



Base de Dictámenes

MUN, permisos de edificación, construcciones fuera límites urbanos del plan regulador, predios rústicos, prohibición cambio de destino, cumplimiento requisitos, criterios, competencias, DOM, seremi vivienda, fiscalización, demolición edificaciones

NÚMERO DICTAMEN E422376N23	FECHA DOCUMENTO 30-11-2023
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN	
CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 29289/2016, 11402/2017, E39766/2020, 24262/2015, 10290/2020, E154966/2021

Acción	Dictamen	Año
Aplica	029289N	2016
Aplica	011402N	2017
Aplica	E39766N	2020
Aplica	024262N	2015
Aplica	010290N	2020
Aplica	E154966	2021

FUENTES LEGALES

DL 3516/80 art/1 inc/1 DL 3516/80 art/1 inc/2 DL 3516/80 art/1 inc/7 DL 3516/80 art/2 DL 3516/80 art/4 DFL 458/75 vivie art/55 inc/1 DFL 458/75 vivie art/55 inc/2 DFL 458/75 vivie art/55 inc/4 DFL 458/75 vivie art/116 inc/1 DTO 47/92 vivie art/2/1/19 DTO 297/2020 minsp DFL 458/75 vivie art/146 DFL 458/75 vivie art/148 num/1 ley 18695 art/24

MATERIA

Los predios resultantes de una subdivisión regida por el decreto ley N° 3.516 quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establece el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E422376 Fecha: 30-XI-2023

I. Antecedentes.

La Municipalidad de Valdivia consulta sobre la procedencia de exigir a solicitantes de permisos de edificación (PE) las autorizaciones aludidas por los incisos tercero y cuarto 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-, para las construcciones a ejecutarse en terrenos ubicados en área rural no planificada, que se acogieron al proceso de subdivisión regulado por el decreto ley N° 3.516, de 1980, que Establece Normas sobre División de Predios Rústicos.

En ese contexto, plantea una serie de interrogantes relacionadas, por una parte, con las atribuciones de las direcciones de obras municipales (DOM) y de las secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo (SEREMI) y, por la otra, con algunos conceptos enunciados en el ordenamiento jurídico aplicable.

Consultada al respecto, informó la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Ríos.

II. Fundamentos jurídicos.

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

Agrega su inciso séptimo que los terrenos resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que consignan los artículos 55 y 56 de la LGUC.

Luego, su artículo 2° establece que quienes infringieren dicho decreto ley, en cualquier forma cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los inmuebles señalados en el artículo primero, serán sancionados con la multa que fija, en tanto que su artículo 3°, inciso segundo, encarga a las SEREMI, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las municipalidades respectivas “fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto ley”.

Enseguida, su artículo 4° apunta que para el cumplimiento del mismo regirá el Capítulo IV del Título I de la LGUC, De las sanciones -con la excepción que anota-, cuyo artículo 20 autoriza a que las municipalidades, las SEREMI o cualquier persona puedan efectuar denuncias por infracciones de la normativa que indica ante el Juzgado de Policía Local pertinente.

A su vez, el artículo 55, inciso primero, de la LGUC, dispone 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 necesarias para la explotación agrícola del inmueble, para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

Seguidamente, su inciso segundo mandata 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 continuación, según su inciso cuarto “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”.

Por su parte, el artículo 116, inciso primero, de la LGUC establece que “La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General”. En tanto, su inciso sexto apunta que aquel será concedido “si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas”, precisando a continuación, en lo que concierne, que se entenderá por estas “aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a usos de suelo”.

A su turno, el artículo 2119 de la Ordenanza General de Urbanismo y

A su turno, el artículo 2.1.19. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) -aprobada por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -, anota las reglas a que se someterán, en lo pertinente a esta consulta, las edificaciones que autoriza el reseñado artículo 55 de la LGUC.

Igualmente, cabe tener presente que a través de la circular N° 12, de 2021 -DDU 455-, de la División de Desarrollo Urbano, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo informa, recapitulativamente, sobre los pronunciamientos emitidos respecto de dicho artículo 55 y del enunciado decreto ley N° 3.516, y complementa las instrucciones en ellos contenidas.

Por último, es necesario expresar que mediante el decreto N° 297, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se transfiere a los gobiernos regionales que ahí se consignan, la competencia de cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal a través de la emisión de los informes que ahí se describen, y en los términos que se señalan, de acuerdo a la ley N° 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país.

Como se advierte, en las áreas rurales y para los predios rústicos la regla general es que no procede autorizar construcciones, salvo en los casos que la aludida normativa define y bajo el cumplimiento de los requisitos que fija, los que incluyen, entre otros, la presentación de informes favorables de las secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo o de los gobiernos regionales -si hubiese operado la antedicha transferencia-, y del servicio agrícola y ganadero.

Además, aparece que es función de dichas entidades y de los municipios, en el ámbito de las competencias que a cada uno entregan el citado decreto ley y el referido artículo 55 , la verificación y fiscalización de los requerimientos que fundamentan el permiso y/o aprobación de que se trate, así como de las prohibiciones de destinar los predios que regulan a fines urbanos o habitacionales y de la conformación de núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, según los casos.

III. Análisis y conclusión.

El apuntado artículo 1° del decreto ley N° 3.516, al disponer que los predios resultantes de una subdivisión regida por sus normas quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos -en lo que interesa al presente pronunciamiento-, del artículo 55 de la LGUC, implica que en esos predios está prohibido abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones.

Dicha prohibición, “en los términos” del aludido artículo 55, y en lo que concierne a las construcciones, tiene, en general, dos tipos de excepciones. Uno, las detalladas en el inciso primero, esto es, las necesarias para la explotación agrícola del inmueble o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, y otro, las pormenorizadas en su inciso cuarto, en la medida que aquellas cuenten con las autorizaciones e informes favorables que este último inciso describe (dictámenes Nos 29.289, de 2016, y 11.402, de 2017, ambos de esta Contraloría General).

Conforme a ello, las DOM, en cada caso particular en que se requiera un PE para

Conforme a ello, las DOM, en cada caso particular en que se requiera un PE para construir en área rural, tienen que comprobar el cumplimiento de los aspectos considerados en el artículo 116 de la LGUC y ceñirse al procedimiento establecido por el citado artículo 55 y su reglamentación, contenida en los N°s. 3 y 4 del artículo 2.1.19. de la OGUC (aplica criterio del dictamen N° E39766, de 2020, de esta Entidad de Fiscalización).

Así, en ejercicio de la función mandatada por el reseñado decreto ley N° 3.516, y tratándose de las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, tales direcciones deben verificar que las solicitudes de permiso de edificación que se les presentan se insertan en un proyecto que mantiene la aptitud agrícola, ganadera o forestal del terreno de que se trate, de manera que si dadas las características del proyecto, esas direcciones estiman fundadamente que el otorgamiento del permiso importaría infringir la prohibición de cambiar su destino, deberán denegar las solicitudes.

Para aquellos casos del inciso cuarto del mencionado artículo 55 de la LGUC, en cambio, esas direcciones deben estarse a lo que sobre los mismos resuelvan los informes y autorizaciones que dichos preceptos fijan, en términos de que no pueden denegar el permiso fundado en un cambio del destino agrícola, ganadero o forestal del inmueble, si tales autorizaciones e informes no formulan observaciones.

En cuanto al rol de las SEREMI -o los gobiernos regionales, en su caso-, en aquellas materias en que les competa intervenir en forma previa, tendrán que cautelar la generación de áreas urbanas en sectores rurales al margen de la planificación urbana intercomunal, de modo que procederá que emitan un pronunciamiento desfavorable en el evento de detectar infracciones a dicha normativa (aplica dictamen N° 24.262, de 2015, de esta Contraloría General).

Por su parte, sobre los conceptos enunciados por la Municipalidad de Valdivia -"destinación a fines urbanos o habitacionales" y "núcleo urbano al margen de la planificación urbana intercomunal"-, no existe sobre ellos una definición en la regulación analizada, pudiendo sus parámetros, a partir de su sentido natural y considerando lo antes expuesto, ser establecidos por la autoridad a la que la ley encargó la facultad de su determinación, en tanto no se infrinja el ordenamiento. Para tales efectos, se han de considerar criterios objetivos, atendiendo a sus realidades territoriales, sobre la base de los cuales ponderarán al revisar cada situación en particular (aplica criterio de los dictámenes N°s. 10.290, de 2020, y E154966, de 2021, ambos de este origen).

Sobre las restantes acciones de fiscalización, es dable manifestar que, aparte de la nulidad a que según su artículo 3° están afectos los actos o contratos otorgados o celebrados en contravención al anotado decreto ley N° 3.516, en el ejercicio de tal función, las SEREMI, los Servicios Agrícolas pertinentes y las municipalidades pueden efectuar denuncias ante el Juzgado de Policía Local competente, con arreglo a lo previsto en los artículos 4° de ese decreto ley y 20 de la LGUC (dictamen N° 29.289, de 2016, de este Ente de Control).

Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de las DOM contenidas en el artículo

146 de la citada LGUC, que establece que, mediante resolución fundada, se podrá ordenar la paralización de cualquier obra, entre otros casos, si se comprobare que se estuviese ejecutando sin permiso o en disconformidad con él.

Igualmente, conforme con el artículo 148 de la LGUC, el alcalde, a petición del director de obras, está facultado para disponer la demolición, total o parcial, a costa del propietario, de edificaciones en las situaciones que detalla, señalando en su número 1, a aquellas “que se ejecuten en disconformidad con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza General u Ordenanza Local respectiva”.

Por último, cabe recordar que como prevé el artículo 24 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a la unidad encargada de obras municipales le corresponde la fiscalización de la construcción de obras y, en general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS