

NOMENCLATURA : 1. [40]Sentencia
JUZGADO : 22° Juzgado Civil de Santiago
CAUSA ROL : C-4646-2023
CARATULADO : ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE
COLINA/CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO DE CHILE

Santiago, veintisiete de febrero de dos mil veinticinco

VISTOS:

A folio 1, **rectificada a folio 7**, comparece don David Vega Becerra, abogado, en representación convencional de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE COLINA**, representada legalmente por su Alcaldesa doña Isabel Valenzuela Ahumada, asistente social, todos domiciliados en Avenida Colina N° 700, comuna de Colina, quien viene en interponer demanda de declaración de nulidad de Derecho Público en contra del **FISCO DE CHILE**, representado legalmente por el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, don Raúl Letelier Wartenberg, chileno, abogado, ambos domiciliados en calle Agustinas N° 1225, Piso 4°, Comuna y Ciudad de Santiago, o quien lo subrogue o reemplace en el cargo.

I. Antecedentes previos: de la planificación urbana

Que, el demandante funda su acción en la normativa urbanística contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), sosteniendo que la planificación territorial corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y que los instrumentos de planificación territorial (IPT) regulan el desarrollo urbano, restringiendo los usos de suelo dentro del límite urbano y estableciendo excepciones en suelo rural.

En relación con las construcciones en áreas rurales, el demandante invoca el artículo 55 de la LGUC, el cual prohíbe, como regla general, nuevas edificaciones fuera del límite urbano, permitiendo excepcionalmente la construcción de viviendas para el propietario del predio y sus trabajadores, así como viviendas sociales con subsidio estatal.

Argumenta que dicho principio ha sido reconocido en diversos pronunciamientos administrativos y en el principio de jerarquía normativa establecido en la OGUC. No obstante, sostiene que la Contraloría General



Foja: 1

de la República, mediante el Oficio N°E281581/2022, instruyó dejar sin efecto autorizaciones de edificación en Áreas de Preservación Ecológica (APE) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), lo que, a su juicio, vulnera el artículo 55 de la LGUC al desconocer la excepción que permite la construcción de viviendas en suelo rural.

II. Los hechos

El demandante expone que la Ilustre Municipalidad de Colina, en ejercicio de sus facultades establecidas en el artículo 24 del DFL N°1, que fija el texto refundido de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha otorgado permisos de edificación en predios rurales conforme al Decreto Ley N°3.516.

Sostiene que tales autorizaciones se concedieron considerando que dichos terrenos estaban inicialmente fuera del área metropolitana, es decir, no les era aplicable la regulación contenida en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Lo anterior, toda vez que la Comuna de Colina fue incorporada en el PRMS el 12 de noviembre de 1997, mediante la Resolución N° 39 del Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago y publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre del mismo año.

Indica que, junto con los permisos de edificación, se otorgaron autorizaciones para la instalación de redes eléctricas, agua potable y mejoramiento de caminos, al amparo del artículo 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), el cual permite dichas obras en suelo rural. Agrega que estas autorizaciones fueron otorgadas conforme al artículo 55 de la LGUC, tras verificar el cumplimiento de los requisitos legales y considerando el desarrollo urbano de la comuna.

El demandante refiere que en los últimos 25 años se han otorgado múltiples permisos de edificación en Áreas de Preservación Ecológica (APE) sin objeciones del órgano contralor, citando el Informe Final N°252/2019, en el cual se examinaron dichos permisos sin observaciones. Sostiene que el nuevo criterio del ente fiscalizador, al exigir la regularización de los permisos ya otorgados, generaría un perjuicio al desarrollo comunal en términos económicos y urbanísticos.

Expone que la SEREMI MINVU RM, mediante Ordinario N°2541 de 2020, confirmó la vigencia de las subdivisiones y reconoció que "la



Foja: 1

vivienda del propietario y sus trabajadores está siempre admitida", sin limitación en número, conforme lo señalado en la Circular DDU 420. Posteriormente, mediante el Ordinario N°1405, la SEREMI instruyó que la Dirección de Obras Municipales debía verificar el cumplimiento del artículo 55 de la LGUC al otorgar permisos en APE, prevaleciendo dicha norma sobre las disposiciones del PRMS.

Sin embargo, el demandante señala que la "Fundación Defendamos la Ciudad" solicitó a la Contraloría General de la República pronunciarse sobre la legalidad del Oficio N°1405 de 2021 de la SEREMI MINVU RM, lo que dio origen al dictamen E 281581/2022, cuya nulidad se solicita. En dicho dictamen, el ente fiscalizador concluyó que el criterio de la SEREMI carecía de sustento jurídico, determinando que el PRMS prevalece sobre el artículo 55 de la LGUC en relación con la regulación de las APE. En consecuencia, ordenó dejar sin efecto los permisos de edificación otorgados en dichas áreas, lo que el demandante estima contrario a derecho.

III. El derecho

El demandante funda su pretensión en la nulidad de derecho público, institución que, conforme al artículo 7° de la Constitución Política de la República, sanciona con nulidad los actos emanados de órganos del Estado que infrinjan los requisitos de investidura, competencia o formas legales. Sostiene que la doctrina y jurisprudencia han desarrollado ampliamente esta institución, señalando como causales de nulidad la incompetencia del órgano, la falta de fundamento legal, vicios de procedimiento y la desviación de poder, entre otras.

Que, en el presente caso, el demandante alega la nulidad del Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, por cuanto estima que dicho pronunciamiento ha desconocido el principio de juridicidad, excediendo las atribuciones del ente contralor al interpretar y aplicar normas urbanísticas de manera retroactiva, restringiendo derechos ya consolidados.

Que, a juicio del demandante, el dictamen impugnado contraviene el principio de jerarquía normativa al supeditar los efectos del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) a disposiciones infra legales del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). Argumenta



Foja: 1

que la LGUC, como norma de rango legal, prevalece sobre los instrumentos de planificación territorial y que la Contraloría, al desconocer dicha jerarquía, ha incurrido en una interpretación errada, contrariando lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Que, además, el demandante sostiene que la Contraloría ha infringido las reglas de interpretación de la ley contenidas en los artículos 19 al 24 del Código Civil, al omitir el tenor literal del artículo 55 de la LGUC y no armonizar su aplicación con las disposiciones del PRMS. Afirma que la interpretación del ente fiscalizador priva de efectos reales al mencionado artículo 55, lo que vulnera el principio de certeza jurídica y genera una afectación indebida a los derechos de los particulares.

Que, asimismo, el demandante denuncia la vulneración del artículo 52 de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, en cuanto establece el principio de irretroactividad de los actos administrativos. Expone que el dictamen impugnado ordena la revisión y adecuación de permisos de edificación otorgados previamente, sin establecer un límite temporal, lo que afecta derechos adquiridos legítimamente por los beneficiarios de dichos permisos.

Que, en virtud de lo anterior, el demandante concluye que el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República adolece de graves vicios de legalidad, al extralimitar sus competencias, desconocer normas legales de jerarquía superior, aplicar interpretaciones contrarias a derecho y afectar derechos consolidados, razones por las cuales solicita su declaración de nulidad de derecho público.

En razón de lo anterior, solicita que en definitiva se declare la Nulidad de Derecho Público de la decisión de la Contraloría General de la República contenida en el oficio N° E281581 / 2022 de fecha 25 de noviembre de 2022, el cual manifiesta que lo resuelto por la Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), mediante el Oficio N° 1405, de 2021, dictaminado en el ejercicio de sus facultades, no tendría sustento jurídico, toda vez que admite el emplazamiento de las viviendas a que alude el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) en las áreas de preservación ecológicas (APE) del plan regulador metropolitano de Santiago, instruyendo el referido



Foja: 1

pronunciamiento que tanto la SEREMI como la Municipalidad de Colina deben adoptar las medidas para revertir y adecuar los permisos para edificaciones en las APE; poniendo pronto remedio al mal causado y adoptando las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección a su representada, obligando en concreto al recurrido a dejar sin efecto el oficio ya señalado, o bien de aquellas que este Tribunal estime procedente conforme a derecho, dejando sin efecto, también, las medidas e instrucciones que de ellas se derivan, con costas.

A folio 11, consta la notificación de la demandada, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil.

A folio 12, la parte demandada **contesta la demanda** solicitando el rechazo total de la misma, con expresa condena en costas de la demandante.

I. Controversia de los hechos

En primer lugar, la demandada viene en controvertir formalmente la versión de los hechos en que se funda la demanda y las consecuencias jurídicas que de éstos la actora hace derivar, con excepción de aquellos hechos que se acepten expresamente en la contestación.

II. Excepciones, alegaciones y defensas

1.- Acerca de la nulidad de derecho público en general

Que, la demandada sostiene que la nulidad de derecho público, conforme a la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema y lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, procede únicamente cuando concurren vicios específicos en la emisión del acto administrativo, tales como la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable.

En apoyo de su argumentación, la demandada cita la jurisprudencia del máximo tribunal, en particular la sentencia de 17 de diciembre de 2015, dictada en causa Rol N° 8650-2015, en la que se estableció que la ilegalidad de un acto administrativo debe encuadrarse en alguna de las causales antes mencionadas para justificar su anulación. Asimismo, refiere los fallos de 7 de marzo de 2017 y 24 de octubre de 2017, en causas Roles N° 34.277-2017 y



Foja: 1

N° 35.585-2016, respectivamente, en los que se reiteró que el análisis de nulidad debe fundamentarse en la concurrencia de uno o más de estos vicios.

Sobre la base de lo anterior, la demandada alega que el acto impugnado no adolece de ninguna de las causales de nulidad invocadas por la demandante, sino que se enmarca dentro del ejercicio legítimo de las facultades del ente contralor. En este sentido, sostiene que la mera discrepancia de la demandante con lo resuelto en el dictamen no constituye motivo suficiente para fundar una acción de nulidad, razón por la cual solicita su rechazo.

2.- Antecedentes del Dictamen N° E281581 de 2022

Que, la demandada expone los antecedentes que motivaron la emisión del Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, el cual fue dictado en respuesta a una solicitud de la Fundación Defendamos la Ciudad, que cuestionó la juridicidad del Oficio N°1405/2021 de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (SEREMI). Dicho oficio permitía la construcción de viviendas del propietario y sus trabajadores en predios emplazados en Áreas de Preservación Ecológica (APE) del área rural regulada por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).

Que, la fundación solicitante alegó que el Oficio N°1405/2021 permitió acogerse a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la LGUC respecto de predios resultantes de subdivisiones autorizadas por la SEREMI en los años 2013, 2014 y 2015, a pesar de tratarse de una zona en la que dichas subdivisiones no estarían permitidas. Asimismo, denunció que ello vulneraba la jurisprudencia administrativa de la Contraloría y había derivado en la concesión de autorizaciones de edificación en las APE por parte de la Dirección de Obras Municipales de Colina (DOM).

En este contexto, la Contraloría analizó la solicitud de abstención formulada por Inmobiliaria e Inversiones La Cumbre Oriente SpA y MDPR SpA, quienes argumentaron la existencia de un litigio pendiente sobre la materia, identificado con el Rol N°4.758-22/VG del Juzgado de Policía Local de Colina. No obstante, la Contraloría desestimó dicha solicitud y procedió con el análisis de fondo.



Foja: 1

En cuanto a la juridicidad del Oficio N°1405/2021 de la SEREMI, la Contraloría determinó que la aplicación del artículo 55 de la LGUC no podía prescindir de la regulación territorial vigente, representada en este caso por el PRMS y las disposiciones específicas aplicables a las APE. En este sentido, sostuvo que una interpretación contraria desconocería la finalidad del planificador al restringir la actividad urbana en dichas áreas para su protección.

En su análisis, la Contraloría concluyó que el artículo 8.3.1.1 del Reglamento del PRMS no permite el uso de suelo residencial en las APE, criterio que fue ratificado por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en el informe evacuado a solicitud del ente contralor. Asimismo, indicó que admitir edificaciones en dichas zonas afectaría el principio de no regresión ambiental, consagrado en la Ley N°21.455, Marco de Cambio Climático, al reducir la protección establecida para estos territorios.

En relación con la alegación sobre una supuesta derogación tácita del artículo 8.1.3 del PRMS, la Contraloría manifestó que no se apreciaba fundamento normativo para sostener dicha derogación, dado que las circulares citadas en el Oficio N°1405/2021 no contenían una disposición expresa en tal sentido. Además, recordó que, conforme a su jurisprudencia administrativa, específicamente el Dictamen N°35.681/2009, para poder construir en las APE, el respectivo lote debe haber sido inscrito en el Conservador de Bienes Raíces antes de la entrada en vigor del PRMS y sustentarse en la aprobación de un loteo, no en otro tipo de subdivisión predial.

Sobre la base de estos antecedentes, la Contraloría determinó que lo resuelto por la SEREMI no se ajustó a derecho, al no cumplir con las exigencias del artículo 8.1.3 del PRMS, el cual permite solo excepcionalmente la construcción de viviendas en las APE bajo los supuestos ahí establecidos. En consecuencia, instruyó a la SEREMI a adecuar los actos administrativos cuestionados, y a la Municipalidad de Colina a adoptar las medidas necesarias respecto de las autorizaciones otorgadas en las APE, informando de ello dentro del plazo establecido en el dictamen impugnado.

3.- El Órgano Contralor ha actuado dentro de sus facultades y de



Foja: 1

conformidad a la Ley al emitir el Dictamen N° E281581, de 2022

Que, la demandada sostiene que la Contraloría General de la República actuó dentro de sus facultades legales y constitucionales al emitir el Dictamen N° E281581/2022, ejerciendo el control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 98° de la Constitución Política de la República y en los artículos 1°, 5°, 6° y 9° de la Ley N°10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

En este sentido, argumenta que la facultad de la Contraloría para interpretar la normativa y pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos ha sido reconocida expresamente por la Excma. Corte Suprema, citando al efecto la sentencia de 28 de febrero de 2022, dictada en la causa Rol N°87.247-2021, en la cual se ratificó que el ente contralor puede pronunciarse sobre la legalidad de la actuación de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de la Dirección de Obras Municipales en relación con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Reglamento y los instrumentos de planificación territorial aplicables.

Asimismo, la demandada alega que el dictamen impugnado contiene un desarrollo argumentativo debidamente fundado, tanto en antecedentes fácticos como jurídicos, y que la sola discrepancia de la parte demandante con los criterios jurídicos expresados en el pronunciamiento no configura causal de nulidad. En este sentido, cita la sentencia de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, de 30 de agosto de 2017, dictada en la causa Rol N°29.169-2017 y confirmada por la Excma. Corte Suprema en autos Rol N°38.749-2017, en la que se concluyó que las interpretaciones realizadas por la Contraloría, aunque puedan ser debatidas, no son arbitrarias ni caprichosas cuando derivan de un análisis detallado de los antecedentes y de la normativa aplicable.

En consecuencia, la demandada afirma que el dictamen impugnado fue dictado dentro del marco normativo que regula las atribuciones de la Contraloría General de la República, y que su contenido se ajusta a derecho, por lo que no concurren los presupuestos para declarar su nulidad de derecho público. En razón de lo anterior, solicita el rechazo de la



Foja: 1
demanda.

4.- Sobre la supuesta inobservancia de las reglas de interpretación de la ley contenidas en los artículos 19 al 24 del Código Civil

Que, la demandada sostiene que no existe la inobservancia de las reglas de interpretación de la ley invocada por la demandante, argumentando que el Dictamen N° E281581/2022 se basó en un análisis lógico y sistemático de la normativa aplicable. Afirma que la Municipalidad de Colina confunde el "tenor literal" de la ley con el "sentido" de la norma, siendo este último el que permite una interpretación armónica con el resto del ordenamiento jurídico.

En relación con la aplicación del artículo 55 de la LGUC en las Áreas de Preservación Ecológica (APE), la demandada sostiene que este no puede interpretarse de manera aislada, sino en concordancia con el artículo 34 de la LGUC, que otorga facultades al planificador intercomunal para regular el uso del territorio. En este sentido, el PRMS, como instrumento de planificación territorial, es un acto normativo válido y obligatorio, por lo que su aplicación no puede ser desconocida.

En cuanto a la supuesta infracción al artículo 23 del Código Civil, la demandada refuta que el Dictamen N° E281581/2022 haya restringido indebidamente la normativa aplicable, sosteniendo que el artículo 8.3.1.1 del PRMS define con claridad los usos permitidos en las APE, restringiéndolos a fines científicos, culturales, educativos, recreacionales, deportivos y turísticos, con edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación. Por tanto, argumenta que la norma no puede ser interpretada de manera extensiva para incluir el uso residencial, como pretende la demandante.

En lo relativo a la alegada omisión del artículo 8.1.3 del PRMS, la demandada sostiene que dicho precepto no otorga una autorización general para la construcción de viviendas en las APE, sino que permite excepcionalmente edificaciones ajenas a los fines definidos para dichas áreas, las cuales deben ser evaluadas caso a caso por la SEREMI. En este sentido, sostiene que la demandante pretende extender indebidamente esta disposición para justificar la aplicación del artículo 55 de la LGUC en las APE, desconociendo la potestad planificadora del PRMS.

Además, la demandada señala que el Dictamen N° E281581/2022 se



Foja: 1

encuentra en línea con el criterio previamente sostenido por la Contraloría en el Dictamen N° 39766/2020, el cual estableció que las APE constituyen áreas bajo protección oficial y que las construcciones en ellas deben ajustarse al marco normativo vigente. Asimismo, destaca que la interpretación de la CGR ha sido respaldada por la Excma. Corte Suprema, citando la sentencia de 5 de enero de 2016, dictada en la causa Rol N° 3.022-2015, en la que se reconoció la plena vigencia del PRMS y sus disposiciones sobre las APE.

En consecuencia, la demandada concluye que el dictamen impugnado no incurrió en una errónea interpretación normativa, ni vulneró el principio de legalidad, sino que aplicó correctamente la normativa urbanística vigente, respetando la jerarquía normativa y las competencias de los órganos encargados de la planificación territorial. Por lo anterior, solicita el rechazo de la acción de nulidad intentada en su contra.

5.- Supuesta vulneración al artículo 52 de la ley de procedimientos administrativos

Que, la demandada sostiene que la alegación de la demandante sobre una supuesta vulneración del artículo 52 de la Ley N°19.880, en cuanto a la irretroactividad de los actos administrativos, carece de fundamento, ya que el Dictamen N° E281581/2022 no ha dispuesto la revocación retroactiva de permisos de edificación sin límite temporal alguno, como erróneamente se afirma en la demanda.

En este sentido, señala que el dictamen impugnado, en su acápite IV de "Análisis y Conclusiones", solo instruye a la Municipalidad de Colina a arbitrar las medidas que resulten pertinentes conforme con el criterio sostenido en dicho pronunciamiento, sin establecer un mandato expreso de invalidación automática ni sin limitación temporal, como lo plantea la demandante.

En consecuencia, la demandada argumenta que no es efectivo que el dictamen impugnado tenga carácter retroactivo ni que afecte el derecho de propiedad de los titulares de permisos de edificación, los cuales, además, no han sido individualizados en la demanda. Afirma que la interpretación de la demandante sobre las consecuencias del dictamen responde a una apreciación subjetiva que busca desvincularlo de la normativa urbanística



Foja: 1

aplicable y del propósito del PRMS, que es restringir la actividad urbana en las Áreas de Preservación Ecológica para su protección ambiental.

En virtud de lo anterior, la demandada concluye que no se configura la vulneración del principio de irretroactividad de los actos administrativos ni de la certeza jurídica alegada por la demandante, por lo que solicita el rechazo de la acción intentada en su contra.

6.- Supuesta vulneración a las garantías constitucionales contempladas en los numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República

Que, la demandada sostiene que no se configura la vulneración de las garantías constitucionales consagradas en los numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, alegada por la demandante.

En primer término, respecto del derecho de propiedad establecido en el numeral 24 del referido artículo, la demandada señala que dicho derecho no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a las limitaciones que determine la ley, incluyendo aquellas que derivan de la función social de la propiedad, entre las cuales se encuentra la conservación del patrimonio ambiental. En este sentido, argumenta que la interpretación del artículo 55 de la LGUC propuesta por la demandante, prescindiendo de las normas que regulan las APE, vulneraría el artículo 34 de la LGUC y el artículo 2.1.7 de la OGUC, privando de efectos reales a la planificación intercomunal.

Asimismo, sostiene que la normativa urbanística vigente, en particular el PRMS, define expresamente los usos permitidos en las APE, restringiéndolos a actividades específicas de carácter ambiental, sin incluir el uso residencial. Por lo tanto, el derecho de propiedad no otorga, por sí solo, la facultad irrestricta de edificar en un determinado predio, sino que dicha posibilidad debe ajustarse a la normativa aplicable al momento de solicitar el respectivo permiso de edificación.

En relación con la alegada vulneración de la certeza jurídica establecida en el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución, la demandada argumenta que la demandante no ha demostrado de qué manera el Dictamen N° E281581/2022 afectaría el núcleo esencial de dicho derecho. Añade que el pronunciamiento impugnado no constituye una



Foja: 1

modificación normativa ni un cambio de criterio, sino que se fundamenta en una interpretación consistente con la jurisprudencia administrativa previa de la Contraloría, contenida en los dictámenes N°s 37.731/2007, 35.681/2009, 9.102/2017, 17.352/2018, E39766/2020 y E148827/2021.

Adicionalmente, la demandada reitera que la Contraloría General de la República actuó dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales al emitir el dictamen impugnado, conforme al artículo 98 de la Constitución y a su Ley Orgánica N°10.336, ejerciendo el control de legalidad sobre los actos administrativos de la SEREMI y del municipio. En apoyo de esta afirmación, cita jurisprudencia de la Il. Corte de Apelaciones de Santiago, en causa Rol N° 29.169-2017, y de la Excma. Corte Suprema, en autos Rol N° 39.587-2020, en las que se reconoce la facultad del ente contralor para interpretar la normativa aplicable y pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos sometidos a su control.

Finalmente, la demandada menciona que la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, a través del Oficio N° 134/2022 de su División de Desarrollo Urbano, ha confirmado que el Oficio N° 1405/2021 de la SEREMI desconoció las restricciones dispuestas en el artículo 8.3.1.1 del PRMS, reiterando la validez de los fundamentos del dictamen impugnado.

En consecuencia, la demandada concluye que no se configura la vulneración a los derechos fundamentales alegados por la demandante, por lo que solicita el rechazo de la acción intentada en su contra

7.- Ausencia de vicios del acto impugnado

Que, la demandada sostiene que el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República es un acto plenamente válido y ajustado a derecho, emitido dentro del marco de las facultades que la Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría le confieren.

En cuanto a la competencia del órgano emisor, la demandada argumenta que la Contraloría General de la República actuó en cumplimiento de su función constitucional de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, conforme al artículo 98 de la Constitución y a su Ley Orgánica N° 10.336. En este sentido, sostiene que el dictamen impugnado se enmarca dentro de la facultad de la Contraloría



Foja: 1

para interpretar y aplicar la normativa urbanística vigente, en relación con el Oficio N° 1405/2021 y la Resolución Exenta N° 170/2022, ambos emitidos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Respecto de la supuesta vulneración de normas de interpretación legal, la demandada señala que la interpretación del artículo 55 de la LGUC propuesta por la actora prescinde de la normativa aplicable a las Áreas de Preservación Ecológica (APE), lo que resultaría contrario a los artículos 34 de la LGUC y 2.1.7. de la OGUC, los cuales reconocen la potestad planificadora del planificador intercomunal y su facultad para establecer restricciones en el uso del suelo. En este sentido, argumenta que el dictamen recurrido no desconoce el artículo 55 de la LGUC, sino que lo interpreta de manera armónica con la normativa que regula las APE, evitando así una aplicación que desconozca la planificación territorial vigente.

En relación con la alegada vulneración del derecho de propiedad y la certeza jurídica, la demandada argumenta que el ejercicio de este derecho no es absoluto y se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la ley, en virtud del interés general y la conservación del patrimonio ambiental, conforme al artículo 19 N° 24 de la Constitución. Además, sostiene que el dictamen impugnado no modifica la normativa vigente ni introduce nuevas restricciones, sino que se limita a interpretar las disposiciones aplicables en base a criterios previamente establecidos en dictámenes anteriores, tales como los N°s 37.731/2007, 35.681/2009, 9.102/2017, 17.352/2018, E39766/2020 y E148827/2021, lo que descarta cualquier efecto retroactivo o vulneración de la certeza jurídica.

En cuanto a la supuesta afectación de la jerarquía normativa, la demandada señala que el PRMS es un instrumento de planificación territorial que tiene sustento en el artículo 34 de la LGUC y que su regulación es plenamente válida y vigente, tal como lo ha reconocido la Excma. Corte Suprema en su sentencia de 5 de enero de 2016, en causa Rol N° 3.022-2015. Asimismo, sostiene que la interpretación de la demandante implicaría desconocer la planificación territorial vigente y permitir la urbanización de áreas protegidas sin el debido proceso de



Foja: 1

modificación del PRMS, lo que contravendría el ordenamiento jurídico aplicable.

En lo que concierne a la inexistencia de retroactividad, la demandada enfatiza que el dictamen N° E281581/2022 no constituye un cambio de criterio ni introduce una nueva regulación, sino que se enmarca dentro de la línea interpretativa consolidada de la Contraloría en materia urbanística. En consecuencia, rechaza la alegación de la actora en cuanto a la aplicación retroactiva del pronunciamiento.

Finalmente, la demandada señala que los municipios, conforme al artículo 24 del DFL N° 1 que fija el texto refundido de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, tienen el deber de aplicar las normas ambientales en relación con las obras de construcción y urbanización. En este sentido, sostiene que la Municipalidad de Colina no solo debe velar por la obtención de recursos derivados de permisos de edificación, sino que también tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental vigente.

En virtud de lo expuesto, la demandada solicita el rechazo de la acción de nulidad de derecho público interpuesta en su contra, por carecer de fundamento jurídico y no concurrir causal alguna que justifique la invalidación del dictamen impugnado.

A folio 16, la demandante evacuó el trámite de la **réplica**, dando por reproducidos íntegramente todos los argumentos contenidos en la demanda, además, en particular, sostiene que el Dictamen N° E281581/2022 excede las atribuciones de la Contraloría General de la República, pues esta carece de facultades para establecer restricciones normativas en materia urbanística, función que corresponde exclusivamente al legislador y a los órganos con potestad reglamentaria. Argumenta que la Contraloría, al interpretar el artículo 55 de la LGUC en sentido restrictivo, ha ejercido una potestad de carácter legislativo que no le corresponde, afectando el principio de legalidad.

Respecto de la alegación de la demandada relativa a la inexistencia de retroactividad en el dictamen impugnado, el demandante insiste en que la instrucción de "adoptar las medidas para revertir y adecuar los permisos para edificaciones en las APE" implica de facto una invalidación de actos



Foja: 1

administrativos firmes y consentidos, desconociendo derechos adquiridos de buena fe por los titulares de los permisos de edificación. Señala que ello vulnera el principio de confianza legítima, ampliamente reconocido por la propia Contraloría en su jurisprudencia administrativa y por la Excm. Corte Suprema, en cuanto impide que un beneficiario de un acto administrativo pueda verse afectado por su invalidación sin previo resarcimiento.

En cuanto al principio de jerarquía normativa, el demandante cuestiona la argumentación de la demandada según la cual el artículo 34 de la LGUC otorgaría sustento suficiente a las restricciones impuestas por el PRMS. Indica que, conforme al artículo 2 de la LGUC y al artículo 2.1.1 de la OGUC, la normativa urbanística debe interpretarse de manera jerárquica, prevaleciendo las disposiciones legales sobre los instrumentos de planificación territorial. En este sentido, sostiene que la prohibición de construir viviendas en las APE no tiene respaldo legal, pues ni la LGUC ni la OGUC habilitan expresamente a los planes reguladores para restringir la aplicación del artículo 55 de la LGUC.

Asimismo, el demandante refuta la afirmación de la demandada en cuanto a la compatibilidad de la planificación territorial con la aplicación del artículo 55 de la LGUC. Expone que la SEREMI MINVU RM, en distintos pronunciamientos previos al dictamen impugnado, había reconocido expresamente la plena vigencia de la subdivisión de los predios rurales y la admisibilidad de la construcción de viviendas del propietario y sus trabajadores en dichos terrenos. Cita los Ordinarios N° 2541/2020 y N° 1405/2021 de la SEREMI, en los cuales se concluyó que la aplicación del artículo 55 de la LGUC prevalece sobre las disposiciones del PRMS, y que la Dirección de Obras Municipales debía otorgar los permisos correspondientes.

Por lo anterior, el demandante sostiene que el dictamen impugnado introduce un cambio de criterio que contraviene la interpretación previamente sostenida por la autoridad competente en la materia, afectando la certeza jurídica de los titulares de permisos de edificación y exponiendo al municipio a potenciales reclamaciones indemnizatorias por la revocación de permisos de edificación ya otorgados.



Foja: 1

En virtud de lo expuesto, el demandante solicita el rechazo de todas las argumentaciones contenidas en la contestación y el acogimiento de la demanda en todas sus partes, con expresa condena en costas.

A folio 18, la demandada evacúa el trámite de la **dúplica**, reiterando todas las alegaciones, excepciones y defensas expresadas en la contestación de la demanda, y formulando las siguientes alegaciones adicionales:

Sostiene que la demandante realiza un análisis aislado del artículo 55 de la LGUC, pretendiendo atribuirle un carácter absoluto e independiente de la normativa urbanística vigente. Afirma que dicho precepto debe interpretarse de manera armónica con el resto del ordenamiento jurídico, en particular con los artículos 34 de la LGUC y 2.1.7 de la OGUC, los cuales regulan la planificación territorial y establecen que los planes reguladores intercomunales pueden fijar los usos de suelo en áreas rurales.

Respecto de la alegación relativa a la omisión del análisis de los incisos tercero y cuarto del artículo 55, el inciso tercero del artículo 116 y el artículo 163 de la LGUC, la demandada aclara que la normativa aplicable en la especie debe considerar la planificación territorial vigente, la cual restringe el uso del suelo en las Áreas de Preservación Ecológica (APE). Precisa que la construcción de viviendas en predios rurales solo es admisible en la medida en que sea compatible con las disposiciones del PRMS y no implique desconocer la protección ambiental establecida en dicho instrumento de planificación territorial.

En cuanto a la supuesta vulneración del principio de jerarquía normativa, la demandada refuta lo señalado en la réplica y enfatiza que el PRMS fue dictado en ejercicio de las facultades legales del Gobierno Regional Metropolitano, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la LGUC y en la Ley N° 19.175. Agrega que dicho instrumento de planificación no ha sido impugnado por la demandante en sede administrativa ni judicial, por lo que sus disposiciones se encuentran plenamente vigentes y deben ser respetadas.

En relación con la alegación de la demandante sobre la afectación del derecho de propiedad, la demandada sostiene que las restricciones impuestas por el PRMS se encuentran amparadas en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política, que garantiza el derecho a vivir en un medio



Foja: 1

ambiente libre de contaminación y faculta al Estado para establecer restricciones al ejercicio de derechos con el fin de proteger el medio ambiente. Afirma que la aplicación de la normativa urbanística no priva a los propietarios del uso de sus terrenos, sino que únicamente regula su destino conforme a criterios de sustentabilidad ambiental.

En cuanto a la alegación de que el dictamen impugnado tendría efectos retroactivos, la demandada insiste en que el pronunciamiento de la Contraloría General de la República se limitó a interpretar la normativa aplicable sin modificar situaciones jurídicas consolidadas ni ordenar la invalidación automática de permisos de edificación. Señala que la determinación de eventuales medidas administrativas corresponde a la autoridad competente, en el marco de la legalidad vigente y con pleno respeto a los derechos adquiridos de buena fe.

Finalmente, la demandada destaca que la Municipalidad de Colina, como entidad pública, tiene el deber de aplicar las normas ambientales y urbanísticas en el otorgamiento de permisos de edificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del DFL N° 1, que fijó el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sostiene que la demanda omite referirse a esta obligación y que su pretensión de desconocer las restricciones establecidas en el PRMS resulta contraria al interés general y a la protección del medio ambiente.

En virtud de lo expuesto, la demandada solicita el rechazo de la acción intentada, con expresa condena en costas.

A folio 23, se recibió la causa a prueba, rindiéndose la que consta en autos.

A folio 55, se citó a las partes a oír sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE COLINA**, deduce demanda de nulidad de derecho público en contra del **FISCO DE CHILE**, todos ya individualizados, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la primera parte de esta sentencia, que se dan por reproducidos.

SEGUNDO: Que, la demandada, contestando la demanda dirigida en su contra, solicita su total rechazo, con costas, por los fundamentos



Foja: 1

expresados en la primera parte de esta sentencia, que se dan también por reproducidos.

TERCERO: Que, la demandante, a fin de acreditar sus pretensiones, produjo la siguiente prueba documental:

A folio 1:

1.- Copia de oficio N°E281581 de fecha 25 de noviembre de 2022 de la Contraloría General de la República; reiterado a folio 39.

2.- Circular Ordinario N° 12, DDU 455, de 18 de enero de 2021, de la División de Desarrollo Urbano, sobre divisiones de predios rústicos; subdivisiones y construcciones en área Rural; reiterado a folio 39.

3.- Circular Ord. N°0353, DDU 219, de fecha 29 de mayo de 2008, “Mat.: Ámbito de acción Plan Regulador Intercomunal en área urbana y área rural”, de la División de Desarrollo Urbano; reiterado a folio 39.

4.- Circular Ord. N°0385, DDU 420, de fecha 21 de junio de 2019, “Mat.: Modifica la Circular Ord. N° 0353, del 25.05.2009, DDU 219, sobre Ámbito de acción del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano en área urbana y área rural”, de la División de Desarrollo Urbano; reiterado a folio 39. 5.- Oficio Ord. N°1405 04.05.2021, del SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, “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”; reiterado a folio 39.

6.- Resolución N° 39 del Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago del 29 de octubre de 1997; reiterado a folio 39.

7.- Informe final N°252 de 25 de junio de 2019, sobre auditoría al proceso de otorgamiento de permisos de edificación en la Municipalidad de Colina, de la Contraloría General de la República; reiterado a folio 39.

8.- Documento titulado “cuadro de superficies” el cual contiene un plano de un terreno ubicado en sector de Chicureo, comuna de Colina; reiterado a folio 39.

A folio 39:

9.- Oficio Ord. N°952, de fecha 06 de marzo de 2014, “Mat.: COLINA: Art. 4° LGUC y Art. 8.3.1.1 PRMS. Informa superficie predial



Foja: 1

mínima”, de de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana.

CUARTO: Que, además la demandante produjo la siguiente prueba testimonial:

A folio 43:

1.- Declaración del testigo don Álvaro Fernando Quilodrán Lettich, sin tachas.

2.- Declaración de la testigo doña María José Alvarado Cisternas, sin tachas.

3.- Declaración del testigo don Iván Orlando León Correa, sin tachas.

QUINTO: Que, la demandada, a fin de acreditar sus excepciones y defensas, produjo la siguiente prueba documental:

A folio 34:

1.- Resolución N°20 de fecha 06 de octubre de 1994, del Gobierno Regional Metropolitano, que aprueba el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

2.- Resolución N°39 de fecha 29 de octubre de 1997, del Gobierno Regional Metropolitano, que aprueba modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

3.- Resolución N°50 de fecha 06 de agosto de 2019, del Gobierno Regional Metropolitano, que modifica el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

A folio 35:

4.- Plano Zonificación, uso de suelos y limite a la expansión urbana RM-PPM-92/17.

5.- Plano Zonificación, uso de suelos y limite a la expansión urbana RM-PRM-95-CH1.A, que incorpora a la planificación territorial metropolitana a las Comunas de Colina-Lampa y Til Til.

A folio 44:

6.- Dictamen N°E281581 25-XI- 2022, de la Contraloría General de la República.

7.- Dictamen N°E422376/2023 de 30 de noviembre de 2023, de la Contraloría General de la República.

A folio 45:



Foja: 1

8.- Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de fecha 27 de julio de 2023, pronunciada en causa N°Protección-2161-2023.

9.- Sentencia de la Corte Suprema de fecha 05 de diciembre de 2023, pronunciada en causa Rol N° 189.830-2023.

A folio 46:

10.- Informe de la Contraloría General de la República, REF. N° J000039/2023, sobre recurso de protección rol N°162.134-2022, conocido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

11.- Informe de la Contraloría General de la República, REF. N° J000068/23, sobre recurso de protección rol N°162.172-2022, conocido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

12.- Informe de la Contraloría General de la República, REF. N° J011344/22, sobre recurso de protección rol N°162.173-2022, conocido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

13.- Informe de la Contraloría General de la República, REF. N° J000034/2023, sobre recurso de protección rol N°162.174-2022, conocido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

SEXTO: Que, de la prueba producida en autos, valorada en la manera que se hace a continuación, podrán tenerse por acreditados como ciertos los siguientes hechos de la causa:

1.- Que, del instrumento signado bajo el numeral 5) del motivo tercero, valorado conforme lo dispuesto por los artículos 342 N°6 del Código de Procedimiento Civil y 1700 del Código Civil, se tendrá por establecido que, con fecha 04 de mayo de 2021, la Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo emitió el oficio Ord N°1405, dirigido a don Domingo Undurraga Julio, en respuesta a la solicitud formulada por este en representación de Inmobiliaria e Inversiones La Cumbre Oriente SpA, sobre la posibilidad de construir la vivienda del propietario y de sus trabajadores en un predio ubicado en el Área de Preservación Ecológica del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

Que, en el pronunciamiento, la SEREMI indicó que, conforme al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, era posible realizar dichas construcciones en áreas rurales, incluso dentro de zonas de preservación ecológica, y que el artículo 8.1.3 del Plan Regulador



Foja: 1

Metropolitano de Santiago había sido derogado tácitamente, pues los Planes Reguladores Metropolitanos no pueden limitar el número ni características de viviendas en suelo rural. Junto a lo anterior, señaló que la Contraloría General de la República ha establecido que dichas áreas están bajo protección oficial según la Ley N° 19.300, por lo que la Dirección de Obras Municipales deberá exigir los permisos ambientales y evitar la formación de nuevos núcleos urbanos fuera de la planificación intercomunal.

2.- Que, del instrumento signado bajo el numeral 1) del motivo tercero, valorado conforme a lo dispuesto en los artículos 342 N° 6 del Código de Procedimiento Civil y 1700 del Código Civil, se tendrá por establecido que, con fecha 25 de noviembre de 2022, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° E281581, en respuesta a una solicitud formulada por Patricio Herman Pacheco, en representación de la Fundación Defendamos la Ciudad, mediante la cual se requirió pronunciamiento sobre la juridicidad del Oficio N° 1405 de 2021 de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, en relación con la posibilidad de construir viviendas en predios emplazados en Áreas de Preservación Ecológica del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

Que, en dicho pronunciamiento, la Contraloría General de la República concluyó que no se advierte sustento jurídico en lo resuelto por la SEREMI, al admitir el emplazamiento de viviendas en las Áreas de Preservación Ecológica con base en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sin considerar la regulación vigente del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en particular el artículo 8.3.1.1, de su Ordenanza, que restringe los usos del suelo en dichas áreas. Además, señaló que tal autorización implicaría una afectación al principio de no regresión ambiental, consagrado en la Ley N° 21.455.

Asimismo, la Contraloría instruyó a la SEREMI adoptar las medidas necesarias para adecuar sus actos conforme a lo señalado en el dictamen, informando de ello a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría dentro del plazo de 20 días desde la recepción del oficio. Junto a lo anterior, dispuso que la Municipalidad de Colina arbitre las providencias que correspondan respecto de las



Foja: 1

autorizaciones otorgadas en dichas áreas de protección, informando a la misma Coordinación Nacional en igual plazo.

SÉPTIMO: Que, lo medular del asunto radica en determinar si el Dictamen N° E281581 de fecha 25 de noviembre de 2022, emitido por la Contraloría General de la República, adolece de vicios que configuren su nulidad de derecho público.

OCTAVO: Que, la nulidad de derecho público es una acción autónoma, reconocida y sistematizada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, cuyo propósito es resguardar los fundamentos del Estado de Derecho. Su base normativa se encuentra en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, configurándose como una sanción destinada a garantizar el principio de juridicidad en la actuación de los órganos del Estado, conforme a lo establecido en dichos preceptos y en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, de 1986.

NOVENO: Que, ha sido el constituyente quien ha sancionado con la ineficacia aquellos actos ejecutados en contravención al principio de juridicidad que orienta la actividad estatal. En este sentido, la Corte Suprema ha señalado que la nulidad de derecho público de los actos emanados de los órganos de la Administración procede en virtud de diversas causales, entre ellas, la ausencia de investidura regular del agente, su incompetencia, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma o procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo aplicable y la desviación de poder.

DÉCIMO: Que, reafirma lo establecido en el artículo 7° de la Constitución Política de la República aquello preceptuado por el artículo 2° de la Ley N°18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, norma que dispone que “*Los órganos de la administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes.*

Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

En consecuencia, la nulidad de derecho público afecta a los actos emanados de órganos públicos que no se ajustan sus potestades legales,



Foja: 1

contrariando el principio de juridicidad, fundamental en un Estado de Derecho, y que produce como efecto que los actos viciados sean inexistentes desde su nacimiento e incapaces de producir efecto jurídico.

UNDÉCIMO: Que, por un lado, en el caso *sub judice*, la nulidad de derecho público del Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República se funda en la alegada incompetencia de dicho órgano para modificar la normativa legal, la vulneración del principio de jerarquía normativa, la inobservancia de las reglas de interpretación legal, la aplicación retroactiva del dictamen y la supuesta desviación de poder con afectación de derechos constitucionales, particularmente el derecho de propiedad y la seguridad jurídica.

Que, por otro lado, la demandante invoca un perjuicio consistente en el impacto económico, urbanístico y jurídico derivado de la exigencia de regularizar permisos de edificación y autorizaciones previamente otorgadas en Áreas de Preservación Ecológica, lo que afectaría la planificación comunal, generaría incertidumbre sobre la validez de actos administrativos previos y podría derivar en sanciones, con consecuencias negativas para el desarrollo de la zona.

DUODÉCIMO: Que, en consecuencia, para una adecuada resolución del conflicto, resulta imprescindible analizar previamente el derecho de fondo aplicado por la Contraloría, así como la relación jerárquica entre la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Lo anterior permitirá determinar si la Contraloría actuó dentro de la órbita de sus competencias, evaluar el impacto del dictamen impugnado en los derechos de los administrados y, en definitiva, establecer si se configura el perjuicio invocado por la demandante.

DÉCIMO TERCERO: Que, debe hacerse presente que el marco normativo que regula el urbanismo, la construcción y la planificación territorial reviste particular complejidad, dada la coexistencia de normas de distinta jerarquía que interactúan de manera diversa. A ello se suma la intervención de múltiples órganos con atribuciones específicas, lo que no solo dificulta su interpretación y aplicación



Foja: 1

armónica, sino que también puede dar lugar a criterios dispares y decisiones contradictorias. Así, con el fin de precisar el régimen jurídico aplicable al caso de autos, se procederá a examinar las normas fundamentales en la materia, determinando su alcance y la forma en que concurren e interactúan dentro del ordenamiento vigente.

DÉCIMO CUARTO: Que, para resolver la cuestión debatida, resulta indispensable considerar la jerarquía normativa en el derecho urbanístico. En la cúspide del ordenamiento se encuentra la Constitución, fuente de legitimidad de todas las normas inferiores y prevalente en caso de contradicción. Inmediatamente después se sitúa la ley, y en esta materia, la norma fundamental es la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

Que, la preeminencia de la LGUC sobre las disposiciones normativas de rango inferior no solo se extrae de una exegesis jurídica, sino que también encuentra respaldo expreso en su artículo 7°, el cual establece que *“Las disposiciones de la presente ley prevalecerán sobre cualquiera otra que verse sobre las mismas materias, sin perjuicio de las disposiciones que contenga el Decreto Ley de Reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En consecuencia, se entenderán derogadas las disposiciones de otras leyes que fueren contrarias a las de la presente ley”*. De ello se sigue que cualquier normativa infralegal que contradiga lo dispuesto en la LGUC carece de eficacia jurídica.

DÉCIMO QUINTO: Que, por debajo de la LGUC se encuentra la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que constituye su reglamento de ejecución y ha sido dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria. Dado que la LGUC posee un bajo grado de densidad normativa, en la práctica, la regulación detallada de la mayoría de las materias esenciales del sistema urbanístico se encuentra en la OGUC.

A su vez, la OGUC ostenta una jerarquía normativa superior al resto de las disposiciones reglamentarias del sistema urbanístico,



Foja: 1

situación que se encuentra expresamente reconocida en su artículo 2.1.1, cuyo inciso segundo establece que *“Las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de competencia, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel.”*

En virtud de lo anterior, la OGUC no solo prevalece sobre los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), los cuales tienen una naturaleza jurídica reglamentaria de inferior jerarquía, sino que además determina tanto su competencia como su contenido, estableciendo los límites dentro de los cuales deben sujetarse dichos instrumentos en su proceso de elaboración y aplicación.

DÉCIMO SEXTO: Que, por su parte, el artículo 2.1.2 de la OGUC establece que *“Los Instrumentos de Planificación Territorial ordenados según su ámbito de competencia, son los siguientes:*

- *Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano*
- *Plan Regulador Comunal*
- *Plan Seccional*
- *Límite Urbano.*

Las comunas que no estén normadas por un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, por un Plan Regulador Comunal o por un Plan Seccional, se regirán por las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza. (...)”

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en este contexto, resulta pertinente considerar lo dispuesto en el artículo 28 de la LGUC, el cual, en sus incisos primero y segundo, establece que *“La planificación urbana se efectuará en tres niveles de acción, que corresponden a tres tipos de áreas: nacional, intercomunal y comunal”,* y que *“Cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás. (...)*”



Foja: 1

En estrecha relación con lo anterior, el artículo 2.1.3 de la OGUC refuerza este criterio al disponer en su inciso primero que *“La elaboración y aplicación de los instrumentos de planificación territorial deberá realizarse, según el ámbito de competencia propio de cada nivel, conforme a las disposiciones de este Capítulo.”*

Así las cosas, de lo expuesto se sigue que los instrumentos de planificación territorial no se relacionan entre sí bajo un criterio de jerarquía normativa, sino bajo un criterio de competencia, en virtud del cual cada instrumento ejerce atribuciones dentro de su propio nivel y sobre materias específicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la LGUC y en el artículo 2.1.3 de la OGUC. En consecuencia, no le es lícito a un instrumento de planificación de un determinado nivel regular o intervenir en materias que son propias de otro nivel o ámbito territorial, debiendo respetarse los límites de competencia definidos en el ordenamiento jurídico.

DÉCIMO OCTAVO: Que, en lo que respecta a la Planificación Urbana Intercomunal, resulta relevante lo dispuesto en el artículo 34 de la LGUC, el cual establece 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.*

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

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

A los referidos planes les corresponde resguardar que la infraestructura pública de escala intercomunal sea aprovechada de



Foja: 1

manera eficiente y equitativa, mediante disposiciones que promuevan la integración social y urbana en torno a ejes de transporte público o equipamientos relevantes. (...)”

DÉCIMO NOVENO: Que, a su vez, el artículo 2.1.7 de la OGUC establece que *“La Planificación Urbana Intercomunal regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal (...)”*, delimitando con ello el ámbito de competencia propio de este nivel de planificación territorial.

Que, en dicho precepto, además, se precisa que dentro de las atribuciones conferidas al Plan Regulador Intercomunal se encuentra, en lo que respecta al área rural, la de *“d) Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”*

VIGÉSIMO: Que, dilucidado el panorama normativo general del sistema de urbanismo y construcción, y esclarecida la relación jerárquica entre las normas jurídicas que lo componen, resulta necesario proceder al examen de aquellas regulaciones sustantivas que sean pertinentes para la resolución del caso *sub judice*.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, el artículo 55 de la LGUC establece 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.*

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.



Foja: 1

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

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

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, por otro lado, El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) establece en su artículo 8.1.3. que *“Las construcciones y edificaciones ajenas al destino definido para cualquier territorio del Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano, requerirán de la autorización de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, quien la otorgará previa consulta a los servicios que corresponda. En el caso específico de las Areas de Valor Natural y/o de Interés Silvoagropecuario, se requerirá previamente de un informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura.*

En los lotes ya inscritos en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago, provenientes de loteos aprobados, emplazados en el Area Restringida o Excluída al Desarrollo Urbano, se podrá construir 1



Foja: 1

vivienda con una superficie de hasta un 10% del tamaño del lote. En sitios de superficie inferior a 1.400 m², esa vivienda podrá llegar hasta 140 m², siempre y cuando cumpla con las normas contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.”

Que, en relación con lo anterior, específicamente respecto a las Áreas de Valor Natural, el artículo 8.3.1. del PMRS establece que “(...) Para la aplicación de las normas específicas del presente Plan se establecen las siguientes: - Áreas de Preservación Ecológica (...)”.

VIGÉSIMO TERCERO: Que, a su vez, el artículo 8.3.1.1. del PRMS define las Áreas de Preservación Ecológica, estableciendo que:

“Corresponden a 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.

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.

Quedarán integradas en esta zona, con sus correspondientes legislaciones, las diversas áreas que tengan características de Areas 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.

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



Foja: 1

turístico, con las instalaciones y/o edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación. Las normas que regirán estas actividades y asimismo las de los usos complementarios a ellas como: equipamiento de seguridad, comunicaciones, salud, comercio y estacionamientos de uso público, serán definidas por la Secretaria Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo en cada caso, atendiendo a sus características específicas y a los estudios pertinentes aprobados por los organismos competentes que corresponda.

La aprobación de proyectos quedará condicionada en todos los casos a la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, realizado por el interesado, evaluado e informado favorablemente por los organismos que corresponda.

Las actividades agrícolas, ganaderas o forestales, podrán desarrollarse en forma controlada, para lo cual los organismos competentes respectivos fijarán las condiciones pertinentes, mediante planes aprobados por dichos servicios, los que deberán incluir los sistemas de control y monitoreo correspondientes, lo que será condición para la autorización de funcionamiento de dichas actividades.

Quedan asimilados a esta categoría los predios correspondientes a La Platina y Escuela de Agronomía de la Universidad de Chile, emplazados en la Comuna de la Pintana. Los usos de suelo permitidos en estos predios son : Equipamiento de Área Verde, Cultura, Científico, Educativo e Investigaciones Agropecuarias.

En las Áreas de Preservación Ecológica, no se permitirá divisiones prediales.”

VIGÉSIMO CUARTO: Que, finalmente, debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 4 de la LGUC, “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



Foja: 1

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.

Las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General.”

VIGÉSIMO QUINTO: Que, en ejercicio de la referida facultad, la Circular Ord. N°0353 (DDU 219) de la División de Desarrollo Urbano, del 29 de mayo de 2009, al interpretar el ámbito propio de acción del PRMS en el área rural, estableció que le correspondía *“d. Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”*. A su vez, a modo de observaciones, añadió que el PRMS, en el área rural, podía regular la norma urbanística de uso de suelo para las actividades o destinos contemplados en el inciso tercero y cuarto del artículo 55 de la LGUC, añadiendo que:

“Sin perjuicio de lo anterior, se hace presente que de conformidad a lo regulado en el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, así como las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores se encuentran permitidas por dicha disposición, pudiendo al efecto el Plan Regulador Intercomunal establecer limitaciones al número máximo de viviendas”.

VIGÉSIMO SEXTO: Que, no obstante lo anterior, la interpretación contenida en la DDU 219 sufrió dos modificaciones relevantes.

La primera de ellas tuvo lugar a través de la Circular Ord. N°0385



Foja: 1

(DDU 420) de 21 de junio de 2019, conforme a la cual "(...) se hace necesario realizar la siguiente modificación a la referida Circular DDU 219: *Elimínase en el cuadro "Ámbito propio de acción del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, Área Rural", en la columna "Observaciones", último párrafo, la siguiente frase", pudiendo al efecto el Plan Intercomunal establecer limitaciones al número máximo de viviendas*" (sic).

Por su parte, la segunda tuvo lugar mediante la Circular Ord. N°0012 (DDU 455) de 18 de enero de 2021, en cuanto se añadió a continuación de la letra d., del segundo cuadro del punto 1 referido al Área Rural, a continuación de la individualización de las construcciones a que hace referencia el artículo 55 en su inciso cuarto, el siguiente párrafo:

"Si bien el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones incluye en su inciso cuarto a las infraestructuras, debe tenerse presente que conforme al inciso cuarto del Artículo 2.1.29. "En el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, dichas instalaciones o edificaciones estarán siempre admitidas y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin perjuicio del cumplimiento de la Ley 19.300 y de lo dispuesto en el artículo 55 del DFL N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones."

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, en vistas de la interpretación de las normas reseñadas en los motivos precedentes, es posible apreciar que el artículo 55 de la LGUC establece como regla general que, fuera de los límites urbanos fijados en los Planos Reguladores, no está permitido abrir calles, subdividir terrenos para formar poblaciones ni levantar construcciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 55 de la LGUC establece excepciones a dicha prohibición, permitiendo la realización de tales actividades en casos específicos. En particular, autoriza la apertura de calles, subdivisiones y construcciones fuera del límite urbano cuando sean indispensables para la explotación agrícola del inmueble, así



Foja: 1

como para la edificación de viviendas destinadas al propietario del terreno y sus trabajadores. Asimismo, permite la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de aquellas de hasta 1.000 unidades de fomento, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para acceder al subsidio estatal.

A su vez, la norma exige que, para que opere la excepción, la subdivisión y urbanización de terrenos rurales con fines específicos, así como las construcciones industriales, de infraestructura, equipamiento, turismo y vivienda social, cuenten previamente con los informes y aprobaciones establecidos en los incisos tercero y cuarto del artículo 55 de la LGUC, incluyendo el informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola competente.

Junto a lo anterior, a objeto de prevenir la proliferación de núcleos urbanos no planificados, corresponde a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, cuando obedezcan a fines ajenos a la explotación agrícola, no den lugar a la formación de asentamientos urbanos al margen de la planificación territorial intercomunal.

En consecuencia, cualquier intervención que se funde en estas excepciones debe ajustarse estrictamente a los presupuestos establecidos en la norma, respetando tanto las condiciones expresas que la ley impone como las exigencias regulatorias aplicables a la planificación territorial.

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, no obstante lo anterior, el artículo 8.3.1.1 del PRMS, al definir las Áreas de Preservación Ecológica (APE), establece que en ellas solo se permitirá el desarrollo de actividades que garanticen la conservación de los valores naturales, restringiendo su uso a fines científicos, culturales, educativos, recreacionales, deportivos y turísticos, con las instalaciones y edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación. Asimismo, prohíbe expresamente la división predial en dichas áreas.



VIGÉSIMO NOVENO: Que, de este modo, se configura una aparente contradicción entre el artículo 55 de la LGUC y el artículo 8.3.1.1 del PRMS. Así, aunque formalmente regulan materias distintas —el primero, los usos permitidos en suelo rural, y el segundo, la preservación ecológica de ciertas áreas— en la práctica ambos inciden sobre el mismo objeto, al establecer limitaciones a la edificación fuera del límite urbano.

Así las cosas, para resolver este aparente conflicto, debe atenderse a la jerarquía normativa de las normas en cuestión, principio fundamental del ordenamiento jurídico. En este sentido, el artículo 55 de la LGUC, al tener rango legal, prevalece sobre el artículo 8.3.1.1 del PRMS, el cual posee la naturaleza jurídica de una ordenanza. Esta jerarquía normativa se encuentra expresamente reconocida en el artículo 7 de la LGUC y en el artículo 2.1.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), el cual dispone que las normas de la LGUC priman sobre las de los instrumentos de planificación territorial cuando regulan las mismas materias.

En consecuencia, admitir que el PRMS pueda restringir lo dispuesto en la LGUC implicaría desconocer el marco normativo que regula la planificación territorial y, en definitiva, alterar el principio de supremacía de la ley sobre normas de carácter reglamentario.

TRIGÉSIMO: Que, en consecuencia, dado que la LGUC no se subordina al PRMS, sino que este debe ajustarse a aquella, se sigue que, si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 55— incluyendo los presupuestos, informes y autorizaciones pertinentes— resulta jurídicamente procedente la autorización de las construcciones excepcionales contempladas en dicha norma. Lo anterior es aplicable incluso cuando tales edificaciones se ubiquen en APE reguladas por el PRMS, pues una interpretación contraria supondría otorgar a un instrumento de planificación territorial un alcance normativo que excede su jerarquía y ámbito de competencia.

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, a mayor abundamiento, el



Foja: 1

artículo 55 de la LGUC, al autorizar excepcionalmente la apertura de calles, la subdivisión de terrenos y la construcción en suelo rural— particularmente en el caso de conjuntos habitacionales de viviendas sociales y otras destinadas a sectores vulnerables—obedece a una finalidad legislativa clara: enfrentar el déficit habitacional y la proliferación de asentamientos irregulares. Así, no se trata de una norma meramente urbanística, sino de una disposición con un marcado objetivo social, que permite materializar proyectos habitacionales fuera del límite urbano bajo condiciones estrictamente reguladas.

Dicha finalidad explica por qué el legislador optó por consagrar la norma en un cuerpo legal y no en una disposición reglamentaria, asegurando su primacía y estabilidad frente a regulaciones administrativas sujetas a cambios, los que en materia de urbanismo se han producido, con distintas interpretaciones, sentido y alcances, resultando inapropiado para la seguridad jurídica. A su vez, su *ratio* se alinea con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 34 de la LGUC, que reconoce la importancia de fomentar la integración social y urbana en torno a ejes de transporte público y equipamientos relevantes. Así, el artículo 55 no solo establece una excepción urbanística, sino que opera como un mecanismo concreto para compatibilizar la planificación territorial con la necesidad urgente de generar soluciones habitacionales accesibles.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, aún más, del análisis detenido del artículo 8.3.1.1 del PRMS, se desprende que las APE no constituyen espacios de intangibilidad absoluta, sino que permiten el desarrollo de ciertas actividades, tales como aquellas con fines científicos, culturales, educativos, recreacionales, deportivos y turísticos. Estas intervenciones, aunque sometidas a restricciones específicas, requieren de edificaciones e instalaciones mínimas e indispensables para su funcionamiento, lo que implica un grado de intervención territorial que, en ciertos casos, no dista significativamente del que excepcionalmente admite el artículo 55 de la LGUC.



Foja: 1

En efecto, actividades como la instalación de infraestructura para el turismo ecológico, centros de investigación ambiental o equipamientos recreacionales dentro de un área protegida pueden involucrar la construcción de edificaciones que, aunque limitadas en su magnitud, conllevan una transformación o intervención en el territorio. De igual forma, el artículo 55 de la LGUC contempla edificaciones excepcionales en suelo rural bajo un régimen de control específico, particularmente en lo que respecta a viviendas del propietario y sus trabajadores, así como proyectos habitacionales de interés social. Así, si una estación de monitoreo ambiental o un refugio turístico pueden coexistir con la finalidad de conservación de las APE, no resulta inconcebible que ciertas construcciones excepcionales, debidamente reguladas y supervisadas, sean igualmente compatibles con dicho propósito. Por lo demás, al margen de que la LGUC prevalece normativamente sobre el PRMS, lo cierto es que la excepcionalidad de las intervenciones autorizadas por el artículo 55, sumada al mandato expreso a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de evitar la formación de núcleos urbanos al margen de la planificación intercomunal, permite concluir que la finalidad de protección de las APE no se verá necesariamente vulnerada. En efecto, la aplicación rigurosa de los requisitos establecidos en la norma, junto con la función fiscalizadora de la autoridad sectorial, asegura que la compatibilidad entre el desarrollo territorial y la conservación ambiental no sea una mera posibilidad teórica, sino un equilibrio normativo factible y jurídicamente viable.

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, por otro lado, de la interpretación conjunta del PRMS y de las circulares interpretativas de la División de Desarrollo Urbano (DDU), se desprende que, si bien el artículo 8.1.3 del PRMS dispone en su inciso segundo que en los lotes inscritos en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago, provenientes de loteos aprobados y emplazados en áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano, se podrá construir una vivienda con una superficie de hasta un 10% del tamaño del lote—o hasta 140 m² en sitios de



Foja: 1

superficie inferior a 1.400 m²—dicho precepto no puede ser entendido como una limitación al número máximo de viviendas cuando la construcción se ampara en la autorización excepcional establecida en el artículo 55 de la LGUC.

En efecto, conforme a la interpretación contenida en la Circular DDU 219 y su modificación mediante la DDU 420, los Planes Reguladores Intercomunales carecen de competencia para imponer restricciones al número máximo de viviendas en el marco de la habilitación excepcional prevista en el artículo 55 de la LGUC. En esta última circular, expresamente se eliminó la posibilidad de que tales planes establezcan limitaciones en este sentido, reconociendo que la regulación de la materia corresponde al legislador y no a normas de rango infralegal.

Que, en consecuencia, la interpretación contenida en la DDU 420 no solo es coherente con el principio de jerarquía normativa—pues el artículo 55 de la LGUC no fija un límite máximo de viviendas—sino que también resulta plenamente armónica con la *ratio legis* de dicho precepto. Como se ha señalado, esta norma tiene por objeto contribuir a la solución de la crisis habitacional, permitiendo, bajo condiciones reguladas y exigentes, la construcción de viviendas en suelo rural, dentro de las cuales se entiende la construcción de la vivienda de propietario y sus trabajadores.

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, en vistas de lo anterior, del análisis del Oficio Ord. N°1405/2021, emitido por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, se desprende que dicho órgano ha efectuado una interpretación correcta de las normas aplicables al caso concreto, en tanto ha concluido, acertadamente, que la LGUC tiene mayor jerarquía normativa que el PRMS, primando, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC por sobre las restricciones establecidas en el PRMS respecto de las APE.

Asimismo, el SEREMI ha reconocido correctamente su deber de cautelar que las subdivisiones y construcciones en suelo rural no originen nuevos núcleos urbanos fuera de la planificación



Foja: 1

intercomunal, en conformidad con el inciso segundo del artículo 55 de la LGUC. Dicha función resulta fundamental para compatibilizar la autorización excepcional contenida en esta norma con la necesidad de preservar el ordenamiento territorial, evitando desarrollos urbanos no planificados que desvirtúen los objetivos de la planificación urbana intercomunal.

Sin embargo, el oficio en cuestión incurre en un error al sostener que el artículo 8.1.3 del PRMS habría sido derogado tácitamente en lo relativo a las restricciones sobre el número máximo de viviendas, su superficie y sus características en el área rural. En efecto, si bien la interpretación contenida en la Circular DDU 219, modificada por la DDU 420 y posteriormente confirmada en la DDU 445, eliminó la facultad de los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos para determinar el número máximo de viviendas, en ningún caso extendió dicha supresión a la regulación sobre la superficie o características de las edificaciones permitidas en suelo rural.

En consecuencia, atendido el tenor literal del artículo 8.1.3 del PRMS y la ausencia de contradicción aparente entre la posibilidad de regular la superficie o características de las viviendas y el artículo 55 de la LGUC, debe entenderse que dichas disposiciones continúan plenamente vigentes. Por tanto, si bien la interpretación del SEREMI es correcta en lo referido a la primacía de la LGUC sobre el PRMS, resulta errónea en cuanto a la supuesta derogación tácita del citado artículo 8.1.3 en lo relativo a los parámetros físicos de las edificaciones en suelo rural.

TRIGÉSIMO QUINTO: Que, por otro lado, en lo que respecta al acto administrativo impugnado en la presente acción de nulidad, esto es, el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, de su examen es posible advertir que su argumentación jurídica se ha construido, en lo esencial, sobre la supuesta invalidez del Oficio N°1405/2021 de la SEREMI.

En particular, dicho dictamen ha considerado que aquel oficio contravino la normativa aplicable al autorizar la construcción de



Foja: 1

viviendas en APEs con fundamento exclusivo en el artículo 55 de la LGUC, sin tomar en cuenta las restricciones contenidas en el PRMS. Sobre esta premisa, la Contraloría concluyó que la aplicación del artículo 55 de la LGUC no puede desconocer las facultades del planificador intercomunal metropolitano, conforme al artículo 34 de la misma ley, ni prescindir de la regulación territorial vigente, representada en este caso por el PRMS y sus disposiciones sobre las APE, pues ello privaría de efectos reales a la planificación intercomunal.

Sin embargo, este razonamiento resulta jurídicamente errado, pues desconoce la jerarquía de las fuentes normativas que rigen la planificación territorial. Como ya se ha analizado, el artículo 55 de la LGUC es una norma de rango legal, mientras que el PRMS constituye una norma reglamentaria, lo que implica que las disposiciones de este último no pueden restringir ni condicionar el ejercicio de derechos expresamente reconocidos por la ley; primacía normativa que además se encuentra expresamente establecida en el artículo 7 de la LGUC y en el artículo 2.1.1 de la OGUC.

En consecuencia, al sostener que el PRMS puede limitar la aplicación del artículo 55 de la LGUC, el Dictamen N° E281581/2022 incurre en un error de derecho, al alterar la jerarquía normativa y desconocer la primacía de la ley sobre los instrumentos de planificación territorial, lo que vicia su fundamentación.

TRIGÉSIMO SEXTO: Que el Dictamen N° E281581/2022 también concluyó que no existen fundamentos normativos para sostener la derogación tácita del artículo 8.1.3 del PRMS, como lo postuló la SEREMI. Para ello, argumentó que las circulares interpretativas citadas en el Oficio N°1405/2021 no señalan expresamente que disposiciones de un instrumento de planificación territorial se entiendan derogadas y que, además, dicha regulación se dictó conforme a la normativa vigente en su momento, criterio que reafirma lo sostenido en el Dictamen N° E39766/2020.

Que, en este punto, la interpretación de la Contraloría General



Foja: 1

de la República es solo parcialmente correcta. En efecto, de las circulares interpretativas de la División de Desarrollo Urbano aplicables al caso, en particular la DDU 219 y su modificación mediante la DDU 420, se desprende claramente que los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos no pueden establecer un número máximo de viviendas en el marco de la autorización excepcional del artículo 55 de la LGUC. Sin embargo, tales circulares no hacen referencia alguna a otras limitaciones, como aquellas relativas a la superficie o características de las viviendas, lo que implica que la supresión de facultades reguladoras se limitó únicamente al número de viviendas.

Que, en consecuencia, la Contraloría acierta al descartar la derogación total del artículo 8.1.3 del PRMS, pero yerra al no distinguir que la restricción impuesta por las circulares de la DDU recae exclusivamente sobre la facultad de fijar un número máximo de viviendas, sin afectar otras regulaciones establecidas en dicho precepto.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, en su Dictamen N° E281581/2022, la Contraloría General de la República también razonó que permitir la construcción de viviendas en APEs sin considerar la regulación del PRMS contravendría el principio de no regresión ambiental, consagrado en la Ley N° 21.455. En la especie, señaló que en principio, impide disminuir el nivel de protección ambiental previamente establecido sin una justificación suficiente, evitando retrocesos en la conservación de áreas protegidas. Así, y sobre aquella base, concluyó que autorizar edificaciones en APE sin los resguardos dispuestos en la normativa vigente implicaría una desprotección injustificada del medio ambiente.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Que la Ley N° 21.455, Marco de Cambio Climático, establece un marco jurídico para que el país enfrente el cambio climático mediante medidas de mitigación y adaptación con una perspectiva de largo plazo, alineándose con los compromisos internacionales asumidos en el Acuerdo de París. Este último tiene



Foja: 1

como objetivo limitar el aumento de la temperatura global y fortalecer la resiliencia de los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático.

En este contexto, el artículo 2 de la Ley N° 21.455 consagra una serie de principios orientadores, entre ellos el de no regresión, estableciendo que *“Las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley se inspirarán por los siguientes principios: (...) e) No regresión: la gestión del cambio climático no podrá ser modificada cuando se comprometan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos o cuando ello implicare retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente”*.

Así, dicho principio busca impedir retrocesos en la protección ambiental previamente establecida, asegurando que cualquier modificación en la normativa o en las políticas públicas no afecte los avances alcanzados en la lucha contra el cambio climático y la conservación de ecosistemas estratégicos para la resiliencia ambiental.

TRIGÉSIMO NOVENO: Que, si bien la Ley N° 21.455 reviste importancia, lo cierto es que el principio de no regresión ambiental establecido en su artículo 2 se aplica únicamente a los instrumentos dictados o ejecutados bajo su amparo. No obstante lo anterior, no existen antecedentes que permitan concluir que las APE se enmarquen dentro de ellos, pues la ley no las menciona expresamente.

A mayor abundamiento, la Ley N° 21.455 fue publicada el 13 de junio de 2022, con posterioridad a la última modificación del PRMS, ocurrida el 14 de septiembre de 2019, lo que evidencia que las APE ya existían como instrumento en el marco de la planificación territorial antes de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Cambio Climático. Aún más, conforme al artículo 8.3.1 del PRMS, su finalidad no es la gestión del cambio climático, sino una más acotada, esta es la de



Foja: 1

“asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, como asimismo preservar el patrimonio paisajístico”.

Por lo demás, aun prescindiendo de lo anterior, no resulta jurídicamente plausible sostener que una norma reglamentaria de menor jerarquía pueda prevalecer sobre una norma legal. En consecuencia, aun cuando se estimara que las APE constituyen un instrumento de gestión del cambio climático en el marco de la Ley N° 21.455, correspondería al legislador introducir las modificaciones normativas necesarias para adecuar el ordenamiento interno a los compromisos internacionales del Estado de Chile, y no a la Contraloría General de la República ni a otros órganos administrativos recurrir a interpretaciones forzadas para suplir dicha falta de adecuación normativa.

En razón de lo expuesto, es que ha de concluirse que la interpretación de la Contraloría General de la República en este punto también resulta errada.

CUADRAGÉSIMO: Que, en suma, la interpretación jurídica efectuada por la Contraloría General de la República en el Dictamen N° E281581/2022 resulta errada en varios aspectos medulares. En primer lugar, al sostener que la aplicación del artículo 55 de la LGUC debe supeditarse a la regulación del PRMS, desconoce la jerarquía normativa que prima en el ordenamiento jurídico, contrariando lo dispuesto en el artículo 7 de la LGUC y en el artículo 2.1.1 de la OGUC. En segundo término, al interpretar que el principio de no regresión ambiental impediría la aplicación del artículo 55 en Áreas de Preservación Ecológica (APE), amplía indebidamente el alcance de la Ley N° 21.455, sin sustento normativo que lo justifique. Finalmente, al descartar la supuesta derogación del artículo 8.1.3 del PRMS, pero sin distinguir que la DDU 420 solo eliminó la facultad de limitar el número de viviendas y no sus características o superficie, aplica incorrectamente la normativa sectorial.

Además, el dictamen impugnado no solo desconoce el marco normativo vigente, sino que restringe injustificadamente la aplicación



Foja: 1

del artículo 55 de la LGUC, norma que permite excepcionalmente el desarrollo habitacional en suelo rural bajo condiciones reguladas. Tal restricción vulnera el propósito de la norma y atenta contra la certeza jurídica, al generar incertidumbre sobre la validez de permisos de edificación previamente otorgados y sobre la seguridad de los proyectos habitacionales desarrollados en conformidad con la ley.

En consecuencia, deben desestimarse desde ya las defensas planteadas por la demandada en cuanto a que la aplicación del artículo 55 de la LGUC no puede prescindir de la regulación territorial vigente y a que el dictamen impugnado no habría infringido el principio de jerarquía normativa, pues tales alegaciones se basan en una interpretación errónea del ordenamiento jurídico y en una indebida subordinación de normas legales a disposiciones reglamentarias.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que, esclarecido lo anterior y habiéndose efectuado una interpretación comprensiva de las normas adjetivas y sustantivas reseñadas en los motivos precedentes, resulta pertinente analizar la competencia de la Contraloría General de la República en relación con la emisión de dictámenes y la manera en que dicha facultad ha sido ejercida en el caso sub judice.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que, la facultad dictaminadora de la Contraloría General de la República encuentra su fundamento tanto en la Constitución Política de la República como en su ley orgánica.

Al respecto, el artículo 98 de la Constitución Política de la República dispone que *“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.”*

Dicha norma debe ser concordada con aquella contenida en el artículo 19 N°14 del texto constitucional, el cual establece que la



Foja: 1

Constitución asegura a todas las personas “*El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes*”.

Por otro lado, en el ámbito legal, el artículo 6° de la Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, en su inciso primero, dispone que “*Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen*”.

Junto a lo anterior, el inciso final de aquel artículo preceptúa que “*De acuerdo con lo anterior, sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere al artículo 1°*”.

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que, conforme a lo expuesto, se ha reconocido que la Contraloría General de la República está facultada para emitir dictámenes en respuesta a consultas de órganos de la Administración o presentaciones de particulares, siempre que estas últimas cumplan los requisitos del Oficio Circular N° 24.143 de 2015, emitido por el mismo ente contralor. Así, esta facultad se enmarca dentro del control de legalidad que la Constitución y la ley encomiendan a la Contraloría, permitiéndole interpretar normas administrativas y resolver consultas sobre su aplicación.

CUADRAGÉSIMO CUARTO: Que, si bien la Contraloría General de la República puede interpretar normas y determinar la conformidad de una actuación administrativa con el derecho, sus dictámenes no producen efectos directos sobre los actos observados. Por tanto, carece de facultades para dejarlos sin efecto, invalidarlos, revocarlos o derogarlos, correspondiendo dicha decisión exclusivamente al órgano que los emitió. En este sentido, la jurisprudencia ha validado la potestad interpretativa de la



Foja: 1

Contraloría, pero ha reiterado que no tiene atribuciones para anular actos administrativos, pues su modificación o eliminación depende del ente que los dictó, conforme al principio de autotutela administrativa y a las normas sobre invalidación vigentes.

CUADRAGÉSIMO QUINTO: Que, no obstante lo razonado precedentemente, del examen del Dictamen N° E281581/2022 se advierte que la Contraloría General de la República, a partir de sus interpretaciones, concluyó que “(...) *no se advierte el sustento jurídico de lo resuelto por esa SEREMI en el apuntado oficio N° 1.405, en orden a que en esos terrenos se permite la construcción de la vivienda del propietario y de sus trabajadores a que alude el nombrado inciso primero del artículo 55. (...) En ese contexto, lo resuelto por la SEREMI no se ajustó al ordenamiento jurídico, al soslayar las exigencias previstas en el referido artículo 8.1.3., que permite excepcionalmente emplazar una vivienda en las APE bajo los supuestos que ahí se contemplan*”.

Asimismo, en la parte final del referido dictamen, el ente contralor dispuso que: “*corresponde a esa repartición adoptar las medidas tendientes a adecuar dichos actos de acuerdo con lo consignado en el presente pronunciamiento, informando de ello a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador, dentro del plazo de 20 días contado desde la recepción de este oficio*”.

Adicionalmente, señaló que “*Igualmente, y considerando que la DOM otorgó autorizaciones en tales APE, también procede que la Municipalidad de Colina arbitre las providencias que resulten del caso, conforme con el criterio sostenido en este dictamen, dando cuenta a la nombrada Coordinación Nacional en el plazo antes indicado*”.

CUADRAGÉSIMO SEXTO: Que, como ya se ha señalado, la potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República se limita a interpretar normas y orientar la actuación de los órganos administrativos, sin facultad para imponer obligaciones, revocar actos administrativos o forzar su modificación. Así, la competencia para invalidar o modificar un acto administrativo corresponde exclusivamente al órgano que lo dictó o a



Foja: 1

su superior jerárquico, conforme al principio de autotutela y a lo dispuesto en los artículos 53 y siguientes de la Ley N° 19.880.

Sin embargo, en el presente caso, del contenido del Dictamen N° E281581/2022 se desprende que la Contraloría ha excedido los límites de su potestad dictaminadora, pues no solo ha interpretado la normativa aplicable, sino que ha impuesto instrucciones obligatorias a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y a la Municipalidad de Colina, ordenándoles adoptar medidas para adecuar sus actuaciones conforme a lo resuelto en el dictamen y sometiéndolos a un control específico de cumplimiento.

De este modo, el pronunciamiento impugnado deja de ser una mera interpretación jurídica y adquiere el carácter de una instrucción administrativa vinculante, tal como así lo entendió el Municipio demandante y en razón de ello accionó ante esta sede jurisdiccional. Lo anterior, desnaturaliza su función de control de legalidad y afecta la autonomía de los órganos competentes en el ejercicio de sus atribuciones. En consecuencia, al imponer la adecuación de actos administrativos bajo su propio criterio y establecer un control sobre su cumplimiento, la Contraloría ha asumido atribuciones que no le han sido conferidas por el ordenamiento jurídico, vulnerando con ello el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO: Que, el exceso en que ha incurrido la Contraloría General de la República, conforme a lo ya razonado, reviste especial gravedad respecto del demandante. En efecto, mientras que frente a la SEREMI ordena adoptar medidas para “*adecuar dichos actos de acuerdo con lo consignado en el presente pronunciamiento*”, es decir, respecto de los actos objeto del dictamen; en relación con el municipio dispone que “*la DOM otorgó autorizaciones en tales APE*”, por lo que “*procede que la Municipalidad de Colina arbitre las providencias que resulten del caso*”.

De lo anterior, se desprende que la instrucción dirigida al municipio no se circunscribe a las autorizaciones específicas vinculadas al caso sometido a pronunciamiento, sino que pareciera extenderse de manera indeterminada a todas las autorizaciones otorgadas por la Dirección de Obras Municipales en Áreas de Preservación Ecológica, sin precisar su



Foja: 1

alcance temporal ni su número. En consecuencia, la orden impartida por la Contraloría no solo excede su potestad dictaminadora, sino que genera un efecto expansivo e incierto, comprometiendo la estabilidad de actos administrativos previamente otorgados y afectando la seguridad jurídica de los administrados.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Que, la interpretación sostenida por esta sentenciadora respecto de la intención y efectos del dictamen de la Contraloría General de la República no solo se fundamenta en el tenor literal del pronunciamiento, cuyo lenguaje trasciende la mera interpretación normativa y orientativa para inducir a órganos administrativos a dejar sin efecto actos de su competencia y ajustarlos al criterio del Contralor, sino que, además, se ve corroborada por la forma en que la propia demandante lo ha comprendido y ha argumentado su impugnación.

En efecto, del contenido del libelo pretensor se evidencia que el Municipio ha entendido que el Dictamen impugnado habría ordenado la revisión y adecuación de permisos de edificación otorgados previamente, sin establecer un límite temporal, incluyendo aquellos permisos concedidos con anterioridad al año 1997, en circunstancias que recién en ese año Colina fue incorporada al PRMS, y aun cuando no se individualicen permisos determinados en la demanda, del modo en que la demandante ha perfilado el perjuicio que invoca como fundamento de su solicitud de nulidad, se desprende que ha interpretado el dictamen no como un pronunciamiento de carácter meramente consultivo, sino como una directriz de cumplimiento obligatorio, cuyos efectos se traducen en la inducción a la modificación o invalidación de actos administrativos previamente emitidos. En concreto, la forma y el contexto del Dictamen impugnado, posibilita la interpretación que hace el demandante y que en parte esta sentenciadora comparte, sin resultar una interpretación subjetiva, como acusa la demandada.

CUADRAGÉSIMO NOVENO: Que, en suma, la Contraloría General de la República ha excedido su competencia al emitir el Dictamen N° E281581/2022, pues su facultad dictaminadora se limita a interpretar normas y orientar a los órganos de la Administración, sin que le sea lícito imponer obligaciones ni condicionar la validez de actos administrativos.

En este caso, el ente contralor no solo ha incurrido en una



Foja: 1

interpretación errónea del marco normativo aplicable, sino que ha otorgado a su dictamen un carácter imperativo, aunque sin expresarlo abiertamente, instruyendo la adecuación de actos administrativos y sometiendo a fiscalización. Con ello, ha ejercido atribuciones que el ordenamiento jurídico no le confiere, vulnerando el principio de juridicidad y desnaturalizando su función de control de legalidad.

QUINCUAGÉSIMO: Que, además del vicio de incompetencia ya expuesto, en el presente caso se configura un vicio de desviación de poder, pues la Contraloría General de la República, bajo la apariencia del ejercicio legítimo de su potestad interpretativa, ha utilizado el Dictamen N°E281581/2022 como un mecanismo para imponer un resultado administrativo que excede sus atribuciones.

Al respecto, la desviación de poder, conforme a la doctrina y a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7° de la Constitución Política de la República, se configura cuando un órgano del Estado ejerce una potestad en casos, por motivos o con fines distintos de aquellos para los cuales le ha sido conferida. En este caso, la Contraloría ha desviado su función de control de legalidad para ejercer una injerencia indebida en decisiones administrativas ajenas a su competencia, forzando una determinada interpretación con el propósito deliberado de modificar la aplicación de la normativa urbanística en Áreas de Preservación Ecológica.

En consecuencia, lo anterior no constituye un mero error en la interpretación de la normativa aplicable, sino un uso desviado y excesivo de la potestad dictaminadora, pues el dictamen no solo establece una postura jurídica, sino que la impone, privando a los órganos competentes de la posibilidad de ejercer sus propias atribuciones con independencia. Con ello, la Contraloría ha rebasado los límites de su función, incurriendo en un actuar que no solo carece de sustento normativo, sino que compromete gravemente el principio de juridicidad y la autonomía de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO: Que, a mayor abundamiento, el artículo 52 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, establece que "*Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los*



Foja: 1

interesados y no lesionen derechos de terceros." Este principio de irretroactividad busca preservar la estabilidad y certeza jurídica de los actos administrativos, impidiendo su modificación con efectos hacia el pasado en perjuicio de quienes han confiado en su validez.

En el presente caso, el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República vulnera dicho principio, pues ordena al municipio revisar y "adecuar" actos administrativos ya dictados, sin restringir su aplicación a situaciones futuras. Así, al disponer que la Municipalidad de Colina "arbitre las providencias que resulten del caso", sin precisar qué actos deben ser revisados ni acotar temporalmente su instrucción, el dictamen introduce un efecto retroactivo indeterminado e ilimitado, generando incertidumbre sobre la validez de múltiples autorizaciones previas y afectando derechos adquiridos por sus destinatarios.

En consecuencia, el dictamen impugnado no solo contraviene la norma citada, sino que también socava la seguridad jurídica, al imponer un escenario de revisión indefinida de actos administrativos previamente emitidos, afectando su estabilidad y excediendo con ello las atribuciones de la Contraloría General de la República.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO: Que, atendido lo anteriormente razonado respecto de la ilegalidad del dictamen impugnado y sus efectos sobre actos administrativos ya emitidos, corresponde ahora analizar el perjuicio invocado por la demandante como consecuencia de dicho acto. Según sostiene, el perjuicio radica en el impacto económico, urbanístico y jurídico derivado de la exigencia de regularizar permisos de edificación y autorizaciones previamente otorgadas en Áreas de Preservación Ecológica (APE), lo que afectaría la planificación comunal, generaría incertidumbre sobre la validez de actos administrativos anteriores y podría derivar en sanciones con consecuencias negativas para el desarrollo de la zona.

En atención a lo ya expuesto, dicho perjuicio se configura de manera evidente. En efecto, el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, al imponer a la Municipalidad de Colina la obligación de revisar y modificar actos administrativos sin precisar su alcance temporal ni los casos específicos a los que se aplica, introduce un estado de incerteza sobre la validez de permisos y autorizaciones vigentes.



Foja: 1

Esta indeterminación no solo compromete la estabilidad de decisiones urbanísticas ya adoptadas, sino que también genera el riesgo de sanciones administrativas o requerimientos de adecuación que afectan tanto a los titulares de los permisos como a la coherencia del ordenamiento territorial.

Por lo demás, la revisión indiscriminada de actos administrativos previamente otorgados podría alterar significativamente la planificación comunal y los proyectos en desarrollo, impactando la inversión y el crecimiento en la zona afectada. Así, el efecto expansivo del dictamen impugnado, más allá del caso concreto, repercute negativamente en la certeza jurídica de los administrados, reafirmando con ello la existencia del perjuicio alegado por la demandante y la necesidad de determinar su conformidad con el ordenamiento jurídico.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO: Que, en virtud de todo lo razonado, se concluye que el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República adolece de los siguientes vicios de nulidad que afectan su validez jurídica:

En primer lugar, ha incurrido en violación de la ley de fondo aplicable, al desconocer la jerarquía normativa y condicionar la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones a criterios reglamentarios de menor rango, además de haberse fundado erróneamente en el principio de no regresión ambiental contenido en la Ley N° 21.455, Marco de Cambio Climático, extendiendo indebidamente su aplicación a materias ajenas a su objeto y sin un sustento normativo que lo justifique.

En segundo término, presenta un vicio de incompetencia, pues la Contraloría ha sobrepasado los límites de su potestad dictaminadora, imponiendo instrucciones obligatorias a órganos administrativos, lo que excede su facultad de interpretación normativa.

Y en tercer lugar, se configura un vicio de desviación de poder, en tanto ha utilizado su potestad como un mecanismo para forzar la modificación de actos administrativos ya emitidos, apartándose del fin que la ley le ha conferido.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO: Que, en vista de los vicios reseñados y del perjuicio acreditado, se declarará la nulidad de derecho



Foja: 1

público de la decisión contenida en el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, de fecha 25 de noviembre de 2022, por haber sido dictado con infracción a la normativa aplicable y en contravención a los principios que rigen la actuación administrativa.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO: Que, no resulta necesario emitir pronunciamiento expreso sobre los restantes argumentos invocados en la demanda y en la defensa, por cuanto no inciden en lo ya resuelto. Del mismo modo, las demás pruebas rendidas en autos no alteran las conclusiones previamente establecidas, por lo que su análisis resulta innecesario.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO: Que, atendido que la parte demandada ha resultado totalmente vencida, se le condena al pago de las costas de la causa, conforme a lo dispuesto en el artículo 144 del Código de Procedimiento Civil.

Por estas consideraciones, y atendido lo dispuesto en los artículos 6, 7, 19, 38 y 98 de la Constitución Política de la República; 1700 y siguientes del Código Civil; 144, 160, 170, 254 y 342 del Código de Procedimiento Civil; 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575; 52 y siguientes de la Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado N°19.880; 1 y 6 de la Ley sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República N°10.336; 4, 7, 28, 34 y 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, y 2.1.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; 8.1.3, 8.3.1, 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago; 2 de la Ley Marco de Cambio Climático N° 21.455; circulares ordinarias N°0353 (DDU 219), N°0385 (DDU 420) y N°0012 (DDU 455) de la División de Desarrollo Urbano; y demás normas pertinentes, se declara:

I.- Que, **SE ACOGE** la demanda de nulidad de derecho público interpuesta a folio 1 del expediente electrónico, y rectificadora a folio 7, por la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE COLINA** en contra del **FISCO DE CHILE**, declarándose la nulidad de derecho público de la decisión



C-4646-2023

Foja: 1

contenida en el Dictamen N° E281581/2022 de la Contraloría General de la República, de fecha 25 de noviembre de 2022;

II.- Que, **SE CONDENA** en costas a la parte demandada, por haber sido totalmente vencida.

Regístrese y notifíquese.

Rol C-4646-2023

Dictada por **MARÍA CECILIA MORALES LACOSTE**, Jueza Subrogante.

Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 162 del C.P.C. en **Santiago, veintisiete de febrero de dos mil veinticinco**



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WRNXXTGXZXB