

Santiago, tres de noviembre de dos mil veinte.

**VISTOS:**

En los autos seguidos ante esta Corte bajo el rol N° 11.544-2019, Inmobiliaria Altos de Placeres S.A. dedujo reclamación de ilegalidad, al tenor del artículo 151 de la Ley N° 18.695, en contra de la Municipalidad de Valparaíso solicitando que sea dejado sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 1180 y se rechace, en consecuencia, el reclamo de ilegalidad deducido por René Mauricio Popper Opazo en contra del Ordinario DOM 21-A de 9 de enero de 2018, del Director de Obras Municipales, con costas.

Funda su acción indicando que el 25 de octubre de 2017 el señor Popper Opazo solicitó a la Dirección de Obras Municipales de Valparaíso la invalidación de la Resolución N° 15, de 19 de enero de 2015, que aprueba la fusión y subdivisión simultánea de los predios Roles de Avalúo Nos. 8234-13, 8234-14 y 8234-15 de la comuna de Valparaíso; del certificado de informaciones previas de 16 de agosto de 2016, respecto del predio 8234-14, y de la Resolución N° 19, de 13 de enero de 2017, que aprobó un permiso de edificación en el predio Rol de Avalúo N° 8234-14 de Valparaíso.



Añade que el 9 de enero de 2018 la Dirección de Obras Municipales rechazó la indicada solicitud de invalidación mediante el Oficio DOM N° 21-A, ante lo cual el peticionario, con fecha 15 de marzo de 2018, interpuso reclamo de ilegalidad ante el Alcalde basado en supuestas infracciones a los principios de contradictoriedad, publicidad, impugnabilidad y fundamentación del acto.

Explica que el 23 de marzo de 2018 Inmobiliaria Altos de Placeres presentó ante la Municipalidad un escrito por el que solicitaba que se la tuviera como parte en el citado reclamo, atendida su calidad de titular de los actos cuya invalidación había sido pedida, presentación que, según acusa, nunca fue resuelta. Añade que el 26 de marzo de 2018, por medio del Decreto Alcaldicio N° 1180, el Alcalde acogió el reclamo del señor Popper, dejó sin efecto la Resolución 21-A, y ordenó dar inicio a un procedimiento administrativo respecto de los actos impugnados por el señor Popper, por lo que su parte presentó un reclamo administrativo el que no fue resuelto.

Expuesto lo anterior acusa que el municipio incurrió en las siguientes ilegalidades. En primer lugar, expresa que infringió las letras a) y b) del artículo 151 de la Ley N°



18.695 al acoger un reclamo de ilegalidad interpuesto en forma extemporánea y al no hacer lugar al reclamo presentado en contra de esa infracción de ley. Al respecto explica que el Oficio DOM N° 21-A es de 9 de enero de 2018, mientras que el señor Popper dedujo su reclamo el 5 de marzo de 2018, es decir, una vez vencido el plazo establecido al efecto en el citado artículo 151.

Como segunda ilegalidad asevera que la reclamada quebrantó el artículo 10 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 21 de esa misma ley, al no respetar el principio de contradictoriedad, conforme al cual los interesados tienen derecho a intervenir en todo procedimiento administrativo, sin ninguna excepción, realizando alegaciones, aportando elementos de juicio y defendiendo en cualquier forma sus intereses, incluso asistidos por asesores. Indica que al tenor de lo prescrito en los números 2 y 3 del artículo 21 su parte debe ser considerada como interesada, puesto que es la destinataria de los actos administrativos cuya invalidación se solicita, no obstante lo cual el Alcalde negó a su parte el derecho a intervenir como tercero interesado.



En tercer lugar aduce que el municipio transgrede el artículo 2 de la Ley N° 18.575 y el artículo 7 de la Constitución Política de la República, desde que el Alcalde carece de facultades para ordenar al Director de Obras Municipales iniciar el procedimiento de invalidación previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Finalmente, denuncia que la Municipalidad contraviene la Ley N° 19.880 al aplicarla erróneamente, toda vez que el Director de Obras Municipales no vulneró el principio de contradictoriedad al resolver la presentación del señor Popper, pues lo escuchó debidamente y no desatendió ninguna solicitud de trámites o diligencias, desde que ninguna formuló. Asimismo, sostiene que su resolución denegatoria no carece de fundamentos y al respecto asegura que sus motivaciones son más que suficientes para rechazar una pretensión ilegal, irracional y desmedida como la suya.

En cada caso, además, denuncia como ilegalidad la circunstancia de que el Alcalde no haya acogido el reclamo deducido en sede administrativa, que alegó los mismos vicios expuestos en lo que precede.



Al informar la Municipalidad de Valparaíso pidió el rechazo del reclamo, con costas, aduciendo que no existe ilegalidad alguna en la actuación del Alcalde de Valparaíso. Así, en primer lugar adujo que la omisión denunciada, consistente en no haber acogido el reclamo de ilegalidad presentado en sede administrativa, resulta improcedente, desde que el propio artículo 151 de la Ley N° 18.695 contempla esa posibilidad al indicar que si el reclamo no es resuelto dentro del plazo de quince días se entiende rechazado.

A continuación manifiesta, en relación a la alegada extemporaneidad, que el Oficio DOM 21-A fue notificado al señor Popper el 22 de enero de 2018, de modo que el reclamo de ilegalidad deducido el 5 de marzo de ese año fue presentado oportunamente, pues se interpuso dentro del plazo de treinta días hábiles previsto en la ley.

Enseguida sostiene que en las letras a), b) y c) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, que regulan el reclamo de ilegalidad en sede administrativa, no existe referencia a algún trámite en el que deba llamarse a intervenir a interesados, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 53



de la Ley N° 19.880, opción que se explica porque aquél no es un contencioso administrativo, sino que corresponde a un procedimiento especial muy breve, en el que se discute acerca de un conflicto habido entre un particular y la Administración, que no permite una contienda entre partes y que admite la posibilidad de acudir a la jurisdicción en busca de tutela judicial efectiva, sede en la que sí se permite la intervención de terceros interesados, se abre un término probatorio, se reciben pruebas, se oye a la Fiscal Judicial, se escuchan alegatos, entre otras garantías propias de un procedimiento jurisdiccional. Concluye que, por ende, no correspondía, en sede administrativa, notificar a la reclamante, pues no fue quien presentó el reclamo y porque, además, la naturaleza del procedimiento administrativo no lo permite.

Por último, y en lo que atañe a la alegación de que el Alcalde carece de facultades para ordenar al Director de Obras Municipales que inicie un procedimiento de invalidación, expone que mediante el Decreto impugnado no se ha ejercido la facultad invalidatoria, sino que se ha acogido un reclamo y ordenado comenzar un procedimiento de esta



clase, que no necesariamente debe concluir con la invalidación de las resoluciones cuestionadas. Además, asegura que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 faculta al Alcalde para iniciar un procedimiento invalidatorio de oficio, por lo que no resulta contrario a Derecho que, para dar concreción a la atribución referida, pida a la Dirección correspondiente que cumpla con la medida adoptada, de iniciar un procedimiento que cumpla con todos los principios consagrados en la Ley N° 19.880, y en el que la reclamante sea oída.

Los juzgadores de la instancia desestiman el reclamo, para lo cual tienen presente, en relación a la extemporaneidad de aquel presentado por el señor Popper Opazo, que el Oficio DOM 21-A fue notificado a este último el 22 de enero del 2018, de manera que su reclamo, deducido el 20 de febrero de 2018, fue presentado dentro de plazo.

Enseguida examinan la naturaleza del Decreto Alcaldicio N° 1180, esto es, si se trata de un "acto trámite" o de un "acto terminal", y al respecto destacan que, si bien la resolución impugnada decidió la presentación efectuada por el señor Popper, en la que solicitaba invalidar la autorización



de fusión y subdivisión simultáneas, el certificado de informaciones previas y el permiso de construcción otorgado a la Inmobiliaria Altos de Placeres S.A., y que, en consecuencia, podría ser calificado como un acto terminal, su carácter, no obstante, no es resolutorio, puesto que en él no se decidió la invalidación o confirmación de los actos impugnados, habiéndose limitado la autoridad a ordenar el inicio de un proceso administrativo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, respecto de los actos cuestionados.

En este sentido subrayan que la invalidación requiere previa audiencia y explican que, en consecuencia, es en ese procedimiento, vale decir, en el invalidatorio que comenzó el 10 de agosto de 2018, en el que se podrá discutir sobre el fondo de la cuestión debatida, en el que los interesados podrán hacer valer sus alegaciones, presentar pruebas y, en definitiva, recurrir de la decisión que se adopte, misma que, por ende, tendrá el carácter de acto terminal resolutorio.

De este modo, pese a las irregularidades que denuncia la actora en la tramitación que se dio a la presentación del señor Popper y considerando, en particular, que el Decreto



Alcaldicio N° 1180 no es un acto terminal resolutorio y que, por ello, no ha tenido la virtud de afectar los derechos de la actora en los términos que denuncia, rechazan su reclamo.

En contra de esta última decisión, la reclamante interpuso recurso de casación en el fondo, para cuyo conocimiento se trajeron los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, en un primer capítulo, el recurrente denuncia la transgresión, por falta de aplicación, del artículo 151 letra b) de la Ley N° 18.695.

Manifiesta que para desestimar su acción los sentenciadores se basan, exclusivamente, en que la Resolución 1180 no constituye un acto terminal resolutorio, pese a que la letra b) del artículo 151 señala como objeto de la reclamación de ilegalidad intentada en la especie "toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales" y añade que, de acuerdo al inciso 5° del artículo 3 de la Ley N° 19.880, es posible aseverar que el decreto alcaldicio reclamado constituye una resolución.

En ese sentido subraya que la letra b) del artículo 151 es tajante al disponer que "toda resolución" es susceptible



de la presente acción y que no efectúa distinción alguna acerca de si se trata de un acto trámite o de un acto terminal o, incluso, de un acto terminal resolutorio, como exige el fallo. Añade que donde la ley no distingue, no es lícito distinguir, de lo que deduce que el fallo vulnera la norma en comento al realizar una distinción que el texto legal no sólo no contempla, sino que, además, no permite, dado su claro tenor literal.

Enseguida recalca que el Decreto Alcaldicio N° 1180 de 26 de marzo de 2018 resolvió el reclamo de ilegalidad interpuesto por el señor Popper y puso término, por consiguiente, al procedimiento administrativo vinculado a ese reclamo, al decidir que el Oficio DOM N°21-A de 9 de enero de 2018, queda sin efecto y determinar, en cambio, que se debe dar inicio a un procedimiento de invalidación, determinación que constituye, a su juicio, un acto susceptible de ser impugnado por la presente vía procesal.

**SEGUNDO:** Que en otro acápite acusa el quebrantamiento, por falta de aplicación, de los artículos 15, incisos 1° y 2°, y 40, inciso 1°, de la Ley N° 19.880.



Sobre el particular afirma que, de acuerdo a a lo prescrito en los incisos 1° y 2° del artículo 15, el Decreto Alcaldicio N° 1180 reclamado, que resuelve un reclamo de ilegalidad, deja sin efecto otro acto administrativo y que dispone la iniciación de un procedimiento de invalidación, no puede ser calificado como un acto de mero trámite y destaca que careciendo, entonces, de este carácter, debe ser entendido como uno impugnabile, de manera que al decidir los sentenciados que no lo es, incurren en el error que describe.

Sostiene, además, que, aun cuando el artículo 40 de la Ley N° 19.880, en su inciso 1°, prescribe que el acto que pone término a un procedimiento administrativo constituye una resolución final, el fallo, desconociendo esta norma, califica el Decreto Alcaldicio impugnado como un acto no susceptible de impugnación mediante un reclamo de ilegalidad, o, lo que es lo mismo, como un acto de mero trámite.

**TERCERO:** Que, por último, afirma que la sentencia contraviene el inciso final de la letra d) y la letra h) del artículo 151 de la Ley N° 18.695.

Al respecto recuerda que el inciso final de la letra d) artículo 151 dispone que el reclamante debe señalar en su



escrito, cuando proceda, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican, mientras que la letra h) previene que, si la Corte da lugar al reclamo, decidirá, según sea procedente, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado.

A continuación alega que, al tenor de esas normas, la existencia de perjuicios causados por el acto reclamado no constituye un requisito para la interposición del reclamo, pese a lo cual el fallo rechaza la acción de su parte basado, precisamente, en que la Resolución N° 1180 no constituye un acto terminal resolutorio, motivo por el que no ha causado perjuicio a los derechos de su representada.

Indica que, sin embargo, de las disposiciones mencionadas aparece que la legislación municipal no exige que un acto haya causado perjuicios en los derechos del particular para que éste pueda interponer un reclamo de ilegalidad en su contra, desde que la exposición de las razones por las que el acto lo perjudicaría sólo corresponde "cuando procediere", mientras que la sentencia sólo declarará el derecho a los perjuicios "cuando se hubieren solicitado".



Estima que al decidir del modo en que lo hacen los sentenciadores exigen la concurrencia de un requisito que el legislador no establece, esto es, que el acto haya causado perjuicio a los derechos del reclamante, exigencia que, por no estar contemplada en la ley, la infringe y configura un error de derecho. Más aun, consigna que lo decidido en el acto reclamado, en cuanto ordenó iniciar un procedimiento de invalidación respecto de actos de los cuales su parte es destinataria, la perjudica, pues, después de haber sido refrendada la validez de los actos en comento, se enfrenta a un nuevo cuestionamiento de los mismos, mientras avanza en la construcción de un edificio, del que ya ha levantado 14 pisos.

**CUARTO:** Que al referirse la influencia que los señalados vicios han tenido en lo dispositivo del fallo, expresa que, de no haberse incurrido en ellos, los sentenciadores se habrían pronunciado sobre las infracciones de ley denunciadas en el reclamo, acogiendo éste en todas sus partes.

**QUINTO:** Que los magistrados del mérito establecieron como hechos de la causa, inamovibles para esta Corte, desde



que no se denunció la infracción de normas reguladoras de la prueba, los siguientes:

**A.-** Con fecha 19 de marzo de 2015 la Dirección de Obras Municipales de Valparaíso aprobó la fusión y subdivisión simultáneas para el predio ubicado eb calle Frankfurt N° 1086, pasaje Antártica, Lote 5 b y Pasaje Mallico, Lote 5 c del Cerro Los Placeres de esa ciudad, correspondiente a los Roles de avalúo Nos. 8234-12, 8234-13 y 8234-14, figurando como interesada Inmobiliaria Altos de Placeres S.A.

**B.-** El 26 de agosto de 2016 se emitió por la Dirección de Obras Municipales de Valparaíso un Certificado de Informaciones Previas respecto de la citada propiedad.

**C.-** Por Resolución N° 19, de 13 de enero de 2017, se aprobó un permiso de edificación en el predio Rol de Avalúo N° 8234-14 de la comuna de Valparaíso.

**D.-** El día 25 de octubre de 2017 René Popper Opazo solicitó la invalidación de los actos indicados en las letras A.-, B.- y C.-, que anteceden.

**E.-** Tal solicitud de invalidación no fue agregada a expediente alguno.



**F.-** Por resolución 21-A, de 9 de enero de 2018, el Director de Obras de la Municipalidad de Valparaíso denegó la petición invalidatoria del señor Popper.

**G.-** La Resolución 21-A, de 9 de enero de 2018, fue notificada al señor Popper el 22 de enero de 2018.

**H.-** Con fecha 5 de enero de 2018 René Popper Opazo presentó un reclamo de ilegalidad ante el Alcalde de la Municipalidad de Valparaíso, solicitando que se dejara sin efecto la referida Resolución 21-A, así como los actos mencionados en las letras A.-, B.- y C.- que preceden y, en subsidio, que se ordenara al Director de Obras Municipales iniciar un proceso invalidatorio de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 19.880.

**I.-** El 23 de marzo de 2018 los abogados Juan Carlos Osorio Johannsen y Saúl Cancino Ahumada, en representación de Inmobiliaria Altos de Placeres S.A., comparecieron ante la Municipalidad de Valparaíso haciéndose parte en el reclamo de ilegalidad presentado por el señor Popper, acompañando antecedentes y haciendo presente ciertos hechos.

**J.-** Tales presentaciones, no obstante haber sido recibidas por la Municipalidad, no fueron agregadas al



reclamo referido y tampoco fueron proveídas por la autoridad edilicia.

**K.-** Por resolución N° 1180, de 26 de marzo de 2018, el Alcalde de la Municipalidad de Valparaíso acogió el reclamo de ilegalidad deducido por el señor Popper, dejó sin efecto el Ordinario 21-A, de 9 de enero de 2018 y todos los actos administrativos que sean consecuencia del mismo y, además, ordenó dar inicio a un procedimiento administrativo respecto de la Resolución DOM N° 15, de 19 de marzo de 2015, del certificado de informaciones previas N° 1185 de 26 de agosto de 2016 y de la Resolución DOM N° 19, de 13 de enero de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, al tenor de la solicitud presentada por el señor Popper.

**L.-** El día 17 de abril de 2018 Inmobiliaria Altos de Placeres S.A. dedujo, en sede municipal, reclamo de ilegalidad en contra de la Resolución N° 1180 de 26 de marzo de 2016, reclamo que no fue resuelto dentro del plazo establecido en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, contexto en el que interpuso la presente reclamación de ilegalidad, en sede judicial.



**M.-** El 10 de agosto de 2018, mediante Resolución DOM N° 445, se dio inicio al procedimiento invalidatorio ordenado en la resolución materia de este reclamo.

**SEXTO:** Que el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, preceptúa, en lo que interesa, que: *“Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:*

*a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;*

*b) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación*



*administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones;*

*c) Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad;*

*d) Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva”.*

**SÉPTIMO:** Que, enseguida, cabe consignar que, para la impugnación de los actos administrativos, nuestro ordenamiento contempla recursos administrativos y jurisdiccionales. Entre los primeros se cuentan los de reposición y jerárquico, en cuya virtud es la propia Administración quien revisa la oportunidad y legalidad del acto administrativo; por otro lado, los recursos jurisdiccionales corresponden a aquellas acciones previstas para impugnar la legalidad de los actos administrativos, acciones que reciben distintas denominaciones dependiendo del cuerpo normativo que las contemple (reclamaciones, recurso, apelación) y cuyo conocimiento está entregado a los



tribunales ordinarios o especiales establecidos en la ley. Más allá de sus distintas acepciones, las acciones indicadas pueden ser claramente identificadas por el contencioso administrativo especial a que dan origen, el que tendrá por objeto controlar la legalidad del acto.

Con lo reseñado se quiere dejar en evidencia la estrecha relación que existe entre el procedimiento administrativo de generación del acto y el proceso jurisdiccional previsto para controlar su legalidad.

**OCTAVO:** Que lo anterior reviste la máxima trascendencia, toda vez que, ante el nexo indiscutible entre los procesos administrativos y el proceso jurisdiccional, resulta necesario establecer que los medios de impugnación están previstos para censurar, por lo general, un acto resolutivo, esto es, aquel acto de término que resuelve el proceso administrativo, en tanto que sólo proceden de manera excepcional respecto de actos de trámite, pues estos sólo son recurribles en la medida que causen indefensión.

**NOVENO:** Que desde esta perspectiva es necesario subrayar que el Decreto Alcaldicio N° 1180 de 26 de marzo de 2018, reclamado en autos, corresponde, en último término, a la



decisión del Alcalde de Valparaíso por la que dejó sin efecto el Oficio DOM N° 21-A de 9 de enero de 2018, dictado por el Director de Obras Municipales de esa comuna, y dispuso iniciar un procedimiento administrativo, al tenor de lo prevenido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, respecto de la Resolución DOM N° 15 de 19 de marzo de 2015, del Certificado de Informaciones Previas N° 1185 de 26 de agosto de 2016 y de la Resolución DOM N° 19 de 13 de enero de 2017.

**DÉCIMO:** Que, como surge de los antecedentes de autos, habiendo requerido el indicado vecino, señor Popper Opazo, la invalidación de los referidos actos, el Director de Obras Municipales de Valparaíso, por medio del Oficio DOM N° 21-A, se negó a ejercer tal atribución, decisión en cuya contra el administrado dedujo reclamación de ilegalidad ante el Alcalde, quien, por medio de la resolución impugnada en autos, accedió a él y ordenó al señalado Director dar inicio a un procedimiento administrativo conforme a lo estatuido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Como se observa, la determinación alcaldicia censurada en autos no pone término al proceso comenzado por iniciativa del señor Popper Opazo, sino que, por el contrario, otorga al



citado vecino la posibilidad de que la autoridad administrativa revise los vicios de ilegalidad que denuncia, a la vez que obliga a dar audiencia previa a la sociedad interesada y permite a ésta y al solicitante formular las alegaciones e incorporar las pruebas que estimen pertinentes, de todo lo cual se sigue que el edil se ha limitado a ordenar la apertura de un procedimiento idóneo para resolver, fundadamente, acerca de la petición de invalidación planteada en autos.

De este modo, y como resulta evidente, el Decreto Alcaldicio impugnado en autos se inserta y forma parte del procedimiento iniciado en la Municipalidad de Valparaíso para determinar si, efectivamente, los actos de que se trata adolecen de las ilegalidades que se les atribuyen, de manera que debe ser entendido como un elemento que integra ese proceso y que, además, permite que el mismo avance hacia su conclusión, puesto que la resolución allí adoptada constituye un paso previo e indispensable para la adopción de la determinación final que ponga término al proceso, ya sea decretando la invalidación de los actos administrativos de que se trata o denegando la petición respectiva.



**DÉCIMO PRIMERO:** Que asentada de este modo la naturaleza del acto impugnado, se debe determinar si puede ser impugnado a través de la acción prevista en el artículo 151 de la Ley N° 18.695.

Para dilucidar dicha cuestión es preciso tener en consideración que los incisos 1° y 2° del artículo 15 de la Ley N° 19.880 limitan la posibilidad de impugnar tales actos al establecer que: *“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.*

*Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”.*

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que, asimismo, es útil tener presente que en esta materia se ha señalado por la doctrina que: *“son impugnables los definitivos; y los de trámite, sólo lo serán en circunstancias calificadas, que en términos generales se traducen en que causan efectos equivalentes a los propios de una resolución definitiva, es decir, cuando 'determinen la*



*imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión'"* (Luis Cordero Vega. "Lecciones de Derecho Administrativo". Editorial Thomson Reuters. Año 2015, página 254).

Por su parte, lo dicho debe entenderse necesariamente a la luz del principio conclusivo, regulado por el artículo 8 del cuerpo legal antes citado, conforme al cual: "*Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad*", que se vincula con un deber legal de resolver y que busca evitar que el procedimiento administrativo se mantenga inconcluso indefinidamente. "*Esto es lo que se conoce también como el principio in dubio pro actione: todo procedimiento ha de asegurar la dictación de una decisión final, que es el acto administrativo terminal: un decreto, una resolución o un oficio que se pronuncia sobre el fondo del asunto, materia o cuestión que ha sido objeto del procedimiento*" (Claudio Moraga Klenner. "Tratado de Derecho Administrativo, La actividad formal de la Administración del Estado, Tomo VII". Legal Publishing. Edición Bicentenario 2010, página 166).



**DÉCIMO TERCERO:** Que en este sentido cabe destacar, asimismo, que los actos administrativos de trámite se entienden dependientes del acto por el que se resuelve el procedimiento. Así, y con independencia de los actos trámites que ponen término al procedimiento o producen indefensión, el resto no es impugnabile, por lo que habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para que, por medio de la impugnación de la misma, sea posible denunciar las irregularidades o vicios que se estima afectan al primero, por lo que se traspasan a la decisión final.

Esta limitación de las actuaciones administrativas aplicable tanto en los recursos administrativos como en los contenciosos administrativos, tiene su razón de ser en el intento de concentrar la totalidad de los motivos de impugnación que puedan afectar la legalidad de una cierta decisión administrativa en un único recurso, vía que puede incluir tanto los reproches dirigidos directamente a la resolución como aquellos que tienen por objeto discutir la legalidad de alguno de los actos de trámite.

**DÉCIMO CUARTO:** Que como colofón de lo hasta aquí referido sólo cabe señalar que la interpretación armónica de



las normas antes referidas deja de manifiesto la intención del legislador de imponer límites a la impugnación, que sólo procede en contra de los actos decisorios y de aquellos actos trámite que produzcan determinados efectos, esto es, que pongan fin al procedimiento o produzcan indefensión.

El Decreto Alcaldicio N° 1180, configurando un acto trámite, no causa, empero, ninguno de los dos efectos mencionados, razón por la que no es impugnable a través del contencioso administrativo incoado en autos.

**DÉCIMO QUINTO:** Que la conclusión antedicha se ve refrendada si se considera que, como se expuso en estrados, la Municipalidad de Valparaíso puso término al procedimiento iniciado en cumplimiento del mentado Decreto Alcaldicio N° 1180 desestimando la solicitud de invalidación planteada por el señor Popper Opazo.

Lo expuesto ratifica el carácter intermedio o de mero trámite del citado Decreto Alcaldicio, en tanto las autoridades competentes, esto es, el Director de Obras Municipales y el Alcalde de Valparaíso, sólo después de terminado el procedimiento establecido al efecto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, arribaron a la conclusión de



que en la especie no concurren los vicios de ilegalidad denunciados, determinación que, en ese contexto, demuestra que la orden alcaldicia de iniciar el tantas veces citado proceso constituye sólo un antecedente o paso previo a la verdadera decisión del asunto de que se trata.

Esta definición adquiere, de esta manera, la relevancia que realmente le corresponde, puesto que todo lo obrado con anterioridad dependerá, en último término, de lo que allí se acuerde; en efecto, si la autoridad invalida, el interesado podrá ejercer la acción establecida en la ley al efecto, mientras que si aquélla opta por no ejercer la atribución de invalidar, entonces, tal como lo ha sostenido previamente esta Corte (verbi gracia en autos rol N° 4188-2018 y N° 21188-2019), el interesado carecerá de acción para impugnar judicialmente semejante determinación, de modo que, en cualquiera de ambos casos, es posible aseverar que, ahora sí, se habrá puesto término al procedimiento administrativo materia de autos.

**DÉCIMO SEXTO:** Que, si bien los razonamientos previos bastan para desestimar el recurso en examen, resulta



necesario dejar asentado, además, que éste se encuentra lastrado por otro defecto que también impide su acogimiento.

En efecto, el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades prescribe en su letra b) que el reclamo de ilegalidad que regula podrá ser entablado ante el alcalde por *“los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales”*.

De lo expuesto se desprende claramente que el legislador exige, como presupuesto procesal ineludible para interponer la acción de que se trata en estos autos, la existencia de un agravio, esto es, del *“perjuicio o gravamen, material o moral, que una resolución judicial cause a un litigante”* (según es definido en el Diccionario panhispánico del español jurídico y que se puede consultar en el siguiente hiperenlace: <https://dpej.rae.es/lema/agravio>), como lo expresan los profesores Mario Mosquera y Cristián Maturana, el agravio es *“la injusticia, la ofensa, el perjuicio material y moral”* (Mario Mosquera Ruiz y Cristián Maturana Miquel. *“Los recursos procesales”*. Editorial Jurídica de Chile, primera edición, noviembre de 2010. Página 131).



**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que, no obstante, el mérito de la carpeta electrónica de estos autos y, en particular, el de lo alegado por las partes en las presentaciones de la etapa de discusión, demuestra que la señalada exigencia no concurre en la especie, puesto que el acto impugnado, esto es, el Decreto Alcaldicio N° 1180, de 26 de marzo de 2018, no accedió a la solicitud de invalidación formulada por don René Popper Opazo, sino que, por la inversa, ordenó al Director de Obras Municipales dar inicio a un procedimiento en el que se evalúe si, como lo asevera el mencionado vecino, los actos de que se trata, y que ceden en beneficio del reclamante, se encuentran afectados por los vicios de ilegalidad que aquél ha denunciado.

En consecuencia, y como resulta evidente, al resolver del modo expuesto el Alcalde de Valparaíso no ha causado a Inmobiliaria Altos de Placeres S.A. un *"perjuicio o gravamen, material o moral"* ni puede sostenerse que constituya, a su respecto, una decisión injusta o que le cause algún tipo de ofensa, en tanto se ha limitado a reconocer al peticionario la posibilidad de examinar, en una sede idónea, la legalidad



de los actos administrativos que censura y que favorecen a la citada compañía.

En esas condiciones, el arbitrio de nulidad sustancial en análisis tampoco puede ser acogido, desde que la reclamación de ilegalidad cuyo acogimiento solicita el recurrente no resulta procedente, pues quien la dedujo, esto es, Inmobiliaria Altos de Placeres S.A., no se ha visto agraviada por el Decreto Alcaldicio N° 1180, objeto de su acción.

**DÉCIMO OCTAVO:** Que por lo expuesto y razonado en los acápites que preceden, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto por la parte reclamante en contra de la sentencia de once de marzo de dos mil diecinueve, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Sandoval.

Rol N° 11.544-2019.



Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Abogados Integrantes Sr. Lagos y Sr. Pallavicini por estar ausentes. Santiago, 03 de noviembre de 2020.



En Santiago, a tres de noviembre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

