una infracción a la igualdad ante la ley.

En lo que concierne a la vulneración al artículo 19 N°3, inciso quinto de la Carta Fundamental, relativo a que la Contraloría se habría constituido en una comisión especial, precisa que si bien los recurrentes aluden al inciso quinto, en realidad la argumentación que sostienen, esto es, que no se habría emplazado a los interesados con el dictamen impugnado, se refiere al inciso 6°, el que acorde con el artículo 20 de la misma Carta Fundamental, no se encuentra amparado por el recurso de protección que se ha deducido en estos autos. Reitera que los enunciados dictámenes han sido emitidos en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas a la Entidad de Control ante presentaciones de la Municipalidad de Estación Central, a través de las cuales consultaban sobre la situación de permisos de edificación otorgados por la DOM, con posterioridad a la emisión de la DDU 313, analizando específicamente la actuación de esa repartición edilicia. Además, no podría establecerse que ha actuado como una comisión especial, toda vez que de acuerdo con lo que prescriben los artículos 6, 9 y 19 de la Ley N°10.336, así como los mencionados artículos 51 y 52 de la Ley N°18.695, corresponde al Contralor la competencia para emitir dictámenes jurídicos respecto a los servicios sometidos a su fiscalización, y, por tanto, no se ha



atribuido ni ha ejercido funciones distintas a las otorgadas por el ordenamiento jurídico.

En relación al derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, no se advierte de qué manera el oficio impugnado ha podido vulnerar esta garantía, pues éste se ha dirigido a la autoridad administrativa haciéndole presente, en los términos ya desarrollados, que deben adoptarse las medidas que resulten del caso para adecuar tales autorizaciones al ordenamiento jurídico. Alude al criterio sostenido por la Excma. Corte Suprema en los autos Rol N°4.112-2007, sobre que el artículo 19 N°21 de la Constitución, al amparar el desarrollo de cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, presupone el respeto a las normas legales que la regulan. De ahí entonces, que no existe violación alguna de la garantía a que se ha hecho referencia, si se considera que el análisis realizado en el dictamen recurrido persigue, precisamente, el cumplimiento de la normativa legal que regula la materia, de conformidad a lo expresado en la DDU 313 y acorde con el tenor literal de los preceptos relativos al sistema de agrupamiento continuo. Asimismo, debe anotarse que en la especie no se ha discutido si el ejercicio de la actividad económica de las empresas recurrentes es o no contrario a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, pues el dictamen impugnado no ha limitado en ningún caso el desarrollo de aquella, sino que solo, como se indicó precedentemente, se precisaron los efectos de la DDU 313, respecto de permisos de edificación que contaban con anteproyectos otorgados con anterioridad a esa circular, lo que no es sino consecuencia de los pronunciamientos N°43.367 y N°44.959, ambos de 2017, de esta Entidad de Control.

Respecto al derecho contemplado en el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, los recurrentes parecen darle la misma naturaleza y efecto a la aprobación de los anteproyectos y al otorgamiento de los permisos respectivos, lo que no es así, ya que los anteproyectos de edificación no dan derecho a edificar ni urbanizar, sino que son un acto trámite cuyo único propósito es la conservación de normas urbanísticas ante un eventual cambio normativo, para la aprobación de la concerniente autorización. Sin perjuicio de ello, debe recordarse que el recurso de protección ampara el ejercicio legítimo de las garantías a que alude el artículo 20 de la Carta Fundamental, de manera que no procede que los actores funden su pretendido derecho de propiedad en un permiso otorgado al margen de la LGUC y la OGUC, lo cual contraviene lo dispuesto expresamente en el artículo 582 del Código Civil, esto es, que el derecho de dominio no puede ser contra la ley. De este modo, los recurrentes, al no cumplir con los requisitos legales para obtener los anteproyectos y los posteriores permisos de edificación, nunca tuvieron derecho a estos, por lo que no se aprecia de qué forma el dictamen impugnado pudo privar, perturbar o amenazar el derecho de propiedad sobre derechos inexistentes. Por otra parte, no se advierte cómo el pronunciamiento de esta Entidad de Fiscalización afectaría al derecho de propiedad de los recurrentes, si se considera que el dictamen impugnado es el resultado del



ejercicio de funciones propias de esta Sede de Control, a través del cual no se advirtió reproche que formular al sentido y alcance expresado en la DDU 313 sobre los artículos 1.1.2. y 2.6.1. de la OGUC. Una interpretación en contrario implicaría limitar las facultades de esta Contraloría General para revisar las actuaciones de las Direcciones de Obras Municipales, bajo el argumento de que un determinado permiso se habría incorporado en el patrimonio de un interesado y que se constituiría en un derecho patrimonial, lo que no resulta plausible. Por último, es menester anotar que la Excm. Corte Suprema, en sentencia de reemplazo de 27 de diciembre de 2017, en los autos Rol N°15.561-2017, sostuvo que "respecto de aquellas alegaciones enarboladas por el titular del proyecto, Plaza Valparaíso S.A, en relación a que el otorgamiento del Permiso N°79, genera un derecho adquirido en su favor, que aquello sólo es efectivo en la medida que la autoridad al otorgar el permiso se ciña a las normas legales vigentes que rigen su otorgamiento. En efecto, un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística".

Concluye señalando que en consideración a los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho expuestos y, teniendo además en cuenta las atribuciones que constitucional y legalmente competen al Organismo Contralor, procede que la Corte desestime en todas sus partes los recursos de protección deducidos.

Acompaña: Dictámenes N°43.367 y N°44.959, ambos de 2017, y N°27.918 de 2018; Circular N°203 (DDU- 313) de 2016, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Oficio N°3.660 de 2017, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Presentaciones de fecha 20 de febrero y 26 de julio de 2018 del Alcalde de la Municipalidad de Estación Central; Presentaciones contenidas en los oficios N°580 y N°1.810 de 2018, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, de fecha 29 de diciembre de 2017; Publicación del Diario Financiero.

Décimo Sexto: Que informa María Isabel Gaete Garretón, arquitecto, Directora de Obras Municipales de la Municipalidad de Estación Central, quien expone que mediante Resolución N°24-2016 de fecha 27 de abril de 2016, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA. Luego, con fecha 31 de enero de 2017, se le procedió a otorgar el respectivo Permiso de Edificación N°15-2017 y, posteriormente, se aprobó la modificación del referido permiso mediante Resolución de Modificación de Proyectos de Edificación N°111-2018 con fecha 8 de octubre de 2018, para la construcción de un edificio de departamentos con destino habitacional de 31 pisos en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N°4320 de la comuna de Estación Central.

Indica que mediante Resolución N°45-2015 de fecha 26 de octubre de 2015, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para Vivienda en Altura presentado por Inmobiliaria Placilla SpA.



Luego, con fecha 30 de diciembre de 2016, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Placilla SpA, el Permiso de Edificación N°273-2016, para la construcción de una Obra Nueva, correspondiente a un edificio de departamentos con destino habitacional de 30 pisos en calle Placilla N°65 de la comuna de Estación Central.

Luego, señala que mediante Resolución N°16-2016 de fecha 12 de febrero de 2016, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inmobiliaria Cenit Placilla Ltda. Con fecha 6 de abril de 2017, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Cenit Placilla Ltda., el Permiso de Edificación N°53-2017, para la construcción de una Obra Nueva, correspondiente a un edificio de departamentos con destino habitacional de 23 pisos en calle Conde del Maule N°4304 de la comuna de Estación Central.

Agrega que mediante Resolución N°03-2015 y N°06-2015 de fechas 21 de enero de 2015 y 28 de enero de 2015, respectivamente, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar los denominados Anteproyectos de Obra Nueva para vivienda en altura presentado por la Inmobiliaria Eurocorp S.A. Con fecha 1 de junio de 2016 y 30 de junio de 2016 respectivamente, se procedió a otorgar a la Inmobiliaria Eurocorp S.A., los respectivos Permisos de Edificación N°97-2016 y N°122-2016, para la construcción de una Obra Nueva, correspondiente a dos edificios de departamentos con destino habitacional de 26 pisos cada uno, en calle General Amengual N°85 y Conde del Maule N°4425-4427, respectivamente, de la comuna de Estación Central.

También expresa que mediante Resolución N°31-2015 de fecha 25 de junio de 2015, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para Vivienda en Altura presentado por Inmobiliaria Gestiones de Proyectos Ltda. Con fecha 7 de noviembre de 2016, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Gestiones de Proyectos Ltda. el respectivo Permiso de Edificación N°239-2016 y, posteriormente mediante Resolución de Modificación de Certificado de Permiso de Edificación N°011-2018 con fecha 8 de noviembre de 2018, cambia el titular del Permiso aludido para la construcción de una Obra Nueva a Inmobiliaria Nogales SpA, para la construcción de un edificio de departamentos con destino habitacional de 22 pisos, en calle Conde del Maule N°4571, de la comuna de Estación Central.

Añade que mediante Resolución N°07-2015 de fecha 16 de febrero de 2015, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inmobiliaria Conde Del Maule S.A. Luego, con fecha 19 de noviembre de 2015, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Conde Del Maule S.A. el respectivo Permiso de Edificación N°171-2015 y, posteriormente, se aprobó la modificación del referido permiso mediante Resolución de Modificación de Proyectos de Edificación N°82-2017 con fecha 26 de mayo de 2017, para la construcción de una Obra Nueva a Inmobiliaria Ecuador Origen S.A., para la



construcción de un edificio de departamentos con destino habitacional de 29 pisos en Avenida Ecuador N°4678 de la comuna de Estación Central. Precisa que este Permiso de Edificación fue aprobado con anterioridad de la Circular de la DDU 313 del 16 de mayo de 2016, por lo que se entiende válidamente emitido y no se encuentra entre los casos sometidos a estudio en Proceso de Invalidación.

Mediante Resolución N°07-2016 de fecha 12 de enero de 2016, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central procedió a aprobar el denominado Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inversiones Asesorías Santa Bernardita Ltda. Con fecha 28 de febrero de 2017, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Ecuador S.A., el Permiso de Edificación N°32-2017, para la construcción de una Obra Nueva, correspondiente a un edificio de departamentos con destino habitacional de 27 pisos en la Avenida Ecuador N°5079 de la comuna de Estación Central.

Mediante Resolución N°32-2015 de fecha 25 de junio de 2015, la DOM de Estación Central procedió a aprobar el Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inversiones y Asesorías Santa Bernardita Ltda. Con fecha 7 de noviembre de 2016, se procedió a otorgar a Constructora Alonso de Córdova Ltda, el Permiso de Edificación N°240-2016, para la construcción de una Obra Nueva, correspondiente a un edificio de departamentos con destino habitacional de 22 pisos en la Avenida Ecuador N°4566 de la comuna de Estación Central.

Agrega que de la revisión de los antecedentes incluidos en el expediente de las solicitudes de permiso de edificación de obra nueva señaladas en los numerandos precedentes, es posible observar que todos y cada uno de estos proyectos se acogieron al sistema de agrupamiento continuo, definido en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. En esta materia la DDU 313 de fecha 16 de mayo de 2016 del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo expresa: "2° *Al respecto, cabe hacer presente que el artículo 1.1.2. de la OGUC define como edificación continua la emplazada partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y cumpliendo con la altura que establece el instrumento de planificación territorial.*

3° *Por su parte el inciso final del artículo 2.6.1. de la OGUC, dispone que cuando el instrumento de planificación territorial no establezca disposiciones en relación con los sistemas de agrupamiento de las construcciones, éstas serán de libre determinación.*

Conforme a lo anterior, es posible entender que dicha regla es aplicable a aquellas características no definidas en el Plan Regulador como sería la profundidad de la edificación continua, aspecto tratado en la circular DDU- ESPECIFICA N°03/2014.

4° *Sin embargo, dicho criterio no es aplicable a la altura de la edificación, por cuanto es una de las condiciones con que debe cumplir la edificación continua conforme a la definición contenida en el artículo 1.1. 2. de la OGUC, debiendo entenderse que, si el*



QFXXLFMWZV

respectivo instrumento de planificación territorial no contempla altura máxima aplicable en estos casos, la norma urbanística estaría incompleta.

En consecuencia, en dicho caso, no es posible aplicar en una edificación un sistema de agrupamiento con edificación continua –y por lo mismo tampoco susceptible de ser aprobada por parte del Director de Obras Municipales–, en tanto no se perfeccione dicha norma en el instrumento de planificación territorial respectivo conforme a su definición."

Que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 letra h) del Decreto Ley N°1305 que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, corresponderá a la División de Desarrollo Urbano: "h) Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia".

Que, en el mismo sentido, el Dictamen N°43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017 de la Contraloría General de la República expresa: "En ese contexto, y en lo que interesa, la DDU entiende que en aquellos casos en que no se contempla altura máxima aplicable, la norma urbanística de sistema de agrupamiento de edificación continua estaría incompleta por cuanto dicha altura constituye una de las condiciones que debe cumplir ese tipo de edificación, conforme a la definición contenida en el artículo 1.1.2. de la OGUC, y por consiguiente, no sería posible aplicar en esa zona el sistema de agrupamiento de edificación continua.

Ahora bien, sobre la materia es dable precisar que el citado artículo 1.1.2. de la OGUC define "Edificación continua" como "la emplazada partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y cumpliendo con la altura que establece el instrumento de planificación territorial"

Por su parte, el artículo 2.6 .1. de esa ordenanza previene, en su inciso primero, que el agrupamiento de los edificios se determinará en los Planes Reguladores Comunales o Planes Seccionales y estará destinado a definir las alternativas de emplazamiento de éstos dentro de un predio, agregando en su inciso segundo, que para dichos fines se distinguen tres tipos de agrupamiento de las edificaciones: aislada, pareada y continua, detallando en su último inciso, que en los casos que el Plan Regulador Comunal o Seccional no consulte disposiciones sobre los sistemas de agrupamiento de las construcciones, éstas serán de libre determinación.

En este orden de exposición y del tenor literal del citado artículo 1.1.2. de la OGUC, se aprecian que para aplicar el apuntado sistema de agrupamiento "Edificación continua" deben reunirse todos los elementos que considera la indicada definición, la cual, como uno de esos requisitos, consigna la frase "y con la altura que establece el instrumento de



planificación", es decir, se exige que necesariamente debe existir una norma urbanística vigente de altura máxima.

En ese sentido, una interpretación armónica y sistemática de la definición de "Edificación continua", contenida en el mencionado artículo 1.1.2., y de la regla de libre determinación establecida en el citado artículo 2.6.1., permite entender que esta última regla opera para los tres sistemas de agrupamiento –aislada, pareada y continua– en la medida, por cierto, que se cumplan los parámetros esenciales para la existencia de cada uno de ellos.

De este modo, si una determinada zona no se encuentra regida por una norma urbanística de altura máxima, en ella no es posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua, toda vez que, por definición, este sistema de agrupamiento, requiere de aquella."

Añade que a objeto de dar cumplimiento a lo señalado por la Contraloría General de la República, procedió a dictar las resoluciones N°27/2018 del 17 de diciembre de 2018 y N°27-1/2018 del 7 de enero de 2018; N°8/2018 de 5 de diciembre de 2018; N°29/2018 de fecha 17 de diciembre de 2018; N°5/2018 de 5 de diciembre de 2018 y N°6 de 5 de diciembre de 2018; N°23 de 17 de diciembre de 2018; N°24/2018 de 7 de diciembre de 2018; N°24-1/2018 de 24 de diciembre de 2018; y la N°25 de 17 de diciembre de 2018, mediante las cuales dispone iniciar los procedimientos administrativos de invalidación de los permisos de edificación señalados precedentemente de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Órganos de la Administración del Estado, otorgando un plazo de 10 días hábiles a cada uno de los afectados a fin de que hicieran valer sus derechos.

Que, en estas circunstancias, actualmente se encuentran pendientes de resolución los procedimientos de invalidación antes referidos, los que serán resueltos en la oportunidad pertinente por la informante, teniendo presente todos los elementos de juicio que consten en los expedientes administrativos correspondientes.

Finalmente, en cuanto al recurso de protección **Rol N°88.219-2018**, indica que no corresponde que emita opinión toda vez que el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcción dispone que: "Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado", razón por la que debe estar a lo que resuelvan las instancias competentes sobre la materia.

Acompaña: 1. Resolución N°27/2018 de 17 de diciembre de 2018; 2. Resolución N°27-1/2018 de 7 de enero de 2018; 3. Resolución N°8/2018 de 5 de diciembre de 2018; 4. Resolución N°29/2018 de 17 de diciembre de 2018; 5. Resolución N°5/2018 de 5 de diciembre de 2018; 6. Resolución N°6 de 5 de diciembre de 2018; 7.



Resolución N°23 de 17 de diciembre de 2018; 8. Resolución N°24-1/2018 de 24 de diciembre de 2018; 9. Resolución 24-1/2018 de 24 de diciembre de 2018; y 10. Resolución N°25 de 17 de diciembre de 2018.

Décimo Séptimo: Que, el llamado recurso de protección se define como una acción cautelar de ciertos derechos fundamentales frente a los menoscabos que puedan experimentar como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de la autoridad o de particulares. Son presupuestos de esta acción cautelar:

- a) que exista una acción u omisión ilegal o arbitraria;
- b) que como consecuencia de la acción u omisión ilegal o arbitraria se prive, perturbe o amenace un derecho; y
- c) que dicho derecho esté señalado como objeto de tutela en forma taxativa en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

Décimo Octavo: Que, como se desprende de lo manifestado, es requisito indispensable de la acción de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal esto es, contrario a la ley o arbitrario, producto del mero capricho de quien incurre en él y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías –preexistentes– protegidas, consideración que resulta básica para el análisis y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

Décimo Noveno: Que, atendidas las alegaciones de los recurridos, conviene precisar que en la especie, el acto administrativo que motiva todas las acciones cautelares reseñadas en los considerandos previos es el Dictamen N°27.918 emitido el 12 de noviembre de 2018 por el Contralor General de la República, cuyo texto es el siguiente: *“Mediante Dictamen N° 43.367 de 2017, y con motivo de diversos reclamos en contra de la Circular N° 203, de 2016 –DDU 313–, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, esta Contraloría General manifestó, por las razones que ahí se detallan, que si una determinada zona no se encuentra regida por una norma urbanística de altura máxima, en ella no es posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua, toda vez que, por definición, este sistema requiere de aquélla.*

A su vez, a través del Dictamen N° 44.959, de 2017, esta Entidad de Control señaló, en lo atinente, que en la medida de que los permisos y modificaciones de permiso de edificación en la comuna de Estación Central –tanto los individualizados expresamente, como los que dieron lugar al oficio N° 3.660, de 2017, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI) que ahí se cita– correspondieran al sistema de agrupamiento continuo, los cuales no sería factible autorizar en razón de la falta de regulación de altura en el competente instrumento de planificación territorial, procedía que ese municipio arbitrara las medidas que resultaran del caso, informando de ello a esta Sede de Fiscalización.

Ahora bien, en esta oportunidad, la Municipalidad de Estación Central informa que veintisiete permisos de edificación –observados por la SEREMI en el aludido oficio N°



3.660- acogidos al sistema de agrupamiento continuo, fueron otorgados en virtud de la existencia de anteproyectos aprobados por la Dirección de Obras Municipales (DOM) con anterioridad a la citada DDU 313. Añade, que a su juicio y atendido que los referidos anteproyectos “se rigen por las normas urbanísticas vigentes a la fecha de su aprobación”, no cabe aplicarles dicha circular, y, en consecuencia, los permisos de edificación fundados en esos anteproyectos se encontrarían conformes a derecho.

Sobre el particular, es del caso hacer presente que la jurisprudencia administrativa de esta Sede de Control contenida, entre otros, en el dictamen N° 45.217, de 2016, ha manifestado que los anteproyectos válidamente aprobados, para los efectos de la obtención del atingente permiso, mantienen vigentes las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial y de las normas de la Ordenanza General consideradas en aquél, lo que solo cobra relevancia si existiere un cambio normativo en esas preceptivas que incida en los respectivos proyectos, lo que no aconteció en la situación analizada.

En efecto, la emisión de la singularizada DDU 313 no puede entenderse como un cambio normativo, sino que se trata de una atribución que el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) –contenida en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo–, confiere a esa secretaría de Estado, a través de la División de Desarrollo Urbano, en orden a impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esa Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) –sancionada por el decreto N° 47, de 1992, de la cartera del ramo– mediante circulares, las que se mantienen a disposición de cualquier interesado.

En ese sentido, la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Fiscalización ha expresado, entre otros, en el dictamen N° 18.447, de 2004, que si el legislador ha radicado en dicha repartición la facultad de impartir instrucciones para la aplicación de la LGUC y de la OGUC, ello comprende la atribución de fijar el sentido y alcance de la indicada preceptiva, interpretación que en el caso de la aludida DDU 313, no ha merecido reproche de juridicidad de parte de esta Contraloría General, tal como se indica en el enunciado dictamen N° 43.367.

Con todo, en cuanto al oficio N° 5.284, de 2014, de la SEREMI –citado por esa entidad edilicia para justificar la aprobación de los anteproyectos y permisos de edificación a los cuales alude en sus presentaciones–, es dable consignar que si bien ese oficio se pronuncia respecto de una situación similar a la analizada –permiso acogido al sistema de agrupamiento continuo no existiendo norma de altura– consignando que ese



permiso fue bien otorgado y con apego a la normativa vigente, ello no permite alterar la afirmación señalada precedentemente.

Lo anterior, por cuanto mediante dicho oficio se atiende un reclamo específico de un particular, careciendo, por tanto, del carácter general y obligatorio de una circular, a lo que debe añadirse que, en todo caso, al referirse, en esos términos, al alcance de disposiciones de la OGUC, interviene en un aspecto que excede del ámbito de su competencia, ya que, como se expresó anteriormente, ello atañe a la nombrada División de Desarrollo Urbano.

Por consiguiente, tratándose en la especie de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, y respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que es deber de ese municipio dar cumplimiento a lo dispuesto en el singularizado dictamen N° 44.959, teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la ley N° 19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.

Siendo ello así, esa corporación tendrá que dar cuenta de lo anotado precedentemente a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador, en el plazo de 15 días contado desde la recepción de este oficio. Lo anterior, haciendo presente, por cierto, que conforme a los artículos 9° y 19 de la ley N° 10.336, los dictámenes de esta Contraloría General son obligatorios para los órganos de la Administración sometidos a su fiscalización, de modo que su inobservancia importa la infracción de los deberes funcionarios de los servidores públicos involucrados, comprometiendo su responsabilidad administrativa.

En ese orden de consideraciones, resulta inoficioso pormenorizar acerca de las demás irregularidades que esa SEREMI habría planteado respecto de los proyectos comprendidos en el mencionado oficio N° 3.660, como ocurre, v.gr., respecto de la parte aislada de proyectos autorizados bajo el sistema de agrupamiento continuo.

Por otra parte, se ha dirigido a esta Entidad de Control la SEREMI solicitando iniciar un sumario administrativo en la DOM, habida cuenta de su rebeldía en obedecer lo determinado por dicha repartición en el aludido oficio N° 3.660, en orden a adoptar las medidas del caso en cuanto a los permisos a que se refiere, los que estarían mal otorgados por los motivos que en ese documento se exponen.

Al respecto, es dable manifestar que en cuanto la DOM habría aprobado proyectos acogidos al sistema de agrupamiento continuo, procede que ese municipio instruya un sumario administrativo para determinar y hacer efectivas las eventuales



responsabilidades funcionarias involucradas, en lo que concierne a las materias resueltas en los citados pronunciamientos, debiendo dictar el correspondiente acto administrativo que le dé inicio y remitir una copia a la Unidad de Seguimiento de la Fiscalía de este Órgano Contralor, dentro del mismo plazo indicado anteriormente.

Finalmente, los señores Patricio Herman Pacheco, Alejandro Verdugo Reyes, Jorge Encina Vega y doña Guadalupe Cerda Sepúlveda, en representación, respectivamente, de la Fundación Defendamos La Ciudad, de la Agrupación de Defensa Barrios de Estación Central, del Comité Villa Santa Petronila y del Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central, solicitan que se ordene el acatamiento del enunciado dictamen N° 44.959, disponiendo la invalidación de los anteproyectos y permisos de edificación que detallan; la apertura de un procedimiento disciplinario en contra de los funcionarios de la Municipalidad de Estación Central que han desobedecido las instrucciones establecidas por esta Sede de Control, y que se abra una investigación especial en aquella entidad edilicia, a fin de verificar la existencia de otros permisos de edificación –distintos a los dados a conocer por los denunciantes–, que incurran en los mismos vicios de legalidad.

En relación con estas últimas presentaciones, es menester agregar que la facultad de dar curso a un procedimiento como el pretendido incumbe a este Órgano Fiscalizador, para cuyo ejercicio se considera una racional, eficiente e idónea administración de sus recursos, sin perjuicio de lo cual, dicho antecedente se tendrá en consideración en la planificación de futuras auditorías o investigaciones que realice esta institución”.

Vigésimo: Que se desestima la extemporaneidad de las acciones cautelares, alegada en su informe por el Contralor General de la República, toda vez que, sin perjuicio del contenido de la Circular N°203 de fecha 16 de mayo de 2016, emitida por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU 313, todos los recurrentes señalan expresamente como acto recurrido el Dictamen N°27.918 de 12 de noviembre de 2018, de manera que, habiéndose presentado los recursos el día 12 de diciembre de 2018, ellos cumplen con el plazo de 30 días establecido en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección.

Vigésimo Primero: Que, en lo atinente a los recursos N°88.101–2018, N°88.161–2018, N°88.170–2018, N°88.186–2018 y N°88.218–2018, para resolver la cuestión planteada a esta Corte acerca de los efectos del Dictamen N°27.918/2018 en los Permisos de Edificación mencionados en cada uno de ellos, resulta pertinente establecer si la Dirección de Obras de la I. Municipalidad (DOM) de Estación Central ha emitido, alguna resolución relativa a la validez de los mismos.

Que, para precisar la situación de cada Permiso de Edificación, esta Corte ha revisado tanto los antecedentes allegados a los seis recursos acumulados, como aquellos incorporados en el Recurso de Protección Rol N°88.019–2018, seguido por hechos



semejantes, cuya vista uno en pos de otro, se ordenó por resolución de 17 de diciembre de 2018, a fin de evitar decisiones contradictorias.

Vigésimo Segundo: Que respecto de Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, R.U.T. N°76.522.382, representada por Santiago Montt Vicuña, consta que el 27 de abril de 2016, mediante Resolución N°24/2016, la DOM de Estación Central aprobó un anteproyecto para la construcción de un edificio de 32 pisos ubicado en Alameda Libertador Bernardo O'Higgins N°4320 y, luego, el 30 de enero de 2017, la misma DOM le otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°15-2017**, aprobando su modificación con fecha 8 de octubre de 2018.

Asimismo, se verifica que el 17 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°27/2018**, de acuerdo al artículo 53 de Ley N°19.880, dispuso iniciar el procedimiento administrativo de invalidación del Permiso de Edificación N°15-2017 otorgado a Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA.

Vigésimo Tercero: Que en lo concerniente a la Sociedad Placilla SpA o "Inmobiliaria Placilla", R.U.T. N°76.472.772-k, representada por Karen Aspé Duarte y Alfredo Palomino Galisteo, con fecha 26 de octubre de 2015, mediante Resolución N°45/2015 la DOM de Estación Central aprobó el Anteproyecto de Edificación, para la construcción de un edificio de 30 pisos ubicado en Placilla N°65, luego la misma DOM, el 30 de diciembre de 2016, le otorgó a Inmobiliaria Placilla el **Permiso de Edificación de Obra Nueva, N°273-2016**.

Consta también, que el 5 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°8/2018**, de acuerdo al artículo 53 de Ley N°19.880, dispuso iniciar el procedimiento de invalidación del Permiso de Edificación N°273-2016 otorgado a Placilla SpA.

Vigésimo Cuarto: Que en lo atinente a Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada, R.U.T. N°76.527.015-4, representada por Alonso Varas Rogazi, consta que el 12 de febrero de 2016, la DOM de Estación Central, mediante Resolución N°16/2016, aprobó un anteproyecto para la construcción de un edificio de 23 pisos de altura, ubicado en calle Conde del Maule N°4304, comuna de Estación Central, luego, el 6 de abril de 2017, la misma DOM le otorgó el **Permiso de Edificación N°53-2017**.

Posteriormente, el 17 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°29/2018**, de acuerdo al artículo 53 de Ley N°19.880, dispuso iniciar el procedimiento de invalidación del Permiso de Edificación N° 53-2017.

Vigésimo Quinto: Que Eurocorp Dos S.A., R.U.T. N°76.459.844-K, representada en este recurso por Tatiana Arriagada Bustos, obtuvo la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un edificio de 26 pisos ubicado en calle General Amengual N°85 por Resolución N°03-2015, de 21 de enero de 2015, dictada por la DOM de Estación Central. Luego, el 1 de junio de 2016, la misma DOM le otorgó el **Permiso de Edificación N°97-2016**.

Asimismo, el 5 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°5/2018**, de acuerdo al artículo 53 de Ley N°19.880, dispuso iniciar el procedimiento de invalidación del Permiso de Edificación N°97-2016.



También consta que la misma empresa obtuvo la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un edificio de 26 pisos ubicado en calle Conde del Maule N° 4425-4427, por Resolución N°06-2015, de 28 de enero de 2015, dictada por la DOM de Estación Central. Luego, el 30 de junio de 2016, la misma DOM le otorgó el **Permiso de Edificación N°122-2016**.

El 5 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°6/2018**, de acuerdo al artículo 53 de Ley N°19.880, dispuso iniciar el procedimiento de invalidación del Permiso de Edificación N°122-2016.

Además, es un hecho acreditado que la DOM de Estación Central, el 5 de diciembre de 2017 otorgó a Eurocorp Dos S.A., R.U.T. N°76.459.844-K, el **Permiso de Edificación N°157-2017** para la construcción de un edificio de viviendas de 25 pisos de altura ubicado en calle Constantino N°59, comuna de Estación Central.

Igualmente, se verifica que el 14 de febrero de 2019, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°20-2/2019**, resolvió invalidar el Permiso de Edificación de Obra Nueva N°157-2017, de fecha 5 de diciembre de 2017.

Que, además la DOM de Estación Central, el 5 de diciembre de 2017 otorgó a Eurocorp Dos S.A., R.U.T. N°76.459.844-K, el **Permiso de Edificación N°158-2017** para la construcción de un edificio de viviendas de 26 pisos de altura, ubicado en calle Constantino N°105, comuna de Estación Central.

Luego, el 14 de febrero de 2019, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°21-2/2019**, resolvió invalidar el Permiso de Edificación N°158-2017.

Vigésimo Sexto: Que la DOM de Estación Central, el 7 de noviembre de 2016 otorgó a Inmobiliaria Gestión de Proyectos Limitada, el **Permiso de Edificación N°239-2016** para la construcción de un edificio de viviendas de 22 pisos de altura ubicado en calle Conde del Maule N°4571, comuna de Estación Central.

Asimismo, se verifica que el 17 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°24/2018**, resolvió iniciar el proceso administrativo de invalidación del Permiso de Edificación N°239-2016. Al 24 de diciembre de 2018, la titular de dicho Permiso de Edificación era Inmobiliaria Nogales SpA, R.U.T. N°76.530.526-8.

Que la DOM de Estación Central, el 28 de febrero de 2017 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°32-2017** para la construcción de un edificio de viviendas de 27 pisos de altura ubicado en Avenida Ecuador N°5079, comuna de Estación Central, de propiedad de Inmobiliaria Ecuador S.A., R.U.T. N°76.466.247-4.

Asimismo, consta que el 17 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°23/2018**, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N°19.880, resolvió iniciar proceso administrativo de invalidación del Permiso de Edificación N°32-2017.

Por otra parte, la DOM de Estación Central, el 7 de noviembre de 2016 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°240-2016** para la construcción de un edificio de viviendas de 22 pisos de altura ubicado en Avenida Ecuador N°4566, comuna de Estación Central, de propiedad de Constructora Alonso de Córdova Limitada, R.U.T. N°76.102.563-5.



Que el 17 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°25/2018**, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N°19.880, resolvió iniciar el proceso administrativo de invalidación del Permiso de Edificación N°240-2016.

Que la DOM de Estación Central, el 29 de diciembre de 2014 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°180-2014** para la construcción de un edificio de viviendas de 33 pisos de altura ubicado en calle Conde del Maule N°4642, comuna de Estación Central, de propiedad de Inmobiliaria Conde del Maule S.A., R.U.T. N°76.365.209-2.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 2018, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°34/2018**, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N°19.880, resolvió iniciar el proceso administrativo de invalidación del Permiso de Edificación N°180-2014.

Vigésimo Séptimo: Que la DOM de Estación Central, el 16 de mayo de 2017 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°77-2017** para la construcción de un edificio de viviendas de 35 pisos de altura ubicado en calle Placilla N°135, comuna de Estación Central, de propiedad de Inmobiliaria Placilla SpA, R.U.T. N°76.532.530-7.

Después, el 14 de febrero de 2019, la DOM de Estación Central mediante **Resolución N°19-2/2019**, decidió invalidar el Permiso de Edificación N°77-2017. Respecto de esta resolución, el abogado Arturo Fernandois Vöhringer, invocando el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, interpuso ante esta Corte reclamo de ilegalidad, el cual se tramita bajo el ingreso Contencioso Administrativo Rol N°279-2019.

Vigésimo Octavo: Que la DOM de Estación Central, el 8 de marzo de 2018 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°26-2018** para la construcción de un edificio de viviendas de 32 pisos de altura, ubicado en calle Placilla N°102-106, comuna de Estación Central, de propiedad de Gran Mundo Inversiones, R.U.T. N°96.637.180-3.

Que, al 14 de febrero de 2019, la titular de dicho Permiso de Edificación era Inmobiliaria Placilla 2017 S.A, R.U.T. N°76.842.180-3. En tal fecha, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°10-2/2019**, decidió invalidar el **Permiso de Edificación N°26-2018**. Respecto esta resolución, el abogado Alvaro Contreras Talavera, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, interpuso ante esta Corte reclamo de ilegalidad, el cual se tramita bajo el ingreso Contencioso Administrativo Rol N°263-2019.

Vigésimo Noveno: Que la DOM de Estación Central, el 13 de marzo de 2017 otorgó el **Permiso de Edificación de Obra Nueva N°40-2017** para la construcción de un edificio de viviendas de 23 pisos de altura ubicado en calle Con Con N°64, comuna de Estación Central, de propiedad de inmobiliaria Dalmacia Limitada, R.U.T. N°76.364.271-2.

Posteriormente, el 14 de febrero de 2019, la DOM de Estación Central, mediante **Resolución N°9-1/2019**, decidió invalidar el Permiso de Edificación N°40-2017. Respecto esta resolución, el abogado David Cademartori Gamboa de conformidad a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, interpuso ante esta Corte reclamo de ilegalidad, el cual se tramita bajo el ingreso Contencioso Administrativo Rol N°276-2019.



Trigésimo: Que la Directora de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central, fundó las nueve resoluciones mediante las cuales dispuso el inicio de los procedimientos invalidatorios en los siguientes antecedentes: la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; el Dictamen N°43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República; el Dictamen N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República; el Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, del Contralor General de la República; el Decreto con Fuerza de Ley N°458 de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; el Decreto Supremo N°47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; y la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Trigésimo Primero: Que las cinco resoluciones mediante las cuales la Directora de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central dispuso la invalidación de los Permisos de Edificación N°157-2017, N°158-2017, N°77-2017, N°26-2018 y N°40-2017, contemplan expresamente las alegaciones efectuadas por los afectados y consignan, en términos generales, los siguientes fundamentos:

Que el permiso de edificación se otorgó acogiendo el proyecto al sistema de agrupamiento continuo a que se refieren los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Que de acuerdo a lo señalado en los Dictámenes N°43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017 y N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017, y N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, de la Contraloría General de la República, el otorgamiento de dicho permiso de edificación acogido al sistema de agrupamiento continuo razón (sic) no se ajusta a la normativa vigente de conformidad con lo interpretación normativa efectuada en la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que, según se señala en dicho oficio circular, para acoger un proyecto al sistema de agrupamiento continuo se requiere que el instrumento de planificación territorial vigente a la data del permiso establezca la altura para dicho sistema de agrupamiento, cuestión que en el caso concreto no acontecía a esa fecha, razón por la cual, encontrándose la norma incompleta, no resultaba posible acoger el respectivo permiso a dicho sistema de agrupamiento.

Que en especial, el Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República, debe considerarse como una instrucción para que la DOM inicie el procedimiento invalidatorio en conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Que en relación con lo alegado (por cada afectado) cabe tener presente que el Dictamen N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, del Contralor General de la República, sostiene que los permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM antes de la emisión de la mencionada. DDU 313



-relativos a edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo-, fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable y que es deber de este municipio arbitrar las medidas que resulten pertinentes toda vez que la emisión de la DDU 313 no puede entenderse como un cambio normativo, sino que se trata de una atribución que el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, (LGUC) contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N°458 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, confiere a esa secretaría de Estado, a través de la División de Desarrollo Urbano, en orden a impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esa Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) sancionada por el decreto N°47 de 1992, de la cartera del ramo mediante circulares, las que se mantienen a disposición de cualquier interesado. En consecuencia, el aludido dictamen no se limita en cuanto a sus efectos a una nómina o listado de proyectos, sino que comprende, a juicio de esta Directora de Obras, a todos aquellos proyectos que se encuentran en una misma situación jurídica, esto es, acogidos al sistema de agrupamiento continuo.

Que la DDU 313 y los dictámenes de la Contraloría General de la República se encuentran amparados por la presunción de legalidad establecida en el artículo 3 inciso final de la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Órganos de la Administración del Estado, sin que a la fecha se haya declarado su ilegalidad mediante resolución administrativa o sentencia judicial alguna, careciendo esta Directora de Obras Municipales de facultades para desconocer su existencia y contenido o para declarar su ilegalidad dentro de este procedimiento administrativo.

Que el artículo 51 de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades en su inciso primero dispone que: "*Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia*", que a mayor abundamiento el artículo 52 de la aludida Ley N°18.695 dispone que "*En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control*".

Que cabe recordar que la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo señala, en lo medular que en aquellos casos en que el Instrumento de Planificación Territorial no contempla altura máxima aplicable, la norma urbanística de sistema de agrupamiento de edificación continua estaría incompleta por cuanto dicha altura constituye una de las condiciones que debe cumplir ese tipo de edificación, conforme a la definición contenida en el artículo 1. 1.2. de la OGUC, y por consiguiente, no sería posible aplicar en esa zona el sistema de agrupamiento de edificación continua, cuyo es el caso, no se trata pues de un cambio normativo sino



QFXXLFWZV

de una interpretación acerca del sentido y alcance de la norma.

Que el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone: "*Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. Las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General*".

Que como puede observarse, esta Directora de Obras Municipales carece de atribuciones para efectuar una interpretación normativa distinta de la señalada en la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y tampoco puede desconocer o dejar sin aplicación lo resuelto mediante los Dictámenes N°43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017 y N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017 y N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República.

Que, en consecuencia, las alegaciones efectuadas por el titular del permiso no permiten desvirtuar o dejar sin efecto lo señalado en la Circular Ord. N°203 de fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313) del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los Dictámenes N°43.367 de fecha 11 de diciembre de 2017, N°44.959 de fecha 28 de diciembre de 2017 y N°27.918 de fecha 12 de noviembre de 2018, del Contralor General de la República, lo cual se entiende sin perjuicio de otros derechos o acciones que pueda ejercer en contra de dichos actos administrativos en las sedes correspondientes.

Que el artículo 53 de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen a los Órganos de la Administración del Estado dispone: "*Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.*"



Además, en cada uno de dichos actos administrativos, se hace saber al afectado que sin perjuicio de otros recursos que decida interponer, contra dicha resolución proceden los siguientes: a) El recurso de reposición y el recurso jerárquico en subsidio, establecidos en el artículo 59 de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen a los Órganos de la Administración del Estado, el cual debe interponer se en el plazo de 5 días ante esta Dirección de Obras Municipales. b) La reclamación establecida en el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, en el plazo de 30 días. c) El recurso judicial establecido en el artículo 53 inciso final de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen a los Órganos de la Administración del Estado ante los tribunales de justicia, en procedimiento breve y sumario. d) El reclamo de ilegalidad municipal establecido en el artículo 151 letra b) de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en el plazo de 30 días ante el señor alcalde de la Municipalidad de Estación Central.

Trigésimo Segundo: Que respecto del Permiso de Edificación N°171-2015, mencionado en el Recurso N°88.218-2018, la Directora de Obras informó que mediante Resolución N°07-2015 de fecha 16 de febrero de 2015, la Dirección de Obras Municipales de Estación Central aprobó el Anteproyecto Obra Nueva para vivienda en altura presentado por Inmobiliaria Conde Del Maule S.A. Luego, con fecha 19 de noviembre de 2015, se procedió a otorgar a Inmobiliaria Conde Del Maule S.A., el Permiso de Edificación N°171-2015 y, posteriormente, se aprobó la modificación del referido permiso mediante Resolución de Modificación de Proyectos de Edificación N°82-2017 con fecha 26 de mayo de 2017, para la construcción de una Obra Nueva a Inmobiliaria Ecuador Origen S.A., específicamente un edificio de departamentos con destino habitacional de 29 pisos en Avenida Ecuador N°4678 de la comuna de Estación Central. Precisa que este Permiso de Edificación fue aprobado con anterioridad a la Circular de la DDU 313 del 16 de mayo de 2016, por lo que se entiende válidamente emitido y no se encuentra entre los casos sometidos a estudio en Proceso de Invalidación.

Trigésimo Tercero: Que, para encausar el análisis acerca de lo que efectivamente debe resolver esta Corte, y especialmente, en lo concerniente a las atribuciones de la Contraloría General de la República en relación a la actividad de los órganos municipales, resulta útil y pertinente tener en cuenta lo asentado por la Excelentísima Corte Suprema en el considerando Sexto de la sentencia dictada con fecha 4 de octubre de 2016, en causa Rol N°47.610-2016, esto es; *“Sexto: Que la Carta Política dispone: “Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas” (art. 110) y “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad”, que “son corporaciones autónomas de derecho público”, cuyas “funciones y atribuciones” las determinará una ley orgánica constitucional (art. 118).*



La ley pertinente ha ordenado que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización (art. 3°, letra e) DFL N° 1, del Ministerio del Interior de 2006, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695); para ejercer, entre otras aquellas funciones y atribuciones, las municipalidades dispondrán de diferentes unidades(art. 15), recayendo en la encargada de las obras municipales: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes”, gozando de las atribuciones de dar aprobación a los proyectos de obras de edificación y otorgar los permisos correspondientes; fiscalizar la ejecución de dichas obras y recibirlas, siempre verificando, incluso de manera previa, que se satisfacen los términos de la mencionada ley (art. 24, letra a).

La misma ley se encarga de precisar que las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República (art. 51), que en cuanto sea un control de legalidad podrá ejercerlo por medio de dictámenes jurídicos, sobre todas las materias sujetas a su control (art. 52), puesto que sus resoluciones están exentas del trámite de toma de razón, pero se sujetarán al registro cuando afecten a sus funcionarios (art. 53), e iniciar el procedimiento respecto de las cuentas (art. 54).

En el ejercicio de las competencias indicadas y de la forma expresada por el legislador, las autoridades municipales en general y sus unidades encargadas de las obras en particular, quedan sometidas a la fiscalización y control de la Contraloría General de la República.

Igualmente la Constitución Política de la República, en su artículo 98, refuerza la conclusión anterior al encomendar a la Contraloría General de la República ejercer el control de la legalidad de los actos de las municipalidades. De la misma forma, la Ley de Organización y Atribuciones del ente Contralor (10.336, cuyo Texto Refundido fue fijado por el Decreto 2.421 del Ministerio de Hacienda de 1964), en su artículo 1°, establece la órbita general de sus atribuciones, entre las cuales se encuentra desempeñar todas las funciones que le encomiende esa ley y las demás disposiciones legales, por lo cual ciertamente está habilitada para desarrollar la labor de fiscalización en materia de urbanismo y construcción.

En el procedimiento realizado, el proceder de la Contraloría Regional de Valparaíso está exento de reproche de legalidad, pues la materia abordada se encuentra dentro de sus atribuciones y competencias”.

Trigésimo Cuarto: Que del examen de los antecedentes materia de los recursos Rol N°88.101-2018, N°88.161-2018, N°88.170-2018, N°88.186-2018 y N°88.218-



2018, aparece que la finalidad que persiguen los recurrentes es que esta Corte deje sin efecto el Dictamen N°27.918/2018 de la Contraloría General de la República y/o limite sus efectos, obteniendo de esta manera un pronunciamiento judicial acerca de la legalidad de los Permisos de Edificación otorgados por la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central, en virtud de anteproyectos aprobados antes del 16 de mayo de 2016, fecha de la Circular Ordinaria N°203 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo –DDU 313–, respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cuestión que precisamente, conforme a los antecedentes con que cuenta este Tribunal, se encuentra pendiente de resolución toda vez que, en razón de lo dictaminado por el órgano recurrido, la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de Estación Central, de conformidad a lo establecido en el artículo 53 de la Ley N°19.880, inició procesos administrativos invalidatorios, decretándose la invalidación en cinco casos, encontrándose actualmente tres de estos últimos en este Tribunal de Alzada, al haberse activado la reclamación de ilegalidad prevista y regulada en el artículo 151 de Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En consecuencia, la existencia de procesos administrativos no afinados en los que los recurrentes y/o terceros interesados, pueden hacer valer sus derechos, impide sostener que el acto recurrido haya provocado privación, perturbación o amenaza de las garantías constitucionales invocadas y obsta, asimismo, a que los recursos de protección puedan ser acogidos.

Trigésimo Quinto: Que respecto del Permiso de Edificación N°171–2015, el cual según la Directora de Obras al emitir su informe, no estaba sometido a estudio en proceso de invalidación, debe considerarse que si fuera objeto de revisión por algún órgano administrativo, el procedimiento en que se cuestione su validez deberá someterse a las leyes N°19.880 y N°18.695, las cuales contemplan los preceptos idóneos para resguardar el derecho a un debido proceso, pudiendo entonces, el titular de este, o cualquier otro tercero interesado, hacer valer todos sus derechos.

Trigésimo Sexto: Que, en el recurso ingreso Corte N°88.219–2018, los recurrentes solicitan a este Tribunal declarar que el Dictamen N°27.918 de 2018, de la Contraloría General de la República, constituye un acto ilegal y arbitrario que vulnera las garantías establecidas en los números 2, 3, 21 y 24 el artículo 19 de la Constitución Política de la República y ordenar a la Contraloría General de la República que lo deje sin efecto.

Afirman que el SEREMI MINVU ha iniciado procedimientos de sanción contra sus representados, habiéndose decretado el sobreseimiento de seis de ellos por prescripción de la presunta infracción, encontrándose pendiente a la fecha de interposición del recurso –12 de diciembre de 2018– la resolución de los procedimientos contra José Ramiro Castro Pezoa, Alicia Briones Espinosa y Loretto Larrizaga.

Que, en el caso de los Revisores Independientes, la Ley N°20.071, que Crea y Regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación, en su Título IV, artículo 10 y siguientes, detalla el Procedimiento Sancionatorio, siendo la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región en que se cometió la infracción el órgano competente para conocer y resolver de dicho procedimiento. Además, se contempla



como vía de impugnación de la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio, el recurso de apelación ante la Comisión de Apelaciones del Registro.

De lo expuesto, se concluye que los recurrentes cuentan con un procedimiento especial en el que pueden hacer valer sus derechos, lo que impide sostener que a su respecto el acto recurrido haya provocado privación, perturbación o amenaza de las garantías constitucionales invocadas y obsta, asimismo, a que el recurso de protección pueda ser acogido.

Que, sin perjuicio de lo anterior, las consecuencias que en el mercado inmobiliario pudiera tener el dictamen recurrido y los eventuales efectos en la actividad profesional de los recurrentes, son materias que exceden la finalidad de esta acción cautelar.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo preceptuado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección, **se rechazan**, los recursos de protección interpuestos por Santiago Montt Vicuña en representación de Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA; Karen Aspé Duarte y Alfredo Palomino Galisteo, en representación de Sociedad Placilla SpA; Alonso Varas Rogazi, en representación de Inmobiliaria Cenit Placilla Limitada; Tatiana Arriagada Bustos, en representación de Eurocorp Dos S.A; Robert Gillmore Landon, Blanca Oddo Beas y Matías Mori Arellano, en representación de Inmobiliaria Nogales SpA, RUT N°76.530.526-8; Inmobiliaria Ecuador Origen S.A., RUT N°76.511.397-0; Inmobiliaria Ecuador S.A., RUT N°76.466.247-4; Constructora Alonso de Córdova Limitada, RUT N°76.102.563-5; e Inmobilia S.A., RUT N°77.751.400-8 y Robert Gillmore Landon, Blanca Oddo Beas y Matías Mori Arellano, en representación de Marcela Hormazábal Mutis, Alicia Briones Espinosa, Francisco Andrés Santibáñez Esguep, José Humberto Lagos Morales, Carlos Francisco Salas Valdivieso, Carlos Patricio Pérez Acevedo, Mauricio Fuentes Penroz, María Loretto Lizarraga Lizarraga, José Ramiro Castro Pezoa, Mauricio Hernán Farías Molina, todos revisores independientes, y de la Asociación Nacional de Revisores Independientes A.G., contra el Contralor General de la República.

Redactada por la Ministra Suplente señora Gallardo.

Regístrese y, oportunamente, archívese.

Rol N°88.101-2018 (Acumulados N°s 88.161-2018, 88.170-2018, 88.186-2018, 88.218-2018 y 88.219-2018).

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Alejandro Rivera Muñoz e integrada por la Ministra (S) señora Paulina Gallardo García y por la Ministra (S) señora Blanca Rojas Arancibia. No firman las Ministras (S) señora Gallardo y señora Rojas, por haber terminado sus suplencias.

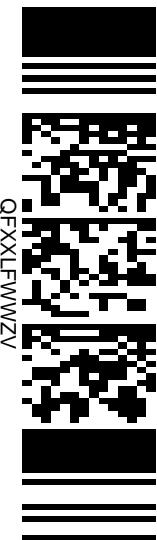




QFXXLFMWZY

Proveído por el Señor Presidente de la Séptima Sala de la C.A. de Santiago.

En Santiago, a nueve de marzo de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 08 de septiembre de 2019, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>