

Santiago, 28 de noviembre de 2021

Señor
Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República
Presente

MAT.: Denuncia interpretación irregular de la normativa urbanística en áreas rurales y solicita pronunciamiento sobre el sentido del artículo 55 de la LGUC para el caso de la construcción de viviendas en dichas áreas.

Hemos denunciado ante Ud. las actuaciones de la División de Desarrollo Urbano y distintas Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (Seremi) referidas a la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en particular, en lo que atañe a la construcción de viviendas en el área rural y consideramos que, en cierta medida, sus pronunciamientos han dejado a criterio de las autoridades de turno materias que tienen injerencia gravitante en importantes negocios inmobiliarios irregulares, con nefastas consecuencias como se explica a continuación.

Recientemente hemos tomado conocimiento del oficio Ord. N° 1.405/2021 de la Seremi Metropolitana, que se adjunta, donde utilizando la atribución del artículo 4° de la LGUC ese organismo público, a sabiendas, incumplió la jurisprudencia de la Contraloría que al menos desde 2007 ha señalado que en áreas rurales reguladas por un plan intercomunal o metropolitano deben respetarse los usos de suelo permitidos por dichos instrumentos de planificación territorial al momento de aplicar el artículo 55 de la LGUC.

El oficio objetado trata sobre predios rurales resultantes de una subdivisión irregular en el Área de Preservación Ecológica (APE) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), donde no se permite el

tipo de uso de suelo residencial según el artículo 8.3.1.1 de ese instrumento de planificación territorial.

Pero el oficio señala que como esa subdivisión no fue invalidada dentro del plazo de dos años, a pesar de lo instruido en su momento por la Contraloría, ésta *“se encuentra plenamente vigente, y el propietario de los mismos puede acogerse a lo señalado en el 1º inciso del artículo 55 de la LGUC indicado en el punto 1 anterior, para solicitar directamente a esa DOM los permisos para la construcción de su vivienda y la de sus trabajadores”*.

La Seremi Metropolitana tiene incluso la osadía de citar el dictamen N° 39.766/2020 como argumento de se pronunciamiento, cuya copia fue enviada a esa misma seremi, sin mencionar la parte que trata sobre la aplicación del artículo 55 de la LGUC en las APE y que por lo demás es consistente con la jurisprudencia de la Contraloría que data de al menos 2007:

Del mismo modo, esta Entidad de Fiscalización ha sostenido, entre otros, en el dictamen N° 21.388, de 2017, que el apuntado artículo 55 y su reglamentación -aludiendo al N° 4 del artículo 2.1.19. de la OGUC-, establecen un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular para que se otorgue por parte de la pertinente Dirección de Obras Municipales el permiso para construir en el área rural cuya aplicación no puede desconocer la existencia de una potestad planificadora fuera de los límites urbanos, que según el artículo 34 de la LGUC, es ejercida a través del atingente Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano.

Ello supone, como se manifestó en dicha jurisprudencia, la necesaria consideración, por parte de la autoridad competente, de los usos de suelo que contemplan los instrumentos de planificación territorial, para los efectos señalados en el mencionado artículo.

Siendo ello así, solo cabe anotar que corresponde que la Dirección de Obras Municipales pondere las solicitudes de permiso que se formulen en relación con dichas zonas, conforme al ordenamiento aplicable.

Con todo, es dable consignar que en armonía con lo expresado en el dictamen N° 10.290, de 2020, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo se les ha asignado -de acuerdo con la normativa citada en ese pronunciamiento, entre ella, el enunciado inciso segundo del artículo 55 de la LGUC- el deber de cautelar que no se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, por lo que esa repartición debe adoptar las providencias que resulten pertinentes para efectos de cumplir con la función que le ha sido atribuida.

Queda en evidencia un actuar contrario al principio de probidad en esa Seremi Metropolitana, que se inició en administraciones pasadas y tiene como objetivo final la comercialización de terrenos rurales, colocados bajo protección oficial, para conformar diversos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal en las comunas de Colina y Lo Barnechea.

En mérito de estos antecedentes solicito que tenga a bien analizar la juridicidad del oficio Ord. N° 1.405/2021 y de otros similares que haya emitido la Seremi Metropolitana para áreas reguladas por el PRMS, que no son de público conocimiento, y que según ese análisis se tomen las medidas que en derecho correspondan considerando el artículo 53 de la ley N° 19.880.

En relación con lo anterior, y a propósito de un reportaje transmitido por televisión, informo a Ud. que con fecha 23 de noviembre solicitamos a la Directora de Obras Municipales de Colina que iniciara el procedimiento de invalidación de los permisos de edificación y las eventuales recepciones definitivas de viviendas autorizadas en el APE de Colina, se adjunta copia para vuestro conocimiento. Ud. podrá verificar que esa directora utilizó como argumento para entregar esos permisos lo mismo que indica el oficio Ord. N° 1.405/2021 y en consecuencia esa autoridad municipal podría rechazar nuestra solicitud de invalidación usando como justificación la instrucción de la Seremi Metropolitana, de ahí la gravedad de lo que denunciamos en esta presentación.

Pido también que tenga a bien analizar el actuar de los funcionarios

responsables del oficio objetado pues los mismos tienen responsabilidad en una serie de actuaciones contrarias a derecho donde han ignorado sistemáticamente dictámenes de la Contraloría para favorecer intereses particulares. Solo a modo de ejemplo podemos mencionar pronunciamientos previos sobre las APE, la modificación MPRMS-124 asociada al Hospital Zona Norte, la eliminación de áreas de riesgo del PRMS mediante el artículo 2.1.17 de la OGUC y la no consideración de la vigencia de las declaratorias de utilidad pública de parques metropolitanos restablecidas por el artículo transitorio de la ley N° 20.791.

Finalmente, solicitamos su pronunciamiento jurídico para que a través de un dictamen suficientemente explícito se instruya sobre la armónica interpretación del artículo 55 de la LGUC en lo que atañe a la construcción de viviendas tanto en áreas rurales reguladas por un plan regulador intercomunal o metropolitano como en áreas rurales que no cuenten con dicho instrumento de planificación territorial.

Según nuestro parecer, para el caso de áreas rurales reguladas por un plan regulador intercomunal o metropolitano es necesario utilizar un lenguaje claro para transmitir lo ya dictaminado puesto que el oficio Ord. N° 1.405/2021 es un ejemplo de que profesionales, supuestamente competentes, hasta la fecha no han comprendido lo indicado por la Contraloría desde 2007.

Para el caso de áreas rurales sin un plan regulador intercomunal o metropolitano es necesario que la Contraloría haga una interpretación armónica que considere la normativa que rige en materia de loteos de terrenos sin urbanizar, consignada en los artículos 136 y 138 de la LGUC, y 2° y 3° del Decreto Ley N° 3.516/1980.

En efecto, la Corte Suprema en su fallo rol N° 43.910-2020, que se adjunta, señaló:

En este sentido, el mérito de los antecedentes da cuenta de una afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sufrida por los recurrentes, quienes han visto modificado el entorno donde viven – una zona de interés

silvoagropecuario – por la existencia de loteos irregulares que dividen los terrenos en porciones menores a aquellas permitidas por la normativa vigente, con el objeto de emplazar construcciones destinadas a la habitación, lo cual trae como consecuencia la necesidad de servicios básicos y equipamiento de los cuales el sector no dispone, en razón de su destino, como también la construcción de caminos que pasan por bosque nativo, provocando la generación de núcleos habitacionales en sectores que carecen de urbanización y, por tanto, de los elementos esenciales para su habitabilidad.

Todo lo anterior ha sido constatado por las autoridades competentes, conforme lo señala cada una de ellas en los informes evacuados en la presente causa.

Y luego, la Corte Suprema mencionó en su fallo:

Por otro lado, el Decreto Ley N°3.516 de 1980, contiene los lineamientos generales de aquel tratamiento que el legislador ha pretendido dar a los inmuebles rurales, en tanto éstos no admiten subdivisiones en porciones menores a aquellas que permitan su uso adecuado, conforme a su destino y, en ese mismo espíritu, su artículo 2° dispone: “Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aún bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”. Además, el inciso final de su artículo 1° preceptúa: “Los notarios públicos no autorizarán las escrituras públicas de enajenación ni los Conservadores de Bienes Raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente decreto ley”.

Vale destacar que la Corte Suprema en su sentencia utiliza el artículo 55 de la LGUC, pero solamente para referirse a que las Seremi de Vivienda y Urbanismo deben 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.

Cuando se venden terrenos rurales sin urbanizar para que, evidentemente, los futuros propietarios construyan viviendas, se incumplen, además, los artículos 136 y 138 de la LGUC, conducta que tiene asociada penas de presidio para los respectivos gestores inmobiliarios, delito que hasta la fecha no ha sido denunciado ante el Ministerio Público por los funcionarios que han tomado conocimiento de esas situaciones, como lo obliga el literal k) del artículo 61 de la ley N° 18.834.

No cabe sino concluir, a nuestro juicio, que para el caso de áreas rurales que carezcan de un plan regulador intercomunal o metropolitano, el artículo 55 de la LGUC permite la construcción de la vivienda del propietario del predio exclusivamente para el caso en que éste tenga como destino actividades agrícolas, que son intensivas en el uso de mano de obra y que por ende justifican la posibilidad de construir, también, la vivienda de sus trabajadores en el mismo terreno.

Se despide atentamente,



Patricio Herman Pacheco
Fundación Defendamos la Ciudad



**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO URBANO
E INFRAESTRUCTURA**

Equipo de Planificación (EPL)

Interno N° 1825

Ingreso N° 0300126 de fecha 22.01.2014

Ingreso N° 0301336 de fecha 03.08.2020

Ingreso N° 0301590 de fecha 08.09.2020

ORD. N° 1405 04.05.2021

ANT.:

1. Oficio Ord. N° 952 de fecha 06.03.2014. Informa cumplimiento superficie de subdivisión predial mínima predios indicados.
2. Su presentación de fecha 28.07.2020.
3. Oficio Ord. N° 2541 de 25.08.2020. Responde a presentación del antecedente 2.
4. Su presentación de fecha 04.09.2020.

MAT.: **COLINA:** Art. 4° LGUC y 8.3.1.1 PRMS. Responde a solicitud de pronunciamiento respecto de construcción de vivienda del propietario y de sus trabajadores en predio emplazado en Área de preservación Ecológica del PRMS.

SANTIAGO,

DE: SECRETARIO MINISTERIAL METROPOLITANO DE VIVIENDA Y URBANISMO

A: SR. DOMINGO UNDURRAGA JULIO

Se ha recibido su presentación del antecedente a través del cual, en representación de la empresa Inmobiliaria e Inversiones La Cumbre Oriente Spa, solicita a esta Secretaría nuestro pronunciamiento respecto de la legalidad de construir la vivienda del propietario y de sus trabajadores en predios emplazados en el territorio regulado por el Área de Preservación Ecológica normada en el artículo 8.3.1.1 de la ordenanza del PRMS. Lo anterior, debido a que aun cuando esta Secretaría ya se ha pronunciado anteriormente a través de nuestro Oficio Ord. del antecedente 3, la Directora de Obras Municipales de la comuna de Colina, le habría informado que *“a su juicio el Ord., antes indicado, no le permite concluir que en las Áreas de Preservación Ecológica los propietarios de predios podrían construir su vivienda y la de sus trabajadores, porque no se señala expresamente en el oficio que el artículo 8.1.3 del PRMS no impida dichas construcciones”*.

Por lo anterior, el particular solicita que esta Secretaría informe positivamente que *“el artículo 8.1.3 del PRMS no prohíbe la construcción de las viviendas del propietario y sus trabajadores en áreas de preservación ecológica, independiente de la fecha en que fue subdividido e inscrito el predio respectivo”*.

Al respecto, considerando especialmente lo instruido por la División de Desarrollo Urbano del MINVU (DDU) en la Circular Ord. 12 de fecha 18.01.2021, **DDU 455**, informo a usted lo siguiente:

1. Que, respecto a las construcciones en el área rural, independiente de que éstas se emplacen en el Área de Preservación Ecológica del PRMS o en cualquier otra zona regulada por dicho Instrumento de Planificación Territorial (IPT), esa DOM deberá ajustarse a lo señalado en el **inciso primero del artículo 55 de la LGUC**, donde se prescribe que sin perjuicio de que fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, sí se permite excepcionalmente la realización de determinadas construcciones, dentro de las que se encuentra las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, entre otras.
2. Que, como ha sido ratificado mediante la reciente Circular **DDU 455** en esta materia, de acuerdo a lo instruido por la División de Desarrollo Urbano en su Circulares DDU 219 y DDU 420, esta Secretaría Ministerial entiende que lo señalado sobre las viviendas en el artículo 8.1.3 de la ordenanza del PRMS, ha sido derogado tácitamente, puesto que no está dentro del ámbito propio de atribuciones de los Planes Intercomunales o Metropolitanos establecer en el área rural el número máximo de viviendas, su superficie o sus características.
3. Que, en ese sentido y atendido a lo dispuesto en el **inciso 2° del artículo 2.1.1. de la OGUC**, debe entenderse que la Ley General de Urbanismo y Construcciones es un cuerpo normativo de mayor jerarquía que el PRMS, por lo que prevalece el inciso 1° del Art. 55 LGUC por sobre lo dispuesto en el referido IPT.
4. Adicionalmente, como ha sido reiterado y ratificado recientemente por la Circular **DDU 455**, la Circular Ord. N° 220 de fecha 12 de abril de 2019, **DDU 417**, señala expresamente que los permisos para las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble y para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores no requieren de los informes previos de este órgano, ni tampoco de la SEREMI del Ministerio de Agricultura o del Servicio Agrícola y Ganadero, bastando únicamente la intervención de la DOM para el otorgamiento del permiso.
5. Que tal como se señala en el Oficio Ord. del antecedente 3, diversos proyectos de subdivisión predial informados por esta Secretaría en el Área de Preservación Ecológica durante los años 2013, 2014 y 2015, fueron objetados por la Contraloría General de la República, que instruyó a esta Secretaría invalidar dichos actos administrativos, sin embargo, tal como se señala en dicho Ord. *“revisados los registros documentales y digitales de esta Secretaría Ministerial desde el año 2014 a la fecha, no se ha dado inicio a ningún procedimiento de invalidación respecto del acto administrativo en cuestión”*, refiriéndose con este último, a nuestro Oficio Ord. del antecedente 1, por lo que la subdivisión propuesta e informada favorablemente por esta Secretaría, se encuentra plenamente vigente, y el propietario de los mismos puede acogerse a lo señalado en el 1° inciso del artículo 55 de la LGUC indicado en el punto 1 anterior, para solicitar directamente a esa DOM los permisos para la construcción de su vivienda y la de sus trabajadores.
6. Es importante agregar que el desarrollo de cualquier proyecto en el Área de Preservación Ecológica, deberá considerar lo señalado en el Dictamen N° E 39.766 de fecha 30.09.2020 de la Contraloría General de la República, a través del cual señaló respecto de las actividades a desarrollar en el Área de Preservación Ecológica que *“el PRMS, encontrándose habilitado a la sazón, definió áreas de protección de valor natural bajo la denominación de “Áreas de*

Preservación Ecológica”, las que, por consiguiente, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial para los efectos de lo previsto en la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300, como lo indicó el citado oficio N° 16.557, de 2019, de la Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, interpretación que deberán respetar e incorporar en sus actuaciones tanto el SEA como la SMA” (subrayado nuestro).

Conforme a lo anterior, en relación a la construcción de la vivienda del propietario y de sus trabajadores, al DOM le corresponderá verificar para efectos de los permisos que otorgue en el Área de Preservación Ecológica del PRMS, el cumplimiento de lo señalado en el Dictamen del punto 5 anterior, en relación a la aplicación del artículo 55 de la LGUC, otorgando directamente los permisos municipales correspondientes solo en los casos señalados en el 1° inciso de dicho artículo relacionados con la construcción de la vivienda del propietario o las otras ahí indicadas, además de exigir, conforme lo dispone la Circular Ord. 411 de fecha 21.10.2020, **DDU 443**, los permisos ambientales que correspondan al momento de la recepción definitiva.

7. Por último, dado que los predios que se consultan se encuentran emplazados fuera de los límites urbanos establecidos en el PRMS, se debe tener presente lo dispuesto en el **inciso segundo del artículo 55 de la LGUC**:

“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.”.

8. Finalmente, se informa que dada la contingencia nacional derivada de la enfermedad COVID-19, esta Secretaría Ministerial ha suspendido provisionalmente la atención de público a contar del 30 de marzo del 2020, para lo cual ha dispuesto que mientras dure esta medida la atención de usuarios se realizará mediante medios alternativos, como los canales digitales y redes sociales dispuestos en la página web del Servicio <https://metropolitana.minvu.cl/>. La recepción de documentos, se realizará solo a través de la oficina de partes virtual en la casilla de correo electrónico ofparteseremirm@minvu.cl, para lo cual se solicita que adjunto a su ingreso incorpore en formato digital toda la documentación requerida para su trámite.

Para consultas, el Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura ha habilitado los siguientes teléfonos de contacto 22901 4957 – 22901 4900.

Saluda atentamente a usted,

Firmado digitalmente
por Manuel José
Errázuriz Tagle
Fecha: 2021.05.04
10:01:41 -04'00'

MANUEL JOSÉ ERRÁZURIZ TAGLE
SECRETARIO MINISTERIAL METROPOLITANO
DE VIVIENDA Y URBANISMO

FKS/AVO/PCHJ/fpm.

Incluye: Copia digital del Dictamen N° E39766/2020 de fecha 30.09.2020.



DISTRIBUCIÓN

Destinatario: Sr. Domingo Undurraga

Correo Electrónico: undurragadomingo@gmail.com / dundurraga@ucapital.cl / jfemenias@iccfabogados.cl / lalcaide@ucapital.cl / aselame@iccfabogados.cl.

C/c: Sra. Angela Prado – DOM Ilustre Municipalidad de Colina

Correo electrónico: oficina.parte@colina.cl / angela.prado@colina.cl

Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo.

Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura

Archivo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REFS. N°s 169.079/20
 MSEV 170.831/20
 LRV 802.133/20
 MGMC 810.914/20
 812.450/20
 W004335/20
 W005892/20
 W007335/20
 W012768/20
 W017384/20
 W017572/20
 W019063/20
 W021212/20

ÁREAS DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA DEFINIDAS EN INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEBEN SER CONSIDERADAS COMO ÁREAS COLOCADAS BAJO PROTECCIÓN OFICIAL PARA EFECTOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 10, LETRA P), DE LA LEY N° 19.300. RECONSIDERA EL OFICIO N° 16.557, DE 2019, DE LA I CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA, EN LOS TÉRMINOS QUE INDICA.

SANTIAGO, 30 DE SEPTIEMBRE DE 2020.

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Superintendencia del Medio Ambiente -SMA-, solicitando un pronunciamiento que determine, en general, si un proyecto ubicado en un área que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago -PRMS- ha definido como “área de preservación ecológica” debe entenderse emplazado en un “área colocada bajo protección oficial”, en conformidad con el artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300, para efectos de su ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental -SEIA-.

Lo anterior, en atención a que el oficio N° 16.557, de 2019, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, determinó que el proyecto que individualiza, por emplazarse en esas áreas de preservación ecológica, debía someterse al referido sistema, como asimismo a que ha recibido diversas denuncias y consultas sobre proyectos que se desarrollan en aquellas áreas sin contar con la calificación ambiental previa.

La SMA requiere, además, que se precise la situación de los proyectos en ejecución emplazados en esas áreas, que no han ingresado al SEIA al amparo del criterio sustentado por el Servicio de Evaluación Ambiental -SEA-, diverso al expresado.

Por su parte, don Gonzalo Prieto Infante reclama en contra de la SMA por haber emitido esta el oficio N° 3.559, de 2019, que habría dejado sin efecto la paralización de la ejecución del proyecto “Chaguay”, solicitando, además, que se precise si procede que la Dirección de Obras Municipales de Lo Barnechea otorgue permisos de edificación o recepciones definitivas de viviendas en los lotes incluidos en el enunciado proyecto Chaguay.

AL SEÑOR
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE
PRESENTE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

2

En tanto, don Gonzalo Cubillos Prieto, en representación de Desarrollos La Dehesa SpA, titular del referido proyecto "Chaguay"; don Diego Errázuriz Zañartu y don José Antonio Rabat Joannon, en representación de MDPR SpA, titular del proyecto "Construcción de Redes Interiores-Mirador Pie Andino", de la comuna de Colina; y don Jorge Bofill Genzsch y doña Vanessa Facuse Andreucci, en representación de Inmobiliaria e Inversiones Chicureo SpA, titular del proyecto "Hacienda Guay Guay", han solicitado que se les tenga como parte interesada en el presente procedimiento, sosteniendo, por los argumentos que exponen, que las áreas de preservación ecológica de que se trata no deben ser consideradas como colocadas bajo protección oficial. Requieren, en subsidio, que el criterio correspondiente se aplique solo hacia el futuro.

A su vez, el Prosecretario de la Cámara de Diputados, a requerimiento del diputado señor Gabriel Silber Romo, también ha solicitado que se le tenga como parte interesada en este procedimiento.

Finalmente, la Municipalidad de Lo Barnechea, además de informar sobre el particular a petición de esta Entidad de Fiscalización, ha solicitado un pronunciamiento que determine el deber de someter a una evaluación ambiental preventiva al proyecto "Chaguay", y ha acompañado antecedentes relativos a una denuncia ante el Juzgado de Policía Local de esa comuna, interpuesta por la Corporación Nacional Forestal en contra de la empresa titular de dicho proyecto, por tala de bosque nativo no autorizado.

Cabe agregar que, del mismo modo, se requirió en relación con la materia al SEA, a la Subsecretaría de Vivienda y a la SMA -a esta última en relación con la impugnación de su aludido oficio N° 3.559, de 2019-, los que acompañaron sus respectivos informes.

Sobre el asunto planteado, cabe recordar que la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, consagra una protección amplia de la garantía contenida en el artículo 19, N° 8, de la Carta Fundamental, disponiendo, en su artículo 1°, que "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia".

En ese contexto, según el artículo 8° de la citada ley, los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 solo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental.

Específicamente, la letra p) del citado artículo 10 contempla como una de las categorías afectas a la evaluación de impacto ambiental, la ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas,

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

3

humedales urbanos o “en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita”.

A su vez, el artículo 8° del reglamento del SEIA -aprobado por el artículo primero del decreto N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente-, señala que se entenderá por áreas protegidas “cualquiera porciones de territorio, delimitadas geográficamente y establecidas mediante un acto administrativo de autoridad competente, colocadas bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza o conservar el patrimonio ambiental”.

En este sentido, la jurisprudencia de este Organismo de Control contenida en el dictamen N° 59.686, de 2016, ha indicado que para que se esté en presencia de un área colocada bajo protección oficial, se requiere de un acto formal de la autoridad competente en el cual se declara la voluntad de sujetar un bien o una zona determinada a un régimen jurídico de protección ambiental previsto en el ordenamiento.

Para efectos de determinar los actos que pueden implicar esa protección oficial, es necesario recordar que la legislación ambiental, acorde con el criterio sustentado, entre otros, por el dictamen N° 4.000, de 2016, no se encuentra restringida a la ley N° 19.300 y su reglamento, sino que comprende todas aquellas normas que por su naturaleza y alcance son de contenido ambiental. Así, ese pronunciamiento consignó que las normas de los instrumentos de planificación territorial -IPT- que reconocen o definen áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural son normas de carácter ambiental y, por tanto, expresión de la garantía constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Luego, aplicando igual razonamiento, también son normas de carácter ambiental las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial que reconocen o definen áreas de protección de recursos de valor natural, dictadas con sujeción a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones -OGUC-, aprobada por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En tal entendido, es necesario precisar que si bien actualmente el artículo 2.1.18. de la OGUC, desde su modificación por el decreto N° 10, de 2009, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, solo permite que en los instrumentos de planificación territorial se reconozcan áreas de protección de recursos de valor natural ya protegidos oficialmente por la normativa aplicable, antes de la vigencia de esa modificación se autorizaba que por esos instrumentos se definieran dichas áreas.

Por lo tanto, una disposición vigente de un IPT que defina una zona como área de protección de valor natural, en virtud de la habilitación que antes de la aludida modificación contenía el citado artículo 2.1.18., constituye una norma de carácter ambiental emanada de la autoridad habilitada, a través de la cual se adscribe a dicha zona a un régimen de

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

4

protección especial, debiendo considerarse a la misma, por consiguiente, dentro de la categoría de “área colocada bajo protección oficial”, en conformidad con el artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300, para efectos de su ingreso al SEIA.

La circunstancia de que el citado artículo 2.1.18. actualmente solo permita el reconocimiento de áreas de protección de valor natural por parte de los instrumentos de planificación territorial, no obsta a que las definiciones de tales áreas establecidas en los mismos con anterioridad a la modificación del aludido decreto N° 10, de 2009, se encuentren conforme a derecho, pues el planificador se encontraba debidamente habilitado para determinarlas, no pudiendo entenderse derogadas tácitamente (aplica criterio contenido en el dictamen N° 1.248, de 2018).

Pues bien, el artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), dictado al amparo del antiguo artículo 2.1.18., define “Áreas de Preservación Ecológica” como “aquellas áreas que serán mantenidas en estado natural, para asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, como asimismo preservar el patrimonio paisajístico”.

Dispone también ese precepto, que son “parte integrante de estas zonas, los sectores altos de las cuencas y microcuencas hidrográficas; los reservorios de agua y cauces naturales; las áreas de preservación del recurso nieve, tanto para su preservación como fuente de agua potable, como para evitar el emplazamiento de construcciones dentro de las canchas de esquí; las cumbres y los farellones; los enclaves de flora y refugios de fauna; como asimismo, los componentes paisajísticos destacados” y que “Quedarán integradas en esta zona, con sus correspondientes legislaciones, las diversas áreas que tengan características de Áreas Silvestres Protegidas, como los Parques Nacionales, Reservas Nacionales, las Áreas Complementarias a las Áreas Silvestres Protegidas y que corresponden a los Santuarios de la Naturaleza y Lugares de Interés Científico y en general todas aquellas áreas que conforman Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Áreas de Protección Existentes”.

Añade, en lo que interesa, que “En estas Áreas se permitirá el desarrollo de actividades que aseguren la permanencia de los valores naturales, restringiéndose su uso a los fines: científico, cultural, educativo, recreacional, deportivo y turístico, con las instalaciones y/o edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación.

En este orden de consideraciones, el PRMS, encontrándose habilitado a la sazón, definió áreas de protección de valor natural bajo la denominación de “áreas de preservación ecológica”, las que, por consiguiente, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial para los efectos de lo previsto en la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300, como lo indicó el citado oficio N° 16.557, de 2019, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, interpretación que deberán respetar e incorporar en sus actuaciones tanto el SEA como la SMA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

5

Sin embargo, no puede desconocerse que, según lo informado por el SEA -ente encargado de la administración del SEIA, conforme a los artículos 8° y 81 de la ley N° 19.300-, “en virtud de la modificación de la OGUC del año 2009”, su oficio instructivo N° 130.844, de 2013 -que uniforma criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del SEIA e individualiza ciertas categorías de estas- no identifica las áreas de protección de valor natural definidas por un IPT entre las “áreas colocadas bajo protección oficial”.

En este sentido, tanto en los oficios circulares del SEA, de conocimiento general, como en sus resoluciones de pertinencia de ingreso al SEIA -dictadas en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 26 del reglamento antes citado- ese servicio ha manifestado que entiende que las áreas de preservación ecológica definidas en instrumentos de planificación territorial no corresponden a áreas colocadas bajo protección oficial para efectos de lo dispuesto en el artículo 10, letra p), de la ley N° 19.300.

Luego, teniendo en cuenta la interpretación que ha venido divulgando y aplicando el SEA, y el resguardo del principio de seguridad jurídica, se hace necesario delimitar los efectos temporales del criterio que se sustenta en el presente pronunciamiento a fin de no afectar situaciones consolidadas.

Al efecto, corresponde entender que tales situaciones se han producido con el inicio de la ejecución del respectivo proyecto, al amparo de las autorizaciones que jurídicamente resulten procedentes, y de lo declarado por la autoridad competente en cuanto a que el emplazamiento de proyectos en áreas de preservación ecológica definidas por el PRMS no constituía una causal de ingreso al SEIA.

De este modo la aplicación del criterio contenido en el presente no afectará a aquellos proyectos o actividades que, debidamente aprobados y emplazándose en un área de protección de valor natural definida en un instrumento de planificación territorial, han comenzado a ejecutarse sin someterse al SEIA, por entender que, conforme al criterio sustentado por la autoridad competente, no se encontraban en la obligación de ingresar a ese sistema en razón de esa ubicación.

Igualmente, es menester recordar que según lo ha señalado la jurisprudencia administrativa -contenida, entre otros, en el dictamen N° 48.164, de 2016-, la sola circunstancia de que un proyecto se desarrolle en una de las áreas previstas en el referido literal p) no basta para sostener que aquel obligatoriamente debe ingresar al SEIA, pues el mencionado artículo 10 de la ley N° 19.300 exige, además, que se trate de proyectos o actividades “susceptibles de causar impacto ambiental”.

Así, no todo proyecto o actividad que se pretende ejecutar en un área que se encuentra bajo protección oficial debe necesariamente ser sometido al SEIA, sino solo aquellos que resulten

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

6

relevantes desde el punto de vista del impacto ambiental que son susceptibles de provocar. Ello, en todo caso, es sin perjuicio de la concurrencia de otras causales que hagan procedente el ingreso de un proyecto al SEIA.

En atención a las consideraciones expresadas, se deja sin efecto lo instruido en el oficio N° 16.557, de 2019, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, en orden a que la SMA inicie un procedimiento invalidatorio relativo a su resolución exenta N° 618, de 2019 -por la que desestimó una denuncia en contra del proyecto que analiza, por estar emplazado en un área de preservación ecológica definida en el PRMS-, a fin de que ejerciera la atribución contenida en el artículo 3°, letra i), de la ley orgánica de esa superintendencia -aprobada por el artículo segundo de la ley N° 20.417-, de requerir, previo informe del SEA, al titular del proyecto someterse al SEIA.

En otro sentido, en lo relativo al reclamo del señor Prieto Infante en contra de la SMA, cabe indicar que de acuerdo a los antecedentes acompañados, mediante el oficio N° 3.303, de 2019 -emitido con ocasión de una denuncia en contra del proyecto "Chaguay" por no someterse al SEIA-, esa superintendencia solicitó a la empresa titular del proyecto abstenerse de continuar con la ejecución de las obras en tanto no obtuviese la resolución de calificación ambiental y permisos ambientales correspondientes, o la respectiva resolución de pertinencia.

Dicha solicitud fue dejada sin efecto por el oficio 3.559, de 2019, de la misma superintendencia -impugnado por el referido petionario-, en el entendido que lo que procedía era finalizar la investigación de la denuncia en cuestión y determinar si, en definitiva, el mencionado proyecto debía o no someterse a la evaluación ambiental.

Pues bien, como se puede advertir, la decisión de la SMA que se controvierte fue emitida en el contexto en que el SEA entendía que los proyectos o actividades a ejecutar en las áreas de preservación ecológica definidas en el PRMS no debían ingresar al SEIA, de manera tal que no cabe formular reproche a la actuación de aquella.

Por otra parte, en cuanto a la consulta del mismo recurrente respecto a si procede que la respectiva dirección de obras municipales otorgue permisos de edificación o recepciones definitivas de viviendas en los lotes incluidos en el aludido proyecto Chaguay, y considerando que no se aportan mayores antecedentes sobre las eventuales solicitudes, cabe consignar que esta Contraloría General ha manifestado en los dictámenes N°s 20.311, de 2011, y 12.274, de 2012, que aun cuando las concernientes construcciones se encuentren dispuestas en un área regulada por el anotado instrumento de planificación territorial, deben ceñirse a las disposiciones del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -LGUC-, aprobada por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con las restricciones y salvedades que indica.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

7

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

Enseguida, con ese objeto, sus incisos tercero y cuarto regulan, respectivamente, aquellos casos en que, no obstante la prohibición establecida en el inciso primero del antedicho artículo 55, se podrá, previo cumplimiento de las exigencias que ahí se señalan -relativas a la obtención de los informes favorables por parte de las reparticiones públicas que indican-, subdividir y urbanizar terrenos rurales con los fines que precisan y realizar las construcciones que especifican, fuera de los límites urbanos.

Del mismo modo, esta Entidad de Fiscalización ha sostenido, entre otros, en el dictamen N° 21.388, de 2017, que el apuntado artículo 55 y su reglamentación -aludiendo al N° 4 del artículo 2.1.19. de la OGUC-, establecen un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular para que se otorgue por parte de la pertinente Dirección de Obras Municipales el permiso para construir en el área rural cuya aplicación no puede desconocer la existencia de una potestad planificadora fuera de los límites urbanos, que según el artículo 34 de la LGUC, es ejercida a través del atingente Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano.

Ello supone, como se manifestó en dicha jurisprudencia, la necesaria consideración, por parte de la autoridad competente, de los usos de suelo que contemplan los instrumentos de planificación territorial, para los efectos señalados en el mencionado artículo.

Siendo ello así, solo cabe anotar que corresponde que la Dirección de Obras Municipales pondere las solicitudes de permiso que se formulen en relación con dichas zonas, conforme al ordenamiento aplicable.

Con todo, es dable consignar que en armonía con lo expresado en el dictamen N° 10.290, de 2020, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo se les ha asignado -de acuerdo con la normativa citada en ese pronunciamiento, entre ella, el enunciado inciso segundo del artículo 55 de la LGUC- el deber de cautelar que no se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, por lo que esa repartición debe adoptar las providencias que resulten pertinentes para efectos de cumplir con la función que le ha sido atribuida.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN JURÍDICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN**

8

Finalmente, en atención a lo concluido en este pronunciamiento, el SEA deberá adecuar el aludido oficio instructivo N° 130.844, de 2013, en los términos antes expuestos, informando de ello a este Organismo de Control en el plazo de 30 días contado desde la total tramitación del presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.,

DISTRIBUCIÓN

- Servicio de Evaluación Ambiental.
- Municipalidad de Lo Barnechea.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Prosecretario de la Cámara de Diputados.
- Gonzalo Prieto Infante (patagoniadechile@gmail.com).
- Diego Errázuriz Zañartu (ecarrasco@scyb.cl).
- Gonzalo Cubillos Prieto (gcubillos@cubillosevans.cl).
- Vanessa Facuse Andreucci (joao.bofill@beslegal.cl).
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana.

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	JORGE BERMUDEZ SOTO	
Cargo	CONTRALOR GENERAL	
Fecha firma	30/09/2020	
Código validación	OcDH3Y7qM	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	

Santiago, 22 de noviembre de 2021

Señora
Ángela Prado Concha
Directora de Obras
Municipalidad de Colina
Presente

MAT. Solicita invalidación de autorizaciones contrarias a derecho y, haciendo valer la ley N° 20.285, copia de resoluciones y certificados que indica.

Me dirijo a Ud. en relación con sus declaraciones en el reportaje del programa de televisión "Chilevisión Noticias" emitido el 18 de noviembre del año en curso y que estuvo referido a los proyectos inmobiliarios que se están ejecutando en las Áreas de Preservación Ecológica (APE) definidas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). El video del reportaje está disponible en este enlace (reducido):

<https://tinyurl.com/fm49z4xs>

A partir del minuto 4:50 aproximadamente de ese reportaje, Ud. declara que entregó permisos de edificación para la construcción de viviendas en las APE, actuación que estaría amparada en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), norma de rango legal que según su parecer permitiría la construcción de viviendas en el área rural de Colina.

Me veo en la obligación de informarle que esa declaración suya no tiene sustento jurídico puesto que incumple la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República referida a la potestad planificadora en el área rural ejercida a través de los planes reguladores intercomunales, como el PRMS, jurisprudencia que es vinculante y de cumplimiento obligatorio para los funcionarios de las instituciones sujetas a la fiscalización de ese Órgano de Control, asunto que suponemos Ud. conoce dada su larga trayectoria en el sector público y municipal.

Solo a modo de ejemplo, el dictamen N° 59.908 de 21 de septiembre de 2011 de la Contraloría señala:

Por otra parte, es preciso anotar que el artículo 34 del mencionado texto legal dispone, en su inciso primero, que 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”, y que, según su inciso tercero, “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.

En el mismo sentido, el artículo 2.1.7. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) -contenida en el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-, prescribe, en lo que concierne a este pronunciamiento, que el ámbito propio de acción de la planificación urbana intercomunal en el área rural comprende, entre otros aspectos, “Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Ahora bien, como es dable advertir de la preceptiva reseñada, la LGUC, a través de su artículo 55°, regula el otorgamiento de autorizaciones de instalación de determinadas construcciones fuera de los límites urbanos, y determina, mediante su artículo 34°, la existencia de una potestad planificadora en el área rural, ejercida a través del respectivo Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano.

*Así, conforme a una interpretación armónica de la precitada normativa, es dable colegir que el mencionado artículo 55° y su reglamentación establecen un procedimiento que debe seguirse en cada situación particular respecto de las construcciones en el área rural, **el cual, tratándose de áreas rurales afectas a planificación territorial, supone la consideración de los usos de suelo que el instrumento de planificación contemple** (aplica dictámenes N°s 37.731, de 2007, y 71.465, de 2009).*

Corroborando lo anterior, la circunstancia de que el artículo 2.1.19. de la OGUC -que regula la aplicación del citado artículo 55°-, al remitirse, en su número 2, al artículo 3.1.7. del mismo texto reglamentario, y al referirse, en su inciso tercero, a las construcciones que se autoricen fuera del límite urbano con arreglo al inciso final del antedicho artículo 55° de la LGUC, precisa, en lo que interesa al asunto en examen, que en el informe que en dichos procedimientos debe expedir la Secretaría

*Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, **deberá verificar que los proyectos o las construcciones, según corresponda, cumplan con las disposiciones pertinentes del respectivo Instrumento de Planificación Territorial.***

Debo mencionar que la Contraloría ha sido consistente en esta materia al menos desde 2007 y como muestra de aquello, recientemente, a propósito de las denuncias por los proyectos inmobiliarios en las APE, ese Órgano de Control señaló en su dictamen N° E148827 de 20 de octubre de 2021:

Al respecto, sobre lo señalado por la SEREMI en su anotada resolución exenta N° 251, en orden a que “las APE constituyen áreas de gran interés y valor ecológico que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental”, y que tales áreas “fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo”, cabe manifestar que no se aprecia reproche que formular.

*Lo anterior, toda vez que la regulación de tales áreas admite el desarrollo de actividades concordantes con la permanencia de los valores naturales presentes en las mismas, **las que se encuentran restringidas a los usos específicos que se detallan en el citado artículo 8.3.1.1. -en espacios que, “por lo demás, son incompatibles con la actividad residencial”, según expresa la citada memoria-** y los terrenos, adicionalmente, no son susceptibles de ser subdivididos.*

Se concluye entonces que Ud. como funcionaria municipal a cargo de la DOM de Colina no está habilitada para entregar permisos de edificación para construcciones correspondientes al tipo de uso de suelo residencial, como las viviendas, y cualquier otro uso distinto a los expresamente indicados en el PRMS para el área rural de la comuna, incluidas los mencionados en el artículo 8.3.1.1 del PRMS para el caso específico de predios emplazados en las APE.

La aplicación del artículo 55 de la LGUC para justificar la construcción de viviendas en áreas rurales reguladas por el PRMS es uno de los ardides utilizados por algunos funcionarios para incumplir la normativa que busca preservar esos territorios, algo todavía más urgente en el estado catastrófico de cambio climático en el que nos encontramos. Ese procaz argumento es repetido, de manera irresponsable, por diversos actores del ámbito

inmobiliario, incluidos abogados supuestamente expertos en derecho urbanístico que prestan servicios para empresas inmobiliarias, gestiones que incluyen un lobby feroz frente a nuestra débil institucionalidad en los ámbitos urbanístico y medio ambiental.

A través del sitio web de Transparencia Activa de la municipalidad de Colina no pudimos identificar los permisos de edificación que Ud. mencionó en el reportaje y tampoco fue posible detectar otros que se hayan otorgado en las APE de Colina, tanto permisos de edificación como certificados de recepciones definitivas de obras. Sin embargo, no tenemos duda de que Ud. puede identificarlos fácilmente en los registros de la dirección municipal.

Le solicito entonces que tenga a bien iniciar a la brevedad los correspondientes procedimientos de invalidación de dichos permisos y certificados según lo indicado en el artículo 53 de la ley N° 19.880, por ser todos ellos contrarios a derecho, considerándome como parte interesada en esos procedimientos e informándome al respecto en mi correo electrónico.

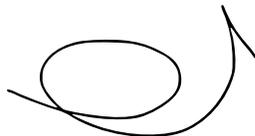
Le recuerdo que la Corte Suprema ha señalado que la autoridad está obligada a ampliar el plazo de tramitación de dichas invalidaciones más allá de los dos años indicados en el artículo 53 de la ley N° 19.880 si el procedimiento no puede ser llevado a cabo completamente dentro de ese plazo, ver por ejemplo la sentencia de esa corte rol N° 31.176-2016. En síntesis, se indica en esa sentencia que dentro del plazo de 2 años definido en ese artículo 53 basta presentar la solicitud de invalidación del permiso contrario a derecho y la Dirección de Obras Municipales deberá extender el plazo para proseguir y finalizar el procedimiento invalidatorio, más allá de los 2 años si fuese necesario.

Para mayor transparencia, a través de esta presentación le solicito que tenga a bien entregarme copia de las resoluciones y certificados asociados a permisos de edificación y recepciones definitivas de obras, respectivamente, otorgados por la Dirección de Obras Municipales desde noviembre de 2019 hasta noviembre de 2021 en predios ubicados en las APE de Colina para entregarlos a la Contraloría General de la República como muestra de este notorio incumplimiento de la normativa, que no es exclusivo de Colina sino que está presente en todas las comunas de la región Metropolitana de Santiago que tienen áreas rurales.

Por último, pido que copia de esta presentación se entregue a la Sra. Isabel Valenzuela, Alcaldesa de Colina, para que esté informada de esta grave

situación, habida cuenta de que me he dirigido a Ud. en otras oportunidades sin recibir respuesta a mis requerimientos y que esa autoridad municipal es su superior jerárquico según la ley N° 18.695.

Se despide atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line and a curved flourish that ends in a small arrowhead pointing upwards and to the right.

Patricio Herman Pacheco
Fundación Defendamos la Ciudad
correo: patricioherman@hotmail.com

Distribución
Sra. Isabel Valenzuela, Alcaldesa de Colina

De: Oficina Partes <oficina.partes@colina.cl>

Enviado: jueves, 25 de noviembre de 2021 11:22

Para: patricioherman@hotmail.com <patricioherman@hotmail.com>

Asunto: su correo n. correlativo n. 213

Buenos días,

Me permito informar a ud., que su correo n. correlativo n. 213 de la OIRS, de fecha 23 de noviembre, dirigida a la Srta. Alcaldesa de Colina, Fue derivada a Dirección de Obras y Asesoría Urbana, para mayor información se deja correo y teléfono de contacto:

dom@colina.cl, teléfono: 227073331

secretaria.secplan@colina.cl, teléfono: 227073384

atentamente,

GEMITA CONTRERAS MENA
OFICINA DE PARTES
227073368





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REFS. N°s W14385/21
W16674/21

LRV
PSA

INTERPRETACIÓN DE LA SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL METROPOLITANA DE VIVIENDA Y URBANISMO SOBRE LAS ÁREAS DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA DEL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO SE ENMARCA EN LAS FACULTADES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 4° DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, SIN PERJUICIO DE LOS ASPECTOS QUE SE SEÑALAN.

SANTIAGO,

I. Antecedentes.

Se ha dirigido a esta Contraloría General el señor Gonzalo Prieto Infante, solicitando un pronunciamiento sobre la resolución exenta N° 251, de fecha 8 de marzo de 2021, de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), la cual interpreta el artículo 8.3.1.1. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), aprobado por la resolución N° 20, de 1994, del competente gobierno regional.

Al respecto, sostiene que la referida resolución exenta -que replicó lo enunciado en el oficio N° 435, de 2021, de esa misma repartición- consigna que las Áreas de Preservación Ecológica (APE) previstas en el citado artículo, corresponderían a zonas de transición “entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera), permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos con determinados usos y actividades, sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección”, lo que manifiesta sería contrario a lo dispuesto en el PRMS y superaría las atribuciones de esa secretaría regional, otorgadas por el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), contenida en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, de la cartera del ramo.

Por su parte, el señor Patricio Herman Pacheco también requiere se analice la juridicidad de la mencionada actuación de la SEREMI, así como de lo obrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), toda vez que, según su opinión, se estaría interpretando la

**AL SEÑOR
SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL METROPOLITANO
DE VIVIENDA Y URBANISMO
PRESENTE**

normativa urbanística y ambiental equivocadamente, propiciando la ejecución de proyectos habitacionales en esas APE, al amparo de lo señalado en el artículo 55 de la LGUC.

Recabados sus pareceres, informaron la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, la SEREMI y el SEA.

II. Fundamentos jurídicos.

Sobre el particular, cabe anotar que el artículo 4° de la LGUC, prescribe que a esa cartera de Estado corresponderá, a través de las secretarías regionales ministeriales "supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial".

Enseguida, el artículo 34 de ese mismo cuerpo legal, prevé, en sus incisos primero y tercero, respectivamente, que "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", y que "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".

Además, el artículo 55 de la LGUC, apunta en su inciso primero, en lo que atañe, que "Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones", salvo aquellas que ahí detalla, 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".

A su vez, el artículo 2.1.7. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por el decreto N° 47, de 1992, del ministerio del ramo, determina el ámbito propio de acción de la planificación urbana intercomunal, indicando en su N° 3 -relativo al área rural-, letra d), como competencia el "Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55".

Por su parte, el artículo 2.2.2. de la Ordenanza del PRMS prescribe que "Se entenderá por Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano, aquel territorio de las comunas comprendidas en el Plan, que no ha sido definido como Área Urbana Metropolitana y en el que sólo se aceptará el emplazamiento de las actividades urbanas expresamente señaladas en el Título 8° de esta Ordenanza".

Adicionalmente, el artículo 8.3. de ese mismo instrumento de planificación territorial regula las áreas de valor natural y/o de interés silvoagropecuario que conciernen al territorio emplazado fuera de las áreas urbanizadas y urbanizables, agregando en el artículo 8.3.1.1. que las áreas de preservación ecológica corresponden a aquellas “que serán mantenidas en estado natural, para asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, como asimismo preservar el patrimonio paisajístico”.

Dispone este último artículo, en lo que interesa, que son “parte integrante de estas zonas, los sectores altos de las cuencas y microcuencas hidrográficas; los reservorios de agua y cauces naturales; las áreas de preservación del recurso nieve, tanto para su preservación como fuente de agua potable, como para evitar el emplazamiento de construcciones dentro de las canchas de esquí; las cumbres y los farellones; los enclaves de flora y refugios de fauna; como asimismo, los componentes paisajísticos destacados” y que “En estas Áreas se permitirá el desarrollo de actividades que aseguren la permanencia de los valores naturales, restringiéndose su uso a los fines: científico, cultural, educativo, recreacional, deportivo y turístico, con las instalaciones y/o edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación”.

A su turno, la Memoria Explicativa del PRMS, incluye a las APE dentro de la macroárea denominada “Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano”, la cual corresponde al “territorio restringido o excluido para localización de actividades urbanas, cuyas condiciones naturales les hacen definibles como no edificables o de edificación restringida, por corresponder a zonas de gran interés y valor ecológico que es preciso proteger de la intervención humana”, señalando que en ese espacio solo podrán realizarse “actividades agrícolas o incompatibles con la actividad residencial”.

Puntualizado lo anterior, es relevante anotar que esta Sede de Control ha manifestado, entre otros, en los dictámenes N°s 18.447, de 2004, y 26.901, de 2009, que carece de sustento jurídico el sustraer del ámbito de aplicación del singularizado artículo 55 de la LGUC aquellas zonas rurales que sean reguladas por el atingente instrumento de planificación territorial, suprimiendo los procedimientos y autorizaciones que dicho precepto contempla.

Además, es necesario advertir que la aplicación del citado artículo 55 no puede implicar a su vez el desconocimiento de las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano, las que, por su parte, tienen también su origen en una norma expresa de la LGUC, como es el referido artículo 34 de la misma (aplica dictamen N° 37.731, de 2007, de este Órgano de Control).

Luego, es menester apuntar que mediante el dictamen N° E39.766, de 2020, esta Contraloría General concluyó

que el PRMS definió áreas de protección de valor natural bajo la denominación de “áreas de preservación ecológica”, las que, por consiguiente, constituyen áreas colocadas bajo protección oficial.

Enseguida, que tal pronunciamiento indicó, en resumen y en lo que interesa, que aun cuando las concernientes construcciones se encuentren en un área regulada por el PRMS, deben ceñirse a las disposiciones del artículo 55, con las restricciones y salvedades que prevé.

Finalmente, es necesario hacer presente que acorde con la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Fiscalización contenida en el dictamen N° 9.102, de 2017, el planificador consideró a las APE como terrenos no susceptibles de ser subdivididos, en atención a su especial naturaleza y ubicación.

De lo expuesto se colige que conforme con lo establecido en la Ordenanza y en la Memoria Explicativa del PRMS, la intención del planificador en relación con las APE fue restringir la actividad urbana y protegerlas de intervención, limitándose a los usos a que alude el artículo 8.3.1.1., con el fin de asegurar la permanencia de valores naturales y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente.

III. Análisis y conclusión.

Al respecto, sobre lo señalado por la SEREMI en su anotada resolución exenta N° 251, en orden a que “las APE constituyen áreas de gran interés y valor ecológico que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental”, y que tales áreas “fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo”, cabe manifestar que no se aprecia reproche que formular.

Lo anterior, toda vez que la regulación de tales áreas admite el desarrollo de actividades concordantes con la permanencia de los valores naturales presentes en las mismas, las que se encuentran restringidas a los usos específicos que se detallan en el citado artículo 8.3.1.1. -en espacios que, por lo demás, son “incompatibles con la actividad residencial”, según expresa la citada memoria- y los terrenos, adicionalmente, no son susceptibles de ser subdivididos.

De esta forma, es del caso concluir que dicho pronunciamiento se enmarca en las facultades que el referido artículo 4° de la LGUC le ha conferido a esa repartición ministerial.

Sin perjuicio de lo expuesto, se ha estimado necesario precisar que del examen de los documentos que conforman el PRMS -ordenanza, memoria explicativa y planos-, no se advierte fundamento

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

5

para lo indicado por la SEREMI en orden a que las APE constituirían áreas de transición entre “el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera)”.

Ello teniendo en cuenta, también, que las APE “corresponden a aquellas áreas que serán mantenidas en estado natural”, lo que ha se ha omitido consignar en la resolución que se analiza.

Siendo así, esa SEREMI deberá adoptar las medidas tendientes a adecuar su actuación a lo señalado precedentemente, informando al respecto a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de esta Contraloría General dentro del plazo de 20 días contado desde la recepción de este oficio.

Por último, en lo que atañe a lo obrado por el SEA, y en tanto corresponde a la formulación de una consulta a la SEREMI sobre el alcance las disposiciones del PRMS y para efectos de ejercer sus facultades, no se aprecia reparo que formular.

Saluda atentamente a Ud.,

DISTRIBUCIÓN:

- Subsecretario de Vivienda y Urbanismo
- Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental
- Gonzalo Prieto Infante (patagoniadechile@gmail.com)
- Patricio Herman Pacheco (patricioherman@hotmail.com)
- División Jurídica
- Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	OSVALDO VARGAS ZINCKE	
Cargo	CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (SUBROGANTE)	
Fecha firma	20/10/2021	
Código validación	c7A5gLfot	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	

Santiago, treinta y uno de julio de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia enalzada, con excepción de sus motivos séptimo a duodécimo, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que en estos autos comparece el abogado Luis Mariano Rendón, en favor de Vanessa Orellana Cruz, Silvia Enriqueta Ugarte González, Enrique Nicolás Serrano Rolin, Bernardo Ramón Serrano Rolin, José Antonio Pascual Serrano Rolin, Alberto Francisco Serrano Rolin, Diego Elton Pérez, María Elisa Serrano Elgueta, Renato Moreau Zschoche, José Letelier Undurraga, todos vecinos y propietarios de parcelas ubicadas en la localidad de El Tome, comuna de Papudo, en contra de Magno Gestión Inmobiliaria SpA. y Pedro Pablo Cataldo Briceño.

Exponen que en el sector de su residencia, desde hace ocho años, se viene produciendo una situación de loteo ilegal de terrenos, de los cuales se han vendido aproximadamente 600 sitios y existen dos condominios, con lotes divididos en superficies que llegan a los 200 metros cuadrados. En este contexto, afirman que con fecha 29 de octubre de 2019, tomaron conocimiento de la futura intervención en dos parcelas cercanas, la N°41 de propiedad del recurrido Pedro Cataldo y la N°54 cuyo propietario es



Magno Gestión Inmobiliaria, actividad que incluye, además, la tala de bosque nativo.

Expresan que el Plan Regulador que rige en el sector establece esta área como de interés silvoagropecuario y, por tanto, autoriza una subdivisión predial mínima de 3 hectáreas que, con autorización de la Seremi Agricultura podrá rebajarse hasta 1 hectárea. En consecuencia, la actuación de las recurridas contraría esta normativa, además de lo dispuesto en los artículos 66, 67, 138 y 139 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, vulnerando, además, sus derechos constitucionales consagrados en los numerales N°8 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, razón por la cual solicitan que se les ordene no realizar actos materiales o jurídicos destinados a loteos irregulares y, además, se disponga que los servicios públicos competentes deberán fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente.

Segundo: Que las recurridas informan que transfirieron los inmuebles objeto de estos antecedentes. De este modo, el Lote N°54 es actualmente de propiedad de la empresa Altos de Papudo 54 SpA, mientras que el Lote N°41, fue adquirido por Pablo González Osorio.

El primero de estos propietarios informa reprochando que los actores no describan hechos concretos que le sean imputables. Además, niega que exista en su contra algún procedimiento ante Conaf por la tala de bosque nativo.



Por su parte, Pablo González Osorio informa conjuntamente con Karen Vilches Olguín, esta última en calidad de administradora del Lote N°41, alegando la extemporaneidad del recurso, por cuanto, si bien el arbitrio señala que los actores tomaron conocimiento de la vulneración que invocan el día 29 de octubre de 2019, lo cierto es que el 21 del mismo mes y año la madre de uno de los recurrentes dedujo una denuncia ante Conaf, lo cual da cuenta de su conocimiento previo de los antecedentes que sustentan la acción constitucional.

En cuanto al fondo, aseguran no se ha probado la tala de árboles en el Lote N°41, para luego afirmar que sólo se extrajeron las especies necesarias para hacer un camino, lo cual no se encuentra prohibido. Exponen que, por otro lado, no existe un derecho al entorno natural o a la vista, como parte del derecho de propiedad, en los términos que se expresan en el recurso, de modo que su actuación no reviste las características de arbitraria o ilegal que se le imputan.

Finalmente, afirman que la ley no prohíbe la venta de derechos y si, luego de ello se construyen viviendas sin autorización de la autoridad administrativa, la responsabilidad es tanto de quien las edifica, como de la Seremi de Vivienda y los municipios, en cuanto al ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.



Tercero: Que informa también la Municipalidad de Papudo, exponiendo que ha constatado desde hace varios años la existencia de ventas de derechos sobre inmuebles emplazados en el sector El Tome, llevadas a efecto por personas y empresas, quienes han constituido comunidades de propietarios y han construido viviendas con infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Las ofertas se hacen por Internet y la publicidad induce a error, por cuanto no se informa a los compradores que el uso del suelo no permite la construcción de viviendas, en tanto se trata de un área de interés silvoagropecuario que es vendida sin autorizaciones de cambio de uso de suelo y sin urbanizar.

El municipio se opuso judicialmente a la inscripción de las cesiones de derechos, en causas que actualmente se encuentran en tramitación. Además, interpuso querellas por loteos irregulares, a pesar de lo cual no ha logrado impedir que la situación se siga dando.

Añade que los recurridos agregaron una nueva modalidad de actuación, consistente en la constitución de una sociedad y posterior venta las acciones a sus nuevos socios, los cuales en virtud de esos derechos pueden ocupar una parte del inmueble.

Señala que se ha creado una nueva realidad urbana que requerirá instalaciones básicas de urbanización, equipamiento y servicios. En efecto, ya existen más de 1200 casas sin acceso a agua potable, servicios básicos,



recolección de basura o alcantarillado, lo cual genera contaminación, pudiendo preverse que la misma situación afectará a las parcelas N°41 y N°54. Por ello, además, ha remitido denuncias al Juzgado de Policía Local y actuado en coordinación con el Servicio Agrícola y Ganadero y la Conaf, a fin de que ejerzan su acción fiscalizadora.

Cuarto: Que, informando Conaf, expone que ha realizado diligencias en lotes N°41 y N°54, en virtud de denuncias que datan de octubre de 2019.

En cuanto al Lote N°41, en visita inspectiva verificó la comisión de una infracción por corta no autorizada de bosque nativo para la construcción de un camino interpredial, lo cual configura una transgresión al artículo 5° de la Ley N°20.283, solicitando, además, al Juzgado de Policía Local la paralización de las faenas, la cual fue acogida el 4 de noviembre de 2019.

Respecto del Lote N°54, se observó la habilitación de un camino pero sin corta de vegetación, de modo que no se detectó infracción.

Adicionalmente, se informó a la Dirección de Vialidad la existencia de dicho camino no regulado.

Quinto: Que informa la Seremi de Vivienda de la Región de Valparaíso, quien expone que se trata de una materia en que se han dado muchas irregularidades, resultando impracticable realizar acciones concretas para la erradicación de las familias, por cuanto los propietarios



de los lotes actúan al margen de la normativa y los predios resultantes no pueden ser regularizados. En este sentido, se requiere de una acción conjunta de los diversos actores, Municipalidades, Intendencia, Gobernación y Seremis, especialmente la de Vivienda.

Indica que realizó una acción conjunta con la Municipalidad de Papudo, producto de la cual el Conservador de Bienes Raíces de La Ligua comenzó a rechazar las inscripciones de las cesiones de derechos en este sector, existiendo acciones civiles pendientes de los propietarios contra el señalado Conservador. Por otro lado, se ha reunido con la Seremi de Vivienda, Conaf, Gobernación, Carabineros, Consejo de Defensa del Estado y Directores de Obras para realizar una acción conjunta por la eventual comisión del delito regulado en el artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Sexto: Que, por su parte, tanto el Juzgado de Policía Local de Papudo como el Ministerio Público informan la existencia y estado de diversas causas relacionadas con los lotes objeto de estos antecedentes.

Séptimo: Que, finalmente, la Seremi de Agricultura indica que durante el año 2014 recibió solicitudes de subdivisión para rebajar a 1 hectárea la superficie de terrenos que ya venían de un proceso de subdivisión anterior, lo cual provocó un grado importante de fragmentación del bosque, por construcción de caminos e



instalación de cercos, situación que impide que éste se regenere, limitando el alimento y refugio para la fauna silvestre, con degradación del hábitat. En la mayoría de los casos, su informe fue desfavorable.

Explica que realizó visitas en terreno, constatando que en muchos de esos lotes se estaban instalando estacas y cercos con 1.000 metros cuadrados e incluso hasta 500 metros cuadrados, razón por la cual sostuvo reuniones con la Gobernación, Seremi de Vivienda y Seremi de Bienes Nacionales, además de evacuar los informes que se le han solicitado, en el marco de las causas seguidas contra el Conservador de Bienes Raíces de La Ligua, por la negativa a inscribir las cesiones de derechos de que son objeto estos inmuebles.

Finaliza indicando que la venta de derechos antes señalada conlleva la ocupación irregular de terrenos rurales, generando pérdida irreversible de recursos naturales, afectando la biodiversidad y produciendo daño ambiental.

Octavo: Que reiteradamente esta Corte ha expresado que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción



de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

Noveno: Que el recurso en estudio se funda en la vulneración del derecho a derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado en el artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República. Si bien el texto constitucional no contiene directrices sobre qué debe entenderse por dicho concepto, él se encuentra definido en el artículo 2°, letra 11) de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, conforme al cual se trata de *"el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige o condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones"*, definición legal que, por tanto, consagra en nuestro ordenamiento jurídico un concepto amplio.

Décimo: Que, a fin de abordar el conflicto sometido al conocimiento de esta Corte, no es posible perder de vista que, en virtud de sus facultades conservadoras, esta Magistratura se encuentra habilitada para adoptar todas las medidas que estime conducentes para otorgar la debida protección a todos quienes hayan visto amagados sus derechos constitucionales previstos en el artículo 20 de la



Constitución Política de la República.

En este sentido, el mérito de los antecedentes da cuenta de una afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sufrida por los recurrentes, quienes han visto modificado el entorno donde viven - una zona de interés silvoagropecuario - por la existencia de loteos irregulares que dividen los terrenos en porciones menores a aquellas permitidas por la normativa vigente, con el objeto de emplazar construcciones destinadas a la habitación, lo cual trae como consecuencia la necesidad de servicios básicos y equipamiento de los cuales el sector no dispone, en razón de su destino, como también la construcción de caminos que pasan por bosque nativo, provocando la generación de núcleos habitacionales en sectores que carecen de urbanización y, por tanto, de los elementos esenciales para su habitabilidad.

Todo lo anterior ha sido constatado por las autoridades competentes, conforme lo señala cada una de ellas en los informes evacuados en la presente causa.

Undécimo: Que una adecuada resolución del asunto demanda recordar las normas que rigen en materia de loteos de terrenos sin urbanizar, comenzando por lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que dispone: "*Mientras en una población, apertura de calles, formación de un nuevo barrio, loteo o subdivisión de un predio, no se hubieren ejecutado todos*



los trabajos de urbanización que exigen los dos artículos precedentes y la Ordenanza General, no será lícito al propietario, loteador o urbanizador de los terrenos correspondientes, enajenarlos, acordar adjudicaciones en lote, celebrar contratos de compraventa, promesas de venta, reservas de sitios, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones o celebrar cualquier clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de dichos terrenos.

La venta, promesa de venta o cualquier otro acto o contrato que tengan análoga finalidad sobre un predio no urbanizado, en favor de una comunidad, se presumirá que tiene por objeto la subdivisión del mismo sin la necesaria urbanización”.

El inciso final de este artículo señala: “No podrá inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces ninguna transferencia parcial del dominio o adjudicación de terrenos sin un certificado de la Dirección de Obras, que acredite que la calle o avenida en que se halla situado el predio está debidamente urbanizado o que su urbanización ha sido garantizada en la forma prescrita en el artículo 129°”.

A continuación, el artículo 138 del mismo cuerpo legal tipifica como un delito la celebración de actos y contratos sobre inmuebles, en contravención a la norma citada.



Por otro lado, el Decreto Ley N°3516 de 1980, contiene los lineamientos generales de aquel tratamiento que el legislador ha pretendido dar a los inmuebles rurales, en tanto éstos no admiten subdivisiones en porciones menores a aquellas que permitan su uso adecuado, conforme a su destino y, en ese mismo espíritu, su artículo 2° dispone: *“Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aún bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”*. Además, el inciso final de su artículo 1° preceptúa: *“Los notarios públicos no autorizarán las escrituras públicas de enajenación ni los Conservadores de Bienes Raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente decreto ley”*.

Duodécimo: Que, a continuación, en cuanto a las facultades de los órganos con competencia en materia urbanística, para efectos de la fiscalización de loteos irregulares, el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone: *“Al Ministerio de Vivienda y*



Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial”.

El artículo 55 del mismo cuerpo normativo, indica: “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”.

A su vez, el artículo 139 de la misma Ley, preceptúa: *“Las Municipalidades, los Intendentes y Gobernadores y los Servicios Regionales o Metropolitano del Sector Vivienda estarán obligados a ejercitar las correspondientes acciones penales cuando tengan conocimiento de la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo anterior”.*

Conforme al artículo 3° del Decreto Ley N°3516: *“Corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las Municipalidades respectivas, fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto ley”.*

Finalmente, la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, señala en su artículo 5°: *“Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite”.* Conforme a su artículo



1°, "la Corporación" se refiere a la Corporación Nacional Forestal.

En cuanto a las sanciones, el artículo 45 indica: *"Corresponderá aplicar las sanciones y multas establecidas en la presente ley al juez de policía local que fuere abogado, con competencia en la comuna en que se haya cometido la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile"*.

Décimo tercero: Que la transcripción de las normas anteriores resulta necesaria para entender que, más allá de la situación precisa de los Lotes N°41 y N°54 objeto de estos antecedentes - la cual, por cierto, deberá ser atendida por la autoridad según se dispondrá en lo resolutivo - los antecedentes de la causa dan cuenta de una situación que afecta de manera global al sector El Tome de la comuna de Papudo, cuya solución requiere de la coordinación de todos los órganos administrativos con competencia en materias urbanísticas, a fin de solucionar la situación que aqueja, tanto a los habitantes de la zona, como también a las personas que han adquirido derechos en inmuebles subdivididos ilegalmente y han pretendido la construcción de viviendas en áreas que carecen de equipamiento habitacional.

En efecto, la Constitución Política de la Republica prescribe, en el inciso cuarto de su artículo 1°: "El Estado



está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

De este modo, al no haberse otorgado por las autoridades administrativas una solución concreta a este problema, que viene siendo advertido por años y que se ha agravado con el tiempo, han incurrido en una ilegalidad que trae consigo la vulneración del derecho de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, consecuentemente, también una afectación en el valor de sus propiedades, infringiendo así también el numeral N°24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, todo lo cual exige que esta Corte adopte medidas, en los términos que se dirá a continuación, de modo de abordar el conflicto de una manera integral, procurando el respeto y protección de los derechos de todas las partes involucradas, en los términos en que se ha venido razonando.

Por estas consideraciones y de conformidad y lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte Suprema sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de catorce de



abril de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso y, en su lugar, se declara que **se acoge** el recurso de protección deducido por el abogado Luis Mariano Rendón, en representación de los recurrentes ya individualizados, **sólo en cuanto** se dispone que la Municipalidad de Papudo, Conaf, el Servicio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Agricultura, deberán ejercer las funciones que les son propias y coordinarse a fin que, de manera conjunta, se otorgue una solución global y efectiva a la situación de loteos irregulares que actualmente aqueja a los habitantes del sector El Tome, de la comuna de Papudo.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Rol N° 43.910-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Pallavicini por estar ausente. Santiago, 31 de julio de 2020.

SERGIO MANUEL MUÑOZ GAJARDO
MINISTRO
Fecha: 31/07/2020 11:04:56

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET
MINISTRA
Fecha: 31/07/2020 11:14:57



ANGELA FRANCISCA VIVANCO
MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 31/07/2020 11:14:57

JORGE LAGOS GATICA
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 31/07/2020 11:29:14



En Santiago, a treinta y uno de julio de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

