

Procedimiento	: Ordinario.
Materia	: Nulidad de Derecho Público.
Demandante	: Verónica Cuadra Lefenda
Rut	: 7.195.518-4
Domicilio	: Av. Presidente Kennedy N° 5488, oficina 1003, Vitacura, Región Metropolitana
Abogado patrocinante y apoderado	: Felipe Holmes Salvo
Rut	: 13.828.294-5
Domicilio	: Av. Presidente Kennedy N° 5488, oficina 1003, Vitacura, Región Metropolitana
Demandado	: Contraloría General de la República
Rut	: 60.400.000-9
Domicilio	: Teatinos N°56, Santiago, Región Metropolitana
Representante legal	: Jorge Bermúdez Soto
Rut	: 8.366.993-4

---

**EN LO PRINCIPAL:** Interpone demanda de Nulidad de Derecho Público.  
**PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos. **SEGUNDO OTROSÍ:** Acredita  
personería. **TERCER OTROSÍ:** Patrocinio y poder.

### **S.J. CIVIL DE SANTIAGO**

**FELIPE HOLMES SALVO**, abogado, RUT N° 13.828.294-5, en representación según se acreditará de **VERÓNICA CUADRA LEFENDA**, chilena, antropóloga, casada, RUT N° 7.195.518-4, ambos domiciliados para estos efectos en Avenida Presidente Kennedy N° 5488, Torre Norte, oficina 1003, comuna de Vitacura, Región Metropolitana, a S.S. con respeto digo que:

Por esta presentación y de conformidad con los artículos 253 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, vengo en interponer demanda de Nulidad de

Derecho Público en contra de la **Contraloría General de la República (CGR)**, RUT N° 60.400.000-9, representada legalmente por el **Sr. Jorge Bermúdez Soto**, ambos domiciliados en Teatinos N°56, Santiago, Región Metropolitana, a fin de que se declare la Nulidad de Derecho Público del acto administrativo consistente en el dictamen N° E281581 de fecha 25 de noviembre de 2022 de la CGR, por el cual, interpretándose erróneamente lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se prohibió la construcción de la vivienda del propietario en terrenos emplazados en el área rural.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 38 de la Constitución Política de la República y demás disposiciones pertinentes, en razón de los fundamentos de hecho y Derecho que paso a exponer:

**I. LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA ACCIÓN DE NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO.**

El año 1997 se aprobó la división del denominado “Lote A1 Hijuela Carmen del Fundo Las Casas de Chacabuco”, en virtud de lo previsto en el decreto ley N° 3.516 de 1980, del Ministerio de Agricultura, que Establece Normas sobre División de Predios Rústicos.

Lo anterior consta en el certificado N° 4.362, de fecha 10 de diciembre de 1997, del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región Metropolitana.

SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO  
REGION METROPOLITANA  
PROT. REC. NAT. RENOVABLES

CERTIFICADO Nº 4362,

La Dirección Regional del Servicio Agrícola y Ganadero Región Metropolitana en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 46 de la Ley Nº 18.755, modificada por la Ley Nº 19.283, certifica que la Subdivisión del predio, LOTE A1 HIJUELA CARMEN DEL FUNDO LAS CASAS DE CHACABUCO, Rol Nº 186-10 de la comuna de COLINA, de propiedad del Sr. SOCIEDAD INVERSIONES CHACABUCO LIMITADA superficie parcelada. 974 Hectáreas, Nº de parcelas 1.085 lotes, está conforme con el Plano de Parcelación a escala 1:5000 ejecutado por el profesional Sr. JOSE LUIS DEL SANTE y antecedentes tenidos a la vista, cumple con la normativa vigente para los predios rústicos, no significando el presente certificado autorización de Cambio de Uso de Suelos.

Se hace presente que si el propietario tiene obligaciones con la ley 18.450 sobre Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje deberá dar cumplimiento a los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de dicha Ley.

PEDRO BERHO ARTEAGOITIA  
INGENIERO AGRONOMO  
DIRECTOR REGIONAL S.A.G.  
DIRECTOR REGION METROPOLITANA



10 DIC. 1997

El plano aprobado se encuentra archivado al final del Registro de Propiedad del Conservador del Bienes Raíces de Santiago, correspondiente al año 1998, bajo el número 36.085 - D.

Posteriormente, con fecha 12 de diciembre de 1997, por la resolución Nº 39, de 1997, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, que aprueba la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en el sentido de incorporar al territorio de dicho Plan las comunas de Colina, Lampa y Til-Til, según lo graficado en los Planos., RM-PRM-95-CH.1.A, RM-PRM-CH-1.B y RM-

PRM-95-CH.1.C. A través de dicha modificación se extendió el área de preservación ecológica a parte de la comuna de Colina y, junto con ello, se afectó en parte al Lote A1 Hijuela Carmen del Fundo Las Casas de Chacabuco, que había sido subdivido con anterioridad, según lo indicado precedentemente.

Por otra parte, cabe anotar que con fecha 17 de septiembre de 2014, mi representada adquirió el Lote 121 de la división del denominado “Lote A1 Hijuela Carmen del Fundo Las Casas de Chacabuco”, como consta del Contrato de Compraventa suscrito ante el Notario Público don Germán Rosseau Del Río, Repertorio N° 10037-2014, de la Vigésimo Segunda Notaria de Santiago.

Una vez adquirido el inmueble, mi representada obtuvo de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Colina (DOM) el permiso de edificación N° 2-2022, de fecha 4 de enero de 2022, para construir su vivienda, de un piso, con 114,2 m2.

En virtud del permiso de edificación aludido, mi representada inició las obras para la construcción de su vivienda.

Como es lógico, una vez finalizada su construcción, con fecha 29 de noviembre de 2022, mi representada le solicitó a la DOM que recibiera ese inmueble.

El día 5 de diciembre de 2022, la DOM notificó el acta de observaciones pertinente, en la que únicamente se daba cuenta de una observación, esto es, **que se debía atender al dictamen N° E281581, de 25 de noviembre de 2022, de la Contraloría General de la República.**

FORMULARIO 5.12

(A.O.-1.4.9)



**ACTA DE OBSERVACIONES**  
**DIRECCION DE OBRAS:**  
**MUNICIPALIDAD DE COLINA**



NÚMERO SOLICITUD
<b>202209601</b>
FECHA DE ACTA
<b>05-12-2022</b>

\*A LLENAR POR LA D.O.M.

En conformidad al artículo 1.4.9 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, habiendo revisado el expediente N° CRDON-6800/2022 correspondiente a la solicitud de CERTIFICADO DE RECEPCIÓN DEFINITIVA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN - OBRA NUEVA para la propiedad ubicada en calle SERVIDUMBRE DE TRANSITO SIN NUMERO, conjunto habitacional CASAS DE CHACABUCO Lote 121 comunico al solicitante las siguientes observaciones:

Propietario: Veronica Cuadra Lefenda  
Destino HABITACIONAL Rural  
Arquitecto: Maureen RUBY Johanna Soza Werkmeister  
Zonas PRC:

OBSERVACIÓN	ART. O NORMA TRANSGREDIDA
1 Atenerse a Dictamen CGR N° E281581/2022 de fecha 25-11-2022	Dictamen CGR N° E281581/2022 de fecha 25-11-2022

Como podrá advertir S.S., y dado que el dictamen indicado prohíbe la construcción de la vivienda del propietario en su inmueble, resulta imposible que mi representada pueda “atenerse” a dicho pronunciamiento. En la práctica, mi representada no podrá recibir su construcción, ya que, conforme al mencionado dictamen, no sería lícito, ni siquiera su permiso de edificación.

**En consecuencia, ha sido la interpretación -ilegal- que ha hecho la Contraloría en su dictamen N°E281581, de fecha 25 de noviembre de 2022, la que ha impedido que mi representada pueda recibir su casa habitación y de esa forma habitarla y disfrutar de ella.**

## **II. EL DERECHO.**

### **A. DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO URBANÍSTICO.**

En nuestro sistema legal, el derecho de propiedad está compuesto por las facultades esenciales de usar, gozar y disponer de toda clase de bienes corporales e incorporeales en el marco de las limitaciones legales derivadas de su función social<sup>1</sup>.

El artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, regula el derecho de propiedad. Así, el inciso primero asegura “*el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales*”.

Luego, el inciso segundo de ese precepto refuerza la **reserva legal** señalando que **sólo la ley puede** establecer el modo de adquirir la propiedad, el modo de ejercer sus atributos, **y las limitaciones que deriven de su función social**<sup>2</sup>.

Enseguida, el inciso tercero<sup>3</sup> establece que nadie puede ser privado de su propiedad, del bien sobre el que recae esa propiedad, o de alguno de sus

---

<sup>1</sup> GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo, (2014): “Diccionario Constitucional Chileno”, en *Cuadernos del Tribunal Constitucional* (N° 55, de 2014), pp. 337 y siguientes.

<sup>2</sup> “*Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental*”.

<sup>3</sup> “*Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o*

atributos o facultades esenciales, sino en virtud de una ley que autorice la expropiación.

En consecuencia, como ya se esbozó, **la Constitución dictamina que para limitar el derecho de propiedad o generarle obligaciones, debe hacerse a través de una norma de rango legal.**

Por otro lado, el derecho de propiedad, además de la garantía formal -reserva de ley-, se encuentra **protegido en su esencia**, según lo previsto en el artículo 19 N° 24 inciso tercero y 19 N° 26<sup>4</sup>, que establece que el derecho de propiedad no puede ser afectado en su esencia.

**Esta protección de la esencia implica que ni aún por una norma de rango legal puede afectarse y/o suprimirse alguna de sus facultades esenciales, es decir el uso, goce y disposición.**

Así, en resumen, **el derecho de propiedad únicamente puede ser limitado en virtud de una ley que así lo establezca, sin embargo, ni aun el legislador -y por cierto, tampoco un Órgano de la Administración del Estado-, podrá afectar el derecho de propiedad en su esencia.**

En términos generales, el Tribunal Constitucional, ha señalado respecto en qué supuestos un derecho se ve afectado en su esencia<sup>5</sup>:

*“29° (...) cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible (Rol N° 43, considerando 21° y Rol N° 200, considerando 4°). También el Tribunal (Constitucional) ha definido lo que entiende por ‘impedir el libre ejercicio del derecho’. Ha dicho que ello ocurre en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable lo entran más allá de*

---

*especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales”.*

<sup>4</sup> Artículo 19 N° 26°.- La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

<sup>5</sup> Sentencia Rol N° 280, de 1998.

*lo razonable o lo privan de tutela jurídica. Se afecta entonces, el derecho en su esencia cuando se imponen tributos, requisitos o condiciones que hagan absolutamente ilusorio el ejercicio del derecho. Siguiendo nuestra doctrina constitucional, es posible señalar que para limitar de forma constitucionalmente admisible un derecho fundamental sin impedir su libre ejercicio, tales limitaciones deben, primeramente, encontrarse señaladas de forma precisa por la Carta Fundamental; en seguida, debe respetarse el principio de igualdad, esto es, deben imponerse de manera igual para todos los afectados; además, deben establecerse con indudable determinación, tanto en el momento en que nacen, como en el que cesan y, finalmente, deben estar establecidas con parámetros incuestionables, esto es, razonables y justificadas (Rol N° 226, considerando 47°). El derecho se hace impracticable cuando sus facultades no pueden ejecutarse. El derecho se dificulta más allá de lo razonable cuando las limitaciones se convierten en intolerables para su titular. Finalmente, debe averiguarse si el derecho ha sido despojado de su necesaria protección o tutela adecuada a fin de que el derecho no se transforme en una facultad indisponible para su titular. Estos supuestos deben ser aplicados, en todo caso, con la confluencia de dos elementos irrenunciables. En primer lugar, el momento histórico de cada situación concreta, por el carácter evolutivo del contenido esencial del derecho; y luego, las condiciones inherentes de las sociedades democráticas, lo que alude a determinar el sistema de límites del ordenamiento jurídico general y cómo juega con ella el derecho y la limitación.*

*30°. Que, no obstante lo anterior, cabe considerar que si las alzas llegaren a ser de tal envergadura que el legítimo derecho de los afectados se convirtiera en algo utópico o ilusorio, ellas serían inconstitucionales por vulneración de las disposiciones que se analizan en este fallo y, en especial, la contenida en el artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental”.*

Asimismo, la Excelentísima Corte Suprema<sup>6</sup> ha señalado respecto del derecho de propiedad, lo siguiente:

*“Noveno: Que, al ser la propiedad horizontal una forma especial del derecho de dominio, su análisis debe adecuarse, en primer término, a su finalidad y contenido, encontrando un inicial soporte en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, que lo entiende vulnerado en tanto se entrase a su titular la posibilidad de realizarlo más allá de lo razonable, en particular, cuando las facultades que son inherentes al dominio se ven impedidas de ser ejercidas en plenitud, siendo tales las de uso, que permite al propietario emplear para sí mismo el bien; la de goce, que otorga a su titular la potestad de percibir los frutos o productos que sea posible entregar; y, la de disposición, que es aquella que permite la enajenación de la cosa, su consumo o transformación. De este modo, “la esencia del derecho -de propiedad- debe ser conceptualizada desde el punto de vista del ordenamiento positivo y dentro de este ámbito precisar el alcance de la norma constitucional en los términos más sencillos, para que sea entendido por todos y no sólo por los estudiosos de la ciencia jurídica. Desde esta perspectiva, debemos entender que un derecho es afectado en su ‘esencia’ cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se ‘impide el libre ejercicio’ en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica’ (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N°43-1987)”.*

**1. Del derecho de propiedad y su regulación en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.**

Como se indicó, **la Constitución reconoce que la propiedad puede ser objeto de determinadas limitaciones en virtud de su función social, cuestión que,**

---

<sup>6</sup> Sentencia Excelentísima Corte Suprema Rol N° 14374-2021, de fecha 15 de mayo de 2021.



**en el Derecho Urbanístico, es de la mayor relevancia, toda vez que, por definición, esta rama del Derecho contiene una serie limitaciones al derecho de propiedad.**

En efecto, el Derecho Urbanístico, a través de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), contempla variadas limitaciones y restricciones a través de las distintas normas urbanísticas, tales como la regulación de los usos de suelo, alturas máximas, coeficientes de constructibilidad, densidades, etc.

En dicho orden de cosas, **en cumplimiento del mandato constitucional, es la LGUC la que establece las limitaciones u obligaciones y luego los reglamentos detallan y aplican dichas limitaciones u obligaciones.**

Así y en relación con lo anterior, cabe apuntar que la LGUC distingue entre dos áreas, el área urbana y el área rural y sobre estas, el legislador, a grandes rasgos ha establecido dos regímenes distintos, con limitaciones más o menos intensas, pero ambas, establecidas, en virtud de la función social de la propiedad en la **LEY**.

#### **i. Regulación de la construcción en el área urbana**

El Capítulo III, se denomina “DE LOS LÍMITES URBANOS”, e incluye desde el artículo 52 al 56, mientras que el Capítulo IV, denominado “DEL USO DE SUELO URBANO”, contempla desde el artículo 57 hasta el artículo 64 de la LGUC que regula, como su nombre lo indica, las construcciones en el área urbana.

**En el área urbana, la regla general es la autorización para edificar, pero sujeta a determinadas limitaciones establecidas por la propia LGUC**, así, el artículo 57 de la LGUC, señala: *“El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito”*.

De ese modo, resulta evidente que en cualquier zona del área urbana se autoriza la edificación del suelo, pero siempre sujeto a las normas previstas por el Instrumento de Planificación pertinente, las que conforme lo indica el artículo 41<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 41°.- Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia

de la LGUC, se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

En definitiva, la facultad de construir en el área urbana se verá limitada, en los términos previstos en la ley, por el establecimiento de las normas urbanísticas que fijen los instrumentos de planificación, especialmente, en Plan Regulador Comunal.

En otras palabras, el derecho a edificar en el área urbana es la regla general, existiendo sólo un precepto que prohíbe las edificaciones, específicamente el artículo 60 que, en lo que importa, es el único precepto de toda la LGUC que prohíbe la edificación en casos **expresos y muy calificados** y que corresponden a terrenos que, por su especial naturaleza, no son edificables, (terrenos colindantes con un aeródromo, con cables de alta tensión o con construcciones peligrosas).

Como se aprecia hasta acá, en el área urbana siempre es posible construir, eso sí, con las limitaciones que se indican en el mismo Capítulo IV de la LGUC.

## **ii. Regulación de la construcción en el área rural**

---

con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental y que incorpora disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos.

La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre 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.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Con todo, para la promoción de la integración e inclusión urbana, los destinos de establecimientos de larga estadía para el adulto mayor, centros diurnos para el adulto mayor, establecimientos deportivos de escala barrial, jardines infantiles y salas cunas se entenderán como complementarios a cualquier destino del uso residencial, incluyendo la vivienda, y por tanto siempre admitidos en zonas que el plan regulador comunal defina con dicho uso de suelo.

**En el área rural, la regulación legal es diametralmente opuesta a la del área urbana, ya que la regla general es la prohibición de las construcciones, sin perjuicio de las propias excepciones, que la propia LGUC admite expresamente, según se explicará a continuación.**

**El área rural se encuentra regulada, principalmente, por el artículo 55 de la LGUC.**

Dicho artículo establece lo siguiente:

*“Artículo 55.- 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.*

*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.*

*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.*

*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”.*

El inciso primero del artículo 55 de la LGUC establece que fuera de los límites urbanos -área rural- no se permite abrir calles, subdividir para formar poblaciones, **ni levantar construcciones**. Es decir, la regla general es que en el área rural no se permite edificar.

Sin embargo, dicho artículo 55, en su inciso primero, **establece una excepción a la prohibición general antes apuntada, constituida solo por tres tipos de edificaciones (cuestión que, en definitiva, es de la esencia del derecho del propietario de un inmueble rural), a saber:**

- i. Las que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble,
- ii. Las que fueren necesarias para las **viviendas del propietario** del mismo y sus trabajadores,
- iii. Las que fueren necesarias 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.

**DICHAS EXCEPCIONES SE ENCUENTRAN SIEMPRE ADMITIDAS EN EL ÁREA RURAL, POR DISPOSICIÓN EXPRESA, DIRECTA Y PERENTORIA DEL LEGISLADOR.**

**En definitiva, la Ley ha establecido, en este caso, una prohibición general que no llega a ser totalmente expropiatoria pues siempre faculta al dueño del inmueble a ejercer, limitadamente, las facultades esenciales del dominio, al autorizarlo a construir su vivienda. No existe ningún precepto legal que impida el ejercicio de ese derecho.**

Luego, cabe apuntar, que la indicada prohibición general del inciso primero, también se ve “atenuada” por el mismo artículo 55, en sus **inciso tercero y cuarto**, que establecen supuestos en que es posible subdividir o construir, para cierto tipo de acciones y cierto tipo de edificaciones -y, por lo tanto, se refiere a los usos de suelo indicados en esos incisos-, pero siempre sujetas a un régimen de autorizaciones previas de determinadas autoridades administrativas.

Respecto de las acciones o edificaciones descritas en los incisos tercero y cuarto -referidas a determinados usos de suelo-, solo se podrán erigir construcciones (y efectuar las subdivisiones) en la medida que, primero, se obtengan los informes favorables a que se alude en dichos incisos.

En consecuencia, si bien el legislador ha ordenado como regla general que en el área rural no se pueden levantar construcciones, **también ha dispuesto excepciones a dicha regla**, por las que se permite al dueño de un predio rural el derecho de edificar su propia vivienda -*ius aedificandi*-, derecho que, vinculado con las facultades esenciales del dominio (derecho constitucionalmente garantizado) no puede ser privado o cercenado por normas reglamentarias, en este caso, por un instrumento de planificación territorial, ni por un pronunciamiento jurídico de un Órgano de la Administración del Estado.

Donde el legislador ha otorgado un derecho, no pueden las normas reglamentarias extinguirlo y menos, si ello es así, en virtud de la interpretación que un Órgano de la Administración del Estado efectúa de una norma reglamentaria. Como se dijo, **el legislador no ha autorizado al planificador a prohibir la construcción de las edificaciones que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, ni para la vivienda del propietario, ni tampoco para la construcción de las viviendas sociales en los términos que la propia ley describe, en consecuencia, dicha facultad es un atributo esencial del dominio del propietario rural.**

## **2. Del artículo 55, el artículo 116, inciso noveno y el artículo 163 de la LGUC.**

Como se adelantó, el artículo 55 de la LGUC regula el área rural, estableciendo, como regla general, que en dicha área no es posible levantar construcciones,

previando, una excepción a esa limitación de carácter específico -la autorización de construcción de la vivienda del propietario-, luego, en sus inciso tercero y cuarto, autoriza las subdivisiones y las construcciones, sujetas a un régimen autorizatorio previo.

**La excepción prevista en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC permite expresamente en el área rural, en lo que interesa en el presente caso, i) las construcciones que sean necesarias para la explotación agrícola del inmueble; y (ii) La construcción de la o las viviendas del propietario y sus trabajadores. Es de la esencia del propietario rural, ejercer la posibilidad de construir ese tipo de edificaciones. Es el propio legislador quien, expresamente ha establecido este derecho.**

Nótese, desde ya, que la citada disposición no habla de usos de suelo en general, sino que, de ciertos tipos de construcciones específicas -construcciones complementarias a la agricultura y la vivienda del propietario-, son los incisos tercero y cuarto del artículo 55 que se refieren a usos de suelo, a saber:

- i. complementar alguna actividad industrial con viviendas (residencial)
- ii. dotar de equipamiento a algún sector rural (equipamiento)
- iii. habilitar un balneario o campamento turístico (residencial o equipamiento)
- iv. construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento (residencial)
- v. construcciones industriales (actividad productiva)
- vi. infraestructura
- vii. equipamiento
- viii. turismo (equipamiento)
- ix. poblaciones (residencial)

**Enseguida, es necesario consignar que lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC es coincidente con otros preceptos de esa Ley General, lo que refuerza la circunstancia que la facultad del propietario rural de construir su propia vivienda es de la esencia de su derecho de propiedad, el que no puede verse cercenado.**

En ese sentido, el artículo 163 de la LGUC prevé lo siguiente:

*“La vivienda económica podrá emplazarse en cualquier zona habitacional del área urbana. También podrá emplazarse en sectores rurales, siempre que ellas se destinen a habitaciones que complementen actividades agrícolas, industriales, mineras o pesqueras, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.*

**Los propietarios de predios agrícolas requerirán solamente del respectivo permiso municipal para la construcción de su propia vivienda económica”** (el énfasis es propio).

Este precepto se refiere, específicamente a predios agrícolas, que necesariamente, son aquellos ubicados en el área rural y, al igual que lo hace el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, autoriza la construcción de la vivienda propia.

Luego, el inciso tercero del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, introducido por la Ley N° 20.943, señala expresamente que en el área rural se entenderán **siempre admitidas** las construcciones destinadas a equipamientos de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, en los siguientes términos:

*“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”.*

De la simple lectura de dicho precepto se aprecia que, si bien respecto de este es necesario autorizaciones previas, el planificador jamás podrá prohibir su

emplazamiento, tal como acontece con el inciso primero del artículo 55 de la LGUC.

**3. De los distintos pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

Lo señalado en los acápites anteriores ha sido uniformemente reconocido por la propia Contraloría General de la República, como por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según se indica a continuación.

**a) Dictámenes de la Contraloría General.**

**En reiteradas oportunidades la Contraloría ha indicado que el planificador no puede prohibir las construcciones que están siempre admitidas en el inciso primero del artículo 55.** Dicho criterio lo ha manifestado tanto con ocasión de la emisión de pronunciamientos jurídicos (dictámenes) o con ocasión de la toma de razón de planes reguladores intercomunales, como se mostrará a continuación.

- **Dictamen N° E263242, de 2022:** *“Por su parte, el artículo 55 de ese cuerpo legal prescribe, en el 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’, **con las salvedades que indica**, 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”.*
- **Dictamen N° 2.763 de 2021:** *“113. En el título ‘DISPOSICIONES ESPECÍFICAS PARA EL ÁREA RURAL’, corresponde tener presente respecto de las zonas rurales que los **usos de suelo permitidos en ellas son sin perjuicio de lo previsto en el inciso primero del antedicho artículo 55 de la LGUC**, según el cual, fuera de los límites urbanos **pueden construirse 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, y en los términos que detalla, así como de las disposiciones especiales que resulten aplicables en razón de la protección a la que pueda estar sujeta la pertinente área (aplica los dictámenes N°s 38.970, de 2017 y 12.635, de 2019, de esta Contraloría General).

Por otra parte, acerca de las referidas áreas rurales es del caso considerar lo **dispuesto en el inciso tercero del artículo 116 de la LGUC** que prescribe, en lo que importa, 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’, lo que se ha omitido consignar (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 33.242, de 2017 y 28.040, de 2018, de esta Entidad de Control)”.

- **Dictamen N° 11.402, de 2017:** “Sobre el particular, cabe consignar que el inciso primero del indicado artículo 55 de la LGUC prevé que “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones”, salvo, en lo que importa, aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble.

Enseguida, su inciso tercero expresa, también en lo que concierne, 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”.

Por último, su inciso cuarto y final -en su texto modificado por la ley N° 20.943, publicada en el Diario Oficial con fecha 19 de agosto de 2016-, establece 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. Como es posible advertir de la normativa reseñada, **en el área rural no se permite la subdivisión de terrenos o la construcción de edificaciones, con las salvedades detalladas en su inciso primero - entre ellas las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble-** y, en caso de ser alguna de las actividades pormenorizadas en los reseñados incisos tercero y cuarto del artículo 55, solo en la medida de que se cuente con las autorizaciones e informes favorables que se describen en aquellos”.

- **Dictamen N° 19.145, de 2015 :** “Además, tratándose de los artículos 3.6.7 y 3.6.8, corresponde precisar que la prohibición del uso de suelo residencial en el área rural es sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del precitado artículo 550, según el cual, fuera de los límites urbanos pueden construirse 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, y en los términos que indica (aplica dictamen N° 17.755, de 2009, de este origen)”.
- **Dictamen N° 76.619, de 2013:** “13. A continuación, en los artículos 3.8-2, 3.8-3 y 3.8-4, al fijar los usos del suelo para la aplicación del artículo 55 de la LGUC, carece de sustento normativo que en el respectivo cuadro de usos permitidos, se restrinja la construcción de la vivienda del propietario y los trabajadores ya sea a 2 ‘por predio DL 3516”, a ‘2 viviendas por há’, o bien, a ‘30 viviendas por há. Además, no es propio incluir dentro del uso de suelo equipamiento, al área verde”.

- **Dictamen N° 17.755, de 2009:** *“En la misma letra B, **la prohibición de desarrollar conjuntos de viviendas sociales** para campesinos en el sector I.S.A.M.-1., **vulnera lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55°** de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante, LGUC, precepto según el cual fuera de los límites urbanos pueden construirse 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, y en los términos que indica.*

*Asimismo, por la razón antes expresada debe objetarse la excepción que sobre el particular se contiene en la referida letra C.2. para los proyectos que allí se señalan”.*

- **Dictamen N° 9.312, de 2004:** *“Al respecto, cabe manifestar que el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, modificado por el artículo único de la ley N° 19.859, -publicada en el Diario Oficial de 31 de enero de 2003-, consagra una norma prohibitiva en cuya virtud “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 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.*

*Conforme al inciso segundo de la indicada norma es la Secretaría Regional de la Vivienda y Urbanismo respectiva la que debe 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 regional.*

*A su turno, en el **inciso siguiente se establecen excepciones a la prohibición señalada y el procedimiento que en tales casos debe seguirse**, disponiendo que 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 la autorización para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional de Agricultura, requerirá del informe previo de la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, informe que señalará el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial.

Finalmente, el inciso cuarto del precepto en estudio indica que ‘Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, de informe favorable de la SEREMI del MINVU y del Servicio Agrícola que correspondan’.

Así, la construcción de viviendas fuera de los límites urbanos fijados en los Planes Reguladores, **sólo procede de modo excepcional y restrictivo para los fines específicos que la misma norma indica, cuya enunciación es taxativa**, como lo expresa la Contraloría General en sus dictámenes N°s. 52120, de 2002, 14871, de 2002, y 25972, de 1997.

Ahora bien, el informe favorable al proyecto de loteo examinado emitido por la SEREMI de Vivienda a través del ORD. N° 150, de 2002, **vulneró la prohibición establecida en el artículo 55 señalado, que a esa fecha no autorizaba la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales fuera de los límites urbanos establecidos en los instrumentos de planificación territorial, lo que sólo cambió a contar del 31 de enero de 2003, al permitirse la construcción de dichas viviendas en los señalados sectores**, de manera que dicho acto no se conformó a la legalidad vigente a la época de su dictación”.

- **Dictamen N° 23.519, de 1991:** “devuelve decreto de vivienda que modifica el plan intercomunal de Rancagua. ello, porque artículo 3 letras a y b de este documento, al modificar los artículos 16 y 46, respectivamente, de la correspondiente ordenanza, permite la subdivisión

*de terrenos, en las condiciones que establecen, en zonas que están fuera de los límites urbanos y que fueron calificadas como zonas de restricción al desarrollo urbano, y la letra c, al reemplazar art/47 inc/3, **altera los usos de la zona denominada** de protección ecológica, todo lo cual infringe art/55 del dfl 458/75 vivienda, el cual prohíbe en el área rural abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones, **salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para viviendas del propietario del mismo y de sus trabajadores**”.*

Como se aprecia de los dictámenes citados, la Contraloría ha sido consistente en reparar que los Planes Reguladores Intercomunales prohíban, en el área rural, las construcciones a que se refiere el inciso primero del artículo 55 de la LGUC.

Asimismo, queda establecido que, también consistentemente, emplea la expresión, “salvo” al referirse a la prohibición del inciso primero del artículo 55 de la LGUC y a la excepción regulada en ese mismo inciso.

Como se aprecia, **la CGR siempre ha interpretado que lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC no puede ser objeto de regulación por parte del planificador y, por lo tanto, no le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 2.1.7. de la OGUC.**

**b) Circulares de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

Al igual que la CGR, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DDU) ha señalado, en varios pronunciamientos, que la vivienda del propietario en el área rural, siempre se encuentra admitida y que, la facultad del planificador en el área rural respecto de la aplicación del artículo 55 de la LGUC solo se enmarca en los usos de suelo referidos en los incisos tercero y cuarto de ese precepto y no, en el inciso primero.

- **DDU N° 219, de 29 de mayo de 2009:**

<p>1. Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>Circular DDU 455 agrega a continuación de la letra d., del segundo cuadro del punto 1, el siguiente párrafo:</p> <p>"Si bien el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones incluye en su inciso cuarto a las Infraestructuras, debe tenerse presente que conforme al inciso cuarto del Artículo 2.1.29. "En el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, dichas instalaciones o edificaciones estarán siempre admitidas y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin perjuicio del cumplimiento de la Ley 19.300 y de lo dispuesto en el artículo 55 del DFL N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones."</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Regulador Intercomunal, en el área rural puede regular la norma urbanística de uso de suelo sólo para las siguientes actividades o destinos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Conforme al inciso tercero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones:<sup>10</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las construcciones destinadas a complementar alguna actividad industrial con viviendas.</li> <li>- Las construcciones destinadas a dotar de equipamiento al área rural.</li> <li>- Las construcciones destinadas a habilitar un balneario o campamento turístico.</li> <li>- La construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales.</li> <li>- La construcción de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.</li> </ul> </li> <li>b. Conforme al inciso cuarto del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones:<sup>11</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las construcciones industriales.</li> <li>- Las construcciones de equipamiento.</li> <li>- Las construcciones de turismo y poblaciones.</li> </ul> </li> </ul> <p>Sin perjuicio de lo anterior, se hace presente que de conformidad a lo regulado en el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, así como las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores se encuentran permitidas por dicha disposición, <del>puediendo al efecto el Plan Regulador Intercomunal establecer limitaciones al número máximo de viviendas.</del></p> </li> </ul>
--	--

Modificada por DDU 420, elimina último párrafo

Como se aprecia de lo anterior, la DDU, que en la parte que importa no se ha modificado, no incluye la vivienda del propietario en aquellos usos de suelo que puede regular el planificador.

- **DDU N° 147, de 12 de abril de 2019:**

2. Cabe señalar en primer término, que en virtud de lo prescrito en el inciso primero del artículo 55° en análisis, la regla general indica, que fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores, esto es en las áreas rurales, no está permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones.

No obstante, en tal inciso primero, se singularizan específicamente excepciones a la prohibición precedentemente mencionada. Estas son: i) aquellas construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble; ii) las viviendas del propietario y sus trabajadores; y iii) 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.

Precisado lo anterior, es menester indicar que conforme a lo prescrito en el inciso primero del mismo artículo 55°, las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, y las viviendas del propietario del inmueble y las de sus trabajadores, no requieren de los informes previos señalados en las letras a) y b) que anteceden. Para las autorizaciones de estas construcciones, solo será necesario el correspondiente permiso de la DOM.

La DDU que acá se transcribe es explícita en señalar que el inciso primero incluye excepciones a la regla general de prohibición, entre estas, la construcción de la vivienda del propietario, agregando, además, que dichas construcciones no requieren de otras autorizaciones más que la del Director de Obras pertinente.

- **DDU N° 455, de 18 de enero de 2021:**

**2. PERMISOS DE EDIFICACIÓN EN EL ÁREA RURAL.**

**2.1. Regla general.**

La regla general respecto de las obras de edificación que requieren permiso de la Dirección de Obras Municipales, se encuentra contenida en el inciso primero del artículo 116 de la LGUC, y en el artículo 5.1.1. de la OGUC. Según la mencionada norma, requerirán de dicho permiso "*La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean **urbanas o rurales***" (Destacado nuestro).

Por lo tanto, cualquier construcción u obra de urbanización en el área urbana o rural requerirá del permiso de la DOM, salvo las excepciones que contempla la OGUC en su artículo 5.1.2. y el artículo 116 de la LGUC en sus incisos 4 y 5.

**2.2. Reglas especiales aplicables en el área rural.**

De acuerdo a lo establecido en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, por regla general, fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido levantar construcciones. En algunas situaciones excepcionales, el Director de Obras Municipales podrá otorgar permisos de edificación respecto de obras emplazadas en área rural, conforme se especifica en el siguiente cuadro:



Inciso del Art. 55	Regulación específica en el Art. 2.1.19. OGUC	Materia central que aborda respecto de las edificaciones y casos contemplados	Permiso de Edificación que otorgue la DOM ¿requiere autorización o informe previo de alguno de los servicios aludidos en el art. 55 de la LGUC?
<b>Primero</b>	<b>Numeral 3</b>	<p><b>Regla general:</b> En el área rural no será permitido levantar construcciones.</p> <p><b>Excepciones:</b> aquellas que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o</li> <li>b) Para las viviendas del propietario del inmueble y sus trabajadores, o</li> <li>c) Para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 UF, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.</li> </ul>	<p>Para el otorgamiento del permiso de edificación respectivo, para las letras a) y b) de la columna anterior, no se requerirá de los informes favorables, ni las autorizaciones previas de los servicios mencionados en los incisos tercero y cuarto del artículo 55 LGUC.</p> <p>Además, para las letras a) y b) de la columna anterior, no serán exigibles las obligaciones del inciso primero del art. 2.2.4. Bis de la OGUC, atendiendo a que dicho artículo hace referencia a "proyectos aprobados en el área rural conforme al Artículo 55 de la LGUC", y que las solicitudes de permiso de edificación para los mencionados literales se tramitan conforme a las reglas generales.</p> <p>En el caso de la letra c) de la columna anterior, <b>sí</b> se requerirá de la autorización a que se refiere el inciso tercero del artículo 55 de la LGUC de la SEREMI Agricultura, el que deberá contar con el informe favorable de la SEREMI MINVU (quien deberá cautelar que se cumpla lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 55 de la LGUC y, en caso de ser favorable, señalar el grado de urbanización).</p>

Lo indicado por la DDU no puede interpretarse de una manera distinta, la vivienda del propietario **siempre se encuentra admitida en el área rural** y ésta, no se somete al régimen autorizatorio previsto en el inciso cuarto del artículo 55 de la LGUC, sino que únicamente requiere la autorización de la Dirección de Obras pertinente.

Como se aprecia hasta acá, no queda ninguna duda que la interpretación acerca de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC siempre ha sido que en el área rural está permitida la construcción de la vivienda del propietario, sin que el instrumento de planificación pertinente pueda limitar la aplicación de ese derecho.

Como se aprecia de todo lo anterior, la regulación en el área rural es clara: no es posible levantar construcciones, sin embargo, existe una excepción dada por la propia ley y es, en lo que importa, la construcción de la vivienda del propietario.



#### **4. Acerca del dictamen N° E281581 de fecha 25 de noviembre de 2022 de la CGR.**

Pues bien, como se aprecia de la normativa transcrita y de la interpretación que históricamente han efectuado la CGR y la DDU, resulta evidente que el derecho de propiedad en el área rural se encuentra fuertemente limitado, toda vez que, conforme lo previsto en el artículo 55 de la LGUC, en estas áreas, no se encuentra permitido, por regla general, abrir calles, subdividir ni levantar construcciones.

Sin embargo, como ya se ha dicho, **ha sido el propio legislador, quien determinó cual era el núcleo esencial del derecho de propiedad en el área rural, toda vez que, junto con establecer dicha intensa limitación, establece un derecho esencial para el propietario rural, el derecho de construir su propia vivienda y la de sus trabajadores, como también, la de levantar las construcciones necesarias para el ejercicio de la actividad agrícola del inmueble. Está es una autorización expresa de la LEY.**

Lo anterior, es de toda lógica, el mínimo derecho que tiene el propietario rural, es el de vivir en aquel inmueble en que ejerce una actividad agrícola o incluso, si solo corresponde a una parcela de agrado. No estamos frente a una actividad residencial, sino que a el derecho a levantar una vivienda unifamiliar.

En consecuencia, en el caso de la construcción en el área rural, el legislador ha cumplido con la reserva legal prevista en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, como también, con la protección del derecho de propiedad en su esencia, al permitir determinado tipo de construcciones.

**EN DICHO CONTEXTO, RESULTA EVIDENTE QUE EL LEGISLADOR NO HA FACULTADO AL PLANIFICADOR A LIMITAR ESE DERECHO ESENCIAL, CONTENIDO EN EL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LGUC.**

**Sin embargo, y como se demostrará, la Contraloría General de la República, al emitir el dictamen N° E281581, de 2022, contraviene abiertamente la Ley General de Urbanismo y Construcciones y, por lo tanto, en último término,**

**también, la Constitución Política de la República, al cercenar un derecho esencial, fundada únicamente en un difuso precepto reglamentario y en la facultad del planificador, sin que la ley hubiese otorgado una atribución de esa naturaleza al planificador.**

A través del dictamen N° E281581, de 25 de noviembre de 2022, la Contraloría General se pronuncia acerca de la juridicidad del oficio N° 1.405, de 2021 de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), en el que se indicaba -como insistentemente lo había consignado la CGR y la DDU- que es posible construir la vivienda del propietario y de sus trabajadores en predios emplazados en el área rural -específicamente, en las Áreas de Preservación Ecológica (APE) reguladas en el PRMS-, en virtud de lo previsto en el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La CGR concluye lo siguiente:

*“Sobre el particular, cabe manifestar que la aplicación del consultado artículo 55 de la LGUC no puede prescindir de la regulación territorial vigente -comprendida en el caso en examen en el PRMS, y en particular las disposiciones que rigen las APE-, puesto que ello implicaría la vulneración de los referidos artículos 34 y 2.1.7., privando de efectos reales a la planificación intercomunal que se ha previsto respecto de diversas zonas rurales de las principales ciudades del país (aplica criterio contenido en el dictamen N° 37.731, de 2007, de esta Sede de Fiscalización).*

*Una conclusión en contrario involucraría desconocer la intención del planificador, válidamente formalizada en su oportunidad, en cuanto a restringir en las APE la actividad urbana y protegerlas de intervención, en atención a su especial naturaleza y ubicación.*

*Siendo ello así, considerando que conforme con el singularizado artículo 8.3.1.1. en las APE no se encuentra permitido el uso de suelo residencial, y en armonía con lo expresado por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en su informe a esta Contraloría General, no se advierte el sustento jurídico de lo resuelto por esa SEREMI en el*

*apuntado oficio N° 1.405, en orden a que en esos terrenos se permite la construcción de la vivienda del propietario y de sus trabajadores a que alude el nombrado inciso primero del artículo 55”.*

En consecuencia, según este dictamen, respecto del área rural, conforme al artículo 2.1.7. de la OGUC -basado exclusivamente en ese precepto reglamentario- el planificador podría, inclusive, prohibir las construcciones que, expresamente se permiten -por una norma legal- en el artículo 55 inciso primero de la LGUC, lo cual no tiene sentido alguno, ya que las construcciones que expresamente autorizó la ley, no pueden ser desautorizadas por un reglamento. Las construcciones que autorizó la ley (artículo 55) son las siguientes:

- Construcciones que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble,
- Construcciones que fueren necesarias para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores,
- 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.

En definitiva, a través del dictamen impugnado en autos, se le ha prohibido a cualquier propietario de un terreno emplazado en el área rural -independiente que se emplace en el área de preservación ecológica a que alude ese dictamen-, que en la medida en que el instrumento de planificación lo prohíba, no podrá construir edificaciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble -por ejemplo, caballerizas, graneros, silos, entre otros-, ni la vivienda del propietario y de sus trabajadores, ni tampoco la construcción de viviendas sociales con las exigencias previstas en el precepto analizado.

Dicha interpretación pugna, de forma directa, con lo dispuesto en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República y, evidentemente, contra la propia LGUC que ha autorizado **expresamente** al propietario rural a edificar su propio inmueble (y que, en el caso de mi representada, corresponde a una vivienda de un piso de 114,2 m<sup>2</sup>).

Esa interpretación vulnera tanto la garantía formal del derecho de propiedad, pues establece una limitación que no tiene un sustento legal, como el derecho de propiedad en su esencia, en atención a que cercena el derecho del propietario rural que el legislador expresamente estableció.

El inciso primero del artículo 55 de la LGUC no habla de usos de suelo en general, sino que de ciertos tipos de construcciones específicas -construcciones complementarias a la agricultura y la vivienda del propietario-, son los incisos tercero y cuarto del artículo 55 que se refieren a usos de suelo.

Lo anterior, es importante, toda vez que el argumento de la CGR para cercenar el derecho esencial del propietario rural de construir su vivienda es únicamente lo dispuesto en el artículo 2.1.7. N° 3, letra d) de la OGUC, que autoriza al planificador intercomunal a regular los usos de suelo, para efecto de lo dispuesto en el artículo 55, **regulación que NO puede aplicarse a las construcciones que siempre se autoriza levantar, y que se indican en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, sino que se aplica a los incisos tercero y cuarto de dicho artículo 55.**

La construcción de la vivienda del propietario nada tiene que ver con el uso de suelo residencial y menos con la actividad residencial, se trata solo de un tipo de edificación específico y necesario, la vivienda unifamiliar del propietario. El inciso primero del artículo 55 de la LGUC no autoriza el uso de suelo residencial, sino que autoriza la construcción **de una vivienda unifamiliar** y la vivienda de los trabajadores del propietario rural.

No obstante que la CGR pretende fundar su interpretación extrapolando el artículo 34<sup>8</sup> de la LGUC, precepto legal que, hay que ser enfáticos, **no autoriza**

---

<sup>8</sup> Artículo 34°.- Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.

Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación.

La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.

A los referidos planes les corresponde resguardar que la infraestructura pública de escala intercomunal sea aprovechada de manera eficiente y equitativa, mediante disposiciones que

**al planificador a limitar o prohibir las construcciones referidas en el inciso primero del artículo 55**, que siempre se encuentran admitidas.

De hecho, el artículo 34 jamás alude a usos de suelo o a zonificación, como si lo hace el artículo 41 de la LGUC al referirse al ámbito de aplicación del Plan Regulador Comunal.

Por su parte, es necesario recordar que lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC coincide con otros preceptos de esa Ley General, que no fueron analizados por la Contraloría General, esto es, el citado artículo 163<sup>9</sup> de la LGUC, lo que permite reafirmar el derecho esencial del propietario rural de construir su vivienda unifamiliar.

Este precepto se refiere, específicamente a predios agrícolas, que necesariamente, son aquellos ubicados en el área rural y, al igual que lo hace el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, autoriza la construcción de la vivienda propia.

En consecuencia, el dictamen referido, es contrario a derecho, toda vez que, por una parte, establece una limitación no contemplada en la ley y, por otra, afecta el derecho de propiedad en su esencia.

Como si lo anterior fuese poco, el dictamen impugnado en autos, además, infringe el tenor expreso de la LGUC, específicamente sus artículos 55 literalmente señala que se podrá levantar la vivienda del propietario y sus

---

promuevan la integración social y urbana en torno a ejes de transporte público o equipamientos relevantes.

En cumplimiento de lo anterior, los nuevos planes reguladores intercomunales o metropolitanos, o bien sus actualizaciones o modificaciones, podrán establecer incentivos en las normas urbanísticas aplicables en sectores que dichos planes identifiquen como zonas de buena accesibilidad a bienes y servicios públicos urbanos relevantes, condicionando tales incentivos a la incorporación de un porcentaje de viviendas de interés público.

Las disposiciones de los artículos siguientes, referentes al Plan Regulador Intercomunal, regirán igualmente para los Planes Reguladores Metropolitanos.

<sup>9</sup> “La vivienda económica podrá emplazarse en cualquier zona habitacional del área urbana. También podrá emplazarse en sectores rurales, siempre que ellas se destinen a habitaciones que complementen actividades agrícolas, industriales, mineras o pesqueras, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Los propietarios de predios agrícolas requerirán solamente del respectivo permiso municipal para la construcción de su propia vivienda económica” (el énfasis es propio).

trabajadores, además de las construcciones necesarias para la actividad agrícola del inmueble.

## **B. SOBRE LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO.**

### **1. La Nulidad de Derecho Público en el ordenamiento jurídico chileno.**

La Nulidad de Derecho Público (NDP) ha sido definida por la doctrina como un mecanismo jurídico sancionador fundamental del Derecho Público, que consiste en la ineficacia de los actos de los órganos de la Administración del Estado dictados en contravención al principio de juridicidad contemplado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política<sup>10</sup>.

Por su parte, la Excelentísima Corte Suprema también ha conceptualizado a la NDP, señalando que:

*“Esta ha sido conceptuada como la acción que se ejerce para obtener la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunas de las exigencias que el ordenamiento requiere para su existencia y validez. Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento corresponde a la nulidad de derecho público como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.”<sup>11</sup>*

En segundo lugar, existe consenso entre la doctrina en que la acción de NDP en Chile no se encuentra expresamente establecida en el ordenamiento jurídico, sino que, más bien, se desprende de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, por cuya interpretación armónica se deriva el principio de legalidad o de

---

<sup>10</sup> JARA, Jaime (2004). *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*. Editorial LIBROMAR, p. 29.

<sup>11</sup> SCS, considerando Tercero, Rol 1051-2018 de fecha 29 de enero de 2020.

juridicidad de los órganos de la Administración del Estado. Tales disposiciones constitucionales señalan:

*Artículo 6°. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.*

*Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.*

*La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.*

*“Artículo 7°. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

***Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.***

De ese modo, es el inciso final del artículo 7° citado el que establece la anulabilidad de los actos administrativos que no observen el principio de juridicidad, lo que da origen a la acción de NDP.

En ese sentido, careciendo nuestro ordenamiento jurídico de texto expreso sobre los elementos procedimentales de esta acción (requisitos, plazos, competencia, etc.), los autores han señalado que la acción de NDP se ha desarrollado con la doctrina y la jurisprudencia<sup>12</sup>, por lo que los criterios formativos de esta acción han variado con los años. Así, **la doctrina y jurisprudencia se han encargado de ir delimitando los marcos procedimentales sobre los que se fundamenta**

---

<sup>12</sup> FERRADA, Juan Carlos (2020). *Justicia Administrativa*. DER Ediciones, p. 92-93.

**esta acción**, en lo que se refiere a su imprescriptibilidad, la legitimación activa del demandante, el tribunal competente y las causales por las que se puede pedir la nulidad de un acto administrativo.

## **2. Requisitos de procedencia de esta acción.**

Como verá S.S., se satisfacen todos los requisitos para que prospere la acción y sea declarado nulo el dictamen N° E281581, de 25 de noviembre de 2022 emanado de la CGR, puesto que mi representada cuenta con legitimación activa para entablar esta demanda en contra de un acto administrativo que es perfectamente anulable, invocando para ello una causal reconocida por la jurisprudencia y la doctrina (lo que se expondrá más adelante), dentro de plazo y ante el Tribunal de S.S. que es competente para conocer y fallar esta acción.

### **A. Legitimación activa.**

Mi representada es legitimada activo para demandar la nulidad del dictamen N° E281581, por cuanto el contenido y los efectos de aquel acto administrativo afectan severamente la esencia del derecho de propiedad del cual es titular, esto es, el derecho que le otorga expresamente la ley -y sin limitación alguna- a construir su vivienda unifamiliar (una), que en el caso de mi representada, corresponde a una vivienda de un piso, de 114, 2 m<sup>2</sup>, sin agregar la vivienda de sus trabajadores.

Como se aprecia, mi representada obtuvo válidamente un permiso de edificación para construir, en su inmueble su vivienda propia y en virtud de dicha autorización, ejecutó las obras autorizadas en el permiso.

Una vez finalizadas las obras, y tal como lo exige la LGUC en su artículo 144<sup>13</sup>, mi representada solicitó a la DOM la recepción definitiva de las mismas, lo que la habilitaría a habitar su vivienda.

---

<sup>13</sup> Artículo 144.- Terminada una obra o parte de la misma que pueda habilitarse independientemente, el propietario y el arquitecto solicitarán su recepción definitiva por la Dirección de Obras Municipales. Sin perjuicio de las recepciones definitivas parciales, habrá, en todo caso, una recepción definitiva del total de las obras.

A la solicitud de recepción deberá adjuntarse un informe del arquitecto, y del revisor independiente cuando lo hubiere, en que se certifique que las obras se han ejecutado de acuerdo



Sin embargo, la DOM, **en cumplimiento del dictamen cuya nulidad se solicita**, observó dicha solicitud de recepción definitiva de obras, lo que, en definitiva, implica que se rechaza la posibilidad de mi representada de obtener la recepción definitiva de las obras y poder habitar su inmueble.

En esta parte es importante destacar, que las Municipalidades se encuentran, como cualquier otro órgano de la Administración del Estado, obligadas a cumplir con los dictámenes de la Contraloría General de la República -artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades-, por lo tanto, la DOM lo único que ha hecho ha sido cumplir con su obligación de aplicar lo dispuesto en un dictamen que, claramente, es contrario a Derecho.

En ese sentido, no se trata solo de un interés público en la declaración de nulidad del acto administrativo al que le afectan vicios de validez insubsanables, sino que **a mi mandante le asiste la titularidad de un derecho constitucionalmente garantizado** que se ve conculcado en su esencia con la dictación del dictamen N° E281581 de CGR.

Como ya se ha dicho, en este caso en particular, si bien mi representada nada tuvo que ver con la dictación del acto administrativo cuya nulidad se solicita, los efectos de éste la afectan directamente. Es evidente que, si no existiera ese pronunciamiento, mi representada podría haber recibido su vivienda conforme al

---

al permiso aprobado, incluidas sus modificaciones, conforme a lo indicado en el inciso segundo del artículo 119 de esta ley. En caso que la construcción hubiere contado con un inspector técnico de obra (ITO) también deberá acompañarse un informe de dicho profesional, que señale que la obra fue construida conforme a las normas técnicas de construcción aplicables a la ejecución de la obra y al permiso de construcción aprobado, incluidas sus modificaciones.

Conjuntamente con la solicitud de recepción de las edificaciones cuya carga de ocupación sea igual o superior a 100 personas, destinadas a edificaciones colectivas, equipamientos y actividades productivas, se deberá adjuntar copia del plan de emergencia ingresado al Cuerpo de Bomberos respectivo. Dicho plan incluirá las condiciones generales de seguridad, de seguridad contra incendio y de funcionamiento de las instalaciones de emergencia de los edificios en lo relativo a la señalización implementada para las vías de evacuación, así como un plano que incluya dichas vías, la indicación de los grifos, red seca, red inerte, red húmeda, accesos, sistemas de alumbrado, calefacción, los artefactos a gas contemplados y sus requerimientos de ventilación, y otros antecedentes que sea útil conocer en caso de emergencia.

El Director de Obras deberá revisar únicamente el cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables a la obra, conforme al permiso otorgado, y procederá a efectuar la recepción, si fuere procedente.

Lo dispuesto en el artículo 118 será aplicable al caso de las recepciones definitivas parciales o totales.

permiso de edificación que, en su oportunidad, se le otorgó. Antes de la emisión del dictamen, no solo tenía el derecho a construir, sino que tenía, en los hechos, una autorización otorgada válidamente por la DOM para hacerlo y, una vez ejecutada esa construcción, se ve impedida de utilizarlas producto del dictamen.

## **B. Nulidad del dictamen N° E281581 de la CGR:**

El dictamen E281581 de la CGR es perfectamente anulable por medio de la sentencia judicial que dictará S.S., toda vez que se trata de un acto administrativo y, por tanto, no escapa al control de juridicidad por parte de los Tribunales de Justicia.

Esto es así por cuanto la ley N° 19.880 sobre bases generales de los procedimientos administrativos (LBPA) en su artículo 3° es clara al señalar qué se entiende por acto administrativo:

*“Art. 3°. Concepto de Acto administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.*

*Para efectos de esta ley se entenderá 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.*

*Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones. (...)*

***Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias”.***<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A mayor abundamiento, la doctrina está conteste en que el artículo 3° de la LBPA contempla también a los dictámenes de la Contraloría General de la República: “*El dictamen, sin lugar a dudas, es un acto administrativo. Así lo clarificó la Ley N°19.880 cuando consagró una definición amplia de acto en el inciso quinto del artículo 3° dejando atrás la sola idea de acto decisorio.*” DE LA CRUZ, Alicia (2019). *Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?* DER Ediciones, pp. 21-22.

Por último, la doctrina seguida por SOTO KLOSS ha sido categórica en señalar que **todos** los actos emanados de los órganos de la Administración del Estado son susceptibles de ser anulados:

*“Cuando se prescribe en el inciso 3° del artículo 7° de la Constitución que ‘Todo acto’, lo que está ordenando y estableciendo es que ningún acto queda exceptuado de su mandato, sea cual fuere tal acto, ya en la función en que recae, ya en la jerarquía de su autor, ya en su naturaleza específica.*

*En efecto. **Ello rige y es aplicable a todo tipo de función estatal, desde la constituyente pasando por la legislativa y jurisdiccional hasta la administrativa y contralora:** cualquier acto, de cualquiera de dichas funciones, que contravenga el artículo 7° es nulo (...)*”<sup>15</sup>

Asimismo, debe anotarse que la única vía para dejar sin efecto un dictamen de la Contraloría General de la República, es la de la demanda de nulidad que acá se intenta. La legislación no contempla ningún otro mecanismo para dejar sin efecto un dictamen del Ente Contralor.

En consecuencia, el dictamen N° E281581, es susceptible de ser declarado nulo por S.S. (y debe serlo) en virtud de la causal que se desarrollará a continuación.

### **C. Causal invocada: violación de la ley de fondo atinente a la materia.**

Cabe precisar que el desarrollo jurisprudencial sobre la materia ha transitado desde una noción restrictiva de las causales de nulidad que pueden afectar a los actos administrativos hacia una noción más amplia, que comprende que un acto administrativo es anulable, entre otras razones, **cuando viola la ley de fondo atinente a la materia respectiva**, cuestión que es reconocida por la doctrina más reciente.<sup>16</sup>

La jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema sobre el particular, asentada hace ya más de una década, ha reconocido esta causal de NDP en diversas

---

<sup>15</sup> SOTO KLOSS, Eduardo (2012). *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales*. Legal Publishing Chile, p. 517. El destacado es nuestro.

<sup>16</sup> Sobre el particular, DÍAZ, José Manuel (2022). Jurisprudencia reciente de la Corte Suprema sobre la nulidad de Derecho Público. En: *Actualidad Jurídica N°45, Enero de 2022, Universidad del Desarrollo*, pp. 24-27.

sentencias<sup>17</sup>, dentro de las que destacan la de fecha 28 de mayo de 2014 (citada posteriormente en numerosos fallos):

*“Décimo: Que según puede colegirse de lo enunciado en las normas recién citadas, los sentenciadores del grado efectivamente incurrieron en error al estimar que la nulidad de derecho público no puede sustentarse en una errónea aplicación de ley, puesto que como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son: la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, **la violación de la ley de fondo atinente a la materia** y la desviación de poder. De esta manera, conforme con los antecedentes consignados en los fundamentos anteriores de este fallo, **es incuestionable que de las irregularidades recién enumeradas que afectan al acto administrativo, la alegada en este proceso es aquella referida a la violación de ley; vicio que se configura cuando, entre otras hipótesis, el contenido del acto impugnado no concuerda con aquél que se ha previsto por la ley en cuya virtud se ha dictado**”<sup>18</sup>*

Con fecha reciente, la Excma. Corte Suprema reiteró tal criterio por sentencia de fecha 3 de noviembre de 2021:

*“Décimo: Que, de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte - y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación - la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su ineficacia, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma,*

---

<sup>17</sup> A modo referencial, este criterio ha sido reiterado por la Corte Suprema en sentencias: Rol 2662-2016 de 24 de noviembre de 2016; Rol 99.899-2016 de 23 de octubre de 2017; Rol 82.459-2016 de 27 de diciembre de 2017; Rol 15.073-2019 de 19 de mayo de 2020; Rol 5099-2021 de 27 de septiembre de 2021; Rol 27.141-2021 de 18 de octubre de 2021.

<sup>18</sup> SCS 17.285-2013. El destacado es propio.

*desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y el objeto, como violación de la ley de fondo aplicable”.*<sup>19</sup>

En nuestro medio, se ha señalado que la violación de la ley en que puede incurrir el acto administrativo es aquella que:

*“Se refiere a la legalidad interna del acto administrativo y queda configurada en todos los casos en que la decisión administrativa es contraria a Derecho, esto es, cuando vulnera el ordenamiento jurídico en sentido amplio.*

*(...) Por ello y al margen de las causales ya examinadas, un acto administrativo inválido por violación de ley es aquel **cuyo objeto o contenido está en contradicción con las normas jurídicas a las cuales debía conformarse**. Es una violación de ley de fondo. (...)*

*Esta causal no se encuentra contenida en el artículo 7º de la Carta Política. Por el contrario, se halla reconocida más bien en la obligación que el constituyente impone a los órganos del Estado de ‘someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas en su conformidad’ (artículo 6º, inciso 1º, CPR), precepto cuya infracción genera las sanciones y responsabilidades que fija el legislador, entre las cuales estará la ineficacia o nulidad de la norma irregular. Lo dicho avala la idea de que no sólo la vulneración de la ley en sentido formal se inscribe en este vicio. Podrá abarcar también la violación de la Ley Fundamental y de las normas “dictadas en su conformidad”, esto es, de las normas de rango sublegal que integran igualmente el ordenamiento jurídico.*

*La violación de ley o ilegalidad en sentido general puede referirse, entre otras situaciones, (1) al objeto del acto administrativo respectivo, es decir a la concreta declaración obligatoria en que el acto consiste; o bien, (2) al motivo del acto, es decir, el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que lo justifican. **En este***

---

<sup>19</sup> SCS 112.480-2020. El destacado es propio.

***segundo caso, la ilegalidad se justificará en una errada o falsa aplicación de la norma jurídica, ya sea imputable a error en el sentido o alcance de la norma (error de derecho), o bien al error en la naturaleza, existencia o calificación jurídica de los elementos fácticos que motivan la decisión administrativa (error de hecho)."***<sup>20</sup>

Pues bien, habiendo delimitado la causal precisa que irroga el vicio de validez del dictamen N° E281581, de fecha 25 de noviembre de 2022 de la CGR, y dado que, en la especie, la CGR efectivamente efectuó una errada interpretación de la ley que ha tenido efectos generales para los órganos de la Administración del Estado, a continuación, se explicará cómo es que dicho acto administrativo ha violado la ley de fondo atinente a la materia.

#### **INFRACCIÓN GRAVE DE LA LEY DEL FONDO APLICABLE.**

No existe ninguna duda que la CGR tiene la facultad de emitir dictámenes, cuestión que se encuentra consagrada tanto en la Constitución Política -al conferirle el control de legalidad de los actos de la administración-, como en los artículos 10 y 6° de la Ley N° 10.336, en relación con los artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695.

Así, la Contraloría realiza un control jurídico mediante la emisión de dictámenes que, cuando inciden en las materias administrativas que específicamente señala el artículo 6° de su ley orgánica, constituyen la jurisprudencia administrativa y, por ende, tienen carácter vinculante para la Administración, conforme el artículo 5 de Ley N° 10.336.

**Pues bien, en el presente caso, no se objeta la facultad de la Contraloría de emitir pronunciamientos vinculantes para la Administración del Estado, sino que se cuestiona la circunstancia de que un dictamen emitido en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, infringió la ley de fondo, esto es la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuestión**

---

<sup>20</sup> JARA, Jaime (2004). *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*. Editorial LIBROMAR, pp. 230-232. El destacado es nuestro.

**que le ha generado a mi representada graves perjuicios y la conculcación de un derecho, pues la DOM se ha negado -en cumplimiento del dictamen cuya nulidad se requiere- a aprobar la recepción definitiva de su vivienda, que contaba con permiso de edificación.**

Como se aprecia, un órgano del Estado, aun estando en el marco de sus atribuciones, puede efectuar, en este caso, una interpretación que sea objeto de nulidad, por infringir la Ley de fondo. El solo hecho que un órgano de la Administración del Estado actúe en el marco de sus atribuciones, no lo exonera de ejercer esa atribución, conforme a Derecho, lo que no ha acontecido en la especie, pues la Contraloría emitió un dictamen con infracción grave a la Ley de fondo y que, a juicio de esta parte, además, infringe el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 de nuestra Constitución.

**1. De la infracción del Derecho de Propiedad.**

Como ya sindicó precedentemente, el derecho de propiedad consagrado en la Constitución tiene una doble protección, la reserva de ley y la protección del derecho en su esencia.

Pues bien, el dictamen cuya nulidad se requiere vulnera esta doble garantía.

**En primer término, la ley no ha facultado al planificador a prohibir la construcción de la vivienda del propietario rural.**

**De hecho, ni siquiera el artículo 2.1.7. de la OGUC autoriza al planificador a prohibir o limitar la construcción de la vivienda del propietario en el área rural, únicamente autoriza a regular los usos de suelo detallados en los incisos tercero y cuarto del citado artículo 55 de la LGUC.**

**En segundo término, el dictamen referido afecta el derecho del propietario rural en su esencia, toda vez que, por medio de una interpretación errada, pretende cercenar un derecho que el legislador ha establecido como esencial, el derecho del propietario rural a edificar su propia vivienda.**

En consecuencia, el dictamen que se impugna constituye una interpretación que no solo no se ajusta a la Ley de fondo -la LGUC-, sino que vulnera el derecho de

propiedad garantizado en nuestra Constitución, al no respetar la reserva legal, ni el derecho en su esencia.

2. De la infracción al artículo 55, artículo 116 y artículo 163 de la LGUC.

El dictamen impugnado infringe no solo el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, sino que también el inciso tercero del artículo 116 y el artículo 163 de la LGUC, al prohibir la vivienda del propietario en virtud de lo indicado por el planificador.

Como se mencionó anteriormente, con fecha 25 de noviembre de 2022, a petición de un particular, la CGR emite el dictamen N° E281851 que motiva el presente libelo pues es en virtud de éste que mi representada se ha visto impedida -incluso, de obtener una autorización para la construcción de su vivienda unifamiliar en el área rural. En el caso de mi representada, el dictamen impidió la recepción de su vivienda y con ello, la posibilidad de usarla.

El inciso primero del artículo 55 es claro en establecer una **prohibición general** de edificación, ya que impide:

- Abrir calles,
- Subdividir para formar poblaciones,
- Levantar construcciones.

En consecuencia, ha sido la ley la que, conforme lo autoriza la Constitución, ha limitado el derecho de propiedad, pero a reglón seguido, efectúa una autorización si bien limitada, también de carácter general, que se enmarca únicamente en permitir levantar ciertas construcciones, a saber, “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”.



Nótese, que dicho artículo emplea la expresión “salvo”, que conforme la segunda acepción contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se define como “2. adj. **Exceptuado, omitido**”.

**En consecuencia, del simple tenor literal del artículo 55 inciso primero de la LGUC, se advierte que están prohibidas en el área rural, todo tipo de construcciones, con excepción, en el presente caso, la vivienda del propietario.**

**Enseguida, es importante destacar que el dictamen que se impugna omite transcribir, y también interpretar, los incisos tercero y cuarto del artículo 55 de la LGUC, que señalan, lo siguiente:**

*“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.*

*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”.*

Como se aprecia de lo anterior, el inciso primero del artículo 55 establece un regulación específica, una prohibición general y una autorización, también general, pero de carácter limitado: permite levantar solo algún tipo de construcciones.

Por su parte, el inciso tercero del artículo 55 de la LGUC permite la subdivisión y urbanización de terrenos en el área rural, mediante la obtención de informes favorables en forma previa y el inciso cuarto permite, también levantar cierto tipo de construcciones, en la medida de que se cuente con cierto tipo de autorizaciones previas.

Así lo ha señalado la propia CGR en el dictamen N° 11.402, de 2017, que consigna lo siguiente:

*“Como es posible advertir de la normativa reseñada, en el área rural no se permite la subdivisión de terrenos o la construcción de edificaciones, con las salvedades detalladas en su inciso primero - entre ellas las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble- y, en caso de ser alguna de las actividades pormenorizadas en los reseñados incisos tercero y cuarto del artículo 55, solo en la medida de que se cuente con las autorizaciones e informes favorables que se describen en aquellos”.*

**En consecuencia, la regulación del artículo 55 es clara, correspondiendo al planificador la regulación de los usos de suelo para efectos de lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC, únicamente para el régimen “autorizatorio”, regulado en los incisos terceros y cuarto, pero no para el inciso primero que establece una prohibición y una autorización generales de levantar solo 3 tipos de construcciones.**

En definitiva, ese derecho es de la esencia de la propiedad rural y se encuentra expresamente consagrado en la ley, siempre se podrá edificar ese tipo de construcciones, mientras que aquellas cuyos usos de suelo están especificados en los incisos tercero y cuarto, únicamente podrán levantarse en la medida de que se encuentren autorizadas por el instrumento de planificación territorial y que se obtengan las autorizaciones pertinentes.

Sostener, como lo hace la Contraloría, que la aplicación del inciso primero del artículo 55 de la LGUC no *“puede prescindir de la regulación territorial vigente”*, puesto que *“ello implicaría la vulneración de los referidos artículo 34 y 2.1.7., privando de efectos reales la planificación intercomunal que se ha previsto respecto de diversas zonas rurales de las principales ciudades del país”*, **implica supeditar una autorización legal expresa -esto es, construir la vivienda del propietario en el área rural- a lo que pueda establecer una norma de menor jerarquía, como lo es un Instrumento de Planificación Territorial. Atribución que, por cierto, la LGUC tampoco le ha entregado al planificador.**

**De esta forma, siguiendo el errado criterio de la Contraloría, el planificador podría hacer cualquier cosa, incluso en vulneración de ley expresa (tal como ocurre en este caso).** Por ejemplo, el planificador podría decidir no aplicar la prohibición general de apertura de calles, de subdividir para formar poblaciones o de levantar construcciones. Inclusive, podría solo admitir abrir calles, o solo permitir la subdivisión o solo levantar cualquier tipo de construcción.

**A la CGR le corresponde interpretar la ley, no dictaminar en contra su tenor literal. El artículo 55 de la LGUC es claro en señalar que siempre el propietario podrá construir su vivienda, tenor que la Contraloría, ilegalmente, desatiende.**

Con todo, es importante destacar, como ya se dijo, que tanto la LGUC como la OGUC contiene una serie de normas que, al igual que lo prevé el inciso primero del artículo 55, **no pueden ser reguladas por el planificador**, preceptos que, convenientemente, no fueron analizados en el dictamen por el que se recurre.

En ese sentido, el citado artículo 163 de la LGUC siempre autoriza a los **propietarios de predios agrícolas a construir su vivienda**, sin la necesidad de contar con informes favorables de aquellos regulados en el inciso tercero y cuarto del artículo 55 de la misma ley.

En un sentido similar, el inciso tercero del artículo 116 de la LGUC, introducido por la Ley N° 20.943, señala, textualmente, que en el área rural se entenderán **siempre admitidas** las construcciones destinadas a equipamientos de salud,

educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, en los siguientes términos:

**El dictamen nada señala respecto de este precepto legal, el que, de su tenor literal, siempre autoriza cierto tipo de construcciones en el área rural, independiente de lo que establezca o no el planificador, en la medida que obtenga las autorizaciones que ahí se indican.**

Cabe señalar que la Historia Fidedigna de la aludida Ley N° 20.943, se refiere a esta modificación a la LGUC, en los siguientes términos:

- *Página 9: “Este artículo 55 se aplica cuando se van a construir, sobre todo, viviendas sociales en terrenos que están fuera del área urbana de las ciudades, que no cuentan con condiciones de uso de suelo, por lo cual se requieren informes favorables de la Seremi de Vivienda y Urbanismo respectiva y del Servicio Agrícola y Ganadero en su caso, previos al otorgamiento del permiso de la Dirección de Obras Municipales.*

*El problema es que la LGUC, en su artículo 116, no detalla la excepción a los permisos de obra para las construcciones efectuadas fuera de los límites urbanos. Luego, el propósito del proyecto es evitar arbitrariedades en la aplicación de dicha ley, para lo cual se propone modificar el artículo 116, haciendo una remisión expresa al artículo 55 (Boletín N° 10.059-14).*

- *Página 17 y siguiente: “y que fuera de los límites urbanos se entenderá siempre autorizada la construcción de postas rurales, escuelas y cuarteles de policía y de bomberos, como complemento de los conjuntos habitacionales que allí se emplacen. Esto último, para resolver el conflicto creado por algunas interpretaciones hechas por la Contraloría General de la República en el sentido de que este tipo de proyectos no pueden ejecutarse en áreas rurales por no estar contemplados en los planes reguladores intercomunales.*

*La Ministra de Vivienda y Urbanismo se manifestó plenamente de acuerdo con la indicación parlamentaria, dado que esa Cartera está teniendo muchos problemas desde que la ley permite construir viviendas*

*sociales en zonas rurales, pero no equipamiento sanitario o educacional, lo cual impide que las personas puedan vivir adecuadamente en ellas”.*

Como se aprecia de lo anterior, si bien este tipo de construcciones queda sujeta a la autorización de la SEREMI, **siempre se encuentra admitida en el área rural**, independiente de lo que establezca el planificador.

En otro orden de ideas, debe recordarse que la Contraloría para justificar que el planificador podría prohibir en el área rural las construcciones a que alude el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, lo hace en virtud de lo previsto en el artículo 34 de la LGUC y artículo 2.1.7. de la OGUC.

Al respecto, es menester recordar que el artículo 34<sup>21</sup> de la LGUC, en ninguna parte autoriza al planificador a prohibir las construcciones que siempre se encuentran admitidas en el área rural y tampoco lo faculta para regular, en términos generales, los usos de suelo en el área rural. **En consecuencia, este artículo de la LGUC no es aquel que habilita al planificador a prohibir el derecho consagrado en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC.**

Con todo, el artículo 2.1.7. de la OGUC, prevé, que *“La Planificación Urbana Intercomunal regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de*

---

<sup>21</sup> Artículo 34°.- Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.

Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación.

La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente y para resguardar y promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.

A los referidos planes les corresponde resguardar que la infraestructura pública de escala intercomunal sea aprovechada de manera eficiente y equitativa, mediante disposiciones que promuevan la integración social y urbana en torno a ejes de transporte público o equipamientos relevantes.

En cumplimiento de lo anterior, los nuevos planes reguladores intercomunales o metropolitanos, o bien sus actualizaciones o modificaciones, podrán establecer incentivos en las normas urbanísticas aplicables en sectores que dichos planes identifiquen como zonas de buena accesibilidad a bienes y servicios públicos urbanos relevantes, condicionando tales incentivos a la incorporación de un porcentaje de viviendas de interés público.

Las disposiciones de los artículos siguientes, referentes al Plan Regulador Intercomunal, regirán igualmente para los Planes Reguladores Metropolitanos.

*diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal” y que, en su N° 3, respecto del área rural indica en la letra d) que corresponde a dicho instrumento de planificación territorial:*

*“Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.*

**Como se ha dicho insistentemente, la OGUC no se refiere a las construcciones a que alude el inciso primero del artículo 55, sino que únicamente a los usos de suelo, que son aquellos señalados taxativamente en los incisos tercero<sup>22</sup> y cuarto<sup>23</sup> del artículo 55.**

Así las cosas, e independiente del tenor literal del artículo 2.1.7. de la OGUC -el que nada dice de las construcciones referidas en el inciso primero del artículo 55-, no es posible sostener que, en virtud de la Ordenanza General, el planificador se encuentre autorizado a limitar el derecho consagrado en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC, por el cual se permite levantar, en el área rural, la vivienda del propietario, derecho que la LGUC ha configurado como de la esencia del propietario rural al declararlo expresamente en ese inciso primero.

Además, en ningún caso el artículo 2.1.7. de la OGUC se refiere a lo dispuesto en el artículo 116 y 163 de la LGUC, de modo tal que dicho precepto, tampoco puede alcanzar esas autorizaciones legales.

En esos términos, se aprecia que la interpretación efectuada por la CGR es a todas luces extensiva -se pretende indicar que se basa en una norma de rango legal, cuando no es así, se interpreta una norma legal en contravención a su tenor literal, al igual que se hace respecto de una norma de carácter reglamentario- no obstante que la autorización establecida en el inciso primero

---

<sup>22</sup> Inciso tercero: *“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”,*

<sup>23</sup> Inciso cuarto: *“las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones”,*

del artículo 55 es de carácter expreso y, por lo tanto, no puede cercenarse en base a una interpretación como la que la CGR efectúa.

Así las cosas, es posible sostener que el dictamen infringe lo dispuesto en las preceptivas de la Ley General indicadas, toda vez que el planificador -como pretende señalarlo la Contraloría- jamás podrá prohibir lo que expresamente ha permitido el legislador, y por ello el dictamen de la CGR se encuentra viciado.

### 3. De los efectos de la emisión del dictamen contrario a la ley de fondo.

Tanto la CGR como la DDU han sido consistentes y enfáticas en señalar que el inciso primero del artículo 55 de la LGUC contiene una prohibición general de construir en el área rural, con las salvedades que se indican en ese inciso, entre estas, la posibilidad que tiene el propietario de construir su vivienda.

Asimismo, la CGR y la DDU han indicado que lo dispuesto en el artículo 2.1.7. de la OGUC, respecto de la posibilidad que tiene el planificador de regular los usos de suelo para efectos del artículo 55 de la LGUC, **solo se circunscribe a aquellos descritos en los incisos tercero y cuarto del artículo 55 de la LGUC** y no al inciso primero de ese precepto.

Sin embargo, **en una interpretación forzada, y con ocasión de construcciones en APE del PRMS, la CGR modificó su criterio histórico, prohibiendo la construcción de la vivienda del propietario en toda el área rural, si de cualquier disposición o antecedente del Plan Regulador Intercomunal pertinente aparece algún indicio de que dicho tipo de construcciones se encuentran prohibidas.**

En definitiva, ese dictamen no solo afecta y alcanza al terreno de mi representada, sino que a todos los propietarios de terrenos que se emplazan en las áreas rurales de Chile.

Cabe hacer presente que, según lo informado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en <https://ide.minvu.cl/pages/descargas>, las regiones que cuentan con Planes Reguladores Intercomunales son:

- Región de Antofagasta

- Región de Atacama
- Región de Coquimbo
- Región de Valparaíso
- Región Metropolitana
- Región del Libertador Bernardo O'Higgins
- Región del Biobío
- Región de la Araucanía

En consecuencia, si bien el dictamen pretende circunscribirse en el PRMS, en los hechos y en el Derecho, el nuevo criterio -ilegal y en contravención a la ley de fondo-, tiene impacto en todo el país, generando la imposibilidad de miles de personas de construir su vivienda en el área rural, si es que, así se desprende de cualquier antecedente del Instrumento de Planificación Intercomunal.

Así, la nueva interpretación, por cierto, perturba flagrantemente el derecho de propiedad de mi representada, como el de una cantidad de indeterminada de personas que, de la noche a la mañana, y por medio de una interpretación forzada, antojadiza y viciada, se pretende prohibir el derecho más esencial de toda persona titular de dominio que es poder construir su vivienda propia en su terreno.

**En virtud de lo anterior, tanto del tenor literal del inciso primero del artículo 55 de la LGUC, de los demás preceptos de la LGUC citados -artículo 116 inciso tercero y 163-, de los dictámenes de la CGR y de las Circulares de la DDU, se aprecia que el planificador no puede prohibir la vivienda del propietario, pues esta siempre se encuentra admitida en el área rural.**

En consecuencia, y como ya se ha explicado latamente, el dictamen impugnado, sin lugar a duda infringe la ley de fondo al cercenar el derecho de propiedad del propietario rural, sin que dicha limitación o prohibición tenga un sustento legal y **en directa contravención a lo previsto por el legislador, que elevó el derecho del propietario a construir su propia vivienda, con carácter esencial.**



**EL PROPIETARIO DE UN INMUEBLE EMPLAZADO EN EL ÁREA RURAL TIENE EL DERECHO DE CONSTRUIR SU VIVIENDA, SIN QUE LA CONTRALORÍA, CON SU INTERPRETACIÓN, PUEDA PROHIBIR ESE DERECHO.**

**POR TANTO**, en mérito de lo expuesto y disposiciones legales invocadas, en especial, artículos 6°, 7° y 38 de la Constitución Política de la República y los artículos 253 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y demás normas legales aplicables,

**SÍRVASE S.S.**, tener por deducida en tiempo y forma, demanda de nulidad derecho público en contra de la Contraloría General de la República, representada legalmente por el Sr. Jorge Bermúdez Soto, ambos ya individualizados, someterla a tramitación, acogerla íntegramente y en definitiva declarar que el acto administrativo dictamen N° E281581, de fecha 25 de noviembre de 2022, es nulo, por contravenir lo preceptuado en la Constitución Política de la República y las demás normas legales citadas, dejándolo sin efecto, con costas.

**PRIMER OTROSÍ:** Solicito a S.S. tener por acompañados los siguientes documentos, con citación:

1. Mandato Judicial, de fecha 10 de febrero de 2023, suscrito ante la Notario Público Rose Marie Zapag Aliaga, de la Primera Notaria de Colina, Repertorio N° 124/2023.
2. Contrato de Compraventa suscrito ante el Notario Público don Germán Rosseau Del Río, Repertorio N° 10037-2014, de la Vigésimo Segunda Notaria de Santiago.
3. Inscripción de fojas 74265 número 112269 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2014, del Conservador de Bienes Raíces de Santiago.
4. Acta de Observaciones de fecha 5 de diciembre de 2022, a la solicitud de recepción definitiva del inmueble que indica.
5. Dictamen N° E281581, de fecha 25 de noviembre de 2022, de la Contraloría General de la República.

**POR TANTO;**

**SOLICITO A S.S.**, se tengan por acompañados los documentos, con citación.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Sírvasse S.S. tener por acreditada mi personería para actuar en representación de doña Verónica Cuadra Lefenda con copia de escritura pública de mandato judicial de fecha 10 de febrero de 2023, suscrito ante la Notario Público Suplente de la Primera Notaría de Colina, doña Rose Marie Zapag Aliaga, Repertorio N°146/2023.

**POR TANTO;**

**SOLICITO A S.S.**, se tenga presente.

**TERCER OTROSÍ:** Vengo en solicitar a S.S. se sirva tener presente que en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, vengo en asumir el patrocinio y poder en estos autos, fijando como domicilio para estos efectos Kennedy 5488, Torre Norte, oficina 1003, comuna de Vitacura, Santiago, Región Metropolitana. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 y del artículo 254 N°2, ambos del Código de Procedimiento Civil, señalo el siguiente correo electrónico: [fholmes@holmesycia.cl](mailto:fholmes@holmesycia.cl).

**POR TANTO;**

**SOLICITO A S.S.**, se tenga presente.