

La estabilidad de los permisos urbanísticos: análisis doctrinario y jurisprudencial

Legal certainty regarding real estate an construction industry

Juan Eduardo Figueroa Valdés*
María Elisa Illanes Sotta**

El presente artículo examina el estado actual de incerteza jurídica en la industria inmobiliaria y de la construcción en Chile y cómo enfrentarla, ya que se ha tornado en un problema recurrente a la hora de desarrollar proyectos, especialmente de aquellos de gran y mediana envergadura. El análisis se divide en los siguientes siete capítulos: I. Los permisos urbanísticos: características y efectos jurídicos de su otorgamiento; II. La invalidación de los actos administrativos; III. La estabilidad y la permanencia de los permisos urbanísticos; IV. La dualidad de funciones interpretativas en materia urbanística: Seremi Minvu y CGR; V. La invalidación de los permisos urbanísticos en la jurisprudencia: análisis de algunos casos emblemáticos; VI. ¿Cómo fortalecer la certeza jurídica en

This article examines the current state of legal uncertainty in the real estate and construction industry in Chile and how to deal with it, since it has become a recurring problem when developing projects, especially large and medium-sized ones. The analysis is divided into the following six chapters: I. Urban permits: characteristics and legal effects of their granting; II. The invalidation of administrative acts; III. The stability and permanence of planning permits; IV. The duality of interpretative functions in urban matters: Seremi Minvu and CGR; V. The invalidation of urban permits in jurisprudence: analysis of some emblematic cases; and ¿How to strengthen legal certainty in real estate and construction industry?

RESUMEN / ABSTRACT

* Magister Derecho Internacional, Inversiones, Comercio y Arbitraje Internacional, Universidad de Heidelberg. Director Académico de Diplomados de Derecho de la Construcción, de Derecho Inmobiliario, y de Derecho Urbanístico de la Universidad de los Andes, Santiago, Chile. Profesor Heidelberg Center para América Latina. Correo electrónico: jef@fihs.cl. Dirección postal: 750000.

** Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomada en Derecho Urbanístico y en Derecho de la Construcción de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: meillanes@fihs.cl. Dirección postal: 750000.

Artículo recibido el 18 de julio de 2023 y aceptado el 11 de diciembre de 2023.

materia inmobiliaria y de construcción?; y VII. Conclusiones.

Palabras clave: certeza jurídica, seguridad jurídica, industria inmobiliaria, industria de la construcción, permisología urbanística, Estado de Derecho, invalidación de permisos, interpretación de la normativa urbanística.

Keywords: Legal certainty, legal security, real estate industry, construction industry, urban planning permits, rule of law, invalidation of permits, interpretation of urban regulations.

Introducción

De acuerdo al último estudio acerca del Estado de Derecho, publicado en 2022¹ por el World Justice Project o WJP², Chile ocupa el puesto número 33 de 140 países de todo el mundo –cayendo un lugar en relación al año anterior–, y el lugar número 3 de 32 países de América Latina. WJP es conocida internacionalmente como una de las principales bases de datos sobre la materia, en que miden 8 factores claves que se promedian para tener el puntaje general de adherencia de cada país al Estado de Derecho, de acuerdo al cual Chile promedia 0.66 de 10 puntos³.

Entre los factores con menor desempeño de Chile, encontramos el cumplimiento regulatorio, y la justicia civil y penal. Dentro del cumplimiento regulatorio existen 5 subfactores, en que los peor evaluados son los relativos a: la demora injustificada en los procedimientos administrativos; el respeto del debido proceso en la tramitación de los procedimientos administrativos –ambos con nota 0.51–; y la efectiva aplicación de la regulación gubernamental –con nota 0,61–.

En los últimos años Chile ha tenido una baja permanente en el índice de adhesión al Estado de Derecho del WJP, que coincide con la baja confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones. Si bien se trata de una problemática generalizada a nivel país, la industria inmobiliaria y de la construcción se han visto fuertemente afectadas por el debilitamiento de la certeza jurídica, a consecuencia de la caída paulatina en la adhesión a los factores esenciales de un Estado de Derecho robusto.

En nuestra opinión, lo expuesto, es producto de la proliferación de normativa en materia inmobiliaria, su regulación inorgánica y la falta de claridad sobre su aplicación. A ello se suma, entre otros factores, la arbitrariedad ad-

¹ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Chile>

² El World Justice Project es una organización de reconocido prestigio independiente y multidisciplinaria que trabaja para fortalecer el Estado de Derecho en el mundo.

³ Los 8 factores y la puntuación de Chile es la siguiente: 1. límites al poder gubernamental (0.71); 2. ausencia de corrupción (0.69); 3. Gobierno abierto (0.70); 4. derechos fundamentales (0.73); 5. orden y seguridad (0.67), 6. cumplimiento regulatorio (0.63); 7. justicia civil (0.62); y 8. justicia penal (0.55).

ministrativa frente a la permisología urbanística y la colisión de competencias de ciertas autoridades.

Es por todo lo anterior que, en el presente trabajo, analizaremos los siguientes temas que afectan a la industria inmobiliaria y de la construcción en Chile: en el primer capítulo, revisaremos los permisos urbanísticos propios de los proyectos inmobiliarios, así como las características y efectos jurídicos de su otorgamiento; a continuación, en el capítulo segundo, explicaremos cómo opera y los principales elementos de la invalidación de los actos administrativos por parte de la autoridad administrativa, para luego, en el capítulo tercero, detenernos en los principios que sustentan la estabilidad de los permisos urbanísticos, por sobre su invalidación; en el capítulo cuarto revisaremos la dualidad de funciones interpretativas entre la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por un lado, y la Contraloría General de la República, por el otro, y cómo este traslape propicia un ambiente de falta de certeza y seguridad jurídica; a continuación, en el capítulo quinto, analizaremos jurisprudencia destacada de los últimos años sobre invalidación de actos administrativos; y finalmente, en el capítulo sexto, propondremos algunas ideas de cómo enfrentar las dificultades que afectan a la industria inmobiliaria y de la construcción, con el objeto de poder lograr una mayor certeza jurídica y así un mejor Estado de Derecho.

I. Los permisos urbanísticos: características y efectos jurídicos de su otorgamiento

1. El certificado de informaciones previas

Para desarrollar cualquier proyecto de construcción o urbanización, es fundamental conocer las condiciones urbanísticas específicas aplicables al mismo, contenidas en el certificado de informaciones previas, en adelante CIP, que entrega la Dirección de Obras Municipales, en adelante DOM, de la comuna respectiva.

Tal como lo establece el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante LGUC, el CIP plasma el detalle de las disposiciones urbanísticas de los planes reguladores, pero referidas a un inmueble en concreto. Su contenido no puede ser alterado mientras no se modifiquen las normas urbanísticas que rigen dicho predio, a saber: el plan regulador comunal o intercomunal, la LGUC, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en adelante la Ordenanza u OGUC, entre otras.

Sobre el particular, Eduardo Cordero señala que el CIP es solo un acto administrativo de constancia, que no contiene una decisión que afecte la esfera jurídica de su destinatario, en que la DOM simplemente informa sobre el *"...régimen urbanístico aplicable a un determinado ámbito territorial conforme a la normativa vigente"*⁴.

⁴ CORDERO 2021, 47.

Al respecto, nuestra jurisprudencia originalmente estimó que un CIP era vinculante para la autoridad, en cuanto a la emisión los actos posteriores –anteproyecto y permisos–, aun cuando contuviera errores, ya que, “...eran actos administrativos perfectos que producen pleno efecto para sus destinatarios, cuyos derechos, derivados legítimamente de tales certificados, no pueden desconocerse posteriormente”⁵. Sin embargo, a partir del año 2000 dicho razonamiento cambió, cuando la Corte Suprema sostuvo que un CIP que contuviera un error atribuible a la autoridad municipal, no hacía nacer derechos adquiridos, pudiendo tal autoridad negarse a otorgar el anteproyecto o permiso respectivo con posterioridad, por no cumplir con la normativa aplicable. En este sentido encontramos varios pronunciamientos de nuestra Corte Suprema⁶. Este nuevo criterio fue ratificado posteriormente por la Contraloría General de la República, en adelante también CGR⁷⁻⁸.

En definitiva, para que las disposiciones del CIP sean invariables, será necesaria la aprobación de un anteproyecto de construcción o un permiso de edificación. Sin embargo, en nuestra opinión, las normas indicadas en el CIP, en virtud de los principios de la buena fe y de la confianza legítima que gobiernan en derecho administrativo, no pueden ser desconocidas por la DOM, aunque hubieren sido informadas en forma errónea, “...pudiendo obtenerse por medio de tribunales las correspondientes indemnizaciones de perjuicios en caso de errores en la emisión de certificados”⁹.

2. El anteproyecto de construcción

Previo a la obtención del permiso de edificación, el propietario puede someter a la aprobación de la DOM un anteproyecto de loteo, edificación o urbanización, conforme a lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 116 de la LGUC. Si bien este trámite no es obligatorio, su importancia radica en que aprobado el anteproyecto mantiene su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial correspondiente y de las normas de la OGUC con las que hubiere sido aprobado, para los efectos de la obtención del permiso respectivo, por los plazos que establece el artículo 1.4.11 de la OGUC.

A diferencia de lo que ocurre con el CIP, en nuestra opinión, los anteproyectos de construcción sí “...incorporan al patrimonio del beneficiario un derecho personal a presentar y obtener la aprobación de una solicitud de permiso de edificación, por un tiempo limitado, por lo que se trata de un de-

⁵ CORDERO 2021, 47.

⁶ Sentencias Roles N° 40-2000, N° 3.104-2002 y N° 23.766-2014.

⁷ Dictámenes N°s 30.891-2012; 45.377-2012 y 23.573-2015.

⁸ CORDERO 2021, 47-48.

⁹ FIGUEROA 2022, 297.

recho adquirido, pero no permanente"¹⁰. Así lo ha sostenido nuestra jurisprudencia en distintas oportunidades¹¹.

Ahora bien, en el evento que el anteproyecto de construcción contenga errores, vicios o ilegalidades, ha existido un recorrido jurisprudencial similar al del CIP. En un principio los tribunales estimaron que dichos errores no podían ser desconocidos por la autoridad municipal, debiendo concederse el permiso respectivo en tal sentido, sin embargo, en los últimos años la Corte Suprema ha tendido a dar preeminencia, por sobre los derechos de los peticionarios, a la legalidad de la emisión del anteproyecto, no operando la invariabilidad de éste cuando no ha sido válidamente emitido¹²⁻¹³.

Al respecto, Cordero sostiene que la CGR ha estimado que *"...los anteproyectos solo tienen por finalidad mantener las condiciones urbanísticas frente a una eventual modificación del instrumento de planificación. Por lo tanto, en el caso que aquello no se produzca, se debe entender que aquello no daría lugar a derechos adquiridos"*¹⁴.

3. El permiso de edificación

De acuerdo con el artículo 116 inciso 1 de la LGUG, requiere permiso de edificación toda *"...construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales..."*. Se trata de un concepto amplio, por ende, cualquiera sea la obra de construcción o de urbanización que se ejecute, será indispensable contar con el correspondiente permiso de la DOM¹⁵.

El inciso 6 del artículo 116 de la LGUC dispone que *"El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas..."*.

Siguiendo a Juan Carlos Cassagne, en nuestra opinión, el permiso de edificación es un acto reglado de autorización, que reconoce un derecho preexistente adquiriendo su titular importantes derechos subjetivos¹⁶. Es reglado, ya que, la autoridad está obligada a otorgarlo si se cumplen las exigencias legales y reglamentarias; y su otorgamiento no crea derechos, si no que reconoce un derecho subjetivo preexistente, de naturaleza privada, cuyo ejercicio faculta para edificar.

¹⁰ FIGUEROA 2022, 299.

¹¹ Al respecto véase: *Sociedad Inmobiliaria Río Napo Ltda. con Municipalidad de Antofagasta* (1999) e *Inversiones Quintali Limitada con Ilustre Municipalidad de Pudahuel* (2018).

¹² Al respecto véase: *Ramírez Morales Jorge con Carlos Frías López* (2017) y *Tormo Miranda Jorge, Herenci Venegas Sebastián, Collao Cardozo Alejandra con Municipalidad De Ñuñoa* (2017).

¹³ FIGUEROA 2022, 300.

¹⁴ CORDERO 2021, 49.

¹⁵ FERNÁNDEZ y HOLMES 2009, 199.

¹⁶ CASSAGNE 1983, 114 y ss.

Por ende, mediante el otorgamiento del permiso de edificación se está validando el cumplimiento de la regulación pertinente, lo que genera certeza jurídica al peticionario, pero también a la sociedad, de que dicha autorización se ajusta a derecho. El permiso autoriza para ejecutar la obra proyectada y, posteriormente, a solicitar su recepción final municipal, lo que significa que sus efectos se incorporan al patrimonio de la persona, creando derechos adquiridos para el peticionario de buena fe¹⁷, los cuales no pueden ser desconocidos unilateralmente por la Administración.

4. Resolución de Calificación Ambiental

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –en adelante SEIA–, en un instrumento de gestión ambiental preventivo que busca compatibilizar el desarrollo sustentable con la protección medioambiental a cuyo cargo encontramos al Servicio de Evaluación Ambiental –en adelante SEA–. Conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en adelante LBMA, todos los proyectos que sean susceptibles de causar algún tipo de impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, deben ser evaluados por el SEIA. Este sistema fue concebido de tal modo que un proyecto podrá realizarse siempre que sus efectos ambientales adversos o negativos sean tolerables¹⁸.

Los artículos 10 de la LBMA y 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante RSEIA¹⁹, establecen las materias que deben someterse al SEIA por ser susceptibles de causar impacto ambiental. En el ámbito inmobiliario o de construcción cualquier proyecto que se encuentre dentro del listado de estos artículos deberá someterse al SEIA.

El SEIA se podrá desarrollar mediante un Estudio de Impacto Ambiental –en adelante EIA– o de una Declaración de Impacto Ambiental –en adelante DIA–. Deben someterse al primero todos los proyectos que, incluidos en el listado del artículo 10 de la LBMA, presenten además al menos uno de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11 de la LBMA, esto es, que generen impactos ambientales significativos. A contrario sensu, si el proyecto no entra dentro del dicho listado, entonces debe someterse a una DIA.

Ya sea que el proyecto se haya sometido a EIA o DIA, el SEIA culmina mediante la dictación un acto administrativo final, denominado Resolución de Calificación Ambiental –en adelante RCA–, que dicta el SEA, aprobando o rechazando el proyecto presentado. Conforme al artículo 24 de la LBMA, si la RCA es aprobatoria, ningún organismo del Estado podrá negar las autorizaciones o permisos ambientales sectoriales –en adelante PAS– que procedan,

¹⁷ FIGUEROA 2022, 305.

¹⁸ FIGUEROA 2022, 394.

¹⁹ Decreto Supremo N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, modificado por los Decretos N° 8 y 63 de 2014.

en cambio, si la resolución es desfavorable, se deberán denegar las autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales.

Históricamente las RCA eran impugnadas por vía del recurso de protección ante las Cortes de Apelaciones, lo que cambió a partir del año 2012, con la dictación de la Ley N° 20.600 que creó los Tribunales Ambientales, con competencia para conocer y resolver sobre controversias medioambientales.

II. La invalidación de los actos administrativos

La regla general en materia administrativa es la estabilidad y permanencia de los actos administrativos y de sus efectos, salvo que cesen por causas naturales, como la llegada del plazo al que quedó supeditado o por otras causas provocadas, como la caducidad, revocación o invalidación²⁰, las que revisaremos brevemente a continuación para luego centrarnos en la invalidación.

1. La caducidad

Cassagne entiende la caducidad administrativa como una sanción consistente en *"...la eliminación del acto dispuesta unilateralmente por la Administración en razón de que el particular no ha cumplido con las obligaciones que dimanaban del acto administrativo"*²¹.

Tratándose de los permisos urbanísticos, en nuestra opinión, la caducidad opera como una sanción por el incumplimiento de obligaciones o cargas mancomunadas al otorgamiento de un beneficio. En lo tocante a la caducidad del permiso de edificación, el artículo 120 inciso primero de la LGUC establece que ésta se sujetará a las normas que señale la OGUC, la cual, a su turno, en su artículo 1.4.17 inciso 1 dispone: *"El permiso caducará automáticamente a los tres años de concedido si no se hubieren iniciado las obras correspondientes o si éstas hubieren permanecido paralizadas durante el mismo lapso"*.

2. La revocación

La revocación es un mecanismo para extinguir un acto o resolución administrativa por motivos de *"oportunidad"*²² y no por vicios de legalidad. Mediante ésta se retira un acto *"...por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, básicamente, porque los efectos del acto administrativo han devenido en contrarios al interés público en un momento determinado"*²³. Producto de la revocación del acto administrativo y de sus efectos, se genera la privación de los derechos válidamente adquiridos²⁴. Se trata de una facultad de oficio de

²⁰ DÍAZ DE VALDÉS y ENTEICHE 2015, 239.

²¹ CASSAGNE 2002, 281-282.

²² GALLEGO y MENÉNDEZ 2001, 117.

²³ FLORES 2017, 230.

²⁴ FLORES 2017, 230.

la Administración, de revisar sus propios actos y dejarlos sin efecto, como lo dispone el artículo 61 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en adelante también Ley N° 19.880 o LBPA.

3. La invalidación

El artículo 53 de la Ley N° 19.880 faculta a la autoridad administrativa para invalidar los actos contrarios a derecho, dentro del plazo de dos años y según las condiciones establecidas en la propia ley. Existe consenso de la doctrina y la jurisprudencia *"...en cuanto a que la Administración sí puede invalidar sus actos originarios, con motivo de su ilegalidad, fundamentalmente gracias a la potestad expresa conferida en el artículo 53..."*. Sin embargo, dicha potestad invalidatoria solo aplica respecto de *"...actos administrativos decisivos positivos y los efectos causados por los mismos"*²⁵.

La validez de un permiso urbanístico está sujeta al mismo régimen jurídico de cualquier acto administrativo. En nuestra opinión, tal como indica Cordero, la declaración de nulidad colisiona con los derechos adquiridos de su petitionerio, ya sea ésta declarada vía judicial o administrativa, por lo que debe ser examinada con especial cuidado²⁶.

III. La estabilidad y la permanencia de los permisos urbanísticos

1. Limitaciones a la potestad invalidatoria de la Administración

El inciso primero del artículo 53 de la LBPA dispone: *"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"*. De esta norma se desprende que, para invalidar un acto administrativo, se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) que el acto sea contrario a derecho; (ii) que previamente se cite a audiencia al interesado; y (iii) que se haga dentro del plazo máximo de 2 años desde su notificación o publicación.

La disposición en cuestión regula muy escuetamente una materia de suma trascendencia, no dejando del todo claro cuáles son las limitaciones que tiene la Administración en el uso de esta facultad. En nuestra opinión, lo anterior ha permitido la indebida invalidación de permisos urbanísticos, afectando los derechos adquiridos de los interesados y comprometiendo la seguridad jurídica en la industria inmobiliaria y de la construcción. Ello ha dado lugar a latas e interesantes discusiones judiciales y administrativas, sobre lo cual nos detendremos en particular.

Los actos que emanan de la Administración del Estado, de acuerdo al artículo 3° de la LBPA, gozan de una presunción de legalidad, de imperio y

²⁵ DÍAZ DE VALDÉS y ENTEICHE 2015, 242.

²⁶ CORDERO 2021, 53-54.

de exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia. Sin embargo, esta presunción puede ser dejada sin efecto a través del uso de la facultad invalidatoria consagrada en el artículo 53 de la LBPA.

Sobre el particular, Cassagne estima que la “*anulación*” o “*invalidación*”, por razones de legitimidad del acto, resulta más adecuado reservarla a una función propia y exclusiva de los jueces, especialmente, en atención al efecto de cosa juzgada²⁷.

En este mismo sentido, Arturo Fermandois señala que, a diferencia de otras jurisdicciones donde la potestad para invalidar actos de la Administración está reservada exclusivamente al juez –como la española en que solo cabe declararla por tribunales contencioso-administrativos–, la facultad consagrada en el artículo 53 en comento representa la antítesis jurídica a la estabilidad de un acto administrativo. En efecto, indica que contradice los principios que soportan la permanencia de este tipo de actos, que son centenarios en el derecho, a saber: exclusividad de jurisdicción, certeza jurídica, derechos adquiridos de buena fe, confianza legítima, debido proceso, presunción de legalidad, conservación del acto, etc. Agrega que estos principios se erigen como los límites sustantivos o materiales al poder invalidatorio de la Administración²⁸.

El ejercicio de la potestad invalidatoria que ejerce la Administración no alcanza los vicios de procedimiento o de forma. Por ello, esta facultad debe siempre relacionarse con los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la LBPA que establecen, a su turno, los llamados “*vicios no invalidantes*” y la reserva de la Administración para subsanar los vicios de los actos administrativos. De acuerdo al inciso 2° del artículo 13, para invalidar un acto administrativo, el vicio debe reunir los siguientes caracteres: (i) esencial, (ii) manifiesto; y (iii) que ocasione un perjuicio. De no concurrir tales requisitos, debe operar la conservación del acto administrativo²⁹.

Juan Carlos Flores sostiene que la potestad invalidatoria encuentra como límite a su ejercicio dos principios básicos:

a) La irretroactividad consagrada en el artículo 52 de la LBPA, conforme al cual “...*los efectos generales de la invalidación se morigeran respecto de los derechos o intereses adquiridos por terceros de buena fe al alero del acto administrativo inválido...*” impidiendo el ejercicio de la invalidación, salvo que ésta produzca consecuencias favorables a su destinatario y no lesione derechos de terceros³⁰. Lo anterior ha sido reconocido por la doctrina y por la CGR; y

²⁷ CASSAGNE 2002, 248.

²⁸ FERMANDOIS 2014, 30, 80-81.

²⁹ FLORES 2023, 63-64.

³⁰ FLORES 2023, 70.

b) La protección de la confianza legítima, que busca resguardar situaciones jurídicas en vías de consolidación³¹, tal como analizaremos en el siguiente apartado.

Al respecto, señala Óscar Fuentes que, en el ámbito del derecho urbanístico, se ha discutido el alcance de la invalidación de permisos de edificación que adolecen de irregularidades, en virtud de los derechos del interesado quien, "...tendría una confianza legítima en que el permiso no será dejado sin efecto por la Administración, ya que se encuadraría en el concepto de derechos adquiridos, en el sentido de proteger aquellos que ingresaron a su patrimonio, generando con ello la imposibilidad de privar a su titular de esa autorización, porque este, en último caso, se encontraba de buena fe"³².

Cordero, en tanto, sostiene que "...los derechos que nacen de un acto administrativo son de naturaleza incorporal, los cuales se incorporan al patrimonio de su destinatario, cualquiera sea el derecho, interés, situación o posición jurídica que se reconozca"³³. Agrega que, el permiso de edificación tiene un contenido patrimonial que está amparado por la garantía constitucional del derecho de propiedad, siempre que haya sido otorgado cumpliendo todas las condiciones legales. Sin embargo, si se trató de un acto administrativo ilegal y el titular se encontraba de buena fe, se genera un problema³⁴ muy complejo, cuya resolución jurisprudencial ha sido variable en el tiempo, tal como revisaremos más adelante.

2. Principios en que se sustenta la no invalidación del acto administrativo

Por regla general, los actos administrativos no pueden invalidarse, en virtud de los principios esenciales que informan nuestro ordenamiento jurídico administrativo, que revisaremos a continuación, los cuales son plenamente aplicables a los permisos urbanísticos.

a) Principio de permanencia o conservación de acto administrativo

Este principio busca sostener la existencia de un acto administrativo cuando los vicios que contenga no sean de una gravedad significativa. Ello en aras de mantener la estabilidad de las relaciones jurídicas a que dio lugar dicho acto, en virtud de los principios de certeza jurídica, buena fe y confianza legítima. Lo anterior, en contraposición al principio de juridicidad, consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política de la República, en adelante también CPR o simplemente Constitución³⁵.

³¹ FLORES 2023, 72.

³² FUENTES 2021, 23.

³³ CORDERO 2021, 43.

³⁴ CORDERO 2021, 43-45.

³⁵ FIGUEROA 2022, 332.

La LBPA en su artículo 13, reconoce el principio de conservación del acto en el procedimiento administrativo, estableciendo que los vicios existentes solo afectarán la validez del acto cuando recaigan sobre alguno de sus requisitos esenciales. La Corte Suprema en reiteradas oportunidades ha recogido este principio. Así, por ejemplo, en sentencia de 23 de marzo de 2013, en causa Rol 5815-2011, sostuvo lo siguiente:

*"...uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella solo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados"*³⁶⁻³⁷.

La Corte Suprema, se ha pronunciado extendiendo la aplicación de este principio al ámbito sustantivo del derecho administrativo, justamente en virtud de una controversia en materia inmobiliaria³⁸.

b) *Principio de protección de la confianza legítima*

Se sustenta en los principios constitucionales de Estado de Derecho, consagrado en los artículos 5, 6 y 7 de la CPR, y de seguridad jurídica, contenido en el numeral 26 del artículo 19 de la CPR. En virtud de éste, los individuos pueden tener la seguridad que existirá permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico³⁹. Al respecto, sostiene Jorge Bermúdez que, para poder confiar en la autoridad, *"...es necesario contar con medidas institucionales y reglamentarias, que permitan articular la existencia de ciertos principios que permitan la confianza en las reglas del juego y en que éstas se mantendrán"*⁴⁰.

Agrega Bermúdez que la potestad invalidatoria consagrada en el artículo 53 de la LGBA, es muchas veces utilizada por la Administración *"... para cambiar el rumbo de su actuación, pero sin tener que someterse a las restricciones que comporta la revocación del acto administrativo (art. 61 LBPA)"*. Indica que, en tales casos, *"...la protección la confianza legítima se erige como un principio que la Administración deberá ponderar antes de tomar la decisión invalidatoria"*⁴¹.

³⁶ Aguilera Vera Luis Segundo H. *Con I. Municipalidad de La Unión* (2013).

³⁷ En el mismo sentido causas roles N°s 274-2010; 57-2011 y 3078-2013.

³⁸ Véase por ejemplo: *Comité Adm. Condominio Parques de Bilbao con Ilustre Municipalidad de Calama, Soc. Inmobiliaria Rentas e Inv. Talabre y otros* (2013).

³⁹ BERMÚDEZ 2005, 84.

⁴⁰ BERMÚDEZ 2005, 87.

⁴¹ BERMÚDEZ 2005, 100.

Este principio ha sido aplicado por nuestra jurisprudencia judicial y administrativa. En efecto, la CGR a partir del año 2000 lo ha aplicado sostenidamente en numerosos pronunciamientos⁴² y, por su parte, la Corte Suprema en fallo del año 2012⁴³ lo invocó para reprochar el actuar de la administración municipal y luego el año 2013⁴⁴ para dejar sin efecto la invalidación de un permiso de edificación. Cabe destacar que el Tribunal Constitucional también lo ha reconocido en sus diversos pronunciamientos⁴⁵⁻⁴⁶.

c) *Principio de seguridad jurídica*

De acuerdo a Bermúdez, la seguridad jurídica como principio: "...garantiza 'la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes'. Con lo que 'la seguridad jurídica significa por eso para el ciudadano en primera línea protección de la confianza'"⁴⁷.

Este principio cobra especial relevancia en materia inmobiliaria y de la construcción, donde el desarrollo de proyectos está sujeto a una serie de permisos administrativos cuya mantención otorga seguridad y estabilidad a las relaciones comerciales y permite llevarlos a cabo conociendo claramente las reglas aplicables.

d) *Principio de la buena fe*

La buena fe es un principio general de nuestro derecho siempre exigible a la Administración en su actuar. Al respecto, Boetsch sostiene que la buena fe tiene múltiples funciones generales, como informar, integrar e interpretar, pero además tiene funciones particulares, como justificación a la protección de la apariencia y del error excusable, límite al ejercicio de derechos, patrón o estándar de conducta exigible, entre otros⁴⁸.

En materia urbanística, la CGR ha utilizado este principio fundándose en el criterio de la materialidad, donde la decisión de limitar la invalidación, por ejemplo, de un permiso de obra, pasa por un análisis de sus consecuencias fácticas más que un examen jurídico⁴⁹. Por su parte, la Corte Suprema el año 2002⁵⁰ rechazó la invalidación de un permiso de edificación, por parte de un

⁴² A partir del Dictamen N° 610 del año 2000, ha aplicado este principio en más de 50 Dictámenes.

⁴³ Luis Alberto Sanchez Medina con Sergio Zarzar Andonie (2012).

⁴⁴ Odontólogos Asociados con Municipalidad de Chillán (2013).

⁴⁵ Proyecto de Ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, sobre capitalización de dividendos en los bancos con obligación subordinada (1995) y Artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695 (2009).

⁴⁶ FIGUEROA 2022, 335-336.

⁴⁷ BERMÚDEZ 2005, 87.

⁴⁸ BOETSCH 2011, 48.

⁴⁹ BOETTINGER, 2009, 309. La autora llega a la conclusión anterior en base al análisis de los dictámenes de la CGR entre los años 1998 y 2009.

⁵⁰ Sergio Rojas con Director de Obras Municipales de Viña Del Mar (2002).

Director de Obras Municipales, atendido que ello implicaba una afectación de los derechos adquiridos de por terceros de buena fe⁵¹.

e) *Principio de protección de la apariencia*

El derecho ampara este principio, ya que, la experiencia ha demostrado que aquella conducta que no respeta la apariencia trae consecuencias indeseadas, como, por ejemplo, que se burle la buena fe, se dificulte el desarrollo de la actividad económica y se incremente en el costo de las operaciones⁵². Este principio está recogido en numerosas disposiciones del Código Civil, en que se protege el actuar de buena fe fundado en la apariencia de derecho y legalidad.

Nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema validó este principio en fallo del año 2006⁵³ en que confirmó sentencia definitiva del tribunal a quo en que se protegió a un tercero de buena fe ante la adquisición de un CIP, ante un error de la autoridad⁵⁴.

f) *Doctrina de los actos propios*

La doctrina de los actos propios, si bien proviene del derecho privado, es plenamente aplicable en el ámbito público. De acuerdo a Bermúdez, se encuentra vinculada al principio de la confianza legítima⁵⁵ y señala en efecto que:

"...un órgano administrativo no puede –sin cumplir los requisitos legales pertinentes– emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos. De esta manera, la irrevocabilidad de los actos administrativos que reconocen o declaran derechos es la proyección administrativa de la doctrina general de que nadie puede ir válidamente en contra sus propios actos: venire contra factum proprium non valet"⁵⁶.

IV. Dualidad de funciones interpretativas en materia urbanística: Seremi Minvu y CGR

1. Funciones y atribuciones de la Seremi Minvu y de la CGR

a. *Funciones de la Seremi Minvu*

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en adelante también Minvu, tiene a su cargo la política habitacional del país y le corresponden múltiples funciones que inciden directamente en el ámbito del derecho urbanístico⁵⁷.

⁵¹ FIGUEROA 2022, 337.

⁵² FIGUEROA 2022, 338.

⁵³ *Romero Tocornal Juan contra alcalde Municipalidad Vitacura* (2006).

⁵⁴ FIGUEROA 2022, 338.

⁵⁵ BERMÚDEZ 2005, 85.

⁵⁶ BERMÚDEZ 2005, 85-86.

⁵⁷ Ver artículo 2 N^{os} 3 y 4 de la Ley N^o 16.391 de 1965 y artículos 8 y siguientes del Decreto Ley N^o 1.305 de 1975.

Mediante el Decreto Ley N° 1305 de 1975⁵⁸, el Minvu se desconcentró territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana y las Seremis Minvu, quedando estas últimas a cargo de la ejecución de los planes aprobados por el Minvu (art. 5).

La Subsecretaría del Minvu, en tanto, tiene entre sus divisiones la de Desarrollo Urbano, también conocida como DDU, cuyas atribuciones están reguladas en el artículo 12 del DL N° 1305 de 1975 y, en la materia que nos convoca, destacamos las siguientes: proponer la dictación de normas técnicas (letra g); supervigilar el cumplimiento por parte de las DOM de la LGUC y toda norma relativa a esa materia (letra h); proponer para aprobación del Minvu ciertos instrumentos de planificación urbana (letra i); y resolver en segunda instancia las reclamaciones contra las resoluciones dictadas por los Directores de Obras Municipales en materia sobre construcción y urbanización (letra j).

La LGUC, por su parte, en su artículo 4° establece ciertas atribuciones y funciones del Minvu y las Seremis Minvu, a saber:

- Al Minvu, a través de la DDU, le corresponde impartir las instrucciones para la aplicación de la LGUC y la OGUC, mediante circulares; y
- Las Seremis Minvu deben supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanismo e interpretar los instrumentos de planificación territorial.

En cuanto a las circulares que imparte la DDU, Luis Cordero sostiene que su carácter general y obligatorio viene dado por la propia LGUC, lo cual ha sido ratificado por la CGR, en su Ordinario N° 27.918 de 2018. Junto con lo anterior, la CGR, a través del Ordinario N° 67.031 de 2015 ha precisado que la DDU, por medio de sus circulares, es la llamada a interpretar la LGUC y la OGUC y no la Seremi Minvu⁵⁹.

b. Funciones de la CGR

Por su parte, la CGR constituye el principal órgano de control del sistema constitucional chileno⁶⁰. Su Ley Orgánica Constitucional, N° 10.336 de 1952, en adelante LOCCGR, regula las funciones y atribuciones que ésta puede ejercer en relación con otros entes públicos. En la materia que nos convoca, destacamos la toma de razón y la potestad dictaminadora, que constituyen dos vías para ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración, a saber:

- i) El control de constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicios, que deben tramitarse por la CGR, a través del acto de toma de razón (art. 1° y 10). La principal

⁵⁸ Decreto Ley N° 1.305 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de fecha 26 de diciembre de 1975.

⁵⁹ CORDERO 2019, 7.

⁶⁰ CORDERO 2019, 8.

característica de esta función es que se ejerce *ex ante*, vale decir, “... que busca identificar la antijuridicidad del acto de forma previa a su nacimiento”⁶¹.

ii) El informar 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 (art. 6° inciso 1°). Mediante esta facultad la CGR “...cuenta con la potestad dictaminante en virtud de la cual puede controlar la legalidad de actos administrativos vigentes, y que en ocasiones han producido sus efectos, y eventualmente declarar que estos resultan contrarios a la normativa, habiendo sido dictados por una errónea aplicación del ordenamiento jurídico”, atribución que ha permitido a la CGR ir fijando criterios de interpretación de las normas legales y reglamentarias que aplica la Administración⁶².

La LOCM, en su artículo 51, establece que las Municipalidades serán fiscalizadas por la CGR, la cual podrá instruir procedimientos disciplinarios si detecta ilegalidades. El artículo 52 dispone, a su turno, que la CGR podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

La LOCCGR establece limitaciones a las facultades de la CGR, disponiendo que ésta no podrá intervenir ni informar aquellos asuntos “...de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado”. A continuación, agrega que: “...solo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere al artículo 1°” (art. 6° inciso 3°).

2. Alcance de la función interpretativa de la Seremi Minvu y de la CGR

Luis Cordero distingue dos tipos de funciones interpretativas; a saber: (i) interpretación del derecho administrativo general, mediante sus dictámenes –jurisprudencia administrativa–; e (ii) interpretaciones técnicas o de experto, la que también realizan otros entes públicos, entre ellos, el Minvu y sus Seremis en el ámbito urbanístico, y que se ejerce en el contexto de la implementación de las políticas públicas, rol que obviamente la CGR no ejecuta.

Conforme a lo anterior, señala el citado autor que, en principio, estos dos servicios públicos no debieran tener un choque de competencias interpretativas. Sin embargo, en la realidad esto sí ocurre, ya que, muchas veces la GCR pasa a ejercer funciones propias del Minvu, incluso llegando al punto de interpretar la LGUC en contra de los fines expresos perseguidos por el propio legislador⁶³.

⁶¹ CORDERO 2019, 8-9.

⁶² CORDERO 2019, 8-9.

⁶³ CORDERO 2019, 18.

En efecto, *“Si bien a nivel normativo las competencias otorgadas a Contraloría y al MINVU se encuentran bien definidas, siendo esta última entidad, a través de la DDU, la encargada de impartir instrucciones –circulares– para la aplicación de la LGUC y la OGUC, y teniendo la función de interpretar los instrumentos de planificación territorial a través de sus Seremis, en la práctica, cuando Contraloría ejerce su función dictaminadora suele intervenir en la interpretación de cuestiones técnicas urbanísticas excediendo de esta forma sus competencias, situación que se ha dado con mayor frecuencia en el último tiempo”*⁶⁴.

Ahora bien, a partir del año 2016, la CGR habría dejado de emitir pronunciamientos respecto a la potestad invalidatoria de la Administración, en parte, porque la Corte Suprema fue categórica en sostener que la CGR no está facultada para dar órdenes perentorias a la Administración sobre la invalidación de actos administrativos⁶⁵. Al respecto Cordero plantea: *“...la Contraloría solo puede hacer una ‘suerte’ de invitación a iniciar un procedimiento de invalidación, más no pronunciarse sobre el fondo (...) puede instruir la adopción de medidas para el restablecimiento de la legalidad, pero no puede anticipar un juicio de fondo respecto de la invalidación, ya sea ordenando dejar sin efecto un acto administrativo o imponer límites, como sería la confianza legítima o la buena fe de los terceros”*⁶⁶.

V. La invalidación de los permisos urbanísticos en la jurisprudencia: análisis de algunos casos emblemáticos

Tal como adelantamos, existe abundante jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia relativa a la invalidación de permisos urbanísticos en general y del permiso de edificación en particular, la cual no ha sido uniforme a lo largo del tiempo. A continuación, revisaremos seis fallos emblemáticos que representan una tendencia jurisprudencial en la materia; la mayoría de ellos favorables a la invalidación de permisos urbanísticos, restándole validez y mérito frente a otros derechos que estiman más importantes. Luego, expondremos las normas y principios con los que pugna dicha jurisprudencia y cómo ésta compromete la seguridad jurídica en la industria inmobiliaria y de la construcción y termina afectando al Estado de Derecho en nuestro país.

1. Algunos casos emblemáticos fallados por los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la invalidación de permisos urbanísticos

a) *Edificación continua - Estación Central*

El 5 de diciembre de 2017 la DOM de Estación Central concedió los permisos de edificación N° 157-2017 y N° 158-2017 en favor de la Inmobiliaria Eu-

⁶⁴ CORDERO 2019, 67-68.

⁶⁵ *Inmobiliaria Punta Piñeros S.A. contra Contraloría Regional de Valparaíso* (2016). En el mismo sentido, sentencias Roles N°s 274-2010; 5815-2011 y 11.216-2011.

⁶⁶ CORDERO 2021, 55.

rocorp Dos S.A., que autorizaron la construcción de dos edificios de viviendas de 25 y 26 pisos, de tipo “*edificación continua*”, en la comuna de Estación Central. Mediante resoluciones N° 20-2/2019 y 21-2/2019, ambas de 14 de febrero de 2019, la DOM, invocando el artículo 53 de la Ley N° 19.880, invalidó dichos permisos de edificación.

Como antecedente a la revisión de tales permisos, cabe consignar que el 16 de mayo de 2016, la DDU MINVU dictó la Circular DDU N° 313⁶⁷, la cual determinó que no es posible aprobar las edificaciones del tipo continuo en zonas en que un plan regulador no hubiere establecido la altura máxima de las edificaciones, modificando así el marco regulatorio, estableciendo de esta forma una prohibición que no existía con anterioridad en el ordenamiento jurídico.

A lo anterior se sumaron los dictámenes de la CGR N° 43.367 de 11 de diciembre de 2017, N° 44.959 de 28 de diciembre de 2017 y N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018, que sostienen que al acogerse el proyecto al sistema de agrupamiento continuo los permisos no se ajustarían a la normativa vigente.

En contra de las resoluciones de invalidación dictadas por la DOM de Estación Central, Eurocorp Dos S.A. presentó sendos recursos de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual los rechazó mediante sentencia de 16 de septiembre de 2021, aduciendo que la DOM no incurrió en un acto ilegal, al haber tenido fundamentos valederos y al ajustarse al procedimiento establecido en la normativa pertinente, limitándose a corregir actuaciones previas irregularmente dictadas.

Eurocorp Dos S.A. interpuso recursos de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema, los cuales fueron también rechazados mediante sentencia de 14 de octubre de 2022⁶⁸, sobre la base de considerar que la interpretación que realiza la DDU N° 313 del artículo 2.6.1 de la OGUC sobre el sistema de agrupamiento continuo, se enmarca entre las facultades del Ministerio y al ser previa a la dictación de los permisos de edificación éstos debieron someterse a tal Circular. Agrega que, tal como lo ratificó la CGR, esa Circular es obligatoria para la DOM y que, además, el plan regulador de Estación Central no permite este tipo de edificaciones al no contener normas acerca de la altura de ellas. Agrega en el considerando 11°, a propósito de los CIP y los Anteproyectos otorgados con anterioridad, que, “*...aunque éstos gozan de presunción de legalidad, ella es simplemente legal y, en el presente caso, han perdido su vigencia al constatarse que no es posible otorgar los Permisos para la construcción bajo el sistema de edificación continua. Es por lo mismo que no puede sostenerse que se ha incurrido en una contravención al principio de legalidad de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República*”.

⁶⁷ La Circular DDU 313 de 16 de mayo de 2016 interpreta de manera general la forma en que debe aplicarse el artículo 2.6.1 de la OGUC relativo al sistema de agrupamiento continuo. Ello en uso de sus facultades previstas en el artículo 4 de la LGUC.

⁶⁸ Eurocorp Dos S.A. con Ilustre Municipalidad de Estación Central (2022).

En relación con los derechos adquiridos, la Corte sostuvo que la reclamante carecía de éstos, desde que "...los permisos de edificación que se invalidaran adolecían de un vicio, disponiendo de manera clara el ordenamiento jurídico un procedimiento para su invalidación, que ha sido el que en la especie realizó la reclamada".

Por último, en el considerando 12º, a propósito de la altura de edificación continua, plantea que el plan regulador comunal respectivo debe normar los proyectos de edificación de altura continua y ante su ausencia u omisión, no resulta posible aplicar la regla de "libre determinación", la cual queda desprovista de respaldo normativo⁶⁹.

b) *Hotel Punta Piqueros - Concón*

Mediante el permiso de edificación N° 007 de 10 de enero de 2011, la DOM de Concón autorizó a Inmobiliaria Punta Piqueros S.A. la construcción de un proyecto hotelero de 5 estrellas emplazado en la zona costera de Concón, en el balneario de playa amarilla. Dicho acto dio lugar a varios procedimientos administrativos y judiciales de invalidación que, en lo pertinente, resumimos a continuación:

- i. En la causa Rol 3918-2012 sobre reclamo de ilegalidad, la Corte Suprema el 2 de mayo de 2013 ordenó invalidar el permiso de edificación N° 007-2011, mientras no se diera cumplimiento a la EIA.
- ii. Conforme a ello, mediante Decreto Alcaldicio N° 2297 de 27 de mayo de 2013 el alcalde anuló el permiso de edificación N° 007. Luego, el 16 de octubre de 2014 mediante Decreto Alcaldicio N° 3.229 reestableció dicho permiso, atendido que el 2 de septiembre de 2014 el SEIA de Valparaíso dictó RCA favorable del proyecto⁷⁰.
- iii. El 28 de marzo de 2016 la Contraloría Regional de Valparaíso, ante solicitud del Comité Pro-Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar, emitió Dictamen N° 5137 ordenando invalidar el Decreto Alcaldicio N° 3.229-2014, con arreglo al artículo 53 de la ley N° 19.880.
- iv. El 4 de octubre de 2016 la Corte Suprema, en causa Rol 47.610-2016, confirmó la sentencia de alzada y dispuso acoger el recurso de protección interpuesto por Inmobiliaria Punta Piqueros S.A. en contra de la Contraloría y en su virtud ordenó dejar sin efecto el Dictamen N° 5.137-2016, disponiendo iniciar procedimiento invalidatorio de dicho decreto.

⁶⁹ En este mismo sentido consultar fallos CS Roles N°s 5468, 5470, 7338 y 7557, todos del año 2018.

⁷⁰ El Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar solicitó al Segundo Tribunal Ambiental, causa Rol R-86-2015, dejar sin efecto, entre otros actos, la Resolución Exenta N° 322 de 2 de septiembre de 2014, que aprobó la RCA. El 27 de octubre de 2016 dicho Tribunal acogió la reclamación y ordenó retrotraer el procedimiento de EIA hasta la dictación del Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones 2 (ICSARA). El 20 de diciembre de 2018, luego de cumplir lo ordenado por el Segundo Tribunal Ambiental, el SEIA de Valparaíso calificó de nuevo favorablemente el proyecto.

v. Luego, mediante Decreto Alcaldicio N° 902 de 3 de abril de 2017 el alcalde concluyó el procedimiento invalidatorio y resolvió conservar la vigencia del Decreto Alcaldicio N° 3.229-2014 y del permiso de edificación N° 007-2011. No obstante, mantuvo la suspensión de las obras de construcción, mientras no contaran con autorización ambiental vigente. Entre sus fundamentos, expone que la invalidación “...tiene ciertas limitaciones (...) entre las de mayor relevancia, podemos citar: i) los derechos adquiridos; ii) la buena fe; y, iii) la protección de la confianza legítima”⁷¹.

vi. Por medio de Decreto Alcaldicio N° 1393 de 30 de mayo de 2017 se rechazó el reclamo de ilegalidad deducido por el Comité Pro-Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar en contra del acto administrativo anterior.

vii. El 19 de noviembre de 2019 la Corte Suprema, en causa Rol 22.221-2018, acogió un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de alzada, que rechazó reclamo de ilegalidad deducido en contra del Decreto Alcaldicio N°1393-2017.

viii. En su sentencia de reemplazo ordenó dejar sin efecto: (i) el Decreto Alcaldicio N° 902-2017, que rechazó la invalidación del Decreto Alcaldicio N° 3.229-2016; (ii) el Decreto Alcaldicio N° 1.393-2017, que rechazó el reclamo de ilegalidad en contra del acto anterior; y (iii) el Decreto Alcaldicio N° 3.229-2014, que reestableció el permiso de edificación N° 007-2011. Declaró también que el proyecto carecía de permiso de edificación, debiendo someterse al procedimiento de EIA conforme a lo ordenado por el Segundo Tribunal Ambiental.

La Corte Suprema, en definitiva, estimó que el centro de la discusión radicaba en torno a la vigencia del permiso de edificación N° 007-2011. Expuso que en la causa Rol 3.918-2012 se ordenó la invalidación de dicho permiso y que luego en la causa Rol 47.610-2016 se ordenó el inicio de un procedimiento invalidatorio del decreto alcaldicio N° 3.229-2014 que revivió el permiso de edificación invalidado. Entre los fundamentos de su sentencia⁷², destacamos los siguientes:

En el considerando 28° de la sentencia que acogió la casación en el fondo, en relación a la facultad invalidatoria consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, sostuvo que “...al estimar los sentenciadores del grado que los efectos del Permiso de Edificación N° 7 se hallaban únicamente suspendidos, de modo que la decisión de restablecerlos a través del Decreto Alcal-

⁷¹ A continuación, agregó lo siguiente: “...adoptar una decisión de invalidación del decreto alcaldicio objeto de este proceso, puede resultar, en la actualidad, más perjudicial para el patrimonio municipal, recursos que la Administración está obligada a cautelar y utilizar de la mejor manera, por ello, resulta más conveniente mantener la vigencia del decreto alcaldicio impugnado”.

⁷² Comité Pro-Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña Del Mar con I. Municipalidad de Concón (2019).

diccio N° 3229 de 2014 debía mantenerse vigente, han incurrido en infracción del artículo 53 de la Ley N° 19.880, al admitir que, por razones de mérito o conveniencia, se niegue lugar a la invalidación de un acto que se encuentra viciado de ilegalidad, según se ha razonado”.

Luego, en el considerando 7° de la sentencia de reemplazo la Corte Suprema sostuvo que la potestad invalidatoria es facultativa, en el sentido que es la autoridad administrativa la que evalúa la presencia o no de una ilegalidad y agrega: “...Sin embargo, cuando tal ilegalidad ya ha sido declarada por sentencia judicial, no puede la Administración sustraerse de tal dictamen, por la vía de negar la invalidación por razones de mérito o conveniencia”.

Cabe hacer presente que la sentencia anulada de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que rechazó el reclamo de ilegalidad, concluyó en el considerando 16° que en el fallo de la causa Rol 3.918-2012 la Corte Suprema no declaró nulo el Permiso de Edificación N° 007, sino que suspendió sus efectos, mientras no se obtenga la aprobación de un EIA. En su considerando 17°, a su tanto, sostuvo lo siguiente: “...relacionado con la potestad invalidatoria de los actos de la administración, la Excm. Corte Suprema, en diversos fallos ha expresado que la nulidad de un acto es un remedio extraordinario frente a la ilegalidad de un acto administrativo, nulidad que deberá aplicarse en caso excepcional, cuando el vicio es grave y solo para el caso en que no haya otro recurso más benevolente para atacar el acto impugnado”.

Dicho fallo contó con un voto disidente, cuyo razonamiento es coherente con la posición asumida por la CGR en sus dictámenes más recientes, donde estima que en aquellos casos que el acto impugnado es manifiestamente ilegal, no es posible proteger los derechos del titular⁷³.

c) Humedales Urbanos - Puerto Montt

El 11 de octubre de 2019 la DOM de Puerto Montt concedió a Inmobiliaria Pocuro Spa, un permiso de urbanización N° 00087 (Rol 2744-1) y un permiso de edificación N° 00688 (Rol 2744-1), para la ejecución del proyecto denominado “*Jardines del volcán I, DS/19*”, consistente en un proyecto de loteo para la construcción de 233 viviendas sociales.

El 17 de marzo de 2020 la Corte de Apelaciones de Puerto Montt rechazó la acción de protección interpuesta por las autoridades de diversas comunidades indígenas en contra de Inmobiliaria Pocuro Sur SpA y la I. Municipalidad de Puerto Montt, en que solicitaban: (i) la paralización inmediata de la tramitación de permisos y ejecución obras de construcción y (ii) el ingreso del Proyecto al SEIA para evaluar sus impactos.

La acción se fundó en que el proyecto se emplazaba dentro de la zona de conservación del humedal urbano “*Artesanos de Alerce*”, reconocido como tal por el Municipio de Puerto Montt y que además estaba en vías de

⁷³ Al respecto, ver fundamento 6° de la disidente Ministra Suplente M. Marisol González Vera.

ser declarado “*humedal urbano*” por el Ministerio de Medio Ambiente, en adelante MMA, en el marco de la Ley N° 21.202.

Mediante sentencia de 23 de julio de 2021 la Corte Suprema, en causa Rol 21.970-2021⁷⁴, revocó la sentencia anterior apelada y, en su lugar, acogió el recurso de protección interpuesto por las comunidades indígenas, ordenando la paralización de la ejecución y tramitación del proyecto mientras no se obtuviera la aprobación medioambiental correspondiente, para lo cual deberá ingresar el proyecto al SEIA, en base a los fundamentos que exponemos resumidamente a continuación:

La Corte Suprema oficio al SEA, el que informó que el hecho de que la declaratoria de humedal urbano se encuentre en trámite, no obsta al ingreso del proyecto al SEIA, ya que “...es objeto de protección cualquier humedal que se encuentre total o parcialmente dentro del límite urbano, independiente de la declaratoria de “*humedal urbano*” a cargo del Ministerio del Medio Ambiente”.

Solicitó asimismo informe a la Superintendencia del Medio Ambiente, o SMA, la que señaló que el *humedal Artesanos* está en proceso de ser reconocido como humedal urbano por su Ministerio, encontrándose el proyecto en parte al interior de dicho humedal y que las obras a ejecutar podrían generar algún grado de afectación al mismo.

Conforme a lo anterior, en su considerando 7°, la Corte Suprema recalcó que el Estado tiene el deber de velar por la preservación de los humedales, dada su relevancia y los convenios ratificados por Chile, lo cual se vio reforzado con la promulgación de la Ley N° 21.202. En consecuencia, agrega en el fundamento 8° que, aun cuando la declaración de humedal urbano se encuentre pendiente, los antecedentes “...*permiten reconocerlo como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora y, en consecuencia, objeto de la protección antes referida*”.

Finalmente, en su considerando 9°, expuso que el proyecto requiere de una resolución medioambiental favorable y para ello debe ingresar al SEIA. Indica que “No constituye un óbice para lo anterior el hecho que la inmobiliaria haya obtenido, en su minuto, permisos de edificación y urbanización por parte de la Municipalidad, al formar parte de una normativa y materia completamente diferente...” (el subrayado es nuestro).

Cabe hacer presente que, relacionado a este caso, recientemente el Tercer Tribunal Ambiental decidió anular la Resolución Exenta N° 1.405, de 14 de diciembre de 2021, del MMA, la que declaró al humedal “*Mallinko Abtao Lawal*” de Puerto Montt, como humedal urbano, y le dio una nueva extensión, pasando de 21 a 93,9 hectáreas, por contener vicios de procedimiento.

⁷⁴ Coñuecar con I. Municipalidad de Puerto Montt (2021).

Junto con ello ordenó al MMA realizar un nuevo procedimiento de declaratoria de humedal urbano⁷⁵.

d) *Proyecto Punta Puertecillo - Puertecillo*

El 26 de noviembre de 2001, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la VI Región dictó la Resolución Exenta N° 165 que aprobó el EIA del proyecto Hacienda Topocalma, cuyo titular era Inmobiliaria General S.A.

El 17 de enero de 2006, dicha Comisión dictó la Resolución Exenta N° 10, que calificó ambientalmente favorable el proyecto de modificación del Plan Regulador Intercomunal Borde Costero, en adelante PRIBC, relativo a los territorios de Navidad, Litueche, Pichilemu y Paredones. Entre sus disposiciones, destacamos las siguientes:

- i. Regula las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado, en adelante ZDUC (ubicadas en área rural).
- ii. Incorpora como área planificada la ZDUC-2, Zona Desarrollo Urbano Condicionado Topocalma, que abarca Puertecillo, Laguna y Pueblo, permitiéndole varios usos de suelo y valida la RCA aprobada por Resolución Exenta N° 165/2001 para tal zona.
- iii. Regula una Zona de Protección de Humedales ZP-3, que considera especialmente el cauce del Estero Topocalma.

Mediante el Dictamen N° 60061 de 13 de diciembre de 2006 la CGR formuló los siguientes reparos al PRIBC:

- i. Las reglas sobre expansión urbana y protección de humedales exceden lo prescrito en el artículo 55 de la LGUC, al establecer normas para las ZDUC en el borde costero y zonas de equipamiento industrial y científico fuera del área urbana.
- ii. La ZDUC-1 admite loteos residenciales en áreas rurales y la ZDUC-2 define normas que afectan a un proyecto particular –Hacienda Topocalma–, en circunstancias que debían limitarse a las materias que permite la OGUC.

El 4 de septiembre de 2010, atendidas las observaciones realizadas por la CGR, se publicó la versión final del PRIBC que no incluyó la regulación sobre ZDUC en el borde costero y zonas de equipamiento industrial y científico fuera del área urbana.

El año 2014, Inmobiliaria e Inversiones Pirigüines Limitada inició diversas obras de urbanización para la ejecución del proyecto "*Punta Puertecillo*", para luego subdividir el predio Hijuela Puertecillo en 307 lotes y venderlos.

Por Resolución Exenta N° 1331 de 16 de noviembre de 2016, el SEA declaró la caducidad de la RCA N° 165-2001, en base a la solicitud de Inversio-

⁷⁵ Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-15-2022 (2023).

nes y Gestión S.A., continuadora de Inmobiliaria General S.A., según la cual el proyecto Hacienda Topocalma fue abandonado, pues no se desarrolló en ninguna de sus etapas.

Luego, por Resolución Exenta N° 1 de 14 de diciembre de 2017, el SMA formuló cargos a Inmobiliaria e Inversiones Pirigüines Limitada y a Administradora Punta Puertecillo SpA, por infracción al artículo 35 letra b) de la Ley N° 20.417, por no contar con RCA en la ejecución de proyectos que la ley la exige, con el eventual daño al medio ambiente, ya que el punto de captación del agua está en afluyente próximo al *Humedal Topocalma*⁷⁶.

Finalmente, el 22 de enero de 2019 mediante la Resolución Exenta N° 102, la SMA absolvió a las procesadas del cargo formulado, ya que, aunque el proyecto si tiene destino habitacional con obras de equipamiento y tiene una envergadura tal que supera los umbrales reglamentarios, la SEA informó que el proyecto nunca debió ser ingresado al SEIA, pues no cumple con ninguna de las tipologías para ello.

Diversos actores de la sociedad civil dedujeron recurso de reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, en contra de la Resolución Exenta N° 102/2019 de la SMA, el que fue rechazado mediante sentencia de 23 de enero de 2021, sin perjuicio de ordenar remitir copia de la sentencia a la Dirección General de Aguas o DGA, para el resguardo de la integridad ecológica de la cuenca a la que pertenece el *Humedal Topocalma*, así como a la Seremi Minvu, a fin de que ejerza sus atribuciones para el cumplimiento del PRIBC.

Posteriormente, mediante sentencia de 25 de julio de 2021, en causa 14.568-2021⁷⁷, la Corte Suprema acogió el recurso de casación en el fondo interpuesto en contra del fallo de alzada, accediendo a la reclamación contra la Resolución Exenta N° 102/2019, la cual dejó sin efecto y resolvió: (i) condenar a las recurridas al pago solidario de multa de 5.001 Unidades Tributarias Anuales, por infracción al artículo 35 letra b) de la Ley N° 20.417; (ii) mantener las medidas decretadas en el fallo anulado –remitir copia a la DGA y Seremi Minvu–; y (iii) prohibir, como medida cautelar, la venta de terrenos del proyecto Punta Puertecillo, hasta la obtención de la RCA; ordenando adicionalmente que la SMA fiscalice las construcciones de parcelas ya vendidas.

Destacamos los considerandos 13°, 14° y 15° de la sentencia de la Corte Suprema que acogió el recurso de casación en el fondo, en que expone sus motivos para estimar que respecto del proyecto Punta Puertecillo no aplica el artículo 2° transitorio del RSEIA, que preceptúa que se estiman evaluados estratégicamente los planes calificados mediante el SEIA de forma previa a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417 y los planes vigentes desde antes de la dictación de la Ley N° 19.300.

⁷⁶ Tal infracción estaría ligada con las tipologías del artículo 10 de la Ley N° 19.300, en relación con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente que aprobó el RSEIA.

⁷⁷ *Fundación Rompientes con Superintendencia del Medio Ambiente* (2022).

Lo anterior, atendido que el proyecto de PRIBC, para autorizar el desarrollo urbano y turístico en la zona, se basó únicamente en la RCA N° 165/2001, por ende, cuando se declaró la caducidad de ésta, la zona quedó desregulada, sin poder estimarse que hubiere sido objeto de una evaluación ambiental amplia en los términos del artículo 2° transitorio de la RSEIA y, por ende, el proyecto Punta Puertecillo se emplaza en una zona que no puede estimarse comprendida en un plan evaluado estratégicamente.

Luego, en la sentencia de reemplazo, indica que el proyecto Punta Puertecillo tiene un claro fin habitacional y turístico, en los términos del artículo 10 letra g) de la Ley N° 19.300, y que excede las regulaciones netamente agrícolas contenidas en el Decreto Ley N° 3.516. Expone que el proyecto en cuestión se emplaza en el predio Hacienda Topocalma, sobre el cual recayó la RCA N° 165/2001 y en que solo se sometió a EIA el proyecto puntual, pero "*...el área no ha sido objeto de una calificación ambiental que hubiere examinado de manera completa la mejor forma de asegurar en la zona un desarrollo sustentable*".

Finalmente, concluye que las recurridas ejecutaron un proyecto de desarrollo urbano y turístico con infracción del artículo 10 de la Ley N° 19.300 en relación al artículo 2 del RSEIA, lo que configura la transgresión al artículo 35 letra b) de la Ley N° 20.417, vale decir, la ejecución del proyecto sin contar con la RCA cuando la ley la exige.

e) *Egaña Comunidad Sustentable - Ñuñoa*

La sociedad Plaza Egaña SpA es titular del proyecto inmobiliario denominado "*Egaña-Comunidad Sustentable*", ubicado en la esquina de Avenida Irrarrázaval con Avenida Américo Vespucio, en la comuna de Ñuñoa, Región Metropolitana, consistente en la construcción de cuatro torres, tres con destino residencial y una con destino comercial, además de un sector de comercio.

El año 2017 se ingresó el proyecto al SEIA, a través de una DIA. Con fecha 3 de mayo de 2019 de la Comisión de Evaluación o COEVA, de la Región Metropolitana, dictó la RCA N° 222/2019, que calificó favorablemente el proyecto. En contra de ésta se dedujeron una serie de reclamaciones administrativas, ante el Director Ejecutivo del SEA, que fueron rechazadas mediante la resolución exenta N° 2 de 3 de enero de 2020. En contra de ésta última interpusieron reclamación judicial ante el Segundo Tribunal Ambiental, de conformidad con el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

- i. La resolución N° 2/2020 dictada del SEA, no fue debidamente fundada, ya que, no abordó sustantivamente las observaciones ciudadanas;
- ii. Se debió abrir un proceso de participación ciudadana adicional (PAC), al existir "*modificaciones sustantivas*" del proyecto, introducidas por las adendas al mismo;

iii. Se infringieron las normas sobre admisibilidad de los recursos de reclamación, ya que el Director Ejecutivo del SEA debió solicitar antecedentes adicionales a los reclamantes, conforme al artículo 31 de la Ley N° 19.880; y

iv. Se alteraron significativamente los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos –artículo 11 letra c) de la Ley N° 19.300 y artículo 7° del RSEIA–, lo que no fue debidamente abordado por la resolución impugnada. Sobre este punto, se reclama, en lo medular, lo siguiente: (i) error en el cálculo de la densidad poblacional; (ii) no considerar la totalidad de los proyectos inmobiliarios del sector; y (iii) no considerar correctamente las observaciones sobre la calidad de vida por efecto sombra.

El Segundo Tribunal Ambiental, mediante sentencia de 25 noviembre de 2021⁷⁸, rechazó la mayoría de las reclamaciones, salvo lo referido a la evaluación de la luminosidad y refracción, en virtud de lo cual decide anular parcialmente la RCA N° 222/2019, ordenando al SEA retrotraer y completar la evaluación en este aspecto. El fallo aclaró que, con el remanente aún válido de la RCA, el titular puede ejecutar el proyecto a su riesgo, sin perjuicio de lo que definan los actos jurídicos que vengan a complementarla.

En contra de la resolución precedente el SEA dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema, acogándose la casación en la forma, mediante sentencia con fecha 1° de marzo de 2023⁷⁹, al existir considerandos contradictorios.

En efecto, en los considerandos 18° a 20° de la sentencia expone que el tribunal, por un lado, declaró inadmisibile la reclamación administrativa presentada por una observante PAC respecto a la luminosidad, por no cumplir las exigencias del artículo 78 del RSEIA, pero, por otro, analiza si tal observación fue debidamente considerada por la autoridad, concluyendo que ésta entregó una respuesta incompleta y errada, lo que la llevó a acoger la reclamación y ordena retrotraer el proceso ambiental. La Corte Suprema agrega que se trata de considerandos contradictorios que se anulan mutuamente y que, por tanto, la sentencia recurrida no ha sido pronunciada en forma legal, *“...toda vez que no contiene consideraciones que permitan comprender la decisión de anular parcialmente la RCA N° 222/2019, solo en lo referido a la evaluación de la luminosidad (efecto sombra) y refracción”*.

f) *Valle Grande - Lampa*

Inversiones y Asesorías GGF SpA es dueña del Lote ML-B1 d, proveniente de la subdivisión del lote ML-B1, de la ZUDC Valle Grande, comuna de Lampa, Región Metropolitana. El lote originario se encontraba afecto a utilidad pública, sin embargo, se llevó adelante su subdivisión y la urbanización de los

⁷⁸ Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 231-2020 (2021).

⁷⁹ *Donoso con Servicio de Evaluación Ambiental Región de Los Lagos* (2023).

lotes resultantes, los que no quedaron afectos. Así lo confirman, entre otros, los siguientes antecedentes:

- i. Certificado N° 2449 de 29 de mayo de 2015, de que el lote ML-B1 no está afecto a la declaratoria de utilidad pública del lote ML-B1 d, emitido por la DOM de Lampa.
- ii. Certificado N° 13 de 10 de julio de 2017, de recepción definitiva de las obras de urbanización, sin observaciones, emitido por la DOM de Lampa.
- iii. Certificado N° 2242130 de 12 de marzo de 2021, otorgado por el SERVIU, que certifica que el lote ML-B1D no está afecto a expropiación por SERVIU RM.

En marzo de 2021 la propietaria interpuso reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra del Director de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Lampa, por la emisión del CIP N° 227 de 8 de enero de 2021, referente al lote ML-B1. Mediante sentencia de 2 de marzo de 2022⁸⁰, la Corte de Apelaciones de Santiago acogió el reclamo estimando que el CIP N° 277/2021 adolece de ilegalidad, dejándolo sin efecto, por contravenir actos administrativos previos emanados de la misma autoridad. Al respecto, en sus considerandos 10° sostiene lo siguiente:

"...el Certificado de Informaciones Previas objeto del presente reclamo de ilegalidad, contraría en forma expresa los actos administrativos precedentemente referidos, todos los cuales han generado sus efectos jurídicos, inclusive uno de ellos rectificado en cumplimiento de una resolución judicial ejecutoriada, incorporándose al patrimonio del reclamante las consecuencias que derivan de aquellos actos administrativos, sin que puedan verse amagados los derechos que emanan de la concatenación de decisiones de la Autoridad en forma unilateral por la misma, quien únicamente puede conducirse conforme lo manda la Constitución y las leyes (...) Ergo, no resulta jurídicamente posible ni aceptable que, por un acto administrativo posterior, esto es el CIP, se prive al particular de los derechos que emanan de los actos válidamente emitidos por la Autoridad, sin que esta hubiese, dentro del plazo legal, iniciado un proceso invalidatorio otorgando la correspondiente audiencia a los interesados, para así permitirles hacer valer sus derechos".

Luego, en el considerando 13° señala que comparte la afirmación del municipio de Lampa, en cuanto a que los CIP no generan derechos adquiridos respecto a sus propietarios, por ser un simple acto de constancia, sin embargo, agrega que *"...en la especie los derechos han sido otorgados por actos administrativos válidos y pretéritos, emanados de la misma autoridad, los cuales se ven amagados por el Certificado que los ignora"*.

⁸⁰ Inversiones y Asesorías GGF Limitada con Flores Osorio Alejandro (2022).

En contra de la resolución precedente la parte vencida interpuso recurso de casación en el fondo ante la Corte Suprema, el que fue acogido mediante sentencia de 14 de abril de 2023⁸¹, invalidando la sentencia del tribunal a quo y dictando sentencia de reemplazo.

En el fundamento 19° de la sentencia invalidatoria, la Corte Suprema sostuvo que el fallo recurrido declaró que el acto impugnado es contrario a derecho, en circunstancias que "...*la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo al interés general*'. De manera que, en caso alguno, la decisión particular de una autoridad podría modificar la normativa aplicable, más aun si se tiene presente lo dispuesto en el artículo 6 y 7 de la Carta Fundamental".

Por su parte, en sus razonamientos 4° y 5° de la sentencia de reemplazo, la Corte Suprema, expuso que el CIP debe conformarse a las normas urbanísticas vigentes, ya que, de allí deriva su validez y si éste es emitido contrariando tales normas, carecerá de todo valor, debiendo la autoridad administrativa dejarlo sin efecto por ser un acto ilegal. Agrega que el CIP no entrega derechos adquiridos al administrado, sino que se trata de un acto informativo que mantiene su vigencia mientras nos cambien las condiciones urbanísticas pertinentes.

Luego, en su fundamento 11° la Corte Suprema indica que el reclamo se basa en actos administrativos que emanan de un hecho fáctico que no es efectivo, que contraviene el PRMS, y que los actos de la autoridad no pueden desconocer el ordenamiento jurídico, por ende, si los mismos fueran validados, el actuar de dicha autoridad "...sería contradictorio con la normativa legal y, por consiguiente, no se ajustaría a la potestad jurídica que la ley le confiere al órgano para el cumplimiento de un fin específico...".

Cabe hacer presente que la sentencia de la Corte Suprema contó con dos votos disidentes⁸², quienes estuvieron por rechazar el recurso, entre otros fundamentos, por estimar que un error de la Administración no puede afectar derechos emanados de actos firmes y perfectos cuyo efecto se ha radicado en el patrimonio de su destinatario y por considerar que en autos deben primar los principios consagrados en la LBPA, en especial, "...*el de la buena fe, la seguridad y certeza jurídicas, la confianza legítima, la teoría de los actos propios, impugnabilidad y transparencia, que obligan a realizar una interpretación pro administrado en esta materia (SCS Rol N° 5.205-2021)*".

2. Análisis crítico de la jurisprudencia invalidatoria

La tendencia jurisprudencial contenida en la mayor parte de los fallos analizados, si bien busca dar protección a ciertos derechos reconocidos por nuestra Carta Fundamental, al mismo tiempo pugna con otras normas constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico y con todos los principios

⁸¹ *Inversiones y Asesorías GGF Limitada con Flores Osorio Alejandro* (2023).

⁸² Acordada con el voto en contra de la Ministra Sra. Ángela Vivanco y el Abogado Integrante Señor Pedro Águila.

analizados en el acápite tercero precedente, que buscan dar estabilidad al desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En efecto, en el orden constitucional, si aceptáramos la invalidación de los permisos urbanísticos por actos unilaterales de la Administración del Estado, frente a la actuación de buena fe de los beneficiarios, estaríamos desconociendo las garantías constitucionales del derecho de propiedad y del derecho a la libre iniciativa económica, consagrados en los artículos 19 N^{os} 24 y 21, respectivamente, comprometiendo seriamente el Estado de Derecho. Del mismo modo, la invalidación administrativa vulnera el principio de legalidad consagrado en los artículos 6^o y 7^o de la CPR, conforme al cual los órganos del Estado deben someter su acción a la CPR y a las normas dictadas conforme a ellas y, asimismo, actúan válidamente solo si lo hacen dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley⁸³.

En nuestra opinión, la Administración no puede revocar o invalidar libremente los actos administrativos relativos a permisos urbanísticos, ya que ello implica un grave atentado al orden constitucional y legal, al existir derechos adquiridos de buena fe que se han incorporado al patrimonio de sus titulares. Además introduce un factor de inestabilidad en las relaciones jurídicas, que para el desarrollo de negocios, requieren de certeza y seguridad.

Al respecto, Díaz de Valdés y Enteiche sostienen que, con el fin de resguardar los derechos de los particulares beneficiados por un acto administrativo originario, la facultad invalidatoria de la Administración debe estar limitada y, citando a Agustín Gordillo, agregan: *"...la estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico, a tal punto que puede incluso sentarse un principio general en tal sentido, que solo podría ser objeto de excepción en casos concretos y ante norma expresa"*⁸⁴.

Eduardo Cordero, en tanto, señala que este cambio de criterio jurisprudencial se viene avizorando a partir del año 2017, cuando la Corte Suprema estimó que de un acto administrativo ilegal no pueden nacer derechos adquiridos para su titular⁸⁵ *"...sin hacer distinción alguna respecto de la posición en que se encontraba el destinatario del acto y de las deficiencias en el actuar de la Administración"*. Al respecto, estima que debe existir una natural preocupación, ya que no es razonable que los titulares de derechos que tienen la convicción que la Administración ha actuado en forma legítima queden en total desprotección ante los errores de la propia autoridad⁸⁶.

Flores, por su parte, en relación a la invalidación de los permisos de edificación, sostiene que la jurisprudencia administrativa y judicial han otorgado una protección zigzagueante en el tiempo, donde si bien los derechos adqui-

⁸³ FIGUEROA 2022, 347.

⁸⁴ DÍAZ DE VALDÉS y ENTEICHE 2015, 237.

⁸⁵ Carlos Rómulo Alfredo Manterola Carlson y otros contra Ilustre Municipalidad de Valparaíso (2017).

⁸⁶ CORDERO 2021, 56.

ridos se tornan en una limitante sustancial, su falta de reconocimiento judicial implica un clima de profundas incertezas jurídicas⁸⁷.

En definitiva, la tendencia jurisprudencial de la última década, que retratamos en cinco de los seis fallos analizados, tiene sustento fáctico en supuestas irregularidades contenidas en el proceso de aprobación u otorgamiento de los permisos en cuestión, las que muchas veces son discutibles y se transforman en una salida para justificar la invalidación. En este sentido, la facultad invalidatoria de la Administración y de los Tribunales de Justicia debiera al menos quedar limitada y restringida por ley en pos del resguardo de los derechos constitucionales de titulares y de terceros que hubieren actuado de buena fe, en virtud de la primacía de los principios de buena fe, debido proceso, presunción de legalidad, protección de la apariencia, confianza legítima y seguridad jurídica, todos los cuales tienen su claro sustento en nuestra Carta Fundamental.

VI. ¿Cómo fortalecer la certeza jurídica en materia inmobiliaria y de construcción?

El panorama antes descrito, en nuestra opinión, podría mejorarse si se adoptaran, entre otras, las medidas que exponemos a continuación, cuya implementación favorecería el fortalecimiento de la certeza jurídica en la industria inmobiliaria y de la construcción, robusteciéndose nuestro Estado de Derecho.

1. Precisar las facultades de la Seremi Minvu y la CGR en materia urbanística

Tal como se expuso en el apartado IV *supra*, la Seremi Minvu y la CGR no debieran tener un choque de atribuciones respecto a la interpretación de la normativa urbanística, sin embargo en la práctica ello sí ocurre, en nuestra opinión, porque la CGR se ha excedido en su rol de control de la legalidad y ha invadido el ámbito de acción propio de la Seremi Minvu, tal como lo ha reconocido la Doctrina:

*"...[la] Contraloría a veces sobrepasa el marco de sus atribuciones llegando a decidir expresamente en forma contraria a lo que ha dicho el MINVU, pese a que es este último el encargado de interpretar la normativa urbanística, siendo necesario que el poder legislativo tenga que intervenir corrigiendo el exceso en el que ha incurrido la CGR. Claramente este no puede ser el canal normal ni deseable por medio del cual se resuelvan conflictos interpretativos que, por lo demás, no provienen de la asignación de competencias que ha realizado originalmente el legislador, sino que de la clara interferencia del órgano contralor en las potestades que la ley ha atribuido al MINVU"*⁸⁸.

⁸⁷ FLORES 2023, 72.

⁸⁸ CORDERO 2019, 22.

En este sentido, estimamos fundamental que cada órgano de la Administración ejerza sus competencias guardando estricto respeto a los límites establecidos por el legislador, apegándose de esta forma a los principios de juridicidad y de separación de funciones, los que vienen a garantizar otros principios básicos del Estado de Derecho, como el de confianza legítima y seguridad jurídica.

Al respecto, proponemos las siguientes modificaciones a la Ley N° 10.336 Orgánica Constitucional de la CGR, en adelante Ley N° 10.336:

- a) Precisar el alcance de sus competencias, establecidas en los artículos 1 y 6, especialmente su rol interpretativo, que genera incerteza en materia urbanística; y
- b) Definir en forma precisa las limitaciones establecidas en el artículo 6° inciso 3°, respecto a la potestad dictaminante de la CGR en asuntos de carácter litigioso y aquellos que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia. Un elemento clave a precisar es interés del reclamante, sienta fundamental que, para entrar a conocer, el particular acredite un interés actual y real en el asunto⁸⁹.

2. Limitar el efecto retroactivo del rol interpretativo de los órganos administrativos

Los dictámenes que emite la CGR –muchos de ellos que recaen en la permisología urbanística– producen sus efectos no desde la fecha de su dictación, sino que desde la fecha de vigencia de la disposición interpretada.⁹⁰ Ello sin duda implica una afectación a las situaciones jurídicas consolidadas. En este sentido, el rol interpretativo que ejerza la Administración –ya sea la CGR, la DDU o la propia Seremi Minvu– debiera siempre regir hacia el futuro, debiendo en todo caso respetarse los derechos adquiridos de los propietarios o desarrolladores que se encontraban de buena fe.

3. Limitar la facultad invalidatoria de la Administración ante los permisos urbanísticos

Del análisis realizado en el capítulo III *supra*, se obtiene que la facultad invalidatoria que recae sobre la Administración tiene y debe tener claras limitaciones, sometiéndose a los principios que inspiran la estabilidad de los actos administrativos, en especial, tratándose de los permisos urbanísticos. Ello es un requisito básico de un Estado de Derecho, que permite establecer un clima de confianza y seguridad jurídica en el desarrollo de cualquier actividad económica en que intervenga la autoridad administrativa. Lo anterior aplica especialmente en el desarrollo de los proyectos inmobiliarios y de construcción, ya que desde su diseño hasta su materialización pueden transcurrir

⁸⁹ Al respecto ver Dictamen N° E332910 de 13 de abril de 2023, de la CGR.

⁹⁰ CORDERO 2019, 10.

varios años y tienen comúnmente asociados la inversión de ingentes recursos económicos.

4. Uniformar y mejorar la calidad legislativa

Tal como hemos consignado, existe en Chile una proliferación inorgánica de normativa en materia inmobiliaria, urbanística y de construcción, que de su examen queda en claro que presenta una serie de deficiencias, entre ellas:

- Regulación dispensa en diversos cuerpos legales y reglamentarios y en muchos ámbitos anacrónica, lo que dificulta su aplicación y entendimiento, en que falta armonía y coordinación;
- Fragmentación del sistema de control de los actos urbanísticos y ausencia de mecanismos de coordinación y armonización entre las acciones y recursos disponibles⁹¹, lo que trae consigo el incremento de la conflictividad e incerteza en la tramitación de los permisos de edificación⁹²;
- Regulación urbanística comunal e intercomunal generalmente desactualizada y que, por ende, no conversa con la realidad, generando incerteza a la hora de conocer las condiciones urbanísticas aplicables a un predio y solicitar los permisos urbanísticos correspondientes, demorándose muchos años la actualización de los instrumentos de planificación territorial;
- Ausencia de una norma de carácter legal que proteja los derechos adquiridos de buena fe de los titulares de permisos urbanísticos y de los terceros, como una limitante a la hora llevar adelante un proceso invalidatorio del acto administrativo; y
- Amplios espacios de discrecionalidad a la autoridad sanitaria en la normativa vigente en materia medio ambiental, sin establecer en forma clara y precisa los requisitos para solicitar los permisos y los trámites mínimos que deben realizarse.

Los problemas anteriores sin duda no favorecen a la certeza y seguridad jurídica que debe existir en la industria inmobiliaria y de la construcción, necesitándose una actualización urgente, que logre establecer un sistema normativo único, coherente y uniforme.

Al respecto, estimamos fundamental poder realizar las siguientes modificaciones legales o reglamentarias:

⁹¹ Se puede atacar la legalidad de un acto urbanístico mediante: (i) reclamo de ilegalidad municipal (art. 151 LOCM), (ii) la invalidación administrativa (art. 53 Ley N° 19.880), (iii) la solicitud de pronunciamiento ante Contraloría (dictámenes), (iv) recurso de protección; y (v) nulidad de derecho público. A ello se suma, en materia ambiental, la acción de protección y el recurso ante los tribunales ambientales (jurisdicción especializada). GÓMEZ 2022, "Regulación urbanística: tendencias jurisprudenciales", p. 165.

⁹² GÓMEZ 2022, 165.

- a) Agregar un nuevo inciso al artículo 53 de la LBPA, donde se establezca que la invalidación en ningún caso puede afectar los derechos de titulares y de terceros de buena fe cuando mediante la anulación del acto se les genere un daño irreparable;
- b) Si bien el inciso tercero del artículo 53 de la LBPA establece que el acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia mediante un procedimiento breve y sumario, se debe añadir también el derecho de los afectados por la invalidación de reclamar los daños mediante un procedimiento breve y sumario;
- c) Especificar en el párrafo 1º del capítulo II de la LGUC, sobre permisos urbanísticos, los casos excepcionales en que la autoridad podría invalidar alguno de los permisos otorgados;
- d) En el mismo párrafo anterior de la LGUC, establecer la obligatoriedad de la publicidad de permisos, mediante publicación en el Diario Oficial, relativos a proyectos sensibles, por su envergadura, localización, posible afectación del medioambiente, entre otros, para conocimiento de la ciudadanía, estableciendo plazos cortos de prescripción para su impugnación, de modo de dar certeza jurídica a todos los intervinientes;
- e) Incorporar en el artículo 12 de la LGUC un reclamo de ilegalidad administrativo respecto de todos los actos vinculados a los permisos que otorga la autoridad en el marco de los desarrollos inmobiliarios y urbanísticos, donde se debe acreditar un interés real y actual del reclamante respecto al acto impugnado; y
- f) Por último, en materia medio ambiental, es recomendable limitar los amplios espacios de discrecionalidad de la autoridad sanitaria, definiendo con precisión y unificando a nivel nacional los: "(i) requisitos para solicitar los permisos; (ii) los actos trámite mínimos que deben realizarse y (iii) criterios de decisión similares a la modalidad de los PAS contenidos en el RSEIA"⁹³.

5. El mejoramiento sustantivo de la calidad las sentencias judiciales

En nuestra opinión, del estudio de la jurisprudencia judicial, podemos observar cierta tendencia de los Tribunales de Justicia de resolver los problemas urbanísticos evitando pronunciamientos sobre los temas de fondo e intentando dar solución a conflictos jurídicos complejos a través de mecanismos formales. Ello puede deberse, en parte, a la falta de especialización de los jueces en materias técnicas muy complejas y sofisticadas propias del derecho urbanístico, inmobiliario y de construcción.

En este sentido, resulta crucial contar con una judicatura que se informe y especialice en las materias técnicas y se pronuncie sobre el mérito, consi-

⁹³ COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD 2019, 226.

derando todos los elementos que se encuentran en juego en los conflictos inmobiliarios y de la construcción que llegan a su conocimiento y resolución.

Sobre el particular, el profesor Alejandro Vergara estuvo realizando un encomiable análisis de los pronunciamientos de la Corte Suprema en diversas materias propias del derecho administrativo, entre los años 2008 a 2018, y luego hizo una complementación referente al periodo 2019. Fruto de este estudio, sostuvo que las decisiones de la Corte Suprema en la primera década analizada fueron sumamente cambiantes, dándole escaso valor al precedente⁹⁴, lo que evidentemente es una dificultad y genera un estado de incerteza jurídica.

El referido autor aglomeró las áreas de análisis en cuatro grandes grupos, uno de ellos sobre "*conflictos en recursos naturales, medio ambiente y bienes públicos*". Como vimos en la jurisprudencia analizada en el capítulo V *supra*, el aspecto medio ambiental se ha tornado de alta conflictividad en el desarrollo de grandes proyectos de construcción, por la evidente importancia que reviste su protección y conservación. Particularmente sobre este tema, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido sumamente vacilante.

En efecto, Vergara analiza, por ejemplo, los pronunciamientos relativos a los plazos para que terceros absolutos puedan solicitar la invalidación. Por un lado, las partes del procedimiento administrativo de evaluación ambiental tienen certeza del plazo con que cuentan para efectuar reclamaciones, administrativas y judiciales, contra el acto terminal ambiental, mientras que, por otro, los terceros absolutos no cuentan con un plazo específico para ello. Sobre el particular concluye que en la década del 2008 al 2018 "*...ha existido un constante zigzag en la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema*"⁹⁵. Luego, en el año 2019, concluye que la jurisprudencia continuó siendo vacilante a diferencia de otros temas en que se tendió a la uniformidad⁹⁶.

6. La modernización digital del Estado Ley N° 21.180

Por último, la Ley N° 21.180 sobre transformación digital del Estado del año 2019, en adelante también Ley N° 21.180, estableció una serie de modificaciones a la LBPA, con el objeto de lograr la modernización de los órganos de la Administración del Estado. Entre los principios que introdujo la Ley N° 21.180 a la LBPA destacamos los siguientes: (a) el principio de actualización, que obliga a todos los órganos de la Administración a "*...actualizar sus plataformas a tecnologías no obsoletas o carentes de soporte, así como generar medidas que permitan el rescate de los contenidos de formatos de archivo electrónicos que caigan en desuso*" y (b) el principio de cooperación, en virtud del cual "*...los distintos órganos de la Administración del Estado deben cooperar efectivamente entre sí en la utilización de medios electrónicos*" (art. 16 bis LBPA).

⁹⁴ VERGARA 2019, 6.

⁹⁵ VERGARA 2019, 50.

⁹⁶ VERGARA 2020, 266 y 278.

En nuestra opinión, resulta perentorio que los órganos de la Administración del Estado que participan en el otorgamiento de permisos urbanísticos apliquen estos principios, así como todas las medidas de modernización que consagra la referida ley, lo cual vendría a favorecer un clima de seguridad y certeza jurídica tanto para la propia Administración como para los administrados.

En suma, como podemos observar, existe en nuestro país un importante camino por recorrer para lograr una mayor certeza jurídica y estabilidad en los permisos urbanísticos. Para transitar en la dirección correcta estimamos conveniente y necesario poder llevar a cabo las medidas correctivas antes propuestas, sin las cuales seguiremos navegando por caminos difíciles y que atentan contra la seguridad jurídica tan necesaria para el desarrollo de la industria inmobiliaria y de la construcción, junto con ayudar a poder tener un adecuado resguardo del Estado de Derecho en nuestro país.

VII. Conclusiones

La certeza y seguridad jurídica son la base de cualquier Estado de Derecho y un requisito indispensable para la ejecución de proyectos inmobiliarios, y de construcción.

La facultad invalidatoria que ejerce la Administración sobre sus propios actos, en la medida que no tenga limitaciones claramente definidas, en especial en relación a los derechos adquiridos por peticionarios y terceros de buena fe, implica un grave atentado a los atributos de la certeza y seguridad jurídica.

Lo anterior, al alero de los pronunciamientos de nuestros propios Tribunales Superiores de Justicia, los que en las últimas décadas en nuestro país han ratificado y validado el comportamiento invalidatorio ejercido por la Administración, en ciertos casos traspasando los límites mínimos que impone la propia ley y la Constitución.

Estimamos que en razón de lo anterior la adopción de las medidas o soluciones propuestas, permitirían generar un espacio de mayor certeza y seguridad jurídica tan necesaria para la industria inmobiliaria y de la construcción y así enmendar el rumbo hacia la búsqueda del equilibrio y el respeto de los derechos de todos los involucrados.

Bibliografía citada

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2005). El Principio de Confianza Legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de Derecho* 18 (2), 83-105.
- BOETSCH GILLET, Cristián (2011). *La buena fe contractual*. Editorial Jurídica.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2002). *Derecho Administrativo. Tomo II*. LexisNexis.
- CASSAGNE, Juan Carlos (1983). Autorización de edificación: naturaleza jurídica y efectos en BOTASSI, Carlos Alfredo [autor], *Derecho y Planeamiento Urbano*. Editorial Universitaria.
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2019). Calidad regulatoria en Chile: una revisión de sectores estratégicos. Disponible en: <https://devcnep.tchile.com/estudios/informe2019/#>
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2021). El permiso de construcción desde la perspectiva del Derecho administrativo general. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (33), 33-70.

- CORDERO VEGA, Luis (2019). Alcance de las competencias del Minvu y Contraloría en materia urbanística, en el contexto de distintos fenómenos que influyen en la estabilidad de los actos urbanísticos y la ejecución de proyectos con el objeto de formular posibles vías de solución de los principales conflictos identificados. Informe en derecho (Santiago, Chile), 95 pp.
- DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ, José Manuel y ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2015). La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos. *Revista Actualidad Jurídica* (31), 235-266.
- FERNANDOIS VOHRINGER, Arturo (2014). Estabilidad de los Permisos Urbanísticos ante el Derecho Constitucional y Administrativo Chileno”, Informe en Derecho.
- FERNÁNDEZ, José y HOLMES, Felipe (2009). *Derecho Urbanístico Chileno*. Editorial Jurídica de Chile.
- FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2022). *Urbanismo y construcción, 3ª Edición*. DER Ediciones.
- FLORES RIVAS, Juan Carlos (2023). *Revisión del Acto Administrativo: Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento, 1ª Edición*. DER Ediciones.
- FLORES RIVAS, Juan Carlos (2017). La caducidad de Los Actos Administrativos. *Revista de Derecho* 30 (2), 225-249.
- FUENTES MONDACA, Óscar (2021). La invalidación de los permisos de edificación. Criterios de la Jurisprudencia, en Bermúdez Soto, Jorge [director], *Revista Chilena de la Administración del Estado (CEA)* (4), 21-42.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2001). *Acto y Procedimiento Administrativo*. Marcial Pons.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2022). Regulación urbanística: tendencias jurisprudenciales. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (35), 157-180.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2020). El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema, II: Líneas y vacilaciones durante 2019. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (31), 251-299.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2019). El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones. Veinte temas, diez años (2008-2018). *Revista de Derecho Administrativo Económico* (28), 5-175.

Normativa citada

- Constitución Política de la República de Chile de 1980 [CPR] de 21 de octubre 1980.
- Decreto N° 458 de 1976 [con fuerza de ley]. Aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. 18 de abril de 1975. D.O. No. 29.431.
- Decreto N° 47 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Fija el texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. 15 de junio de 1992.
- Ley N° 19.880 de 2003. Ley de Bases de Procedimiento Administrativo que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. 29 de mayo de 2003. D.O. No. 37.570.
- Ley N° 21.180. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 26 de julio de 2006. D. O. No. 38.535.
- Ley N° 19.300 de 1994. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. 9 de marzo de 1994. D.O. No. 34.810.
- Ley N° 21.180 de 2019. Transformación digital del Estado. 11 de noviembre de 2019. D.O. No. 42.499.

Jurisprudencia citada

- Inversiones y Asesorías GGF Limitada con Flores Osorio Alejandro* (2023): Corte Suprema, 14 de abril de 2023 (Rol N° 10.051-2022). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Donoso con Servicio de Evaluación Ambiental Región De Los Lagos* (2023): Corte Suprema, 1 de marzo de 2023 (Rol N° 1085-2022). Tercera Sala [Recurso de casación].
- Eurocorp Dos S.A. con Ilustre Municipalidad de Estación Central* (2022): Corte Suprema, 14 de octubre de 2022 (Rol N° 81.065-2021). Tercera Sala. [Recurso de casación].

- Fundación Rompientes con Superintendencia del Medio Ambiente* (2022): Corte Suprema, 25 de julio de 2022 (Rol N° 14.568-2021). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Inversiones y Asesorías GGF Limitada con Flores Osorio Alejandro* (2022) Corte de Apelaciones de Santiago, 1 de abril de 2022 (Rol N° 152-2021). Primera Sala. [Recurso de apelación].
- Coñuecar con I. Municipalidad de Puerto Montt* (2021): Corte Suprema, 23 de julio de 2021 (Rol N° 21.970-2021). Tercera Sala. [Recurso de protección].
- Comité Pro-Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña Del Mar con I. Municipalidad de Concón* (2019): Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019 (Rol N° 22.221-2018). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Carlos Rómulo Alfredo Manterola Carlson y otros contra Ilustre Municipalidad de Valparaíso* (2017): Corte Suprema, 27 de diciembre de 2017 (Rol N° 15.561-2017). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Inmobiliaria Punta Piqueros S.A. contra Contraloría Regional de Valparaíso* (2016): Corte Suprema, 4 de octubre de 2016 (Rol N° 47.610-2016). Tercera Sala [Apelación Recurso de Protección].
- Aguilera Vera Luis Segundo H. con I. Municipalidad de La Unión* (2013): Corte Suprema, 23 de marzo de 2013 (Rol N° 5815-2011). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Odontólogos Asociados con Municipalidad de Chillán* (2013): Corte Suprema, 14 de octubre de 2013 (Rol N° 293-2013). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Luis Alberto Sanchez Medina con Sergio Zarzar Andonie* (2012): Corte Suprema, 11 de diciembre de 2012 (Rol N° 293-2013). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695* (2009): Tribunal Constitucional, 4 de diciembre de 2009 (Rol N° 1.228). [Control preventivo de constitucionalidad].
- Romero Tocornal Juan contra alcalde Municipalidad Vitacura* (2006): Corte Suprema, 16 de mayo de 2006 (Rol N° 3604-2005). Tercera Sala. [Reclamo de Ilegalidad].
- Sergio Rojas con Director de Obras Municipales de Viña Del Mar* (2002): Corte Suprema, 14 de noviembre de 2002 (Rol N° 3797-2002). Cuarta Sala [Apelación Recurso de Protección].
- Proyecto de Ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, sobre capitalización de dividendos en los bancos con obligación subordinada*, Rol N° 207 (1995): Tribunal Constitucional, 10 de febrero de 1995 (Rol N° 207). [Control preventivo de constitucionalidad].