

# ANÁLISIS DE LOS FALLOS 2019 DE LA CORTE SUPREMA EN RELACIÓN CON “GUETOS VERTICALES”: LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS, EL CONTROL DE LOS ACTOS MUNICIPALES URBANÍSTICOS Y CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

CAROLINA HELFMANN M.

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto analizar las sentencias de la Corte Suprema roles N° 5.468-2018 y N° 7.610-2019, ambas emitidas en relación con los denominado “guetos verticales” en la comuna de Estación Central. La primera de estas sentencias se encuentra referida al reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la I. Municipalidad de Estación Central por las observaciones realizadas al anteproyecto de edificación de la propiedad ubicada en calle Toro Mazote N° 315. A través de la misma, se emiten consideraciones en cuanto a la integración e interpretación de la normativa urbanística y el control de tutela o supervigilancia sobre los actos administrativos urbanísticos.

La segunda sentencia, por su parte, se pronuncia sobre la impugnación de una sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en relación con la evaluación ambiental de uno de estos proyectos inmobiliarios. En este último caso, los aspectos de mayor relevancia dicen relación con la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan decisiones contradictorias dentro de un mismo procedimiento administrativo; el rol de los principios de congruencia y motivación, y confianza legítima, así como los aspectos que pueden ser considerados en relación con las declaraciones de impacto ambiental.

**PALABRAS CLAVES:** potestad, interpretación, congruencia, motivación, confianza legítima.

**SUMARIO:** 1. Introducción 2. Antecedentes de hecho y relevancia jurídica de ambas sentencias. 3. Consideraciones de mayor relevancia y análisis crítico de ambas sentencias. 4. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años el derecho urbanístico ha sido objeto principal de múltiples litigios. Dentro de estos casos, quizás uno de los que más discusión y notoriedad pública ha suscitado es el denominado guetos verticales de la comuna de Estación Central (“Guetos Verticales”).

Esta denominación que se ha dado a cierto tipo de edificaciones en la comuna de Estación Central y cuya legalidad ha sido cuestionada en diversas sedes. Los principales cuestionamientos han sido de orden urbanístico y, en particular, relacionados con la posibilidad de aplicar el sistema de edificación continua en una zona carente de regulación de altura máxima, como es el caso de Estación Central.

El origen de este conflicto se encuentra en la Circular N° 203 de 2016 –DDU 313– de la División de Desarrollo Urbano (en adelante, “DDU”) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (16 de mayo de 2016) donde se sostuvo que el sistema de edificación continua no resulta aplicable en aquellas zonas en que la altura máxima no se encuentra definida por el instrumento de planificación territorial. Esta interpretación fue cuestionada ante la Contraloría General de la República (en adelante, “CGR”), la que emitió tres dictámenes al respecto<sup>1</sup> reafirmando el criterio de la DDU y ordenando a la I. Municipalidad de Estación Central adoptar aquellas medidas que sean necesarias para reestablecer el imperio del derecho.

A través de estos pronunciamientos, el Ente Contralor sostuvo que si una determinada zona –como es el caso de Estación Central– no se encuentra regida por una norma urbanística de altura máxima, en ella no sería posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua, ya que este requiere la existencia de tal elemento. El último de estos dictámenes, emitido a fines del año 2018, fue el de mayor connotación pública debido a la presentación de múltiples recursos de protección en contra del mismo. Los recursos de protección –todos acumulados– fueron rechazados por la Corte de Apelaciones de Santiago en marzo de 2020<sup>2</sup>. La discusión aún se encuentra pendiente ante la Corte Suprema (Rol 39.587-2020). Esta es probablemente la “causa judicial base” para comprender el

<sup>1</sup> Dictámenes N° 27.918, de 2018, N° 49.959, de 2017 y N° 43.367, de 2017.

<sup>2</sup> *Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA con Contraloría General de la República* (2020).

conflicto asociado al caso “guetos verticales en la comuna de Estación Central”, sin perjuicio de la existencia de otros contenciosos administrativos iniciados por los vecinos, agrupaciones de defensa del patrimonio y por desarrolladores inmobiliarios.

Este comentario se analizarán dos sentencias emitidas a partir de impugnaciones presentadas por desarrolladores inmobiliarios: roles N° 5.468-2018 y N° 7.610-2019. En el primer caso, en relación con la aprobación del anteproyecto y donde se emiten consideraciones en cuanto a la integración e interpretación de la normativa urbanística y el control de tutela o supervigilancia sobre los actos administrativos urbanísticos. En el segundo caso, en relación con la evaluación ambiental. En este caso, los aspectos de mayor relevancia dicen relación con la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan decisiones contradictorias dentro de un mismo procedimiento administrativo, el rol de los principios de congruencia y motivación y confianza legítima, así como los aspectos que pueden ser considerados en relación con las declaraciones de impacto ambiental.

## 2. ANTECEDENTES DE HECHO Y RELEVANCIA JURÍDICA DE AMBAS SENTENCIAS

### 2.1. Sentencia Rol N° 5.468-2019

En la sentencia Rol N° 5.468-2019, emitida el 5 de septiembre de 2019, la Corte Suprema se pronunció sobre el recurso de casación en el fondo interpuesto por Inmobiliaria SuKsa Limitada en contra de una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que a su vez había rechazado un reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Municipalidad de Estación Central por: i. haber observado insalvablemente –a través de una segunda acta– la aprobación del anteproyecto y ii. por fundamentar la observación con base en una incorrecta interpretación de la normativa aplicable.

Los principales hechos son los siguientes:

- El 11 de marzo de 2016 fue ingresada la solicitud de anteproyecto.
- Un mes después la Dirección de Obras (en adelante, “DOM”) emitió la primera acta de observaciones.
- El 13 de mayo las observaciones fueron contestadas

- El 31 de mayo se emitió la segunda acta –Ordinario N° 1802/1077/2016 de fecha 31 de mayo del 2016– por medio del cual se formuló una observación insalvable referida al sistema de agrupación propuesto, de conformidad a la cual era imposible continuar con la tramitación del anteproyecto.

En este último acto, la DOM cita como norma transgredida los siguientes actos: i. Ordinario N° 2.138 de 27 de abril de 2016 de la SEREMI de V. y U.; ii. Ordinario N° 0143 de 7 de abril de 2016 emitido por la DDU y dirigido a la SEREMI y iii. DDU 313, de 16 de mayo del año 2016.

Producto de lo anterior, Inmobiliaria SuKsa presentó un reclamo de ilegalidad municipal. Este reclamo fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar que el Director de Obras no incurrió en ninguna ilegalidad, ya que “(...) resultaba obligatorio dar aplicación no solo a la Ley y a la Ordenanza, sino también a las instrucciones y circulares emitidas tanto por el Jefe de Desarrollo Urbano como por el SEREMI de Vivienda, específicamente, aquellas contenidas en los Ordinarios antes particularizadas, sin que se haya afectado la ley como señala el reclamante porque el anteproyecto se había presentado con anterioridad, dado que este se encontraba con observaciones, pues a criterio de esta Corte, no había ningún derecho adquirido a su respecto, de modo que el Director de Obra estaba obligado a aplicar las instrucciones y circulares emanadas de sus superiores, como se ha razonado” (considerando décimo noveno, Rol N° 3.921-2017).

En cuanto a la sentencia de la Corte Suprema, por su parte, rechaza el recurso de casación al descartar una vulneración a los artículos 9 y 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), considerando que las solicitudes de aprobaciones o permisos deben ser evaluados conforme a las normas vigentes a la fecha de su ingreso, siendo ello justamente lo que habría realizado la DOM en el caso de este anteproyecto.

En definitiva, la controversia se encuentra en la aplicación de la DDU 313 y los referidos actos administrativos que sostienen una interpretación que no permite la aprobación del anteproyecto, sin perjuicio de que todos estos actos administrativos fueron emitidos con posterioridad al ingreso de la solicitud. Así, lo discutido es la facultad interpretativa en sede administrativa: quienes ostentan la

misma, su carácter vinculante y desde cuándo entra en vigencia. Para pronunciarse sobre estos puntos, la Corte Suprema realiza un análisis sobre: el contenido las normas urbanísticas; la facultad interpretativa de la División de Desarrollo Urbano; y la relación de jerarquía que existe entre los directores de obra municipal, los alcaldes y la Secretaría Regional Ministerial (“SEREMI”) de Vivienda y Urbanismo.

## 2.2. Sentencia Rol N° 7.610-2019

En la sentencia Rol N° 7.610-2019, emitida el 06 de diciembre de 2019, la Corte Suprema se pronunció sobre un recurso de casación en la forma y el fondo interpuesto en contra de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (Rol 147-2017), la que a su vez rechazó la reclamación interpuesta en contra de la Resolución N° 1.422, de fecha 13 de diciembre de 2016, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEA”), que a su vez rechazó la reclamación administrativa presentada por la inmobiliaria en contra de la RCA N° 297 que calificó de manera desfavorable el proyecto denominado “Toro Mazote N° 115”.

Los principales hechos son los siguientes:

- En septiembre de 2015 el proyecto ingresó a evaluación ambiental.
- El 13 de noviembre de 2015 se evacuó el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones a la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, “ICSARA”).
- A comienzos de 2016 se evacuó la Adenda correspondiente al ICSARA.
- En el mes de febrero se emitió un ICSARA complementario únicamente referido a justificar la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias de la letra c) del artículo 11 de la Ley N° 19.300. Dos meses después se emitió la Adenda complementaria, la cual a su vez fue comunicada a organismos públicos.
- El 23 de mayo se evacuó el Informe Consolidado de Evaluación (“ICE”).
- El 6 de junio el proyecto fue evaluado desfavorablemente basado en la generación de los efectos previstos en el literal c)

del artículo 11 de la Ley N° 19.300 (reasantamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos) y b) del artículo 7 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (obstrucción o restricción a la libre circulación, conectividad o el aumento significativo de los tiempos de desplazamiento).

- El solicitante presentó una reclamación ante el Director Ejecutivo del SEA la cual fue rechazada el 13 de diciembre. Ello generó la presentación de la reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, que desechó todas las ilegalidades denunciadas.

Ello dio lugar al recurso de casación en la forma y en el fondo objeto de este comentario. El primero fue rechazado por considerar que no se configuraba ninguna de las causales que se invocó. Este comentario no se pronuncia sobre las razones de lo mismo y se limita a las consideraciones vertidas en relación con algunas de las infracciones denunciadas a través del recurso de casación en el fondo.

Las infracciones denunciadas son las siguientes: i. la RCA consideró opiniones de organismos que actuaron fuera de sus competencias; ii. exigencia de antecedentes propios de un estudio de impacto ambiental; iii. incongruencia procesal producida al generarse un ICSARA complementario que habría delimitado el ámbito de discusión; iv. errónea aplicación de normas de la Ley N° 19.300, N° 19.880 y N° 18.575, que generaron una discriminación arbitraria que afecta la confianza legítima al fundamentar la legalidad del rechazo en las facultades discrecionales del órgano evaluador; v. ausencia de debida motivación, dado que se consideraron informes extemporáneos, decisiones contradictorias de los organismos que participaron en la evaluación y un abuso del concepto indeterminado de medio humano; vi. Vulneración al artículo 18 bis de la Ley N° 19.300 al haber tramitado la Declaración de Impacto Ambiental (“DIA”) y luego haber concluido que el procedimiento idóneo era un estudio de impacto ambiental; y vii. infracción al artículo 9 bis de la Ley N° 19.300 en tanto se habría desconocido y prescindido del Plan Regulador de la Región Metropolitana.

Ciertamente se trata de un catálogo extenso de infracciones las que fueron denunciadas. Por lo mismo, este comentario se limitará a aquellas implicancias que por su contenido y relevancia pueden ser extendidas más allá de los procedimientos de evaluación ambiental.

### 3. CONSIDERACIONES DE MAYOR RELEVANCIA Y ANÁLISIS CRÍTICO DE AMBAS SENTENCIAS

#### 3.1. Sentencia Rol N° 5.468-2018

##### *a. Normas urbanísticas (contenido y jerarquía) y potestad interpretativa en materia urbanística*

###### *i. Principales considerandos*

El primer vicio denunciado consiste en el error en cuanto al marco normativo que la DOM debía aplicar para efectos de resolver una solicitud de anteproyecto. La inmobiliaria sostiene que son normas urbanísticas única y exclusivamente la LGUC, su Ordenanza y las normas técnicas. Por ende, son estas regulaciones aquellas cuyo cumplimiento debe ser verificado por la autoridad comunal para efectos de determinar si se aprueba o deniega un permiso. Así, sostiene la inmobiliaria que la sentencia recurrida yerra al dar valor a las instrucciones contenidas en oficios ordinarios de la SEREMI y de la DDU. En efecto, sostiene que tales actos se encuentran excluidos del marco regulatorio urbanístico. En particular, respecto de la Circular DDU señala que fue emitida con posterioridad al ingreso del anteproyecto y, por ende, no es aplicable atendido el tenor del artículo 52, de la Ley N° 19.880 de 2003, de acuerdo con el cual los actos no producen efectos retroactivos, salvo cuando favorezcan a los interesados y nos lesionen derechos de terceros.

Para hacerse cargo de este vicio, la Corte Suprema parte por definir el derecho urbanístico como “el conjunto de disposiciones que busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad”. Además, hace referencia a un concepto doctrinario que define el mismo como “(...) un sistema cuyo objetivo son aquellos principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural” (considerando décimo).

Así también, la Corte Suprema sostiene que el derecho urbanístico puede ser concebido como aquel conformado por la LGUC, su Ordenanza, normas técnicas y principios que emanan de tales regulaciones. Justamente la citada norma reglamentaria define –en el artículo 1.1.2– a las normas urbanísticas como “todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de esta Ordenanza y del Instrumento de

Planificación Territorial respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones o en esta Ordenanza, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación”.

En cuanto a la jerarquía, la sentencia establece (considerando duodécimo) –citando el artículo 2 de la LGUC– que la legislación urbanística tiene tres niveles: la LGUC, la Ordenanza y las Normas Técnicas. Así, existe una triple esfera de normas cuyo cumplimiento debe ser observado por los interesados en obtener un permiso de edificación, según lo exige el artículo 116 de la LGUC. Dentro de las normas técnicas se encuentran los instrumentos de planificación territorial, a saber: plan regional de desarrollo urbano, plan regulador intercomunal, plan regulador comunal y plan seccional. En efecto, de acuerdo con la sentencia estos instrumentos tienen naturaleza reglamentaria. Por ende, todas normas que deben ser observadas por las direcciones de obra para efectos de otorgar o denegar un permiso.

En cuanto a la Circular DDU 313, la sentencia establece que se trata del resultado del ejercicio de las facultades que el artículo 4 de la LGUC entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para que, a través de la DDU, emita instrucciones para la aplicación de la LGUC y su Ordenanza. La sentencia nada señala en cuanto a la infracción al principio de retroactividad.

De conformidad a todo lo anterior, no hay un pronunciamiento expreso en cuanto a si la DDU y los oficios invocados constituyen normativa urbanística. Más bien la sentencia prosigue analizando la relación existente entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las direcciones de obras municipales y entre los alcaldes y las direcciones de obra municipales, para efectos de determinar quién es el superior jerárquico y, por ende, si existe un deber de acatar las instrucciones emitidas.

Para efectos de claridad, a continuación, se analiza por separado la facultad interpretativa y sus alcances y luego la relación de jerarquía y las incidencias que se derivan en materia de control y dirección de las actuaciones de las direcciones de obras.

*ii. ¿Facultad interpretativa de la DDU?*

El inciso primero del artículo 4 de la LGUC dispone lo siguiente: “Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial”.

La primera duda que emana de la lectura de esta norma es la siguiente: ¿tanto la facultad atribuida a la SEREMI como al Ministerio corresponden a una facultad interpretativa o bien son atribuciones diversas? La norma realiza una distinción terminológica relevante: en un caso habla de interpretación (en el caso de la SEREMI) versus el caso del Ministerio donde se refiere a “impartir instrucciones”. Así, se podría sostener que son hipótesis distintas. En efecto, la doctrina ha definido las instrucciones como “(...) directivas que la autoridad administrativa imparte a los funcionarios o agentes públicos subalternos, relacionados con el correcto cumplimiento de la ley administrativa o con la necesidad de desarrollar una más eficaz y expedita administración. Ostentan la naturaleza normativa particular de carácter interno, pues están dirigidas a la propia Administración, no a los administrados frente a los cuales no se pueden hacer valer” (CORDERO, 2015: p. 177).

En caso de considerar que la DDU emite instrucciones y no interpretaciones, sin dudas el artículo 52<sup>3</sup> de la Ley N° 19.880 de 2003, relativo a la irretroactividad, adquiere relevancia. Sin embargo, aun de considerar que se trata de una facultad interpretativa propia-

<sup>3</sup> El artículo 52 de la Ley N° 19.880 de 2003 dispone lo siguiente: “Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”.

mente tal, igualmente el principio de irretroactividad es relevante, según se señalará a continuación. En línea con lo sostenido por doctrina chilena, se asumirá que en ambos casos se trata de facultad para interpretar<sup>4</sup>. Es más, se ha sostenido que los jefes de servicio no requieren tener esta facultad expresamente atribuida. Así, “(...) los jefes de servicio no necesitan de una autorización legal para ordenar a sus subordinados jerárquicos cómo deben interpretar las normas que les corresponde aplicar o cuya aplicación por otros deben supervigilar. Es suficiente que posean potestad de mando o de regulación” (GUZMÁN 2014: p. 62). Por ende, incluso cuando la LGUC nadie señalara al efecto, se podría plantear que por su calidad de superior jerárquico la SEREMI y el Ministerio gozan de esta facultad.

Agrega el mismo autor que “el estado de vinculación en que una interpretación administrativa deja a los departamentos y funcionarios del servicio cuyo jefe la emitió es consecuencia del principio de jerarquía, que formula el artículo 7° LOCBGAE, según el cual: *‘Los funcionarios de la Administración de Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán [...] obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico’*. Este deber de obediencia se aplica en primer lugar con respecto al jefe del servicio, porque *‘los servicios públicos estarán a cargo de un jefe superior denominado director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del respectivo organismo’*” (GUZMÁN 2014: p. 118). De ahí que es relevante determinar quién actúa como el superior jerárquico de las direcciones de obra, lo que se analizará más adelante.

Respecto de los alcances de la interpretación realizada en sede administrativa, la CGR, en relación con sus propios pronunciamientos, ha señalado que “(...) no puede entenderse que los dictámenes que conforman la jurisprudencia administrativa tengan efecto retroactivo –razón por la cual no es aplicable el artículo 52 de la ley N° 19.880, que el actor estima vulnerado– puesto que, por su naturaleza interpretativa, se limitan a dilucidar los efectos producidos por una norma anterior, y porque son un medio para velar por la correcta aplicación de las leyes y reglamentos por parte de los organismos de la Administración. Situación diversa acontece, según precisa dicho dictamen, con los cambios de jurisprudencia, esto es, cuando nuevos estudios o antecedentes autorizan una modificación interpretativa,

<sup>4</sup> GUZMÁN (2014), p. 82.

ya que, en general y, en resguardo del principio de seguridad jurídica, el nuevo criterio solo se aplica hacia el futuro, sin afectar las situaciones particulares constituidas durante la vigencia de la doctrina que ha sido sustituida por el nuevo pronunciamiento (...)”<sup>5</sup>. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema<sup>6</sup>.

Así, cuando se trata de la potestad interpretativa, la CGR ha señalado que no es procedente la vinculación con el artículo 52 de la Ley N° 19.880 de 2003. Sin embargo, cuando se trata de instrucciones se podría sostener que la respuesta es diversa. Ciertamente este habría sido un punto interesante de ser abordado por la Corte Suprema. Lamentablemente el análisis se limita a considerar que se trata de una facultad interpretativa y, por ende, casi evidentemente, no tiene la aptitud de infringir el principio de la irretroactividad de los actos administrativos, sino que más bien se vincula con la lógica del derecho común.

En cuanto a la entrada en vigencia de la interpretación, el artículo 9 del Código Civil sostiene que “las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas en estas”. Por ende, lo declarado por la ley interpretativa rige desde la entrada en vigencia de ley interpretada. ¿Se aplica lo mismo a las interpretaciones realizadas en sede administrativa?

“Si optáramos por la respuesta positiva, eso significaría aplicar *ad prateria* el acto administrativo que interpreta; de modo que el sentido declarado por un tal acto se entendería incorporado en la norma interpretada y regiría, por ende, desde su entrada en vigor (...). De optar por la respuesta negativa, la interpretación preferida en un acto administrativo se aplicaría hacia el futuro, vale decir, desde la fecha en que tal acto haya adquirido validez y eficacia en adelante” (GUZMÁN 2014: p. 157). Dado el claro tenor del Código Civil –en cuanto que esta ficción se aplica cuando se trata de leyes interpretativas– es imposible sostener que los pronunciamientos emitidos por autoridades administrativas tengan el mismo efecto.

Ello es bastante claro y así lo ha sostenido por la doctrina, “por la misma razón de no ser una interpretación legislativa no es posible aplicar el efecto *ad praeterita* a los actos administrativos de inter-

<sup>5</sup> Dictamen N° 48.023 (2009).

<sup>6</sup> *Cárcamo con Contraloría General de la República* (2020).

pretación. De esta manera, una declaración hermenéutica emitida en un tal acto rige desde su fecha y no desde la fecha de la norma interpretada” (GUZMÁN 2014: p. 159).

En relación con el artículo 52 se ha sostenido lo siguiente: “Esta norma sienta una norma general: los actos administrativos no tienen efectos retroactivos; y una excepción, pues sí lo tienen cuando producen consecuencias favorables para los interesados sin lesión al derecho de terceros. Esto se puede aplicar con toda naturalidad a los actos administrativos que contienen una interpretación” (GUZMÁN 2014: p. 160).

Efectivamente, cuando se trata de una interpretación administrativa rige hacia futuro y según el contenido de la misma –si es que favorece al interesado– eventualmente podría tener efecto retroactivo. Esta conclusión que parece tan evidente no logra solucionar la discusión del caso en comento. En efecto, se podría asumir que la interpretación de la DDU rige desde su dictación en cuyo caso la duda será: ¿cual es la situación de aquellos procedimientos que se encuentran en tramitación cuando se emite una interpretación administrativa? O en otras palabras, ¿la norma aplicable es la vigente al momento del inicio del procedimiento o al término? Ello en materia urbanística es claro. De acuerdo con la OGUC: “Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las Direcciones de Obras Municipales serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso” (artículo 1.1.3).

Esta misma lógica se debiese seguir en relación con cualquier procedimiento administrativo. Así, las interpretaciones realizadas por autoridades solo deben regir a partir de su dictación y sin tener la aptitud de influir los procedimientos actualmente tramitados. Sin embargo, y especialmente en materia urbanística, es imposible negar que se trata de un tema discutible. Por lo demás, la discusión en cuanto a si la normativa aplicable es la vigente al momento del inicio del procedimiento o aquella existente al momento del término es una discusión que también se ha dado en otros ordenamientos y con especial énfasis en materia urbanística<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> STC 41/2019: “Ante todo, procede señalar que la obtención de una autorización o licencia es reglada, de modo que su concesión o denegación dependerá del cumplimiento de los requisitos y límites existentes en el momento de la solicitud. Por ello, la normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud pues lo contrario im-

## ***b. La relación de jerarquía y el control de los actos urbanísticos municipales***

### *i. Principales considerandos*

En cuanto a la jerarquía existente en materia de institucionalidad urbanística, la sentencia sostiene que es necesario aclarar que “el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no es el superior jerárquico del Director de Obras. El superior jerárquico es el alcalde” (considerando décimo noveno). Ello en atención a que el alcalde es la cabeza de las municipalidades y todos quienes se encuentran bajo el alcalde son inferiores jerárquicos del mismo, como ocurriría con los jefes de servicio, calidad que ostenta el

---

plicaría que la determinación del régimen jurídico procedente y consiguientemente las limitaciones aplicables a una solicitud dependerían de la voluntad del responsable de su resolución del procedimiento. Nuestro ordenamiento es contundente en tal sentido, y así lo dispone el artículo 2.3 Código Civil al establecer que las normas no tendrán efectos retroactivos si no dispusieren lo contrario.

De modo que, como regla general, cuando se produce un cambio normativo este resulta aplicable a las solicitudes presentadas tras su entrada en vigor. Ello no impide que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que se prevea su aplicación a situaciones surgidas antes de su entrada en vigor, pero cuyos efectos aún no se han producido o no se han consumado (retroactividad de grado mínimo o medio). Este sería el caso de una norma transitoria que dispusiese la aplicación del nuevo régimen jurídico a las solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor, pero aun no resueltas. Previsión que implicaría una cierta retroactividad que habría que valorar. Ahora bien, en el caso que nos ocupa no existe previsión de derecho transitorio alguna respecto a las solicitudes presentadas y pendientes de resolución, por lo que no existe base legal alguna para aplicar ese cambio normativo a solicitudes presentadas con anterioridad.

Es cierto, como afirma la sentencia de instancia, que existe una jurisprudencia –STS 18 de enero de 2010 (recurso 6378/2005), entre otras– en la que se afirma que la norma sustantiva aplicable a las licencias urbanísticas en los supuestos en que la norma sufre modificaciones durante la sustanciación del procedimiento administrativo puede ser la existente en el momento de la resolución si el procedimiento se resuelve dentro del plazo marcado. Ahora bien, esta jurisprudencia se basa en las especialidades propias del régimen urbanístico, en el que los cambios en el planeamiento se sujetan a un procedimiento complejo que se demora en el tiempo. Dicha jurisprudencia tiene la finalidad de evitar que se consolide el *status* existente que la modificación urbanística intentaba cambiar, procedimiento que, en aras precisamente a dicho interés, establece la suspensión de todas las licencias desde el momento de su aprobación inicial. Este peculiar régimen jurídico no puede considerarse extrapolable, como si fuera la regla general, al resto del orden administrativo en donde no concurren las especialidades del régimen urbanístico. De hecho, así se ha acordado en otros ámbitos como el del cumplimiento de los requisitos para instalar una oficina de farmacia para lo cual habrá que atender al momento de la solicitud, tal y como señalamos en la STS de 22 de abril de 2003 (recurso de casación 1316/1999) y SSTs de 3 de febrero 11 y 17 de marzo de 2003, por solo citar algunas”.

Director de Obras Municipales. Así, de acuerdo con la sentencia, la confusión respecto de quién es el superior jerárquico del DOM emana de la atribución de potestades desconcentradas a los DOM.

Respecto de este punto, la sentencia manifiesta su disconformidad con lo resuelto por la Corte de Apelaciones, en tanto esta considera al SEREMI como superior jerárquico del DOM y, por lo mismo, concluye que el DOM debe obedecer las “instrucciones y circulares” dictadas por el mismo. Asimismo, manifiesta su disconformidad con la sentencia previa en cuanto a considerar al jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU como superior jerárquico del DOM, en tanto no existe un control jerárquico al que se encuentre sometido el DOM (considerando vigésimo segundo).

Si bien no es un tema respecto del cual la Corte Suprema se pronuncie por primera vez, igualmente se trata de una materia relevante al reafirmar cuál es el sistema de control de la actividad municipal en temas urbanísticos. Sobre lo mismo, refiere el apartado siguiente.

*ii. El sistema de control de las actuaciones municipales urbanísticas*

En este sentido, se reitera que los actos municipales urbanísticos son susceptibles de ser impugnados tanto a través del reclamo de ilegalidad previsto en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades como a través del reclamo previsto en el artículo 12 de la LGUC.

Así, sostiene el fallo que la competencia del SEREMI de Vivienda y Urbanismo para resolver las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el Director de Obras Municipales, “(...) no es exclusiva ni excluyente, pues la norma permite al recurrente optar por la Autoridad Ministerial o Municipal, cuestión que se deduce desde que la primera de las autoridades, conforme al artículo señalado, “podrá resolver” (considerando décimo séptimo).

Esta teoría, previamente denominada por la Corte Suprema como la “doble vía de impugnación” de los actos urbanísticos municipales<sup>8</sup>, se resume en la existencia de dos vías de impugnación: “a) Administrativa ante el Seremi de Vivienda y Urbanismo respectivo a través del ejercicio de la acción de los artículos 12 y 118 de la Ley

<sup>8</sup> *Manterola y Otros con Ilustre Municipalidad de Valparaíso* (2017).

General de Urbanismo y Construcciones; y b) Jurisdiccional, que se inicia con una etapa administrativa previa ante el alcalde y culmina con la presentación del reclamo en sede judicial conforme lo establece el artículo 151 de la Ley N° 18.695” (considerando décimo séptimo octavo).

De acuerdo con la sentencia objeto de este comentario, esta correcta interpretación se sustenta en dos aspectos. El primero, el mencionado tenor literal del artículo 12 de la LGUC. El segundo, de acuerdo al cual esta interpretación “se impone por cuanto las personas que se sientan afectadas por ilegalidades de la Administración, tienen el derecho a obtener tutela jurisdiccional efectiva, cuestión que en el caso concreto se materializa con el ejercicio de la acción contemplada en el artículo 151 de la Ley N° 18.695 (...) objetivo que no se logra con la reclamación del mencionado artículo 12, toda vez que esta solo contempla una revisión por parte de la Administración” (considerando décimo séptimo octavo).

Por ende, y de acuerdo con lo sostenido por la Corte Suprema, aquel que se considere afectado por la emisión de un acto del DOM tiene la posibilidad de utilizar dos medios de impugnación: uno exclusivamente radicado en sede administrativa y otro con una etapa administrativa y luego una judicial. De esta manera, ambas autoridades –alcalde y secretario regional ministerial– se encuentran obligados a emitir un pronunciamiento en el sentido que lo estimen más adecuado. Este mismo pronunciamiento había sido previamente sostenido por la Corte Suprema<sup>9</sup>.

Sin embargo, hay algo que la sentencia en comento no menciona y que es relevante de acuerdo con pronunciamientos anteriores y quizás como una interpretación idónea para efectos de evitar decisiones contradictorias. Así, se ha señalado que existen “(...) notorias diferencias entre estos dos tipos de recursos o reclamos, uno de carácter administrativo que se entabla ante la autoridad superior en materias exclusivamente relacionadas con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y otra de índole netamente jurisdiccional, que solo puede tener por fundamento una infracción de ley, cuya finalidad trasciende lo relacionado únicamente con la referida Ley”<sup>10</sup>. De esta

<sup>9</sup> *Manterola y otros con I. Municipalidad de Valparaíso* (2017). También en *Inmobiliaria el Plomo Limitada con I. Municipalidad de Algarrobo* (2013).

<sup>10</sup> *Franzani con Alcalde de la I. Municipalidad de Lo Barnechea* (2014).

manera, pareciera ser que existen diferencias materiales entre ambas acciones. Mientras el reclamo de la LGUC tiene un alcance más técnico y referido al incumplimiento de las normas de LGUC, el reclamo de ilegalidad municipal serviría para impugnar cualquier vicio de legalidad.

Adicionalmente, cabe realizar ciertos reparos a la interpretación de la “doble vía de impugnación” a la luz de lo dispuesto por la Ley N° 19.880 de 2003. De acuerdo con esta norma, específicamente de acuerdo con el artículo 54, existen ciertas reglas que deben ser atendidas para efectos de compatibilizar medios de impugnación administrativos y judiciales. Así, se establece una prohibición en cuanto a interponer la misma pretensión ante la Administración y en sede jurisdiccional. Por ende, el legislador obliga a quien quiera impugnar un acto administrativo a decidir la vía por la cual quiere hacerlo (sin perjuicio de que la interposición de un recurso administrativo por regla general interrumpe el plazo para el ejercicio de la acción jurisdiccional). Ello tiene una lógica bastante evidente: evitar decisiones contradictorias. Por otra parte, el artículo 54 prevé que si se deduce acción jurisdiccional la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación administrativa que se interponga sobre la misma pretensión. La lógica de esto último es la misma antes señalada: evitar la existencia de decisiones contradictorias. Esta norma es olvidada por la Corte Suprema cuando realiza el análisis de la denominada “doble vía de impugnación” de los actos municipales urbanísticos. Sin embargo, el propósito parece claro, aunque ello no resta los inconvenientes que se podrían eventualmente generar.

### 3.2. Sentencia Rol N° 7.610-2019

#### *a. La existencia de “competencias globales” y la configuración de los vicios esenciales*

##### *i. Principales considerandos*

La recurrente argumenta que existe una infracción al principio de juridicidad, en relación con la actuación de la SEREMI de Desarrollo Social y el Gobierno Regional. Respecto de la primera, lo objetado es el pronunciamiento sobre aspectos que se encuentran fuera de su competencia y que, más aún, se encuentran expresamente encargados a otros organismos de la Administración del

Estado (transporte, densidad demográfica, uso de vías urbanas, entre otros). En cuanto al Gobierno Regional, la ilegalidad se vincula a la exigencia de un instrumento de gestión ambiental que no corresponde a la evaluación en cuestión, sino que a una evaluación ambiental estratégica. El Tribunal Ambiental reconoce estos vicios, pero no los considera esenciales, criterio con el cual concuerda la Corte Suprema.

De acuerdo a la Corte Suprema:

*“Que en relación a este acápite, la sentencia concluyó que ‘para determinar cuales son los OAECA (organismo de la administración del Estado con competencia ambiental) que deben participar de una evaluación, se debe verificar si existe alguna atribución –específica o general– en las respectivas leyes orgánicas o en otro cuerpo legal que pueda asociarse directamente con la protección del medio ambiente o alguno de sus componentes que se vea eventualmente afectado por el proyecto, lo cual es sin perjuicio de las atribuciones legales que digan relación –directa o indirectamente– con la preservación de la naturaleza, o el uso y manejo de algún recurso natural’ y que, si bien, ‘el Gobierno Regional como la Seremi de Desarrollo Social, excedieron sus competencias en algunas de sus actuaciones, porque el primero solicitó un análisis integral de la disponibilidad del servicio de transporte público y el segundo realizó apreciaciones relacionadas a los problemas de circulación en las calles y al flujo vehicular’, en el marco jurídico de lo resuelto, se decidió que ‘dichos vicios no fueron considerados esenciales por parte del Tribunal, entre otras razones, porque: i) no se extienden a la totalidad de las observaciones contenidas en los pronunciamientos cuestionados, estando las demás dentro de su marco de actuación; ii) fueron considerados por la Comisión de Evaluación como antecedentes «a mayor abundamiento» para calificar desfavorablemente el proyecto; y, iii) la RCA desarrolla entre los literales a) y f) los fundamentos principales de la decisión, donde se alude a otros antecedentes’, razón por la cual no se configura la causal invocada, porque efectivamente sus opiniones en su carácter de tal, como lo razona el Tribunal Ambiental, corresponden a un elemento más, que tuvo la autoridad ambiental para resolver, pero que no conllevan una infracción que amerite la nulidad de lo decidido, porque aun prescindiendo de las mismas, igualmente, del resto de la prueba*

*aportada y analizada por la sentencia se advierte que se habría arribado a igual conclusión, esto es, que el proyecto en comento no era viable ambientalmente” (considerando vigésimo séptimo).*

Adicionalmente, la Corte Suprema, luego de reproducir el razonamiento del Tribunal Ambiental, sin mayor justificación y al parecer para efectos de dar mayor sustento a su decisión, señala que esta interpretación se encuentra en armonía con en el principio de coordinación. Así, dispone que “de ello se sigue que la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y, que en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa” (párrafo final del considerando vigésimo séptimo).

A continuación, se comentarán los temas de mayor relevancia a partir de los considerandos expuestos: la configuración del principio o elemento de la competencia; la determinación acerca de cuando un vicio tiene el carácter de esencial; y el rol del principio de coordinación.

*ii. Competencia, vicio esencial y principio de coordinación*

Las normas denunciadas como infringidas son el artículo 7 de la Constitución Política de la República, el artículo 9 de la Ley N° 19.300 y el artículo 13 de la Ley N° 19.880 de 2003. De acuerdo a la primera de estas normas, los organismos de la Administración del Estado actúan válidamente previa investidura regular, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. El incumplimiento de cualquiera de estos elementos, y según sostiene la misma Carta Fundamental, da lugar a la nulidad del acto. En relación con lo anterior, el artículo 9 de la Ley N° 19.300 establece que el procedimiento que reglamente una DIA considerará la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental. Agregando que “los pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, deberán ser fundados y formulados dentro de las esferas de sus respectivas competencias”.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Suprema reproduce el criterio del Segundo Tribunal Ambiental y utilizando el principio de no formalización concluye que la actuación de tales organismos fuera del ámbito de su competencia constituye un vicio no esencial. Al respecto, cabe recordar que el artículo 13 de la ley N° 19.880 de

2003 al consagrar este principio establece lo siguiente: “El vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”. El mandato de esta norma es claro: vicios de procedimiento o de forma. Así, ello no abarca actuaciones realizadas fuera del ámbito de la competencia expresamente. Por ende, el principio de no formalización no resultaba invocable al respecto.

Tanto la Corte Suprema como la CGR se han abocado en múltiples oportunidades al análisis del principio de no formalización. Así, por ejemplo, la CGR ha dado aplicación a este principio en vicios tales como omisión de publicación de cierta información en un procedimiento licitatorio<sup>11</sup>, errores en documentos de constancia en procedimientos licitatorios<sup>12</sup>, errores en la individualización del medio de impugnación ejercido<sup>13</sup>, presentación de documentos en fotocopia y no en originales<sup>14</sup>, entre varios otros ejemplos que sería posible citar. Así, es clara la interpretación que la jurisprudencia ha realizado de esta norma y el sentido de acuerdo al cual la misma debe ser aplicada. Por ende, no es adecuado intentar, a través del

<sup>11</sup> Dictamen N° 22.161 (2017): “En tal contexto, y conforme al criterio expresado, entre otros, en el dictamen N° 68.753, de 2013, de la Contraloría General, no se advierte que la falta de publicación de ese antecedente haya vulnerado algún requisito esencial del certamen de que se trata o significado privilegiar a uno de los oferentes en detrimento de los demás”.

<sup>12</sup> Dictamen N° 70.771 (2014): “Pues bien, atendidos los principios mencionados y considerando que la autoridad administrativa corrigió el defecto de que adolecía el acta de recepción y apertura en cuestión, no se advierte que la equivocación ocurrida haya causado perjuicio a otros proponentes en cuanto a su libre concurrencia e igualdad, de modo que dicha circunstancia no afectó la validez del procedimiento concursal”.

<sup>13</sup> Dictamen N° 29.610 (2018): “Con todo, y teniendo presente el principio de no formalización que rige a los procedimientos administrativos, se ha estimado del caso puntualizar que, para los efectos señalados, esa repartición deberá determinar la admisibilidad y procedencia del recurso impetrado conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Aguas, no siendo óbice a ello que la recurrente le haya denominado “reposición” en lugar de “reconsideración”, como arguye esa repartición”.

<sup>14</sup> Dictamen N° 8.032 (2018): “Además, los documentos que se detallan en el N° 5.1 del acápite V de las bases en examen, se pueden presentar en fotocopias simples sin que sea necesario que sean originales o copias autorizadas ante notario como allí se indica, ya que de lo contrario se vulnerarían los principios de libre concurrencia y de no formalización que rigen los procesos licitatorios (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s 18.832 de 2017 y 75.359 de 2016). Lo anterior, es sin perjuicio de que se le puedan exigir al proponente adjudicado los referidos antecedentes, en original o autorizados ante notario, para la suscripción de la escritura pública de compra-venta respectiva”.

principio de no formalización, dotar de validez actuaciones administrativas realizadas al margen del principio de legalidad.

En este sentido, cuesta comprender cómo la Corte Suprema hace referencia a que las actuaciones de la Administración deben ser realizadas dentro del “estricto marco de la competencia que a cada uno corresponde” y luego descarte el vicio invocado. Una argumentación de este tipo justamente debiese haber ido en sentido contrario. Sin embargo, desde un tiempo a esta parte es posible apreciar que el elemento de la competencia ha ido siendo re-diseñado a través de algunas interpretaciones realizadas por el Máximo Tribunal. Así, tanto a través de la interpretación teleológica<sup>15</sup> como a través de la referencia a “normas habilitantes”<sup>16</sup> se ha ido desdibujando la concepción estricta del elemento de la competencia como indispensable del principio de legalidad.

Respecto de la interpretación de las normas administrativas, y según ha señalado la Contraloría General de la República<sup>17</sup>, la norma legal “debe entenderse dirigida hacia fines determinados, cuya realización persigue el legislador”. Así, la norma legal constituye “un medio para alcanzar ciertas finalidades”. Por lo mismo, sostiene la CGR que el ejercicio de interpretar exige determinar “cuáles son los fines cuya realización ordena alcanzar dicha voluntad”. De esta manera, la norma administrativa debe interpretarse de acuerdo con las normas del Código Civil, pero teniendo presentes ciertas consideraciones asociadas a las mencionadas particularidades de la norma administrativa. El ente contralor desarrolla ciertos criterios a partir de las normas del Código Civil. En este sentido –y haciendo referencia al artículo 19– manifiesta que para establecer el genuino y cabal alcance de la voluntad del legislador debe considerarse lo siguiente: i. la historia fidedigna del establecimiento de la ley; ii. el principio de legalidad, esto es, que “las facultades de la autoridad como los derechos del individuo deben tener su fundamento en una norma legal expresa”. Sin embargo, y como señala, ello no implica una interpretación restrictiva, sino que primero se debe determinar el sentido de la norma y luego, si es posible, inferir que se trata de una norma de carácter excepcional, será posible

<sup>15</sup> *KDM S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud Región Metropolitana* (2020).

<sup>16</sup> *Transportes Línea Azul Limitada contra Seremi de Transportes de Ñuble* (2020).

<sup>17</sup> Circular Interna N° 70.118 de 1970.

interpretarla de manera restringida. Es decir, la CGR niega que la interpretación de las normas administrativas deba, como regla general, realizarse con un criterio restrictivo, sin perjuicio de reconocer el respeto al principio de legalidad, previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, normas de acuerdo a las cuales los órganos de la Administración del Estado actúan válidamente: i. previamente investidura legal; ii. dentro de su competencia; y iii. en la forma que prescriba la ley. Así, toda actuación en contrario es nula. Ciertamente este criterio no es el recogido por la sentencia en comentario.

La pérdida de relevancia del principio de legalidad –y en particular del elemento de la competencia– genera como consecuencia inmediata pérdida de certeza jurídica. Adicionalmente impone a los organismos de la Administración un importante desafío en relación con la ponderación de los actos emitidos por otros organismos. Por ejemplo en materia ambiental, los organismos de la Administración podrían emitir pronunciamientos más allá de su competencia y será el receptor de tales actos administrativos –en este caso el SEA– quien deberá determinar qué parte de tales pronunciamientos se encuentra dentro de la competencia del organismo emisor. Sin embargo, tales pronunciamientos –en tanto actos administrativos y de conformidad al artículo 3º de la Ley Nº 19.880 de 2003– se encuentran sujetos a la presunción de legalidad. Por ende, no debiese el receptor de tal acto poner en duda la competencia de su emisor. Desvirtuar la presunción de legalidad es una carga que corresponde al interesado, quien debiese hacerlo a través de alguno de los mecanismos previsto por el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la referencia al principio de coordinación, cuesta comprender la inclusión de este principio. Como bien sostiene la Corte Suprema, el principio de coordinación se encuentra expresamente consagrado en el artículo 3 y 5 de la Ley Nº 18.575. En efecto, de acuerdo a esta última disposición “Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”.

Según ha sostenido la doctrina “(...) la coordinación debe entenderse como la fijación de medios y de sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, respecto de los cuales el sistema legal desea

que se realicen acciones conjuntas entre las diversas entidades, de manera que se obtenga un acto de contenido integrado o global, de manera de evitar duplicidad, disfuncionalidad y se obtengan resultados efectivos y eficientes en un proceder determinado” (CORDERO 2015: p. 204).

En línea con esta conceptualización, la jurisprudencia de la CGR ha dado aplicación a este principio para justificar las comunicaciones e intercambios de información que se pueden generar entre organismos de la Administración. Sin embargo, ha sido clara y explícita en cuanto al deber de respetar el principio de competencia. Así, por ejemplo, ha sostenido que “Por consiguiente, el IND deberá adoptar medidas tendientes a mejorar sus procedimientos de control a fin de dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia. Además, en virtud del principio de coordinación que rige a los órganos de la Administración del Estado según los artículos 3º y 5º de la ley N° 18.575, dicha entidad podrá requerir, de los organismos que corresponda, los antecedentes que sean útiles para dar cumplimiento a sus funciones, dentro de sus esferas de atribuciones”<sup>18</sup>. Así, el principio de coordinación con proponder a una mejor actuación administrativa, para lo cual puede ser necesario solicitar información a otros organismos<sup>19</sup>. En un sentido

<sup>18</sup> Dictamen N° 5.364 (20209).

<sup>19</sup> Dictamen N° 463 (2020): “No obstante, cumple con hacer presente que el informe señalado en el nuevo artículo 59 del aludido reglamento, reemplazado por el párrafo XXVI, del acto administrativo en examen, es sin perjuicio del deber del Ministerio de Defensa Nacional de requerir el informe al organismo administrador de la respectiva área protegida, en cumplimiento del principio de coordinación consagrado en los artículos 3º y 5º de la ley N° 18.575”.

Dictamen N° 32.733 (20199): “En este contexto, atendidas las competencias legales de las SEREMIS en la materia y el principio de coordinación que rige a la Administración del Estado, si bien, como se indicara, el funcionario con potestades para efectuar el nombramiento o la contratación de que se trate no se encuentra obligado a requerir la intervención de la respectiva autoridad sanitaria en el proceso de designación, nada obsta a que aquel pueda solicitar, con la antelación pertinente, la opinión de esta última, a fin de corroborar que concurren los supuestos para dar lugar a la actuación correspondiente”.

Dictamen N° 25.712 (2019): “Lo anterior supone la verificación, por parte de la autoridad, de que las pertinentes máquinas sean de destreza y no de azar, a través de la exigencia, en su caso, del mencionado informe de la SCJ, en el que conste que aquellas no son susceptibles de ser registradas en el respectivo catálogo, justamente por no tener la naturaleza de juego de azar, todo ello en conformidad con lo expresado en el mencionado dictamen N° 92.308, de 2016, y en el marco del principio de los órganos administrativos contemplado en los artículos 3º de la ley N° 18.575 y 37 bis de la ley N° 19.880”.

similar se ha pronunciado la Corte Suprema para efectos de repudiar las actuaciones aisladas de organismos de la Administración del Estado<sup>20</sup>.

En el caso de una evaluación ambiental, se trata un procedimiento reglado, sin perjuicio de que el contenido de la RCA pueda ser considerado como un acto de “Naturaleza Híbrida, reglado-Discrecional”<sup>21</sup>. Por ende, en el supuesto en análisis menos aún se debiese haber dado aplicación el principio de coordinación.

### ***b. El deber de congruencia dentro de un procedimiento administrativo***

#### *i. Principales considerandos*

El reclamante denuncia la incongruencia del procedimiento de evaluación ambiental, en cuanto el ICSARA complementario habría delimitado el contenido de la Adenda complementaria a los efectos, características y circunstancias señalados en la letra c) del artículo 7 del Reglamento del SEIA, sin perjuicio de lo cual los pronunciamientos posteriores emitidos por los organismos sectoriales se refirieron a los efectos de la letra b) de dicho artículo.

Al respecto, la Corte Suprema descarta el vicio por no existir una infracción de ley, sin perjuicio de lo cual agrega lo siguiente: “Sin perjuicio, de lo anterior la aseveración del recurrente, tampoco es efectiva porque la sentencia se hizo cargo de dicha alegación, expresando que no se produjo tal incongruencia, puesto que la lectura de las aclaraciones, adendas e informes, acompañadas en autos, se advierte que el objetivo de todas dice relación con lo dispuesto en la letra b) del artículo 7° del Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (considerando trigésimo quinto párrafo final).

Ciertamente esta postura implica complejizar el procedimiento administrativo, desde que no solo se debe atender al tenor literal de los actos y comunicaciones emitidas dentro del mismo, sino que además se debe leer entrelíneas e intentar descifrar cual es la inten-

<sup>20</sup> *Julio Cárdenas en representación de Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores Artesanales Buzos Mariscadores Ayudantes y Ramos Similares Bahía Cuaulin contra Sernapesca y Otros* (2018).

<sup>21</sup> CORDERO (2015), p. 271.

ción de la Administración. De no realizar una lectura “correcta” o “precisa” de la intención del legislador la consecuencia es evidente: no poder hacer valer todos los argumentos y, por ende, incumplir con lo supuestamente –aunque no expresamente– solicitado por la Administración.

*ii. Principio de congruencia en los procedimientos administrativos*

Sin perjuicio de no ser uno de aquellos principios de consagración positiva, la congruencia se ha ido consolidando como un principio relevante en materia de actuación administrativa. Así, lo ha consignado la Contraloría General de la República. En efecto, analizando un procedimiento disciplinario señaló que “(...) decidió, por medio de su resolución N° 28, de 2016, aplicarle el anotado castigo por reproches distintos, esto es, permitir y avalar, junto con el jefe de patrulla, que el conductor del móvil policial durmiera en su interior; no encontrarse atenta a su trabajo y, además, no presentarse de forma reglamentaria ante el superior jerárquico que la fiscalizaba, actuaciones que no fueron objeto de indagación en el aludido procedimiento, lo que incide en la congruencia del mismo y, por ende, en el derecho a defensa de la señora Riffo Pino. Lo anterior, considerando que en armonía con lo manifestado por esta Entidad Fiscalizadora, en sus dictámenes N°s 24.414, de 2007, y 73.028 y 77.627, ambos de 2013, la omisión de diligencias esenciales que tienen una influencia decisiva en el resultado del proceso disciplinario, entre ellas, la formulación de cargos –que en la especie, y por tratarse de una investigación, corresponde a la imputación de la conducta reprochada–, privan al funcionario de una adecuada defensa, lo que se verificó en el caso en estudio”<sup>22</sup>. Así, la relevancia del principio de congruencia se encuentra principalmente relacionada con el derecho a una adecuada defensa.

En otro dictamen, lo sostenido fue lo siguiente: “A continuación, respecto de la falta de congruencia entre las imputaciones formuladas al señor Fuentes Reyes en las resoluciones dictadas en las diversas instancias de aquel proceso –Comisario, Prefecto y Jefe de Zona–, es dable anotar que de la lectura de tales actos administrativos se desprende que, si bien la redacción utilizada en ellos para describir la conducta reprochada es distinta, en definitiva se mantiene una

<sup>22</sup> Dictamen N° 72.980 (2016).

descripción que, en lo esencial, da a entender que la imputación consiste en su intemperancia alcohólica en el servicio. Por consiguiente, en atención a que las nuevas alegaciones realizadas por el señor Ricardo Cienfuegos Segovia no permiten modificar el citado dictamen N° 83.732, de 2016, este se ratifica<sup>23</sup>. Nuevamente lo relevante es permitir una adecuada defensa. El análisis de cuando la infracción al principio de congruencia conlleva una afectación al derecho a la defensa debe ser realizado a caso a caso y considerando el marco normativo especial de cada procedimiento administrativo.

En el caso de la materia tratada por la sentencia en análisis –la evaluación ambiental– la incongruencia dice relación con que el ICSARA complementario habría delimitado el contenido de la Adenda complementaria a los efectos, características y circunstancias señalados en la letra c) del artículo 7 del Reglamento del SEIA, sin perjuicio de lo cual los pronunciamientos posteriores se refirieron a los efectos de la letra b) de dicho artículo. Sin embargo, como la Corte Suprema, al reproducir el criterio del fallo de primera instancia, descarta el vicio por cuanto “(...) si bien las preguntas del ICSARA Complementario no hacen mención expresa del literal b) del artículo 7 del Reglamento del SEIA, este fue incluido implícitamente en su contenido, lo que es fácilmente identificable. De este modo, se puede constatar que las preguntas en cuestión efectivamente se encuentran relacionadas con los impactos asociados a la letra b) del artículo 7 del Reglamento del SEIA” (Considerando quincuagésimo séptimo, sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol 147-2017). Claramente este no es el estándar adecuado y razonable dentro de un procedimiento administrativo.

Es más, se trata de un estándar especialmente inadecuado dentro de un procedimiento administrativo reglado y en que el rol de la Administración (SEA) es conducir la discusión y vincular las informaciones y presentaciones de todos quienes participan en estos procedimientos brindando certeza jurídica. De esta manera, no es posible que se pretenda que el interesado lea, entienda o deduzca que también se quiso incluir otra norma u otra materia. Un estándar de este tipo es excesivamente bajo en relación con la Administración y excesivamente alto en relación con la diligencia exigida al privado interesado en el procedimiento.

<sup>23</sup> Dictamen N° 28.644 (2017).

Así, es adecuada la vinculación entre la congruencia y el principio de contradicción, pues como ha sostenido doctrina española, “la resolución del procedimiento debe ser congruente con los términos del debate, ya que si los modifica de forma sustancial marginaría, en la medida en que lo hiciera, la imprescindible contradicción” (GARCÍA DE ENTERRÍA 2006: p. 475). Por lo mismo, llama la atención la ausencia de mayor razonamiento por parte de la Corte Suprema, a pesar de la relevante consecuencia que se deriva del incumplimiento del principio de congruencia.

### ***c. El rol del principio de la confianza legítima***

#### *i. Principales considerandos*

El cuarto vicio alegado por el recurrente dice relación con la infracción a los artículos 11 de la Ley N° 19.300, 11 de la Ley N° 19.880 y 53 y 62 de la Ley N° 18.575, al haberse concretado una discriminación arbitraria que afecta el principio de la confianza legítima.

De acuerdo a la Corte Suprema, “aceptar la postura del recurso, en orden a que todo aquel que presente un EIA se encuentra amparado por el supuesto principio de la confianza legítima, sin previo análisis y estudio de todos los elementos pertinentes, implicaría transformarlo en un mero trámite, pues aquel sería aprobado, bien sea por sus méritos, bien sea por la confianza legítima, lo cual no se condice con los fines que el ordenamiento jurídico ambiental busca con dicho instrumento y lo mismo aplica para la DIA, en que tal como ocurrió en la especie, en que la sentencia deja establecido que la Autoridad hizo un examen pormenorizado de los factores que confluían en el proyecto en relación con la comunidad, no siendo, por tanto efectivo, que haya acudido a un “concepto antojadizo” del factor medio humano” (considerando trigésimo sexto).

Así, la Corte Suprema sigue la argumentación del Segundo Tribunal Ambiental y cita aquellas normas que consagran el componente “medio humano” para concluir que

*“(...) no resulta caprichosa la vinculación con el medio humano que efectúa el Director del Servicio de Evaluación Ambiental para analizar la DIA, pues se trata de un elemento mínimo que el interesado debe incorporar, puesto que, este importa, también,*

*estudiar la manera como un proyecto o actividad afecta directamente o indirectamente en un área determinada, lo que no solo se refiere a aspectos físicos, sino que necesariamente debe abarcar aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que se verán afectadas por el proyecto y que no es un elemento privativo de aquellos que requieren un EIA. En este orden de ideas, no se debe perder de vista lo ya señalado en relación con la comuna en que se pretendía la construcción del proyecto habitacional donde es de conocimiento público que se han construido megaproyectos, que por falta de Plan Regulador, han intervenido negativamente el desplazamiento y la calidad de vida de las personas, no solo de las que habitan en estos edificios, sino que también los vecinos que se ven afectados por la sobrepoblación, de manera que la sentencia efectuó un análisis, para concluir lo resuelto, no develándose infracción alguna”.*

Más allá de la dudosa interpretación que se brindó al concepto “medio humano” y su aplicación como un elemento mínimo, que podría ser objeto de un único comentario aparte, existe una postura categórica de la sentencia en cuanto a negar la infracción al principio de la confianza legítima basado en la no consideración de los casos anteriores y en la aceptación de que los órganos de la Administración pueden variar de parecer durante la tramitación de un procedimiento. Sobre esto último, efectivamente el cambio de opinión no se encuentra prohibido y, es más, puede ser conveniente, sin embargo hay ciertos límites a lo mismo.

#### ***d. Variación de criterios en el proceso de evaluación medioambiental***

##### *i. Principales considerandos*

En cuanto a las decisiones contradictorias denunciadas por el reclamante, lo acontecido es que durante la evaluación algunos organismos –Seremi TT, Seremi de Salud y Seremi MINVU– habrían manifestado su opinión favorable. Sin embargo, posteriormente votaron el rechazo del proyecto relacionado con la relevancia del concepto medioambiental “medio humano”. Esta ilegalidad fue rechazada por el Tribunal Ambiental, ya que se sostiene que cuando las SEREMI votan en la Comisión de Evaluación lo hacen como

miembros de un órgano colegiado y, por ende, sus pronunciamientos anteriores no son vinculantes.

En cuanto a la posibilidad de que los organismos participantes de un proceso de evaluación ambiental puedan cambiar sus posturas, ello es aceptado por la Corte Suprema y justificado en los siguientes términos: “(...) de acuerdo a la normativa aplicable al caso, el proceso se compone de distintas etapas y no necesariamente estos organismos se debe mantener en la misma posición durante su desarrollo, atendida la naturaleza del mismo, por tanto, válidamente puede llegar a la conclusión contraria, sobre la base de los nuevos antecedentes que obren se vayan adjunto a los autos, pero en este caso esta variación debe ser fundada, cuestión que fue cumplida cabalmente tal como se aprecia de la tabla comparativa y de los antecedentes que obran en autos” (cuadragésimo primero).

Al respecto, al menos se debe reflexionar en torno al principio de coherencia y de motivación.

*ii. Principio de coherencia y actos propios*

Al igual que la congruencia, el principio de coherencia no tiene reconocimiento positivo. Sin embargo, también es posible sostener que se trata de un principio relevante en materia de actuación administrativa. Tanto es así, que ha sido recogido por la Corte Suprema y expresado en los siguientes términos: “Que, de esta manera, en la especie el comportamiento de la Comisión Médica Central deviene en arbitrario, por carecer de la debida coherencia entre los actos previos y posteriores que lo conforman y, asimismo, de racionalidad en los términos ya indicados, e importa una discriminación en perjuicio de la actora en relación con otras personas que, en condiciones jurídicas equivalentes, han sido favorecidas con procedimientos de calificación de invalidez racionales y justos” (considerando séptimo)<sup>24</sup>.

Así, la Corte Suprema interpreta que las autoridades administrativas se encuentran sujetas a un deber de actuar de manera coherente entre actos previos y posteriores. Esta interpretación se hace en relación con actos y decisiones que no forman parte del mismo, aunque sí en relación con la misma persona y en comparación con lo apli-

<sup>24</sup> Álvarez con Superintendencia de Pensiones (2020).

cado para otros sujetos. Por ende, parece de toda lógica esperar que dentro de un mismo procedimiento administrativo los organismos administrativos se comporten en su sentido similar y sin apartarse de sus anteriores comportamientos. Lo mismo también se relaciona con la teoría de los actos propios.

En efecto, la teoría de los actos, de origen civil, ha tenido aplicación en materia de actuación administrativa. Así, se ha señalado “que la información dada por la Autoridad Sanitaria reclamada en su página web, antes mencionada, no obstante no es un acto administrativo, es fuente de la doctrina de los actos propios, universalmente reconocido por las legislaciones, consistente en que una persona o autoridad ha actuado de una determinada manera, de tal manera que las demás personas han seguido su actuación, no puede posteriormente cambiarla en detrimento de aquellas personas que lo han seguido. Exige que se mantengan las situaciones que han creado derecho a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones surgidas de actos firmes de la Administración. Supone el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto esta lo seguirá haciendo de la misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias similares” (Luis Cordero Vega. *Lecciones de Derecho Administrativo*, pp. 307-308). Esta doctrina provoca en los sujetos pasivos una confianza legítima en la autoridad y su actuación, consagrando el principio de seguridad jurídica en sus relaciones. Una de las sanciones a esta doctrina de los actos propios es la inoponibilidad, de tal manera que cuando el ISP sancionó al Laboratorio reclamante por no haber presentado los estudios de equivalencia terapéutica o bioequivalencia respecto de su producto Validor en circunstancias que no se encontraba comercializando, habiendo informado este organismo la no necesidad de estos estudios, afecta la legítima confianza depositada, en este caso por el Laboratorio reclamante, siendo su actuar posterior inoponible” (considerando noveno)<sup>25</sup>.

Por ende, no es necesario estar en presencia de un acto administrativo para dar lugar a la aplicación de esta teoría. Ello lleva a la siguiente conclusión: frente a la presencia de un acto administrativo es aun más evidente la procedencia de esta teoría. Por supuesto, ello

<sup>25</sup> *Laboratorios Prater S.A. con Instituto de Salud Pública* (2019).

no implica una imposibilidad absoluta de que la Administración cambie de opinión, lo que evidentemente entorpecería la actuación administrativa. Sin embargo, tales cambios de opinión deben realizarse observando de manera estricta el principio de motivación, según los terminos que serán expresados en el apartado siguiente, lo que implicar actuar de manera razonable.

*iii. Principio de motivación y su necesaria vinculación con el principio de razonabilidad*

De acuerdo al reclamante, se ha infringido el artículo 11 inciso segundo de la Ley N° 19.880 de 2003. Sin embargo, cabe destacar que el principio de motivación de los actuaciones administrativas se encuentra consagrado también en otras disposiciones del mismo cuerpo legal. Se trata de los artículos 8°, 11°, 16° y 41°. El primero contiene el principio conclusivo, de acuerdo al cual todo procedimiento administrativo debe terminar con un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese la voluntad del respectivo órgano administrativo. El segundo contiene el principio de imparcialidad, de acuerdo al cual los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que, los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos. En lo que respecta al artículo 16°, relativo al principio de transparencia, este señala que se debe permitir y promover el conocimiento, contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten en un procedimiento administrativo. Finalmente, el artículo 41° hace referencia al contenido de la resolución final, señalado su inciso cuarto que la decisión debe ser fundada.

A partir de estas normas se ha ido configurando el principio de motivación y la relevancia del mismo, especialmente si se trata de actos terminales o de actos vinculantes. En este sentido, forma parte del principio de legalidad, en tanto dictar un acto motivado implica actuar “en la forma que prescriba la ley”, de acuerdo al artículo 7° de la Constitución Política de la República.

En cuanto a su contenido y alcances, la CGR, así como la doctrina<sup>26</sup>, han reconocido su importancia en múltiples pronuncia-

<sup>26</sup> SILVA CIMMA (1996), p. 112-113.

mientos. Así, ha establecido la necesidad de expresar “normas legales y reglamentarias que le sirven de fundamento, consideraciones de hecho que hacen aplicable la medida adoptada (...)”<sup>27</sup>. Además, ha dado cuenta de su categoría de requisito esencial al establecer que “(...) constituye el fundamento de ese acto administrativo y, por ende, se encuentra íntimamente vinculada a la decisión adoptada, debe concurrir al momento de la dictación del mismo”<sup>28</sup>.

Sin embargo, muchas veces la motivación es analizada en sede de anulabilidad de un acto administrativo y, por ende, bajo el prisma de si se trata o no de un vicio esencial. De ahí que la falta de motivación, en muchas ocasiones, no sea sancionada, por cuanto el vicio denunciado suele tener relación con la incorrecta motivación y no con la ausencia de la misma. Es acá donde el Principio de Razonabilidad cobra importancia.

La razonabilidad, por su parte, no tiene un fundamento normativo tan claro como la motivación. Sin embargo, se podría señalar que emana del artículo 19° N° 3 de la Constitución Política, en tanto este consagra la igualdad ante la ley. En todo caso, la razonabilidad dice relación con la forma como se ha conducido todo pensamiento humano y por ende también el pensamiento de la Administración. En este sentido, ha sido reconocido como un principio que forma parte del orden público económico<sup>29</sup>. Por ende, si las decisiones deben ser adoptadas de manera razonable, la consagración de tales decisiones y, por tanto, el cumplimiento del requisito de motivación también debe cumplir con tal estándar. Así, lo que la razonabilidad exige es la compatibilización de los hechos y el derecho –elementos de la motivación– aplicados por la Administración en la toma de una determinada decisión.

Considerando lo anterior, la Administración al tomar una decisión debe ponderar cómo se conjugarán los hechos del caso concreto con la normativa aplicable, sin que la toma de la decisión se transforme en un proceso automático y exento de deliberación acerca de lo razonable o adecuado de lo resuelto. Por supuesto, esto implica un mayor nivel de exigencia en la toma de decisiones de la Administra-

<sup>27</sup> Dictamen N° 33.006 (1984).

<sup>28</sup> Dictamen N° 56.391 (2008).

<sup>29</sup> Dictamen N° 3.528 (2006).

ción, mas ello no solo parece adecuado, sino que también un imperativo para una adecuada colaboración público-privada.

La aplicación de esta doble exigencia motivación-razonabilidad ha sido aceptada en relación con distintos ámbitos de la actuación administrativa, tales como contratación, responsabilidad administrativa y venta de inmuebles<sup>30</sup>. Sin embargo, es difícil a partir de estos pronunciamientos extraer parámetros generales.

De esta manera, la razonabilidad busca, por una parte, preservar el fin y correcta aplicación de una norma y, por otra, evitar las decisiones arbitrarias e ilegales. Sin duda, la motivación, y en especial su integración con la razonabilidad, es un tema que aún requiere un mayor nivel de desarrollo jurisprudencial y, por cierto, un menor recelo por parte de las autoridades administrativas. En efecto, estos últimos deben tener en vista que si bien la conjugación del doble requisito motivación-razonabilidad puede subir el estándar de las decisiones adoptadas, finalmente lo que permite es la toma de mejores decisiones.

“La naturaleza del procedimiento administrativo integrado del SEIA supone que la RCA es estructuralmente un acto administrativo complejo, toda vez que la voluntad administrativa expresada en el Informe Consolidado de Evaluación, que sirve de base a la dictación de la RCA, está construida precisamente sobre la base de los actos e informes de los servicios sectoriales, de manera que en el caso de los que invisten el carácter de vinculantes, el vicio de uno de ellos acarreará la invalidación del acto que consolida las opiniones y de la consecutiva RCA”<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> En materia de contratación pública, se ha admitido como respuesta válida de falta de consultas por parte de los proponentes por cuanto la Administración debe “entregar información coherente y no inductiva a error” (Dictamen N° 44.066 de 2009). En materia de responsabilidad se ha exigido que todos los empleados sean evaluados utilizando el mismo parámetro para determinar la gravedad de sus actuaciones y, por ende, la sanción que corresponde aplicar (Dictamen N° 81.257 de 2011). Finalmente, en materia de venta de inmuebles, se señaló que el acto que extiende plazo para saldo del precio adeudado debe incorporar los antecedentes que el principio de razonabilidad indica (Dictamen N° 48.050 de 2004).

<sup>31</sup> CORDERO (2015), p. 274.

#### 4. CONCLUSIONES

Las dos sentencias comentadas dan cuenta de relevantes discusiones que se han generado en el ámbito de la aprobación de autorizaciones para el desarrollo de proyectos urbanísticos. Sin embargo, más allá del ámbito urbanístico, se trata de sentencias que permiten reflexionar en torno a importantes aspectos de la actuación administrativa: interpretación; control; competencia; y el rol de principios tales la coordinación, la motivación, la congruencia, la coherencia y la confianza legítima.

A través de este comentario se analizaron dos sentencias de la Corte Suprema: roles N° 5.468-2018 y N° 7.610-2019. En el primer caso, se hizo referencia a la integración e interpretación de la normativa urbanística y el control de tutela o supervigilancia sobre los actos administrativos urbanísticos. En el segundo caso, y en relación con el procedimiento de evaluación ambiental, se examinó la competencia y las consecuencias derivadas de la ausencia de la misma, en tanto elemento del principio de legalidad, y la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan decisiones contradictorias dentro de un mismo procedimiento administrativo, el rol de ciertos principios.

Respecto de la interpretación, y a pesar de lo que ha sostenido la jurisprudencia, es necesario reivindicar la no aplicabilidad en materia administrativa de la regla prevista por el Código Civil. Así, cuando la Administración emite una interpretación ella debe regir hacia futuro y tener la aptitud de afectar los procedimientos administrativos en curso, salvo que se trate de una interpretación favorable para el interesado, a efectos de resguardar la necesaria certeza jurídica.

En cuanto a la impugnación de los actos urbanísticos municipales, se trata de jurisprudencia asentada y correcta cuando en la medida que se interpreten únicamente las normas municipales y urbanísticas. Sin embargo, ello se encuentra en contradicción con el tenor de la norma de bases en materia de procedimiento administrativo. Por lo mismo, parece acertada aquella jurisprudencia de la Corte Suprema que distingue ámbitos de procedencia entre el reclamo de la norma urbanística y el reclamo municipal. En cualquier caso, se trata de una materia que probablemente requiere una solución normativa más que jurisprudencial.

Finalmente, y en relación con la segunda sentencia, se examinó la competencia y las consecuencias derivadas de la ausencia de la

misma. Al respecto, se dio cuenta de la improcedente aplicación del principio de no formalización cuando estamos frente a un vicio de falta de competencia, así como a la errónea remisión al principio de coordinación. Sin duda, este último es fundamental para efectos de evitar actuaciones aisladas e incluso contradictorias de las autoridades administrativas. Sin embargo, no se trata de un principio aplicable en un procedimiento reglado, que es *per se* colaborativo, y en que el legislador ha establecido mandatos claros en cuanto a que cada autoridad debe limitarse única y exclusivamente a sus áreas de competencia. Así, principios como la no formalización y coordinación no son capaces de privar de efectos al mandato constitucional de la competencia. En este sentido, cobran especial relevancia principios tales como la congruencia, la coherencia, la motivación y la confianza legítima, los que es de esperar que sean mayormente desarrollados en los próximos años.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CORDERO, Luis (2015): Lecciones de Derecho Administrativo (Santiago, Editorial Thomson Reuters, segunda edición).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2006): Curso de Derecho Administrativo, Tomo II (Buenos Aires, Editorial Thomson Civitas, La ley).
- GUZMÁN, Alejandro (2014): La Interpretación Administrativa en el Derecho Chileno (Santiago, Editorial Thomson Reuters).
- SILVA CIMMA, Enrique (1996): Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, Contratos y Bienes (Santiago, Editorial Jurídica).

#### JURISPRUDENCIA JUDICIAL

- Inmobiliaria el Plomo Limitada con Ilustre Municipalidad de Algarrobo* (2013): Corte Suprema, 3 de enero de 2013, Rol N° 5.976-2012.
- Franzani con Alcalde de la I. Municipalidad de Lo Barnechea* (2014): Corte Suprema, 16 de junio de 2014, Rol N° 1.919-2014.
- Manterola y Otros con Ilustre Municipalidad de Valparaíso* (2017): Corte Suprema, 27 de diciembre de 2017, Rol N° 15.561-2017.

*Julio Cárdenas en representación de Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores Artesanales Buzos Mariscadores Ayudantes y Ramos Similares Bahía Cualin contra Sernapesca y Otros* (2018): Corte Suprema, 22 de mayo de 2018, Rol N° 34.594-2017.

*Laboratorios Prater S.A. con Instituto de Salud Pública* (2019): Corte Suprema, 11 de julio de 2019, Rol N° 12.216-2018.

*Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central con Ilustre Municipalidad de Estación Central* (2019): Corte de Apelaciones, 10 de octubre de 2019, Rol N° 56-2019.

*Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA con Contraloría General de la República* (2020): Corte de Apelaciones de Santiago, 9 de marzo de 2020, Rol N° 88.101-2018.

*Transportes Línea Azul Limitada contra Seremi de Transportes de Ñuble* (2020): Corte Suprema, 8 de abril de 2020, Rol N° 31.745-2019.

*Véliz Rivera Marcela y Otros con Ilustre Municipalidad de Estación Central* (2020): Corte Suprema, 13 de abril de 2020, Rol N° 3.660-2019.

*KDM S.A. con Secretaría Regional Ministerial de Salud Región Metropolitana* (2020): Corte Suprema, 5 de mayo de 2020, Rol N° 6.704-2019.

*Cárcamo con Contraloría General de la República* (2020): Corte Suprema, 10 de junio de 2020, Rol N° 41.254-2019.

*Álvarez con Superintendencia de Pensiones* (2020): Corte Suprema, 11 de junio de 2020, Rol N° 19.548-2020.

## JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

STC 41/2019.

## JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Circular Interna N° 70.118, de 1970, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 33.006, de 1984, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 48.050, de 2004, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 3.528, 2006, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 56.391, de 2008, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 44.066, de 2009, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 48.023, de 2009, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 81.257, de 2011, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 70.771, de 2014, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 72.980, 2016, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 22.161, de 2017, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 28.644, de 2017, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 43.367, de 2017, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 49.959, de 2017, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 8.032, de 2018, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 27.918, de 2018, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 29.610, de 2018, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 25.712, de 2019, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 32.733, de 2019, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 463, de 2020, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 5.364, de 2020, de la Contraloría General de la República.