

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REF.: Nº W02199/21

LRV

LA CIRCULAR Nº 012, DE 2021 -DDU 455-, DE LA DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, SE AJUSTA A DERECHO EN LOS ASPECTOS QUE SE INDICAN.

SANTIAGO, 11 DE NOVIEMBRE DE 2021

Se ha dirigido a esta Contraloría General el señor Patricio Herman Pacheco, en representación de la Fundación Defendamos la Ciudad, formulando una serie de apreciaciones relativas a la circular Nº 12 -DDU 455-, de 2021, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que “informa, recapitulativamente, sobre los pronunciamientos emitidos respecto del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones” (LGUC) -sancionada por el decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, de la cartera del ramo-, y del decreto ley Nº 3.516, de 1980 -que establece normas sobre división de predios rústicos-, y complementa las instrucciones en ellos contenidas.

Lo anterior, por cuanto señala, en resumen, que diversos aspectos de esa circular serían ilegales, al excederse, en su opinión, la competencia que el artículo 4º de la LGUC le otorga a esa repartición ministerial, y formular una serie de instrucciones que no se ajustarían a lo previsto en las enunciadas disposiciones, a la ley Nº 20.703 -que, entre otras materias, modificó las normas legales para garantizar la calidad de construcciones y agilizar las solicitudes ante las Direcciones de Obras Municipales (DOM)- y a lo prescrito en la ley Nº 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, además de minimizar el rol que le concierne al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en esta materia.

Recabado su parecer informó la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.

Sobre el particular, es del caso apuntar que el citado artículo 4º de la LGUC establece, en lo que importa, que “Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado”.

AL SEÑOR
PATRICIO HERMAN PACHECO
patricioherman@hotmail.com
PRESENTE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

2

A su vez, el artículo 55 de ese mismo cuerpo legal, prevé, en su inciso primero, que “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones”, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, agregando, en su inciso segundo, que “Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal”.

Enseguida, su inciso tercero dispone que “Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”.

Por último, su inciso cuarto y final, preceptúa que “Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado”.

Luego, el artículo 116 de la LGUC, en su inciso tercero, prescribe que “Las construcciones destinadas a equipamiento de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, se entenderán siempre admitidas cuando se emplacen en el área rural y, en estos casos, para la obtención del permiso de edificación requerirán contar con el informe previo favorable a que se refiere el inciso tercero del artículo 55 de esta ley, el que señalará, además de las condiciones de urbanización, las normas urbanísticas aplicables a la edificación”.

A continuación, el artículo 1° del apuntado decreto ley N° 3.516, prevé, en su inciso primero, que “Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas”. Añade esa disposición, también en lo que importa, que tal limitación no rige, entre otros casos, tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55 de la LGUC.

Adicionalmente, el artículo 46 de la ley N° 18.755, que establece normas sobre el SAG, preceptúa, en lo que atañe, que “Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo al artículo 55 del decreto supremo N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se requerirá informe previo del Servicio” y que “para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente”.

A su turno, el artículo 16 de la referida ley N° 20.423, dispone, en su inciso primero, que “Cuando se solicite la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones fuera de los límites urbanos de las comunas con zonas declaradas de Interés Turístico, se requerirá informe previo del Servicio Nacional de Turismo”.

Por su parte, el artículo 2.1.19. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), sancionada por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, prescribe, en lo que atañe, que la división de predios rústicos que se realice de acuerdo al anotado decreto ley N° 3.516, se someterá a las reglas que indica, disponiendo, en su N° 1, en lo pertinente, que “Estas divisiones, conforme al artículo 46 de la ley N° 18.755, requieren certificación del Servicio Agrícola y Ganadero, respecto al cumplimiento de la normativa vigente en la materia, sin que sea exigible autorización de la Dirección de Obras Municipales. No obstante lo anterior, el interesado deberá remitir copia del plano de subdivisión y de la certificación del Servicio Agrícola y Ganadero, a la Dirección de Obras Municipales para su incorporación al catastro a que se refiere la letra d) del artículo 24 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su texto refundido fijado por D.F.L. N° 1-19.704, del Ministerio del Interior, de 2001”.

Además, el artículo 2.2.4. bis. de ese mismo cuerpo reglamentario, en su inciso primero, establece que “Tratándose de proyectos aprobados en el área rural conforme al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones desvinculados de la vialidad existente, será obligatorio que éstos se conecten con al menos una vía pública. En estos casos los estándares mínimos de las obras de urbanización de la vía de conexión, dentro y/o fuera del predio, será pavimento en tierra debidamente

estabilizado y compactado, con una solución para la evacuación de aguas lluvia. La conexión mencionada podrá ser una servidumbre de tránsito”.

Finalmente, el artículo 3.1.7. de la OGUC consigna que las solicitudes de subdivisión y urbanización del suelo en terrenos ubicados fuera del límite urbano establecido por un Instrumento de Planificación Territorial, a que se refiere el número 2 del artículo 2.1.19., deberán ajustarse al procedimiento que ahí se señala.

Puntualizado lo anterior, es menester manifestar, en primer término, que la DDU 455 trata sobre la aplicación de los singularizados artículos 55 de la LGUC y 2.1.19. de la OGUC, en particular en cuanto a la intervención que le asiste a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), y a las DOM, y en lo relativo al enunciado decreto ley N° 3.516, se remite a lo previsto en esa ordenanza, de modo que no se aprecia que haya excedido el ámbito que le corresponde según el aludido artículo 4° de la LGUC.

Luego, sobre el numeral 1.2, letra d) de la DDU 455, el ocurrente estima que la participación que le concierne a las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura se encontraría derogada, o en su defecto modificada, por la indicada ley N° 20.703, en relación con el artículo 24 de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades -que dispone, en lo que importa, que la unidad encargada de obras municipales le incumbe “dar aprobación a las fusiones, subdivisiones y modificaciones de deslindes de predios en las áreas urbanas, de extensión urbana, o rurales en caso de aplicación del artículo 55” de la LGUC-.

Al respecto, es dable manifestar que del tenor de esa preceptiva no se advierte que haya reemplazado el trámite contemplado en el referido inciso tercero del artículo 55, suprimiendo la participación que le compete a las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura y a las SEREMI, sino que, coincidiendo con lo informado por la nombrada subsecretaría, ambas disposiciones deben entenderse en forma armónica, estableciendo los informes favorables de ese inciso tercero como un requisito previo a las autorizaciones otorgadas por las DOM a las subdivisiones de que se trate.

Corroborando lo expuesto, la historia fidedigna del establecimiento de la señalada ley N° 20.703 que apunta -en el respectivo mensaje- que el objeto de las modificaciones efectuadas era establecer la necesaria coordinación entre las labores asignadas a las DOM, en la LGUC, y las funciones que establece para las mismas el enunciado artículo 24 de la ley N° 18.695, y en complemento llenar el vacío legal existente en relación con la aprobación de planos de modificación de deslindes de predios ubicados dentro de los límites urbanos o en los que se autoriza a subdividir y urbanizar de acuerdo al artículo 55 de la LGUC.

Enseguida, sobre lo objetado por el nombrado señor Herman Pacheco respecto a que tal circular no alude a “la exigencia ambiental a que están sujetas las subdivisiones de terrenos rurales para fines no agrícolas, al amparo del inciso tercero del artículo 55 de la LGUC”, es pertinente anotar que el numeral 3.1. de la DDU 455 se refiere a ese requisito, concluyendo que “los proyectos que deban someterse al SEIA y requieran del Permiso Ambiental Sectorial contenido en el artículo 160 del mencionado Reglamento, deberán tener presente dicha normativa, para los efectos de la tramitación correspondiente del artículo 55 de la LGUC”.

A continuación, en cuanto a que la DDU 455 al interpretar el referido inciso primero del artículo 55 “disocia los casos de excepción que esa disposición establece, de la finalidad agrícola de los terrenos rurales”, cabe consignar que lo indicado en el cuadro del numeral 2.2. de esa circular no hace sino replicar lo previsto en el mencionado precepto.

Luego, sobre lo señalado por el recurrente en orden a que los conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, a que refiere el citado inciso primero del artículo 55, no conciernen a un proceso de subdivisión en que intervengan las SEREMI, debe manifestarse, considerando que el N° 3 del reseñado artículo 2.1.19. prescribe que una vez obtenida la autorización a que se refiere el número anterior -relativa al inciso tercero del artículo 55-, para la construcción de tales conjuntos habitacionales se deberá solicitar el permiso de edificación al Director de Obras Municipales, que no se aprecia objeción sobre lo expresado en el cuadro incluido en su numeral 2.2 de la mencionada circular, respecto a que dicha excepción del enunciado inciso primero requiere de los informes a que alude el anotado inciso tercero.

Por su parte, y en lo que atañe a lo alegado en cuanto a que se omite fijar en la DDU 455 criterios básicos para especificar en qué condiciones o circunstancias no se generen núcleos urbanos al margen de la planificación intercomunal, es menester consignar que junto con reconocer esa repartición que no existe una definición en la normativa del concepto de nuevo núcleo urbano, lo que no es posible establecer mediante una circular, precisa -en armonía con lo concluido en el dictamen N° 10.290, de 2020, de este origen, que indicó que no se advierte impedimento para que la autoridad a la que la ley encargó una facultad determine parámetros para su desempeño, en tanto por cierto con ello no se contravenga el ordenamiento- que resulta conveniente que las SEREMI establezcan o constituyan criterios objetivos, atendiendo a sus realidades territoriales, sobre los cuales ponderarán, al revisar cada caso en particular, si se genera “un nuevo núcleo urbano al margen de la planificación urbana intercomunal”.

A su turno, sobre lo también reprochado por el recurrente acerca de que la DDU 455, a través del nombrado numeral 2.2, exige de cumplir con las autorizaciones previstas en el inciso cuarto del artículo 55 de la LGUC, a las construcciones destinadas a

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

6

equipamientos de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, es dable manifestar que el enunciado inciso tercero del artículo 116 -modificado, en lo que interesa, por la ley N° 20.943-, además de considerar siempre admitidos tales equipamientos cuando se emplacen en el área rural, se remite al referido inciso tercero del artículo 55, y específicamente al informe previo favorable que concierne a las SEREMI de acuerdo con esa preceptiva, lo que es concordante con lo expresado en el cuadro contenido en el singularizado numeral 2.2.

A continuación, respecto a la objeción al numeral 2.3 de esa circular -que exigiría a las construcciones contempladas en el inciso cuarto del artículo 55 de la LGUC, cumplir con urbanización fuera del terreno conforme al artículo 2.2.4 bis de la OGUC, y otorgaría facultades a las SEREMI para verificar su observancia-, es necesario precisar, a diferencia de lo que parece entender el ocurrente, que dicho requisito emana del inciso cuarto del artículo 134 de la LGUC -introducido por la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público- que prescribe que la ordenanza general establecerá los estándares mínimos de urbanización exigibles fuera del terreno propio, cuando se trate de proyectos desvinculados de la vialidad existente, para los efectos de su adecuada inserción urbana, o su conectividad cuando se trate de proyectos en el área rural conforme al artículo 55, el cual fue reglamentado en el mencionado artículo 2.2.4. bis.

Siendo ello así, no se advierte impedimento para que las SEREMI, reproduciendo lo señalado por el interesado en el pertinente expediente técnico que acompañe a la solicitud, consignen en el informe favorable la manera en que el peticionario deberá dar cumplimiento a tal disposición, en cuanto a conectar el predio del proyecto de que se trate con una vía pública.

Luego, en lo que atañe a lo alegado en el sentido de que la circular en comento exime a las construcciones del nombrado inciso primero de contar con el informe previo del Servicio Nacional de Turismo conforme con la ley N° 20.423, cabe manifestar, coincidiendo con lo informado por la nombrada subsecretaría, que al aludir el apuntado artículo 16 de esa ley a la aplicación del citado artículo 55, tal remisión dice relación con las solicitudes de informes favorables previstas en los incisos tercero y cuarto de esa última preceptiva.

En diverso orden de ideas, acerca de lo observado respecto del numeral 5 de la DDU 455, que detalla las circulares que estarían vigentes en materia de subdivisiones y construcciones en el área rural, y dado que no se indican vicios concretos de las mismas, no corresponde emitir un pronunciamiento en particular sobre ellas.


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
7

En ese contexto, es dable concluir que la circular DDU 455 se ajusta a derecho en los aspectos analizados en el presente pronunciamiento.

Saluda atentamente a Ud.,
JORGE BERMÚDEZ SOTO
Contralor General de la República

DISTRIBUCIÓN:

- Subsecretario de Vivienda y Urbanismo

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	JORGE BERMUDEZ SOTO	
Cargo	CONTRALOR GENERAL	
Fecha firma	11/11/2021	
Código validación	EW6y9FdB5	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	