EL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO

*Enrique Rajevic Mosler**

I. Introducción

Me propongo aportar a los temas que convocan estas Jornadas revisando un acto administrativo específico, a saber, el permiso de construcción. Lo haré a la luz de las categorías al uso en nuestro medio para estudiar el acto administrativo. Partiré por conceptualizar este acto –contrastándolo con la licencia urbanística española– para luego encuadrarlo en las clasificaciones típicas y analizar sus elementos objetivo, subjetivo y formal. Revisaré después dos actos administrativos directamente relacionados con el nacimiento de los permisos, los certificados de informaciones previas y los anteproyectos, para terminar con las fórmulas de extinción del permiso.

---

* Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Alberto Hurtado.

II. El concepto del permiso de construcción

1. El Derecho nacional. El art. 116, inciso 1°, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N°458, D.O. 13.04.76, en adelante LGUC) dispone que "La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General". Los artículos siguientes continúan la regulación de los permisos que reglamenta, a su turno, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (D.S. N°47/1992, V. y U., D.O. 19.05.92, en adelante OGUC) en sus arts. 1.4.1. y ss. y 5.1.1. y ss. –siguiendo un peculiar sistema de numeración–. De aquí deriva, entonces, la exigencia de esta intervención administrativa para ejercer una de las facultades que confiere el derecho de propiedad, cuyos primeros antecedentes legales parecen remontarse al art. 11 de la Ley de transformación de Valparaíso (D.O. 11.12.1876)[1] y, con mayor propiedad, a la Ley N°2.203 (D.O. 16.09.1909), que reguló la construcción de edificios en la ciudad de Santiago[2], además de las Leyes N°2.297 (09.03.1910) y N°2.658 (D.O. 13.06.1912), que cumplieron análogo cometido en Valdivia[3] y Concepción[4].

La doctrina nacional define este permiso como un "acto municipal, consistente en una autorización administrativa previa y obligatoria para todo aquel que pretenda erigir una obra, y que se otorga una vez que se ha verificado que el proyecto cumple con las normas del Plan Regulador, la LGUC y la OGUC, en consideración al terreno sobre el que se va a ejecutar" (VALENZUELA P., 1989: 3) y como "una declaración de voluntad de un órgano de la Administración del Estado, cual es la Dirección de Obras Municipales respectiva, consistente en una

---

1 "Para la formación de nuevos barrios, poblaciones, construcciones de edificios destinados al público, conventillos y fábricas de toda especie, se presentarán a la Municipalidad, para los efectos de la seguridad e higiene, los planos o especificaciones necesarios para recabar su aprobación, sin cuyo requisito no podrán llevarse a efecto". Hemos encontrado una referencia anterior, a saber, un Decreto de Egaña de 07.03.1847, pero no hemos podido verificarla (SCHMIDT Q., 1934:178).

2 El título II de la Ley 2.203 se denomina "De los permisos para edificar" y su art. 6° dispone que "En la ciudad de Santiago nadie podrá edificar sin que previamente la autoridad municipal haya fijado la línea de la vía pública correspondiente al exterior del edificio"; con todo, había antecedentes infralegales: "el Decreto de 21 de marzo de 1903, (...) de la Alcaldía de Santiago, legaliza la obligación de presentar planos y especificaciones técnicas al solicitar permiso para construir conforme a las Ordenanzas y a las Reglas para Edificar" (GUROVIC, 2000).

3 El art. 4° de la Ley 2.658 señaló que "Para edificar al costado de calles, plazas u otros bienes nacionales de uso público en la ciudad de Valdivia, se necesita obtener permiso de la autoridad municipal, acompañando un plano o croquis especificativo de la obra".

4 El art. 4° de la Ley 2.658 señaló que "Para edificar al costado de calles, plazas u otros bienes nacionales de uso público, se necesita solicitar permiso a la autoridad municipal, acompañando un plano o croquis especificativo de la obra". Para una revisión de la evolución histórica de la legislación urbanística puede verse, además del mencionado GUROVIC, 2000, a RAJEVIC, 2000: 535-546.

autorización expresa y de carácter formal, en virtud de la cual se permite al peticionario construir, reconstruir, reparar, alterar, ampliar, demoler, ejecutar obras menores y variar el destino o las instalaciones interiores de un edificio, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la ley y la comprobación del acatamiento de sus normas y las del planeamiento respectivo, como condicionantes de tal ejercicio" (GLAVIC B. y SEPÚLVEDA A., 2001: 136).

Hay que decir desde ya que optamos por hablar de "permiso de construcción" y no de "permiso de edificación" debido a que este último constituye una especie del primero. En efecto, el art. 116 de la LGUC exige pedir permiso para construir obras, sea que éstas sean de edificación o de urbanización, como expresa con claridad el art. 1.4.1. OGUC al sujetar a permiso la "construcción de obras de urbanización o de edificación", distinción reiterada en el inciso 2° y los arts. 1.4.15 y 1.4.20, entre otros, y en la propia y lacónica definición de "construcción" que da el art. 1.1.2. OGUC, a saber, "obras de edificación o de urbanización"[5].

2. **El Derecho español**. Actualmente el Derecho español carece de una regulación unitaria de la licencia urbanística pues la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, zanjó rotundamente el mapa competencial del urbanismo español al afirmar que su régimen jurídico concreto debía regularse exclusivamente por la legislación autonómica y no por la estatal, careciendo el Estado incluso de competencia para dictar reglas supletorias. A partir de ese momento se generó un conjunto de legislaciones autonómicas (15 de las 17 comunidades ya la tienen; Baleares y el País Vasco tramitan las suyas) que en este punto parecen seguir sin grandes cambios el modelo estatal tradicional, que configuró la licencia como un típico acto autorizatorio. Así, lo disponían el art. 178.1 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.E. núm. 144 y 145, de 16 y 17.06.76)[6] y, en términos semejantes, la última

---

5 Hay que admitir que el art. 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (DFL N°1/19.704, M. del Interior, D.O. 03.05.2002) puede resultar equívoco a este respecto, pues si bien reconoce esta distinción en su letra d) en la letra a) cambia los términos, refiriéndose a "obras de urbanización y construcción" [art. 24 a), N°2] respecto de las cuales la Unidad de Obras Municipales otorgaría "permisos de edificación" [art. 24 a), N°3]. Con todo, creemos que esta contradicción debe resolverse dando preferencia a la norma especial, en este caso, la LGUC y su Ordenanza. Por lo demás, esta sistemática ha sido confirmada en las últimas modificaciones de la LGUC, como el nuevo inciso 6° del art. 116 que diferencia "edificaciones" de "urbanizaciones", agregado por la Ley N° 20.016 (D.O. 27.05.2005), o la Ley N° 20.071 (DO 22.11.2005) que se circunscribe a las "obras de edificación".

6 "Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes. Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público".

norma estatal en este punto, el art. 242 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.E. núm. 156, 30.06.92). Una conocida sentencia ha señalado que:

"La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público urbanístico tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente..." (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 08.07.1989, FJ 2°, citada en GONZÁLEZ P., 1998:221-2).

La doctrina, por su parte, la concibe como un "acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en el Plan" (PARADA V., 2002: 590). Constituye, así, una típica autorización administrativa, vale decir, una intervención administrativa que excluye el libre ejercicio de la facultad de edificar o urbanizar sin incidir en su contenido (como sí lo hacen, en cambio, los planes reguladores o urbanísticos). De allí que tenga un efecto puramente declarativo y no constitutivo, a diferencia de las concesiones en su formulación clásica. Incluso se ha llegado a decir que:

"...sin perjuicio de la vaguedad del concepto y de la crisis actual de su formulación clásica, la licencia urbanística constituye uno de los supuestos más genuinos de aplicación de la técnica autorizatoria, entendida como remoción o alzamiento de una prohibición legal de ejercicio de un derecho subjetivo perfecto impuesta por la necesidad de contrastar previamente que dicho ejercicio se atiene a los límites que configuran el propio derecho según la ordenación urbanística" (GARCÍA DE E. y PAREJO A., 1981: 184).

La licencia opera, entonces, como un instrumento para controlar preventivamente que la construcción se ajuste a la ordenación urbanística y sólo a ésta. De allí que este control no abarque otros ordenamientos –especialmente el civil– y excluya, por ejemplo, "las cuestiones relativas a las situaciones jurídicas privadas del peticionario de la licencia y de éste en relación con cualesquiera otras personas" (GARCÍA DE E. y PAREJO A., 1981: 191). Lo anterior se refleja en una cláusula obligada en toda licencia: expresar que se otorga "salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero" (en consonancia con el art. 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 1955).

La licencia es un acto de *competencia municipal*, aunque en ocasiones para otorgarla deba atenderse a otras autorizaciones (sectoriales de nivel supralocal o de órganos como los colegios profesionales con el denominado visado urbanístico, p. ej.); un acto *puntual o por operación* y un acto *real*:

"Es una autorización por operación porque no crea ningún vínculo estable entre la Administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere. Tiene carácter real porque su único punto de mira es el objeto sobre que recae, abstracción hecha de las características del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio en las personas resulta del todo irrelevante (son por ello transmisibles...), en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva" (FERNÁNDEZ R., 2000: 204-5).

Por último, la doctrina destaca su carácter de acto reglado que entraña "dos consecuencias de todo punto lógicas: la interdicción de la desnaturalización de la intervención administrativa por la vía de la imposición de restricciones discrecionales y la consideración de la licencia como acto debido y no negocial (en el sentido de que la determinación de su contenido no es libre)." (PAREJO A., 1986: 494). Con algunas inflexiones se estima que la normativa a la que debe adecuarse la licencia es la vigente al momento de la solicitud respectiva (Ibíd.). Por otra parte, el carácter reglado no impide que al otorgarse puedan incluirse en ellas las denominadas *conditiones iuris* pues éstas no son cláusulas accesorias discrecionales ni condiciones añadidas por la voluntad administrativa, sino un mero reflejo de lo que ya ha dispuesto la ley (critica esta visión VELASCO C., 1996: 64-5)[7]. En palabras de la misma sentencia que transcribimos más arriba se trata de:

"...cláusulas que eviten la denegación mediante la incorporación a la licencia de exigencias derivadas del ordenamiento vigente y que sin embargo no aparecían en la petición formulada por el administrado. Con estas "conditiones iuris" se hace viable el otorgamiento de la licencia adaptando, completando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales condiciones "deben" ser introducidas precisamente por virtud de las exigencias del principio de la proporcionalidad".

---

7 Para este autor la nota distintiva de las cláusulas accesorias en el acto administrativo es que involucren "decisión, valoración o ponderación administrativa en el caso concreto" (cursivas en el original), vale decir, que importen el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Las que la generalidad de la doctrina califica como conditio iuris en la licencia urbanística son sólo correcciones que hacen compatible lo solicitado con las disposiciones normativas. Esta cláusula no sería, entonces, conditio iuris pues involucraría discrecionalidad, ya que "...no viene impuesta por la norma; proviene de la Administración para evitar una denegación desproporcionada. La norma impone que se deniegue la solicitud de licencia no acorde con sus disposiciones (...). Es la Administración –con discrecionalidad vinculada (...)– quien decide no denegar, sino otorgar con esa cláusula correctora. Y entonces estamos fuera del concepto de conditio iuris (...)".

III. El permiso de construcción como acto administrativo

1. El permiso de construcción frente al art. 3 de la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (D.O. 29.05.2003). La reciente Ley N°19.880 (en adelante LBPA) ha venido a establecer el estatuto general que tienen el acto y el procedimiento administrativos en Chile. No se trata de un salto revolucionario, tanto por su carácter supletorio (art. 1°, inc. 1°) como porque recoge en buena medida el acervo formado a lo largo de varias décadas por nuestra doctrina y jurisprudencia –especialmente por la Contraloría General de la República–. Pero tampoco hay que disminuir su importancia; ahora ese acervo constituye una fuente de Derecho directa y no indirecta, fortaleciéndose la seguridad jurídica. Además, la LBPA incorpora una serie de novedades que apuntan a fortalecer las garantías de los particulares –como algunos de los derechos del art. 17, la existencia de plazos generales en el art. 24, la información pública del art. 39, el contenido de los actos terminales del art. 41 o los efectos del silencio en sus arts. 64 y 65–; su aplicación, aun en carácter supletorio, abre interesantes perspectivas que conviene desarrollar y exigir (partiendo por capacitar a los funcionarios). La ley, por otro lado, suministra un marco interpretativo transversal a la actividad jurídica de la Administración y clarifica –ya veremos si zanja– algunos de los debates que existían en estas materias (además de, claro, añadirnos otros). De allí que sea necesario contrastar la figura del permiso de construcción con esta norma.

El art. 3° de la ley entiende por acto administrativo "las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública". En el caso del permiso de construcción tenemos que:

- La decisión que se adopta en este acto es declarar que una solicitud para construir una obra de urbanización o edificación cumple con las disposiciones de la LGUC, su Ordenanza y el Instrumento de Planificación Territorial respectivo (conjunto que una ejemplar sentencia denominó "legalidad urbanística")[8].

---

8 "...la legalidad urbanística comprende no sólo la legislación general reguladora de esta área de actividad, sino también un conjunto de "instrumentos legales" que desarrollan la planificación urbana en sus cuatro niveles de acción –nacional, regional, intercomunal y comunal– a los que el art. 29, inc. 2°, de la LGUC les atribuye "fuerza legal en su aplicación". A su vez, el Plan Regulador Comunal contiene una Memoria Explicativa, un estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado, una Ordenanza Local... y los Planos del Plan Regulador, los que expresan gráficamente las disposiciones urbanísticas de éste. El art. 42, inc. final, de la LGUC prescribe que "Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal". / De esta manera, la legalidad urbanística no sólo está constituida por normas escritas sino también por signos y graficaciones que dibujan y concretan visualmente el contenido de aquéllas, de una manera similar a las señales del tránsito que constituyen la última determinación normativa de esa área jurídica". SCApelaciones de Valparaíso de 15.09.1993, no apelada, en R.D.J. T. 90, 1993, 2da parte, S. V, p. 283.

- Se trata de una decisión formal y escrita, cuyo procedimiento está regulado por los arts. 116 a 120 de la LGUC y los arts. 3.1.1. y ss. OGUC. En consecuencia, la aplicabilidad supletoria de la LBPA se reduce a las lagunas que ha dejado esta regulación legal (que, en todo caso, no son pocas; baste citar como ejemplo el ejercicio de la potestad invalidatoria).

- El órgano de la Administración del Estado que emite el acto es la Dirección de Obras Municipales correspondiente (en adelante DOM), unidad de la Municipalidad regulada en el art. 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (DFL N°1/19.704, M. del Interior, D.O. 03.05.2002, en adelante LOC Municipalidades) y los arts. 8, 9 y 10 de la LGUC. Con todo, en el proceso de formación de esta voluntad intervienen algunos sujetos privados (el particular que presenta la solicitud, el profesional competente que debe suscribirla y los revisores, cuando proceda), cuestión que no excluye el carácter unilateral de la decisión.

- La declaración de voluntad administrativa se realiza en el ejercicio de una potestad pública desconcentrada, la que ha sido atribuida al DOM por los arts. 116 de la LGUC y 24 a) N°3 de la LOC de Municipalidades.

2. El permiso de construcción frente a las clasificaciones tradicionales del acto administrativo.

2.1 Se trata de un acto simple, esto es, sólo un órgano –la DOM– tiene atribuida la competencia para decidir acerca de su otorgamiento. Con todo, en numerosas hipótesis se requiere la participación previa de otros sujetos, por ejemplo:

– *Casos en que otras legislaciones sectoriales exigen la concurrencia de otras autorizaciones:* así ocurre, por ejemplo, con los monumentos históricos (arts. 11 y 12 Ley N°17.288, D.O. 04.02.1970) o con los edificios de asistencia hospitalaria (art. 129 del Código Sanitario).

– *Casos en que la propia normativa urbanística requiere de la concurrencia de otros organismos públicos para dimensionar determinados impactos o características de las actividades a emplazar:* puede mencionarse aquí la calificación de actividades productivas (en inofensivas, molestas, insalubres, contaminantes o peligrosas) que debe realizar la Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente para efectos de verificar si la edificación se ajusta al uso de suelo permitido (art. 2.1.28. OGUC) o la evaluación del impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano que compete a la Unidad de Tránsito y Transporte Públicos de la correspondiente Municipalidad o a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones (art. 2.4.3. OGUC).

– *Casos en que la propia normativa urbanística permite que un privado colabore con la función de control del DOM*: Me refiero a la situación de los revisores independientes y de cálculo estructural pues la LGUC les encomen-

dó, en el fondo, una función pública de colaboración con la Administración en casos determinados. En alguna medida este también es el caso de los privados que prestan servicios públicos liberalizados que inciden en la urbanización, como la distribución eléctrica, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado y/o las telecomunicaciones.

2.2 Es un acto decisorio y terminal: El permiso cabe en la definición del art. 3, inc. 2° de la LBPA (vale decir, es una decisión que contiene una declaración de voluntad, a diferencia de los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento a que se refiere el inc. 6° del mismo art. 3°) y se le aplican los arts. 15 (impugnabilidad) y 41 (contenido que debe tener la decisión final) LBPA, además del art. 118 LGUC. La supletoriedad de la LBPA nos puede llevar a sostener, p. ej., que la resolución que se pronuncie sobre un permiso deba manifestar en su texto los recursos que caben en su contra (aspectos que, dicho sea de paso, no ha sido considerado en la OGUC). Cabe señalar que en materia de recurso jerárquico existen reglas específicas en la LGUC (arts. 12 y 118) que prevalecen ante las normas supletorias de la LBPA[9].

2.3 Es un acto de efectos particulares, de manera que basta con que se notifique. Dado que la LGUC no contempló nada a este respecto la notificación deberá ajustarse al art. 45 LBPA.

2.4 Es un acto favorable y declarativo, pues como toda autorización amplía la esfera jurídica del administrado limitándose a remover un obstáculo que impedía ejercer un derecho ya existente. De allí que no debe motivarse (art. 11, inc. 2° LBPA) y sea irrevocable (art. 61 a) LBPA). De ser negativa la decisión, en cambio, pasa a ser un acto de gravamen que deberá ser fundado (arts. 11, inc. 2°, y 41, inc. 4°, LBPA) y podrá revocarse (art. 61 a). Otra característica del permiso, en tanto acto favorable, es que el art. 52 de la LBPA le permitiría tener efectos retroactivos. Sin embargo, ello exige no lesionar derechos de terceros, cuestión que difícilmente ocurrirá tratándose de la ordenación urbana que estructura múltiples y, con frecuencia, contrapuestos intereses. Ello, sin contar con que la legislación

---

9 En efecto, en estos casos el recurso debe intentarse no ante el Alcalde, sino ante la SEREMI MINVU correspondiente (lo que resulta coherente con el carácter desconcentrado de esta potestad y la regla del art. 34, inc. 1°, de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado). Paralelamente existe la opción del reclamo de ilegalidad municipal, pues éste puede dirigirse en contra de resoluciones u omisiones ilegales de los funcionarios municipales, calidad que detentan los DOM (art. 140 b) LOC Municipalidades). De utilizarse esta vía el Alcalde tendrá la posibilidad de pronunciarse sobre el permiso en la etapa administrativa de este reclamo, decisión que luego podrá revisar la Corte de Apelaciones respectiva en la etapa jurisdiccional. La procedencia de este recurso, ha dicho la Corte Suprema, no se condiciona al agotamiento previo de la vía administrativa que exige el art. 54 de la LBPA, pues la supletoriedad no juega ante las normas legales especiales ya mencionadas que admiten la compatibilidad de ambos reclamos (SCSuprema Rol N° 2.138-2002, de 29.04.2004; en igual sentido SCApelaciones Santiago Rol N°3.487/2001, de 02.05.2002, en Gaceta Jurídica N°263/2002, p. 85 y ss., y SCApelaciones Santiago Rol N° 10.242-2002, de 28.12.2004 -con recurso de casación pendiente, en Gaceta Jurídica N°294/2004, p. 80 y ss.).

urbanística ha estructurado un sofisticado sistema de efectos en el tiempo de los instrumentos de planificación que parece excluir, al menos a priori, la existencia de una laguna (al respecto véase RAJEVIC M., 1998).

2.5 Es un acto reglado, pues la LGUC, la LOC Municipalidades, la OGUC y los instrumentos de planificación determinan la acción administrativa de manera completa, tanto en lo formal como en lo material. Así, el inc. 5° del art. 116 LGUC advierte que el DOM "concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas" y el art. 1.4.9, inc. 2°, OGUC exige que de haber observaciones a la solicitud de permiso se contengan en un acta que indicará "con claridad la o las normas supuestamente no cumplidas". En semejante sentido la reciente Circular de la División de Desarrollo Urbano (en adelante DDU)[10] del MINVU N°165, de 24.03.2006, al distribuir los formularios únicos nacionales para solicitar permisos indica que ellos contienen los antecedentes que deben solicitarse y que "...constituyen las únicas exigencias que deben ser requeridas y/o acompañadas de conformidad a la normativa de urbanismo y construcciones vigente, a excepción de otros antecedentes cuya obligación emane expresamente de otras leyes y reglamentos". El carácter reglado del permiso, por último, ha sido reconocido por nuestra jurisprudencia[11]. De todo lo anterior se colige que entre nosotros no serían admisibles las *conditiones iuris* que mencionamos en el caso español, si bien en algunos casos –como veremos– cabrían cláusulas accesorias.

IV. Los elementos del permiso de construcción como acto administrativo

El análisis de los actos administrativos distinguiendo un elemento subjetivo, uno objetivo y otro formal ha recibido una justificada crítica (p. ej., BOCANEGRA S., 2005:79-81 o SANTAMARÍA P., 2004:115-6). Aquéllos pretenden revisar las condiciones de validez en un esquema que acusa la influencia de la doctrina civilista y los "elementos" del acto jurídico de derecho privado. Por ahora, sin embargo, no estoy en condiciones de ofrecer una alternativa mejor de manera que me ceñiré al esquema tradicional que, en todo caso, sigue teniendo valor pues permite controlar la estructura de la potestad (en la fórmula acuñada por SOTO K.: 1996a, 54-5).

---

10 Sobre el valor jurídico de las Circulares de la DDU MINVU puede verse RAJEVIC M., 2001:83.

11 Así, p. ej., SCApelaciones Iquique Rol N° 37.428/2001, de 07.03.2001, conf. por SCSuprema Rol N°1058/2001, de 02.04.2001, y SCApelaciones de Santiago Rol N° 2.826/1996, de 25.10.1996, conf. por SCSuprema Rol N° 4.093/1996, de 03.12.1996. También puede citarse la STC 370/2003, de 09.04, relativa al D.S. que regulaba la exigencia de los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano a que alude el art. 2.4.3. OGUC. Este fallo anuló la reglamentación impugnada –y que condicionaba el otorgamiento de los permisos de edificación– por estimar que suscitaba "el reparo constitucional consistente en aumentar la discrecionalidad administrativa en la misma medida que se afecta en su esencia el valor de la certeza o seguridad jurídica" (consid. 36°); carecía, además, de la debida habilitación legal. En sentido semejante pueden verse los Dictámenes CGR

1. El elemento objetivo del permiso de construcción. Dentro de los elementos objetivos del acto administrativo suelen mencionarse el motivo, el fin y el objeto del acto. Ya nos referimos sucintamente a ellos en el apartado anterior y sólo quisiera profundizar aquí algunos aspectos. Por de pronto, el contenido del permiso debe adecuarse a la ya mencionada "legalidad urbanística", pues su finalidad precisa es controlar el cumplimiento de ésta. Dicha legalidad se traduce en el estatuto urbanístico de la propiedad que viene determinado, fundamentalmente, en las normas del instrumento de planificación territorial que concretan la normativa urbanística general (LGUC y OGUC) en cada porción concreta del territorio. En consecuencia, el presupuesto de hecho será que el proyecto presentado se acomode a los diferentes indicadores urbanísticos aplicables al terreno (altura, constructibilidad, ocupación de suelo, etc.).

Conviene destacar la incidencia de los instrumentos de planificación en la utilización urbanística de la propiedad, que alcanza en aspectos tan sustantivos como:

- El "uso de suelo", vale decir, el conjunto genérico de actividades que los planes admiten o restringen en un área (art. 1.1.2 OGUC). La OGUC reconoce los siguientes: residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y área verde (art. 2.1.24 y ss.) y, apostando por la flexibilidad, señala que en los Planes se preferirán los usos mixtos y se reservarán los exclusivos para casos de excepción (art. 2.1.37 OGUC).

- La determinación de áreas no edificables (arts. 60 LGUC y 2.1.17-18 OGUC) y de conservación histórica (arts. 60 LGUC, 2.1.18 y 2.1.43 OGUC).

- Diversos indicadores urbanísticos, como p. ej.:

  – La necesidad de contar con una superficie predial mínima para edificar (arts. 66 y 107 LGUC y 2.1.20 OGUC);

  – La densidad edificatoria, o sea, la cantidad de habitantes que se admitirán por hectárea (arts. 35 c), 41, 63, 66, 72 LGUC y 2.1.22 OGUC; este último fija las equivalencias entre viviendas y habitantes: por regla general una vivienda equivale a 4 personas);

  – La altura máxima de edificación que puede alcanzarse desde el suelo natural (arts. 72, inc. 3°, LGUC y 2.1.23 –que fija la equivalencia supletoria de pisos y metros: un piso ≈ 3,50 m- y 5.1.13 OGUC–)

  – El coeficiente de constructibilidad, vale decir, el máximo de m_ posibles de construir en un terreno (arts. 1.1.2 y 5.1.12 OGUC) y su coeficiente de ocupación del suelo, que corresponde al máximo de m_ posibles de construir en la planta del primer piso (arts. 1.1.2, 5.1.10 y 5.1.11 OGUC).

  – Otras como la línea oficial, la línea de edificación, los sistemas de agrupamiento, los adosamientos, los distanciamientos, los antejardines, los

ochavos y las rasantes (arts. 35 c), 41, inc. 4°, 78, 105, 107 y 122 LGUC y 1.1.2 y otros OGUC).

Los diversos indicadores urbanísticos que los planes asignan al suelo arrancan de la propia LGUC y luego son desarrollados por la OGUC, culminando con ello la reglamentación abstracta. Decimos abstracta porque la aplicación de estas normas es culminada por los instrumentos de planificación territorial[12] que también tienen un rango reglamentario pero en un sentido diverso al de la OGUC, puesto que aplican las normativas urbanísticas abstractas en territorios singularizados.

La decisión adoptada al otorgar el permiso consistirá en remover la prohibición de ejercicio del derecho a urbanizar y/o edificar, reconociendo al particular tal derecho y exigiendo que sea respetado por el resto de la comunidad. El fin del permiso es controlar que las obras cumplan con la normativa que reseñamos y ésta, a su vez, tiene por objeto promover "...el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social" y brindar "adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento" (art. 41, inc. 1° y 3°, LGUC). Estos conceptos jurídicos indeterminados sirven de apoyo para controlar la *racionalidad* del acto, aspecto que aunque no integre la definición positiva del acto administrativo es una exigencia de nuestro ordenamiento jurídico que abarca cuestiones como la no discriminación arbitraria y la proporcionalidad (SOTO K, 1996b:89-92).

Con todo, hay que insistir en el carácter reglado de este acto administrativo; el denso entramado reglamentario al que la decisión debe ajustarse terminan predeterminándola casi por completo, lo que facilita considerablemente su control. En este contexto pareciera no haber lugar para cláusulas accesorias[13]. Sin embargo, un examen más atento nos permite analizar que ellas –con su contenido discrecional– podrían aparecer en algunos casos como, p. ej., los permisos para construir viviendas sociales fuera del límite urbano sujetos al art. 55, inc. 3°, LGUC. En efecto, en estos casos el Secretario Regional Ministerial competente (en adelante, SEREMI) del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) está facultado para establecer discrecionalmente –que, como sabemos, no es lo mismo que arbitrariamente– exigencias distintas a las generales en materia de pavimentación (art. 3.2.9. OGUC) o sistemas de alcantarillado (art. 6.3.3.

---

12 Conforme a la OGUC los Instrumentos de Planificación Territorial, ordenados según su ámbito de acción territorial, son el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, el Plan Regulador Comunal y los planos seccionales que lo detallen, el plan seccional y el límite urbano (art. 2.1.2 OGUC, al respecto puede verse RAJEVIC, 2001).

13 Supra nota al pie 230.

N°2, inc. 2°, OGUC). Con todo, no parece haber espacio para las *conditio iuris* en los términos que admite la práctica española dado el tenor del art. 116, inc. 5°, LGUC.

Considerando la gran variabilidad que tienen los planes urbanísticos y la propia OGUC –en permanente modificación– no es infrecuente que entre la solicitud de un permiso y su otorgamiento se produzcan alteraciones normativas, las que exigen resolver qué normas serán las aplicables. El principio básico en este punto –expresado en el art. 1.1.3 OGUC– es que "Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las DOM serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso". La excepción son los anteproyectos que tienen una norma menos favorable, pues según la DDU se rigen por las normas vigentes al tiempo de su aprobación (arts. 1.4.11 y 1.4.18, inc. 2°, LGUC), con lo que si entre el ingreso de la solicitud y su aprobación cambian las normas deberán aplicarse a la solicitud las normas nuevas, esto es, las vigentes al momento de la aprobación[14].

¿Cabe modificar el permiso ya aprobado? Los arts. 1.4.16, 3.1.9 y 5.1.17 OGUC permiten introducirles variantes. El 5.1.18 añade que si se modifican las normas el propietario podrá solicitar acogerse a las nuevas disposiciones tramitando una modificación al respectivo proyecto: "Si se optare por esto, se aplicarán al proyecto o a la parte de éste que se modifica, dichas disposiciones y los demás aspectos de la nueva normativa que digan relación directa con las modificaciones". Adicionalmente, el mismo artículo permite modificar el proyecto en cualquier tiempo –antes de la recepción, claro– siempre que no se superen ciertos límites (no puede aumentarse la superficie edificada en más del 5% ni implantarse nuevos destinos no admitidos por la normativa vigente).

Un último aspecto que conviene comentar es la relación entre el otorgamiento del permiso y la evaluación ambiental del proyecto, cuando ésta procede. En efecto, si bien hay proyectos sujetos a permisos de construcción que deben pasar por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental[15] el permiso de construcción, en sí mismo, no fue considerado por el Reglamento del SEIA como "permiso ambiental sectorial", esto es, como uno de aquellos que deben otorgarse a través de ese procedimiento (art. 65 y ss.). Por ello se entiende que en estos casos la resolución de calificación ambiental favorable no se requiere para otorgar el per-

---

14 Criterio contenido en los oficios N° 391, de 12.09.2005, y 326, de 27.06.2006, y que también sostiene el DCGR N° 27.132/2001. Una reciente sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago se pronuncia en contra de esta interpretación (Rol N°257/2006).

15 Véanse los arts. 10, letras g) y h), de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, D.O. 09.03.1994, y 3°, letras h) y g), del D.S. N°95/2001, MINSEGPRES, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.O. 07.12.2002.

miso pero, en cambio, es obligatoria para ejecutar y recepcionar las obras (arts. 8 y 9 de la Ley N°19.300)[16].

2. Elemento Subjetivo: La DOM y la SEREMI. La intervención de los revisores. Ya hemos dicho que el órgano de la Administración que dicta el permiso es el DOM. En algunos casos veremos que puede ser el SEREMI MINVU y, en ambos, es posible que intervengan los llamados revisores, sujetos privados que colaboran con la función administrativa. Revisaré también, por último, algunos aspectos de la competencia del DOM.

- Las Direcciones de Obras Municipales. El permiso de construcción es emitido por el DOM, quien pese a dirigir una de las unidades del Municipio es un funcionario de carrera y no de exclusiva confianza (arts. 8 LGUC y 47 LOC Municipalidades). En ejercicio de su rol de control, y tras la entrada en vigencia de la reciente Ley N°20.016 (D.O. 27.05.2005), el DOM:

- ...Debe verificar que los proyectos cumplan las denominadas "normas urbanísticas" (Art. 116, inc. 5°), que son las contenidas en la LGUC, la OGUC y los instrumentos de planificación territorial que afecten a las obras en lo relativo a "usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección" (art. 116, inc. 6°, LGUC). Se trata, en suma, de los aspectos que dicen relación con el exterior del edificio, denominado también "envolvente".

- ...En cambio, la Ley no exige que el DOM revise el cálculo de las estructuras y el interior de la edificación. En estas materias la ley ha optado, primero, por entregar estos aspectos a la responsabilidad de los profesionales competentes, particularmente el arquitecto proyectista (art. 17 LGUC), exigiendo que en algunos casos –los más relevantes– el titular del proyecto deba contratar un revisor de cálculo estructural y/o revisores independiente de obras de edificación, cuyo rol explicamos más adelante.

El otorgamiento de los permisos requiere que previamente se pague a la DOM un derecho por el servicio de revisión que presta (p. ej., Dictamen de la Contraloría General de la República –en adelante DCGR– N°29.941/1989), cobro que por lo mismo no constituye un impuesto (como reconoce la Ley de Rentas Municipales en sus arts. 40 y 41 N°1).

---

16 Así lo declaró la Contraloría General de la República en sus Dictámenes N°40.638/1997 y N°12.664/2006 y la Circular DDU 156, de 21.11.2005.

Ya comentamos que la potestad para otorgar los permisos está desconcentrada, de manera que en estos casos no cabe el recurso jerárquico tradicional (en la línea del art. 34, inc. 1°, de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado), procediendo en cambio el recurso ante el SEREMI MINVU de los arts. 12 y 118 LGUC, sin perjuicio del reclamo de ilegalidad municipal donde sí interviene el Alcalde (art. 140 LOC Municipalidades).

- El Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Por excepción el SEREMI MINVU puede otorgar directamente permisos de construcción. El art. 11 LGUC dispone que ello ocurrirá en las Municipalidades que carezcan de un DOM, situación que debiera ser accidental (el art. 8° LGUC ordena consultar este cargo en todas las Municipalidades). La Contraloría ha restringido la aplicación de este precepto en sus Dictámenes N°35.046/2001 y N°7.308/2002 (recogidos en la Circular DDU N°105, de 08.04.2002), que en lo medular indican que a falta del DOM se aplican las reglas de subrogación de los arts. 78 y 79 del Estatuto administrativo para funcionarios municipales (Ley N°18.883, D.O. 29.12.1989) y sólo en defecto de ellas, el ya mencionado art. 11 LGUC. Cabe señalar que si el permiso es otorgado por la SEREMI la Municipalidad sólo cobrará el 50% de los derechos (art. 11 LGUC)[17].

- Los revisores independientes de obras de edificación. Los revisores independientes de obras de edificación son aquellas personas naturales inscritas en el Registro regulado por la Ley N°20.071 (D.O. 25.11.2005) y su reglamento (D.S. N°223/2005, V. y U., D.O. 16.02.2006), a quienes les compete verificar que los proyectos de edificación y sus obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias emitiendo informes que servirán de antecedente al DOM para la aprobación del permiso. Su origen se remonta a la Ley N°19.472 (D.O. 16.09.1996), también conocida como "Ley de Calidad de la Construcción", que pretendió descongestionar a las DOM, recargadas de trabajo, permitiendo que parte de ese trabajo fuese realizado a través de ellos. Sin embargo, dicha ley no acertó a deslindar las responsabilidades de los DOM cuando intervenían los revisores con lo que se estableció un indeseable cuadro de responsabilidades paralelas que desembocó en una burocrática doble revisión (los DOM revisaban todo lo que ya habían revisado los revisores pues sostenían que ante cualquier error serían también responsables), precisamente la antítesis del objetivo original. La Ley N°20.016 pretende corregir esta situación al delimitar los ámbitos de acción del DOM y los revisores a través del concepto de "normas urbanísticas".

El art. 116 bis, inc. 2°, LGUC, señala que los revisores deben "verificar que los proyectos de edificación y las obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias", excluyendo de su competencia sólo el cálculo de las estructuras.

[17] El Dictamen N°34.858/1978 ha sostenido que esta norma no contiene una rebaja para los particulares, los cuales deberán pagar el 50% restante a la SEREMI MINVU que otorgó efectivamente el permiso.

Dado que la revisión de las normas urbanísticas fue expresamente atribuida a los DOM el campo de acción exclusivo o preferente de los revisores abarca, por exclusión, las normas que –por decirlo de algún modo– no sean *ni urbanísticas ni estructurales*. Éstas serían las normas relativas a la arquitectura, la habitabilidad, las generales de seguridad y las específicas de seguridad contra incendio de las edificaciones, contenidas especialmente en el Título IV de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Desde la Ley N°19.472 y hasta la Ley N°20.016 la contratación de estos revisores fue obligatoria tratándose de edificios de uso público (aquéllos "con destino de equipamiento cuya carga de ocupación total, es superior a 100 personas", art. 1.1.2. OGUC); desde la Ley N°20.016, en cambio, su contratación ha pasado a ser facultativa salvo en los casos que determine la OGUC (art. 116 bis, inc. 1°, y Circular DDU N°157, 25.11.2005)[18]. Además, su contratación se restringe únicamente a los proyectos de edificación, descartándose tanto las obras de urbanización como los anteproyectos[19].

Conviene apuntar, aunque sea de paso, que la Ley N°20.016 fue impugnada ante el Tribunal Constitucional hacia el final de su tramitación por un grupo de senadores que sostuvo, entre otras cosas, que la remisión reglamentaria para

---

18 Según entendemos la reglamentación que ha preparado el MINVU, aún en tramitación, exige contratar un revisor independiente cuando se trate de equipamientos cuya carga de ocupación total sea superior a 250 personas.

19 Compárese el texto de la LGUC antes y después de la Ley N°20.016 (destacados nuestros):

Art. 116 bis (Ley N° 19.472, 1996): "Los propietarios que presenten una solicitud de permiso de construcción y de recepción definitiva de obras, podrán contratar un revisor independiente,..." / "En el cumplimiento de su cometido, los revisores independientes deberán verificar que los anteproyectos, proyectos y obras cumplen con todas las disposiciones legales y reglamentarias, debiendo emitir los informes que se requieran para tal efecto..."	Art. 116 bis (Ley N° 20.016, 2005): "Los propietarios que soliciten un permiso de edificación podrán contratar un revisor independiente..." / "En el desempeño de sus funciones, los revisores independientes deberán verificar que los proyectos de edificación y las obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias, y emitir los informes que se requieran para tales efectos..."

En la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.016 se establece que estos cambios persiguieron restringir la actuación de los revisores en el sentido arriba indicado. A este respecto puede verse el texto del Mensaje, el del Primer informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados, de 09.06.2004 (p. 4, 20 y 21), el Diario de Sesiones de la Legislatura 351ª, ordinaria, Sesión 12ª, miércoles 07.07.2004 (p. 21), el Primer informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, de 06.09.2004 (p. 6), y el Segundo informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, de 11.01.2005 (p. 16 a 19). Este criterio fue reafirmado por la Ley N° 20.071 (D.O. 22.11.2005). Hay que admitir que esto es contradictorio con la referencia a las obras de urbanización contenida en el art. 142 LGUC, inc. 3°, cuestión que se resuelve, en mi opinión, entendiendo que dicha mención fue tácitamente derogada por la Ley N° 20.016.

regular el Registro de revisores independientes invadía el dominio legal. La STC Rol N°437, de 21.04.2005, acogió el requerimiento eliminando del proyecto de Ley el inciso que daba sustento legal a la regulación reglamentaria del Registro, que se publicó como ley en esas condiciones. Al carecer el Reglamento de soporte legal el MINVU procedió a derogar el Reglamento del Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Construcción (D.S. N°177/1996, V. y U., D.O. 17.03.1997) y para solucionar el problema presentó y tramitó velozmente la que sería la Ley N°20.071, que crea y regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación (D.O. 22.11.2005). Esta última fue reglamentada mediante el D.S. N°223/2005, V. y U. (D.O. 16.02.2006)[20].

Con todo, dos incentivos promueven la contratación voluntaria de estos revisores.

- La rebaja en un 30% de los derechos municipales (art. 116 bis B) LGUC), ahorro que permite contar automáticamente con recursos para pagar a estos profesionales, y

- La reducción de los plazos del procedimiento de otorgamiento a la mitad (art. 118 LGUC).

- **Los revisores del proyecto de cálculo estructural.** Estos revisores, por último, surgen con la Ley N°19.748 (D.O. 23.08.2001) que establece que el proyecto de cálculo estructural de determinadas edificaciones debe ser revisado exclusivamente por un tercero independiente (art. 116 Bis A) LGUC) inscrito en un Registro (reglamentado por el D.S. N°147/2004, V. y U., D.O. 24.11.04) que administra el "Instituto de la Construcción" (corporación público-privada creada en virtud de la Ley N°19.367, D.O. 02.02.1995) como autoriza la misma ley (véase http://www.restructural.cl/). Están sujetas a esta obligación las edificaciones que determine la OGUC, entre ellas los edificios de uso público (art. 5.1.25).

Conviene señalar que estos revisores, al igual que los anteriores, parecen constituir un caso de ejercicio de funciones públicas por un particular, pues las competencias que se les confieren envuelven inequívocamente el ejercicio de la fe pública. De allí que se les exija la inscripción en un Registro como requisito habilitante para actuar como tales, pudiendo ser incluso eliminados de éste en caso que no desempeñen de manera adecuada su función.

---

20 Algunos revisores recurrieron de protección contra la derogación del Reglamento que, en la práctica, eliminaba la obligatoriedad de su intervención en los edificios de uso público, pero la Sentencia Rol N°4092-2005, de 26.08.2005, rechazó el recurso tal como hizo después la Corte Suprema en la Sentencia Rol N°4653/2005, de 18.10.2005.

- La competencia del DOM. La competencia que tiene el DOM para otorgar los permisos puede analizarse tanto a la luz de su ámbito subjetivo como objetivo; asimismo, puede verse suspendida durante el proceso de modificaciones del plan regulador. Veamos cada uno de estos aspectos.

- Ámbito objetivo: Desde la perspectiva del ámbito objetivo, vale decir, el relativo al tipo de actos sujetos a permiso, el art. 116 LGUC incluye prácticamente todo acto de transformación urbanística: "La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales" (art. 116, inc. 1° LGUC), excepto los que señale OGUC y las "obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza General" (art. 116, inc. 3° LGUC). El art. 5.1.2. OGUC excepciona, entre otros casos, a:

- Las obras de carácter no estructural a realizar en el interior de una vivienda.
- Los cierros interiores.
- Las antenas de telecomunicaciones que, en cambio, se sujetan a un sistema de comunicación previa al menos 15 días antes, y a la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, conforme a lo establecido en la Ley N°18.168, General de Telecomunicaciones.

- Ámbito subjetivo: Si nos situamos en el ámbito subjetivo de esta obligación, vale decir, al análisis de los sujetos obligados a contar con un permiso, encontraremos que éste es exigible a todo sujeto, incluso a las "urbanizaciones y construcciones fiscales, semifiscales, de corporaciones o empresas autónomas del Estado y de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (art. 116, inc. 2° LGUC). Las únicas excepciones son:

- Las obras de infraestructura que ejecute el Estado (art. 116, inc. 3° LGUC), exención que se extiende a las ejecutadas mediante el sistema de concesiones de obras públicas desde el DCGR N°17.860/1997, que modificó la postura previa del ente Contralor (MENDOZA Z., 1997);
- Las obras "de carácter militar de las Fuerzas Armadas y las de carácter policial de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, destinadas a sus fines propios" (art. 116, inc. 4°), cuestión que la Contraloría ha fiscalizado rigurosamente (p. ej., Dictámenes N°1.057/1983, N°28.325 y 47.073, ambos de 1998, y N°4.835/1999).

- Suspensión de la competencia: Por último, la competencia del DOM también puede verse suspendida por la postergación del otorgamiento de permisos, institución que constituye una verdadera medida precautoria para evitar que durante el proceso de aprobación de un nuevo plan urbanístico, o de modificación del existente, los particulares realicen actuaciones que atenten contra las nuevas disposiciones y frustren los objetivos perseguidos. La potestad para decretar esta postergación está atribuida al Alcalde y tiene los siguientes límites:

- Debe localizarse en los sectores donde se estudien cambios al instrumento de planificación intercomunal;
- Debe decidirse por resolución fundada, previo informe favorable de la SEREMI MINVU, y publicarse en el D.O (art.117 LGUC, reglamentado por el art. 1.4.18. OGUC);
- No puede extenderse por más de 3 meses, pudiendo prorrogarse mediante un decreto supremo o una resolución del SEREMI MINVU, según se trate de modificar un Plan Regulador Intercomunal o uno Comunal, que también se publicará en el D.O. y en algún diario de los de mayor circulación en la comuna. Con todo, "...un mismo predio no podrá estar afecto a postergación de permisos por más de 12 meses" (art. 1.4.18, inc. final, OGUC).

Contraloría ha señalado que el artículo 117 "...es de carácter excepcional y por lo tanto de interpretación restrictiva, según se manifestara por DCGR N°9.303/1986... de tal modo que el plazo de postergación de los permisos de loteo, subdivisión o urbanización y de construcciones no puede exceder de 12 meses, más allá de los cuales los efectos de los decretos de suspensión se extinguen por el sólo ministerio de la ley, no admitiendo prórrogas de ninguna especie ni tampoco la figura de dictar un nuevo decreto que afecte a parte del mismo sector ya sometido a suspensión, lo que involucra una superposición de sectores que vulnera el espíritu del legislador al dictar la norma en comento, ya que respecto de un mismo terreno podría existir la imposibilidad de obtener los referidos permisos por un periodo mayor a un año" (DCGR 4.358/89, en COBO G., 1992: 644). Cabe señalar que ni el decreto alcaldicio ni el informe del SEREMI están sujetos al examen preventivo de legalidad de la Contraloría (no los incluye la Res. N°520/1996), pero sí las prórrogas, que deben disponerse en actos administrativos sujetos a este control. Ello es incongruente con el DCGR 38.990/1994 donde se afirma que "...los actos administrativos dispuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 117 de la LGUC, están afectos al examen previo de juridicidad, por cuanto regulan materias esenciales relacionadas con las aprobaciones y modificaciones de los planos reguladores, tanto intercomunales como comunales, los cuales expresamente se han incluido dentro de los asuntos que deben cumplir con dicho trámite ante este organismo Contralor"(citado en FERMANDOIS V., 1998: 248, nota 5) [21].

3. Elemento formal. En este elemento suelen mencionarse tanto las solemnidades del acto como el procedimiento que precede a su dictación; acá nos referiremos sólo a esta última parte, regulada básicamente en el art. 118 LGUC.

---

21 En un sentido semejante al del segundo dictamen transcrito –pero más profundo– la STS 07.11.88 "...ha precisado agudamente que la suspensión del otorgamiento de licencias, en la medida en que implica la inaplicación temporal de la ordenación contenida en los planes, participa de la naturaleza reglamentaria de éstos...", razón que refuerza controlar no sólo las prórrogas sino también su imposición (FERNÁNDEZ R., 2000: 93).

El procedimiento podría esquematizarse de la siguiente manera:

- **Inicio**: El interesado presenta la solicitud en un formulario. Para facilitar este trámite la DDU MINVU confeccionó un conjunto de "Formularios únicos nacionales" para trámites ante las Direcciones de Obras Municipales (art. 1.4.3. OGUC y Circular DDU N°165, de 24.03.2006) disponibles en Internet (acción, por lo demás, coherente con el art. 30, inc. 4°, de la LBPA)[22]. Los documentos que deben acompañarse para solicitar un permiso están descritos detalladamente en los arts. 5.1.4. y ss.

- **Instrucción**: El DOM tiene plazo de 30 días para adoptar una decisión (ó 15 si el permiso incluye el informe de un revisor independiente). Durante este periodo:

a. Existe una suerte de trámite de información pública establecido por la Ley N° 19.878 (D.O. 31.05.2003), conforme al cual:

- La DOM debe exhibir, en el acceso principal a sus oficinas, una nómina con los anteproyectos, subdivisiones y permisos aprobados u otorgados durante los 60 días siguientes a su aprobación u otorgamiento, debiendo informar de ellos al Concejo y las Juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente. Asimismo, mantendrá a disposición de cualquier persona que lo requiera los antecedentes completos de estos actos administrativos (arts. 116, inc. final, LGUC y 1.4.21 OGUC). Se trata de una innovación positiva, a no dudarlo.
- Complementariamente la ley diseñó, en el mismo artículo, un procedimiento facultativo que reglamenta el art. 1.4.20 OGUC. Éste sólo procede a requerimiento del titular del permiso y contempla la instalación de un letrero por 60 días, el envío de cartas a los vecinos inmediatos y la publicación de avisos en el Diario Oficial con "las características esenciales de la actuación de que se trate". Sin embargo, la ley señala que esta actuación urbanística "se presumirá de derecho conocida desde la publicación del mencionado aviso", fórmula que pareciera querer inhibir la presentación de recursos judiciales por la vía de que los plazos para interponerlos –algunos brevísimos, como los 15 días del recurso de protección– se cuenten a partir de ese aviso. Justamente un principio contrario al que luce el art. 39, inc. 4°, de la LBPA, que dispone que la falta de actuación en el trámite de información pública "no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento". De allí que esta innovación merezca reparos. Con todo, así como es evidente que la LGUC prima sobre la LBPA como norma especial, también debiera serlo que si una persona logra acreditar que no tuvo conocimiento efectivo de la actuación no debiera verse perjudicado por la mencionada presunción, por mucho que sea de derecho.

---

22 Los formularios están disponibles en http://www.minvu.cl/ (Menú "Legislación y Normativa", apartado "Urbanismo y Construcción", pestaña "Formularios DOM").

b. Ni la LGUC ni la OGUC contemplan otros trámites de instrucción por lo que en principio cabría la aplicación supletoria de los artículos pertinentes de la LBPA.

- **Conclusión**: Vencido el plazo el DOM puede adoptar alguna de las siguientes actitudes:

a. Otorgar el permiso, caso en que finalizará el procedimiento. El nuevo formulario de permiso tiene la forma de un acto administrativo y contempla las características del predio y de las normas urbanísticas que le resultan aplicables.

b. Formular observaciones que deberá poner en conocimiento del interesado "...por escrito, en un solo acto y dentro del plazo máximo para pronunciarse que corresponda para la actuación requerida", a través de un Acta que contendrá "la totalidad de las observaciones que estime deben ser aclaradas o subsanadas antes de aprobarse un anteproyecto o concederse el permiso" (art. 1.4.9. OGUC). El interesado tendrá 60 días para aclarar o subsanar las observaciones, y en caso de no hacerlo se rechazará la solicitud, lo que pareciera una fórmula peculiar de abandono (ciertamente diferente de la que consagra el art. 43 de la LBPA).

c. Rechazar la solicitud expresamente o guardar silencio. En caso de rechazarla está obligado a motivar su decisión, aplicando supletoriamente los arts. 11, inc. 2°, y 41 LBPA.

- **Régimen de recursos y silencio administrativo**: Sea que la solicitud fuese rechazada o que no hubiese un pronunciamiento el particular podrá reclamar ante la SEREMI dentro de los siguientes 30 días (art. 118, inc. 3°, LGUC). Ésta tendrá 3 días para pedirle a la DOM que informe la razón de su negativa o que dicte la resolución –en caso de silencio–, dándole 15 días para contestar. De no decir nada la DOM se considerará que la solicitud fue rechazada, esto es, se dará al silencio efecto negativo. En este último caso, al igual que en aquéllos en los cuales la DOM presenta un informe, la SEREMI MINVU deberá pronunciarse sobre el reclamo dentro de 15 días hábiles y, si fuere procedente, ordenará que se otorgue el permiso, previo pago de los derechos correspondientes. El régimen de silencio descrito es, como se ve, diverso del establecido en los arts. 64 y 65 de la LBPA y dado el carácter supletorio de éstos se ven desplazados por la LGUC (en este sentido DCGR 12.305/2006). En cuanto a la compatibilidad de este recurso con otros me remito a lo señalado en supra 2.2.b.

V. Dos actos administrativos relacionados con el permiso de construcción: Los certificados de informaciones previas y los anteproyectos

Aunque apretadamente nos referiremos a estos actos que juegan un rol relevante dentro del procedimiento de otorgamiento de permisos.

1. Certificado de informaciones previas. Este certificado es un acto administrativo de constancia –acudiendo a las categorías del art. 3° LBPA– y contiene las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación respectivo. Mantiene su

validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes y se encuentra establecido en el art. 116, inc. 7°, LGUC, reglamentándolo extensamente el art. 1.4.4. OGUC. Este instrumento persigue dar seguridad jurídica a los propietarios pero se han generado problemas en torno a la existencia de errores al emitirlo. La Corte Suprema, en sentencias Rol N°4.073/1998, de 30.12.1998, y Rol N°3104/2002, de 02.10.2002 (si bien en este caso la doctrina está contenida apelada de la C. Apelaciones de Temuco, Rol N° 250/2000 de 31.05.2002) ha señalado que la Administración queda vinculada por sus propios actos, dando validez al certificado por erróneo que fuese. Existe, sin embargo, una sentencia opuesta del mismo tribunal (Rol N°40/2000, de 20.01.2000, que confirma la SCApelaciones de Santiago Rol N°28.829/2000, de 20.12.1999), que señala –con un voto disidente– que no subordinar el certificado al Plan Regulador importaría crear un medio indirecto para modificarlo evadiendo los procedimientos legales, de manera que debe entenderse que el certificado erróneo no tiene validez; lo anterior no se opone a que el particular afectado pudiese perseguir una indemnización de perjuicios en contra del Municipio por "falta de servicio". Esta última, creemos, es la solución más adecuada.

2. El anteproyecto. Son una presentación previa y optativa de un proyecto de loteo, de edificación o de urbanización que sólo contempla sus aspectos esenciales relacionados con la aplicación de normas urbanísticas (art. 1.1.2 OGUC). Una vez aprobado tiene la virtualidad de mantener su vigencia "...respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la OGUC consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que determine la misma Ordenanza" (art. 116, inc. 8°, LGUC) y que, conforme el art. 1.4.11 OGUC puede ser de entre 180 días y un año.

El proyecto definitivo debe ajustarse íntegramente, como es obvio, al anteproyecto aprobado, siguiendo los parámetros que enuncia el art. 1.4.11 OGUC (anteriormente contenidos en el art. 1.4.7, inc. 5° a 7°). Otro importante efecto de los anteproyectos es que, una vez aprobados, no pueden verse afectados por las postergaciones de permisos (a diferencia de las solicitudes de permisos que son inmunes a las poestargaciones desde la fecha de su presentación, art. 1.1.3 y 1.4.11, inc. final, OGUC)[23]. Otro extremo que ha sido polémico es desde cuándo se contabiliza el plazo de vigencia del anteproyecto cuando la DOM dispone que se consigne una parte de los derechos municipales que corresponderán al futuro permiso. En estos casos hay quienes pretenden que la extinción del plazo

[23] Supra 3.1 y nota al pie 237.

se cuente desde el pago efectivo, desplegando el anteproyecto su virtualidad desde la aprobación de la DOM. Ello desnaturalizaría, como es obvio, el sentido de los anteproyectos, pues su extinción dependería de una condición meramente potestativa del beneficiado. Por ello la Circular N°DDU 166, de 27.03.2006, dispuso que el plazo deba contabilizarse "desde la fecha en que el DOM otorgó la aprobación respectiva, autorización que no puede en caso alguno concederse antes del pago de los derechos que ha fijado por este concepto el Municipio respectivo".

VI. La extinción del permiso de construcción: Caducidad, abandono e invalidación

De las diversas formas de extinción del permiso, que parten con su cumplimiento mediante la actividad urbanizadora o edificatoria (si bien dado su carácter meramente declarativo la facultad no se agota y podrá renovarse en el futuro conformándose a la normativa entonces vigente), destacamos algunas que tienen ciertas peculiaridades.

1. La caducidad: Conforme el art. 120 LGUC la vigencia de los permisos se sujetará a las normas que señale la OGUC que, en su art. 1.4.17 OGUC, dispone que el permiso caduca "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". Añade la norma que "Una obra se entenderá iniciada una vez realizados los trazados y comenzadas las excavaciones contempladas en los planos del proyecto".

2. Abandono: Me remito en esta parte a supra 3.3.3.b).

3. La invalidación: Constituye la forma de extinción que más polémica ha provocado. Hasta la publicación de la LBPA no existía una regulación legal sobre el particular y se discutía si procedía o no en el Derecho chileno y sus límites, aplicando directamente la Constitución a favor de una y otra postura. La LBPA vino a cambiar el escenario reconociendo expresamente, en su art. 53, la existencia de esta facultad. Ello, sin embargo, no ha aquietado el debate –se cuestiona la constitucionalidad de esta regulación (SOTO K., 2003a:86 y 96-7)– y subsisten una serie de puntos polémicos donde algunos autores defienden una tesis restrictiva de esta facultad (p. ej., SOTO K., 1988, 1996a: 194-211, 2000 y 2003; ARÓSTICA M., 2003 y 1984; VÁSQUEZ M., 2005, etc.) y otros, en cambio, la admiten con mayor amplitud (LETELIER W., 2002; MARÍN V., 2000; REYES R., 2002:123-160, etc.), aunque algunos de estos últimos también reconocen la posibilidad de limitar en algunos casos los efectos de la invalidación (p. ej. CARMONA S., 2005:63-5 y JARA S., 2005:200-204 y 212-3 –bajo un "principio de validez sucesiva", recogido por alguna jurisprudencia, como la SCApelaciones Rol N°4580/2003, de 15.12.2004-).

- **Áreas de polémica**. En aras de la brevedad pueden destacarse las siguientes (una buena descripción en MILLAR, 2003):

a. Naturaleza jurisdiccional o administrativa de la invalidación. La postura restrictiva sostiene que la facultad de invalidación invadiría funciones jurisdiccionales vulnerando el art. 76 CPR que entrega aquéllas exclusivamente a los Tribunales de Justicia. La Administración se constituiría en una "comisión especial", expresamente rechazada en el art. 19 N°3, inc. 4°, CPR. Por otro lado, el procedimiento del art. 53 no respetaría el debido proceso que garantiza el art. 19 N°3, inc. 5°, pues la exigencia de audiencia previa sería insuficiente. La postura amplia sostiene que esta facultad constituiría un asunto doméstico de la Administración que se limitaría a aplicar los arts. 6° y 7° de la CPR, particularmente el primero en cuanto establece el deber que tiene la Administración de someterse a la CPR y las normas dictadas conforme a ella. Sería, entonces, cumplir en vez de infringir la norma fundamental. Por otro lado, dado que ninguna norma faculta a la Administración para demandar la nulidad de sus propios actos en los Tribunales (como ocurre, en cambio, con la declaración y recurso de lesividad español) sostener la exclusividad de la vía jurisdiccional equivaldría a dejar a la Administración sin herramientas para corregir sus actos irregulares.

b. Delimitación del carácter de tercero de buena fe. La postura restrictiva señala que la actuación administrativa errónea no puede perjudicar a terceros de buena fe, aplicando la teoría de la apariencia, el aforismo nemo allegans propriam turpitudinem (nadie puede alegar su propia torpeza) y el principio de protección de la confianza legítima (p. ej., DCGR N°2.936/2001 ó N°12.272/2002, y más recientemente BERMÚDEZ, 2005). Como la buena fe se presume, conforme al art. 707 CC, quien alega la mala fe debe probarla y en sede judicial; de probarse parece haber consenso en admitir la invalidación. "Terceros" serían, se dice, incluso los beneficiarios directos del acto irregular, porque en los actos administrativos no existen partes ya que la Administración actúa unilateralmente (p. ej., DCGR N°2.936/2001 y ampliamente en SOTO K., 1988, 1996a: 194-211 y 2000). Frente a esto, la tesis amplia sostiene que los beneficiarios directos de una actuación irregular de la Administración no serían terceros sino parte de la relación jurídica, especialmente si han solicitado voluntariamente la dictación del acto irregular invalidado. En ese sentido puede verse jurisprudencia como la Sentencia de la Corte Suprema Salinas Lolic, de 20.10.1999 (consid. 22°); la SCSuprema Rol N°5.039/2003, de 22.01.2004; la SCSuprema Rol N°5.471/2003, de 22.01.2004; y los DCGR N°27.344/1994 y N°4.373/2004.

c. Aplicabilidad del derecho de propiedad sobre cosas incorporales. La protección de los terceros de buena fe también se basa –conforme la tesis restrictiva– en que los efectos del acto administrativo ingresan directamente en el patrimonio de esos terceros, de manera que están amparados por el derecho de propiedad sobre cosas incorporales (art. 19 N°24 CPR) como reconoce copiosa jurisprudencia judicial y administrativa (SOTO K., 1988, 1996a: 194-211 y 2000). Tratándose de permisos otorgados al amparo del DFL N°2/1959 esto sería aún más claro debido a su calidad de contratos-leyes. La réplica de la postura am-

plia es que incluso los terceros de buena fe no podrían adquirir derechos en razón de actos administrativos viciados, pues los actos irregulares no hacen nacer derecho alguno. Así descartan la aplicabilidad del art. 19 N°24 CPR (SCS Salinas Lolic, 20.10.1999, cons. 20°; DCGR N°33.926/1995 y N°4.373/2004).

d. Alcance de la LBPA: La LBPA pareciera jugar como un argumento fuerte a favor de la invalidación al darle rango legal en su art. 53. Sin embargo, hay autores que ven en dicha ley importantes límites a la invalidación (p. ej. ARÓSTICA M., 2003) dado que reconoce que los derechos de terceros son una limitación a la actuación administrativa en distintos casos, como la retroactividad (no cabe si lesiona derechos de terceros, art. 52) o la subsanación de vicios (tampoco procede si afecta intereses de terceros, art. 13, inc. 3°).

- **Jurisprudencia**. Enfrentados a la invalidación de permisos de construcción los Tribunales han tenido una postura donde tradicionalmente se siguió la que hemos denominado tesis restrictiva (sólo a modo ejemplar pueden verse las sentencias citadas en SOTO K., 2000: 193 y GLAVIC B. y SEPÚLVEDA A., 2001: 219-224). Sin embargo, en los últimos años –e incluso antes de la publicación de la LBPA– el panorama empezó a cambiar. La Sentencia Salinas Lolic (Corte Suprema, 20.10.1999) inicia este vuelco, al admitir la invalidación de un permiso mal otorgado, con una fuerte crítica de SOTO K. (2000). El criterio va a ser reafirmado por la misma Corte Suprema en sus sentencias de 02.08.2001 (Rol N° 2.604/2001), 12.07.2004 (que confirma la SCApelaciones de Santiago Rol N°8.765/2003, de 11.05.2004, y recibe las críticas de VÁSQUEZ, 2005) y 30.11.2005 (Rol N°5.593/2005, que confirma la SCApelaciones de Santiago Rol 2.998/2005, de 18.10.2005). Con todo, sería prematuro establecer una nueva tendencia a este respecto, pues también hay sentencias posteriores a la LBPA que recogen los criterios tradicionales de protección al tercero de buena fe tratándose también de permisos de construcción (p. ej., SCApelaciones de Santiago Rol N°4580/2003, de 15.12.2004, SCSuprema 3604-2005, de 19.10.2005).

La Contraloría General de la República, en tanto, también ha tenido un comportamiento zigzagueante. Los dictámenes N°44.492/2000 y N°2.936/2001 rechazaron la invalidación de dos torres que ya estaban construidas, al menos en su obra gruesa, planteando como uno de los argumentos decisivos que la invalidación exigiría la demolición, cuestión que podría generar un deber de indemnizar por parte del municipio:

"...aplicar la invalidación a este supuesto, podría comprometer la responsabilidad civil extracontractual del órgano administrativo que emitió el acto irregular, pues dicho actuar por ser viciado y ocasionar un daño configuraría una especie de mal funcionamiento del servicio que haría procedente el pago de una indemnización" (DCGR N°44.492/2000); "...existiría el riesgo de la eventual responsabilidad civil extracontractual del municipio acorde el art. 141 de la LOC Municipalidades, en que habrían sufrido los daños el particular, toda la comunidad al destruirse bienes destinados a la habitación de muchos y el municipio

al tener que distraer recursos municipales previstos para necesidades sociales" (DCGR N°2.936/2001).

En los dictámenes N°53.409/2003 y N°4.373/2004, en cambio, ha aceptado la invalidación porque no hay obras materiales iniciadas en los predios, de manera que no se originarían mayores perjuicios. Se trata de un método tópico que no parece arrojar criterios estables.

Aunque en algún trabajo anterior reproduje la que aquí denominé tesis restrictiva (RAJEVIC, 1998:87) actualmente pienso que presenta importantes problemas. La preocupación por el deber de indemnizar que pudiese recaer en la Administración marca algunas claves del problema. Si un permiso se otorga infringiendo el ordenamiento jurídico y la Administración tolera esta situación también podría afrontar demandas de parte de vecinos que se vean afectados por la construcción ilegal, los que podrían argumentar –con toda razón– que la Municipalidad habría incurrido en "falta de servicio" respecto de ellos. Por ello, creo que ese argumento consecuencialista es relativo. Otra cosa es que parezca improbable este tipo de demandas colectivas dado que se trata de un interés difuso, a diferencia de la demanda del particular cuyo permiso fue invalidado, motivada por un interés concreto y preciso. Pero un control jurídico no debiera entrar a distinciones de esta naturaleza, casi "probabilísticas". Cualquiera sea el caso, lo relevante en los casos problemáticos es que existe un acto ilegal que produce perjuicios; lo que estamos decidiendo al invalidar o mantener el acto es a quién le exigiremos asumir, prima facie, dichos perjuicios: si a la comunidad –si es que no se invalida– o al titular del permiso –si es que se invalida–. Que vayan o no a exigir una reparación posterior es otra cosa. Por otro lado, aunque el peticionario esté de buena fe también los vecinos lo estarán, de manera que no se ve porqué debieran tolerar un deterioro en su calidad de vida que, además, carece de fundamento legal. Parece más sólido, en consecuencia, aceptar la invalidación de la mano de la necesaria indemnización para el titular afectado que esté de buena fe, indemnización que en todo caso deberá ajustarse a los perjuicios efectivamente sufridos.

VII. El control municipal después del otorgamiento del permiso y en caso de haberse omitido éste

Otorgado el permiso el art. 142 LGUC faculta al DOM para fiscalizar las obras en ejecución. Para facilitar este cometido los funcionarios municipales tienen libre acceso a todas las obras de urbanización y de edificación que se realicen en la comuna, pudiendo realizar las inspecciones que sean necesarias. En caso de infracción la DOM puede paralizar dichas obras (art. 146 LGUC), facultad que en algunos casos también compete a la SEREMI MINVU (art. 157 LGUC). Finalizada las obras corresponde su recepción (art. 144 LGUC), etapa en que deberá exigirse la evaluación de impacto ambiental cuando proceda (Circular DDU 156/2005, 21.11.2005).

Por último, la LGUC permite en su art. 133 que quien construyó sin pedir permiso regularice voluntariamente su situación pagando un recargo del 50% del respectivo derecho, debiendo entenderse que esta opción sólo es factible si la construcción se ajustó a las normas que existían entonces[24 / 25] . Frente a una construcción sin permiso y no regularizada el DOM tiene dos opciones. Denunciarla ante el Juez de Policía Local, caso en que el recargo sube al 100% y procede una multa conforme el art. 20 LGUC, o solicitar al Alcalde la demolición de las obras, conforme al art. 148 N°1 LGUC. Esta última decisión también puede ser adoptada por el SEREMI MINVU, conforme al procedimiento del art. 157 LGUC.

---

24 El DCGR 33.826/2005 ha señalado que si las obras se ajustan a la norma vigente al tiempo de su ejecución, pero no a la actualmente en vigor, deben regularizarse pero quedan congeladas, conforme al art. 62 LGUC.

25 Como esta norma permanente no ha sido suficiente, se han dictado cada cierto tiempo normas especiales para promover la regularización de las construcciones conocidas popularmente como "leyes del mono" (porque en algunos casos se ha exigido, tan solo, un croquis a mano alzada –un "mono"– de las construcciones existentes). Pueden mencionarse, por ejemplo, las Leyes N°18.591 (D.O. 03.01.1987) y 19.583 (D.O. 14.09.98), prorrogada esta última por las Leyes 19.667 (D.O. 03.05.2001, desde 14.03.2000 a 31.03.2001) y 19.727 (D.O. 03.05.2001, desde 31.03.2001 hasta 31.03.2002).

Bibliografía.

- ARÓSTICA M., Iván. La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio. /en/ VV.AA. *Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias Santo Tomás de Aquino 2003.* Santiago de Chile: Universidad Santo Tomás, 2003, p. 63-73.

  ___ *La extinción de los actos administrativos y la jurisprudencia reciente de los tribunales de justicia.* /en/ Revista Chuilena de Derecho Vol. 11 N°2-3, 1984, p. 433-448.
- CARMONA S., Carlos. *Apuntes de Clases Derecho Administrativo. Unidad IV. Las formas de actuación de la Administración. 1. El Acto Administrativo.* Santiago de Chile: U. de Chile, 2005, 142 p.
- COBO G., Pedro. *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, 2. T. Santiago de Chile: Ediar Conosur, 1992, 693 p.
- CORDERO V., Luis. *El Procedimiento Administrativo.* Santiago de Chile: LexisNexis, 2003, 228 p.
- FERMANDOIS V., Arturo, *Discrecionalidad urbanística y garantías constitucionales.* /en/ Revista Chilena de Derecho Vol N°25, N°1, 1998, p. 243-8.
- FERNÁNDEZ R., Tomás-Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*, 15ª ed. Madrid: El Consultor, 2000, 287 p.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, T. II. Madrid: Civitas, 1981, 424 p.
- GLAVIC B., Pamela y SEPÚLVEDA A., Felipe. *El permiso de construcción.* Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2001, 269 p.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.* Madrid: Civitas, 1998, 918 p.
- GUROVICH W., Alberto. *Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago.* /en/ Revista de Urbanismo Universidad de Chile, N°2, marzo de 2000, disponible en: http://www.uchile.cl/facultades/arquitectura/urbanismo/revurbanismo/n2/2.html
- JARA S., Jaime. *La nulidad de Derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia.* Santiago de Chile: Libromar, 285 p.
- LETELIER W., Raúl. *Un mal día no es eterno: Seis alcances en materia de invalidación y nulidad de los actos administrativos.* /en/ Revista de Derecho de la Universidad de Concepción N°212, 2002, p. 691-727.
- MARÍN V., Urbano. *Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos.* /en/ Revista N° 2 Consejo de Defensa del Estado, diciembre de 2000, disponible en: https://www.cde.cl/revista.php
- MENDOZA Z., Ramiro. *Dictamen (Contraloría General de la República). Exención de permisos municipales para obras de infraestructura ejecutadas por cualquier sistema de contratación pública.* /en/ Informe Constitucional N°1.602, 30.09.1997, 7 p.
- MILLAR, Javier. *La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. Procedencia, alcance y limitaciones.* /en/ Revista de Derecho U. Austral de Chile Vol. XIV, julio 2003, p. 83-97.
- PARADA V., Ramón. *Derecho Administrativo*, Tomo III (Bienes Públicos. Derecho Urbanístico), 9ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2002, 626 p.
- PAREJO A., Luciano. *Derecho urbanístico. Instituciones básicas.* Madrid: Ciudad Argentina, 1986, 684 p.
- RAJEVIC M., Enrique. *La Planificación Urbana en Chile.* /en/ Revista de Derecho (Consejo de Defensa del Estado, Chile), N°3, abril 2001, p. 81-100.

  ___ *Derecho y Legislación Urbanística en Chile.* /en/ Revista de Derecho Administrativo Económico (P. Universidad Católica de Chile), Vol II, N°2, julio-diciembre 2000, p. 527-548.

  ___ *La Propiedad Privada y los Derechos Adquiridos ante la Planificación Urbana.* /en/ Revista Chilena de Derecho, Vol. 25 N°1 (1998), p. 65-112.
- REYES R., Jorge. *Invalidación de actos administrativos.* Santiago de Chile: Conosur, 2002, 240 p.
- SCHMIDT Q., Luis. *Legislación y Reglamentación de Construcciones y Urbanización.* /en/ Asociación de arquitectos de Santiago de Chile. *Publicaciones de los principales acuerdos y conclusiones habidas en el Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo.* Santiago, 1934.
- SOTO K., Eduardo. *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿"Aleluya" o "Miserere"?* /en/ VV.AA. *Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias Santo Tomás de Aquino 2003.* Santiago de Chile: Universidad Santo Tomás, 2003, p. 75-106.

___ *Comentario a Sentencia de Corte Suprema 20.10.1999 - Invalidación de permiso para construir / protección.* /en/ Ius Publicum 5/2000, 2000b, p. 185-195.

___ *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, T. II *(El principio de juridicidad)*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1996a, 480 p.

___ *La noción de acto administrativo en el Derecho chileno (una perspectiva sustancial).* /en/ Revista de Derecho Público N°60, 1996b, p. 85-97.

___ *La invalidación de los actos administrativos en el Derecho chileno.* /en/ RDJ T. LXXXV N°3, 1988, p. 157-167.

- VALENZUELA P., Paulina. *Aspectos jurídicos del permiso de edificación municipal.* Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Universidad Católica de Valparaíso, 1989, 168 p.
- VÁSQUEZ M., José. *Una ausencia de efectiva garantía jurisdiccional en el derecho urbanístico.* /en/ FERMANDOIS V., Arturo (ed.). *Sentencias destacadas 2004. Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas*. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo, 2005, p. 89-123.
- VELASCO C., Francisco. *Las cláusulas accesorias del acto administrativo.* Madrid: Tecnos, 1996, 360 p.

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo

Escuela de Derecho
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

EDICIONES UNIVERSITARIAS DE VALPARAÍSO
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

ÍNDICE

1. "El concepto de jurisdicción en la Constitución Política. Notas sobre la importación de conceptos constitucionales hacia el procedimiento administrativo"
Eduardo Aldunate Lizana.....11

2. "Función y tipología del procedimiento administrativo"
Jorge Bermúdez Soto 19

3. "Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos"
Alejandro Vergara Blanco 31

4. "La supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo"
Luis Cordero Vega 49

5. "Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República."
Pedro Pierry Arrau 71

6. "Los derechos de las personas en el procedimiento administrativo, Artículo 17 de la Ley 19.880 LBPA"
Jorge Álvarez Vásquez 81

7. "La Eficacia, Extinción y Ejecución de los Actos Administrativos en la Ley N° 19.880"
Eduardo Cordero Quinzacara 109

8. "La potestad invalidatoria de los órganos de la Administración del Estado"
Juan Carlos Ferrada Bórquez 131

9. "Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público"
Carlos Dorn Garrido 149

10. "Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos desde la perspectiva de la Administración Activa"
Jessica Fuentes Olmos 159

11. "Comentarios sobre la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República recaída en la Ley 19.880, sobre Procedimiento Administrativo"
Carlos Salinas Bruzzone 167

12. "El Permiso de Construcción como Acto Administrativo"
Enrique Rajevic Mosler 183

1

2

3

4.

5.

6.