

Santiago, 11 de noviembre de 2021

Señor  
Jorge Bermúdez Soto  
Contralor General de la República  
Teatinos 56  
Santiago  
Presente

Ref.: Circular ORD. N° 438 DDU 462, de 30 de septiembre de 2020, dictada por el Jefe de División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, don Enrique Matuschka Aycaguer.

Mat.: Denuncia ilegalidades y solicita emitir dictamen que ordene dejar sin efecto la circular DDU N° 462, por los fundamentos que expone.

---

De mi consideración:

**Patricio Herman Pacheco**, por sí y en calidad de Presidente de “**Fundación Defendamos la Ciudad**”, ambos domiciliados para estos efectos en Calle Luz N° 2889, Depto. N° 34, de la comuna de Las Condes, celular N° 992585459, correo electrónico [patricioherman@hotmail.com](mailto:patricioherman@hotmail.com), al Señor Contralor General de la República respetuosamente digo:

De conformidad, principalmente, de los artículos 6º, 7º, 8º, 19 N° 14, 98 y siguientes de la Constitución Política de la República; el artículo 1º, 6º y 9º de la Ley N° 10.336 de Organización Orgánica y Atribuciones de la Contraloría General de la República (en adelante, “LOCCGR”); artículo 4º y 120 del Decreto con Fuerza de Ley que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, “LGUC”); el artículo 1.4.17 del Decreto Supremo N° 47 que fija nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, “OGUC”); la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos; la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, **solicito al señor Contralor General de la República que, en razón de los argumentos de hecho y derecho que se esgrimirán en esta presentación, dictamine lo siguiente:**

- **Que la Circular ORD. N° 438, DDU 462, de 30 de septiembre de 2021, dictada por el Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, don Enrique Matuschka Aycaguer, adolece de ilegalidad, por tratarse de un acto administrativo que excede las**

competencias que las leyes han conferido a dicha autoridad, al reafirmar una instrucción dada por las DDU 429, 436 y 445 en contra de textos normativos expuestos que alteran la forma de computar el plazo para la extinción de actos administrativos.

- Que, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, la Contraloría General de la República dictamine que la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá proceder a dejar sin efecto la circular DDU N° 462, particularmente, en lo referido a la reanudación del cómputo del plazo señalado en el inciso primero del artículo 1.4.17. de la OGUC, instruida en el acto ya individualizado.

Lo anterior, porque la referida DDU 462 infringe el principio de juridicidad, contraviniendo el ordenamiento jurídico. En efecto, a través de ella, la DDU MINVU reafirma instrucciones anteriores que pretendieron dejar sin efecto disposiciones normativas de mayor jerarquía, excediendo sus competencias y facultades interpretativas.

**Concretamente, mediante las circulares DDU 429, 436 y 445, todas dictada en el año 2020, la DDU MINVU impartió instrucciones que alteraban la forma de extinción de actos administrativos, sin contar con las competencias legales para ello. Al respecto, cabe señalar que los citados actos contravinieron el mandato legal del artículo 120 de la LGUC, según el cual, la caducidad de los permisos de edificación es una materia determinada por la OGUC y no es susceptible de modificar, como ha pretendido la DDU MINVU, a través simples instrucciones.**

**Por su parte, al dictar la DDU 462, la autoridad administrativa ha reiterado las ilegalidades anteriores, instruyendo que el cómputo de los plazos de caducidad de los permisos de edificación, que fueron suspendidos a partir del 8 de febrero de 2021 (fecha en que se publicó la Alerta Sanitaria por COVID-19 en el país) deben entenderse reanudados a partir del 1 de octubre de 2021 (fecha en que cesó el Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, pero incongruentemente, durante la vigencia de una nueva prórroga de la Alerta Sanitaria).**

En estos términos, es posible señalar que la DDU MINVU, al modificar la forma de computar plazos determinados en un Decreto Supremo, por expresa remisión legal, se atribuyó competencias que son propias de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, según lo consagrado en el artículo 32 N° 6 de la Constitución Política.

De hecho, tanto la suspensión de los plazos consagrados en la normativa urbanística, como su reanudación, requerían la dictación de un nuevo Decreto Supremo, que era la forma jurídica idónea para disponer la alteración de los plazos determinados en la LGUC y en la OGUC.

Asimismo, cabe señalar la improcedencia de los fundamentos que los actos administrativos ya señalados expresan, intentando justificar las instrucciones dadas por la DDU MINVU en razón de las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia. En particular, porque con ello también se atribuye una competencia privativa del Presidente de la República, cual es, la de “*adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada*”, establecida en el artículo 43, inciso 3°, de la Constitución.

Por todo lo anterior, se denuncia que la DDU 462, así como también fue denunciado respecto a las DDU 429, 436 y 445, han contravenido el ordenamiento jurídico vigente y, en consecuencia, ameritan un pronunciamiento jurídico a la Contraloría General de la República, representando los graves vicios de ilegalidad que concurren en estos actos administrativos, tal como se expondrá en esta presentación.

Con estas consideraciones preliminares, fundamento la presente solicitud en los argumentos de hecho y de derecho que se expondrán de conformidad al índice de contenidos que se señala a continuación:

I. ANTECEDENTES SOBRE EL PRESENTE CASO.....	4
A. Las instrucciones contenidas en las circulares DDU 429, 436 y 445, particularmente, aquellas referidas a la suspensión de los plazos comprendidos en la LGUC y la OGUC.....	5
1. La DDU N° 429, entre otros contenidos, incluyó la suspensión del plazo establecido en el inciso primero del artículo 1.4.17. de la OGUC. ....	5
2. La circular DDU N° 436 complementó los criterios señalados en la DDU 429, revocando de las DOM para dejar sin efecto la suspensión de plazos mediante resolución fundada. ....	6
3. La circular DDU N° 445 instruyó mayores restricciones a las facultades de los Directores de Obras Municipales.....	7
B. La DDU 462 modifica parcialmente las instrucciones contenidas en las DDU 429, 436 y 445, fijando una nueva forma de computar los plazos de la OGUC, entre los cuales se encuentra el de caducidad de los permisos de edificación de obra nueva.....	8
II. SOBRE LAS ILEGALIDADES QUE SE DENUNCIAN EN EL PRESENTE CASO. LA DDU 462 CONFIRMA Y PROFUNDIZA LAS ILEGALIDADES DE LAS DDU N° 429, 436 Y 445, YA DENUNCIADAS ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	10
A. La DDU 462 imparte instrucciones que exceden los límites de la competencia interpretativa que el ordenamiento jurídico reconoce a la DDU MINVU, viciando de ilegalidad este acto administrativo. ....	11

1. Las competencias interpretativas de la DDU MINVU no le facultan instruir a las DOM que dejen de aplicar ni modificar disposiciones normativas vigentes.....	12
2. Considerando que las instrucciones impartidas por la DDU MINVU exceden los límites de su competencia interpretativa, es procedente solicitar a la Contraloría General de la República que ejerza sus potestades y controle la juridicidad de la DDU 462, así como también de las DDU 429, 436 y 445 que le sirven de antecedentes. ....	15
B. La circular DDU 462 contraviene el artículo 1.4.17. de la OGUC, por cuanto modifica completamente la forma de computar un plazo que, conforme a la normativa aplicable, depende de un criterio estrictamente material que deben constatar las DOM respectivas. ....	17
1. Las instrucciones contenidas en la DDU 462, respecto a la reanudación del cómputo de los plazos ilegalmente suspendidos con anterioridad. ....	17
2. La DDU 462 contraviene la forma y los requisitos de aplicación del artículo 1.4.17. de la OGUC, el cual opera de pleno derecho previa constatación de circunstancias materiales por parte de la DOM respectiva. .	19
3. La circular DDU N° 462, al determinar una nueva forma de aplicación de los preceptos de la LGUC y la OGUC, omite que la vigencia de un permiso de edificación caduca de pleno derecho, transcurridos los tres años desde que fue concedido, lo que no puede ser alterado por una interpretación administrativa....	20
4. Finalmente, la DDU 462 omite que el jefe superior del servicio del cual dependen las DOM corresponde al Alcalde respectivo y, por tanto, las instrucciones que imparta deben respetar ese ámbito diferenciado. ....	22

## I. ANTECEDENTES SOBRE EL PRESENTE CASO.

Sr. Contralor, como es de público conocimiento, con ocasión de la pandemia COVID-19, los órganos y autoridades de la Administración del Estado han debido adoptar diferentes medidas para proteger la vida y salud de las personas. Así, por ejemplo, han debido modificar el funcionamiento regular de los órganos administrativos, resguardando la continuidad de la función pública, en atención al mandato del artículo 3° de la LOCBGAE.

En ese contexto, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, “DDU MINVU”), dictó las circulares DDU N° 429, 436, 445, con el objetivo de “*unificar criterios*” en materia de procedimientos tramitados ante las Direcciones de Obras Municipales (en adelante, “DOM”), incurriendo en las ilegalidades que se han denunciado, anteriormente, a la Contraloría General de la República, mediante la **solicitud Folio N° W025946**, ingresada con fecha 23 de septiembre de 2021.

Particularmente, en dicha oportunidad se denunció que los referidos actos administrativos, al instruir la suspensión de los plazos contenidos en la LGUC y la OGUC con efecto retroactivo, excedieron el ámbito de las competencias interpretativas conferidas a la DDU MINVU; además, en ellos se dispuso que la vigencia de la instrucción administrativa quedaba sujeta a la dictación de una nueva circular sobre la materia.

Justamente, la “nueva circular” que modificó las DDU 429, 436 y 445 corresponde a la DDU 462 que se denuncia mediante la presente solicitud, en atención a que reafirma y profundiza las ilegalidades anteriores, fijando una nueva forma de computar los plazos señalados, en contravención al ordenamiento jurídico vigente.

De este modo, antes de iniciar el análisis de la DDU 462, se expondrán los contenidos de las DDU 429, 436 y 445, por cuanto corresponden a los actos administrativos que originaron las contravenciones al ordenamiento jurídico por parte de la DDU MINVU en el presente caso.

**A. Las instrucciones contenidas en las circulares DDU 429, 436 y 445, particularmente, aquellas referidas a la suspensión de los plazos comprendidos en la LGUC y la OGUC.**

Como se anticipó, la DDU MINVU decidió impartir sucesivas instrucciones generales, con el objeto de “*unificar criterios*” respecto a los procedimientos desarrollados por las DOM del país, a propósito de las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria para controlar la pandemia de COVID-19 en el país.

Ahora bien, más allá de la evidente necesidad para que la Administración adoptara medidas preventivas, conforme fue dispuesto en el Dictamen N° 3.610 de 2020 de este Ente Contralor, se mantuvo intacto el mandato constitucional de regirse conforme al principio de juridicidad. En efecto, la calificación del brote de pandemia en nuestro país como una situación de caso fortuito no implicó, en caso alguno, la posibilidad de validar actuaciones arbitrarias; por el contrario, solo habilitó a adoptar medidas reconocidas por el ordenamiento jurídico “*a fin de resguardar la vida y salud de sus servidores, así como la continuidad del servicio público y de procurar el bienestar general de la población*”.

Esta consideración, como se verá, resulta fundamental para identificar el actuar contrario a derecho de la DDU MINVU, excediéndose en sus competencias, al dictar las circulares DDU 429, 436 y 445, según se señala a continuación.

**1. La DDU N° 429, entre otros contenidos, incluyó la suspensión del plazo establecido en el inciso primero del artículo 1.4.17. de la OGUC.**

Con fecha 3 de abril de 2020, la DDU MINVU dictó la Circular ORD. N° 174 DDU 429. De acuerdo a sus propias expresiones, su objetivo fue “*unificar criterios en la*

aplicación de los procedimientos que llevan adelante las Direcciones de Obras Municipales del país”, para lo cual instruyó prórrogas y suspensión de plazos, como también dispuso que los procedimientos se tramitaran a través de medios electrónicos, según se detalla a continuación:

- a) **Prórroga de plazos establecidos en la LGUC o en la OGUC**, que corresponde ser cumplidos por las DOM. Para ello, hizo exigible una resolución fundada de cada Director, “*cuando exista imposibilidad de dar continuidad a la función pública*”, como consecuencia de la catástrofe provocada por la pandemia, “*considerando los efectos en el respectivo territorio comunal*”.
- b) **Suspensión de plazos**, a contar de la fecha de publicación del Decreto N° 4 de 2020, del Ministerio de Salud, de Alerta Sanitaria (8 de febrero de 2020), instruyó la suspensión de las siguientes disposiciones normativas:
  - i) Plazo establecido en el inciso final del artículo 1.4.9. de la OGUC, relativo a subsanar observaciones formuladas por DOM en el marco de solicitud de aprobación de anteproyecto, otorgamiento de permiso de construcción o aprobación de modificación de un proyecto.
  - ii) Plazo establecido en el inciso segundo del artículo 1.4.11. de la OGUC, referido a la vigencia de los anteproyectos aprobados.
  - iii) **Plazo establecido en el inciso primero del artículo 1.4.17. de la OGUC, referido a la vigencia de los permisos de construcción en general.**
  - iv) Otros plazos establecidos en la LGUC o la OGUC, aplicables a los particulares.

Respecto a la suspensión de plazos, cabe consignar que la DDU 429 precisó que se trataba de una medida que se mantendría vigente “*hasta la dictación de una nueva circular sobre esta materia*”, permitiendo que fuera “*declarada no aplicable por la respectiva Dirección de Obras Municipales, mediante resolución fundada, argumentándose que no ha existido entorpecimiento que justifique la indicada suspensión*”.

- c) **Inicio, instrucción y finalización de los procedimientos a través de medios electrónicos**, para lo cual se dispuso que las DOM dieran lugar a los procedimientos futuros o pendientes, a través de medios electrónicos. En este sentido, instruyó que los interesados pudieran “*valerse de medios electrónicos para acompañar los antecedentes que sean procedentes, tanto para respaldar sus solicitudes y otras actuaciones escritas, como para acreditar la ejecución de las obras*”.

**2. La circular DDU N° 436 complementó los criterios señalados en la DDU 429, revocando de las DOM para dejar sin efecto la suspensión de plazos mediante resolución fundada.**

Posteriormente, el 02 de julio de 2020, la DDU MINVU dictó la Circular ORD. N° 280 DDU 436 para complementar la DDU 429. De acuerdo a su contenido, se modificaron algunas instrucciones relativas a las prórrogas y a la suspensión de plazos, como también en materias referidas a los procedimientos por medios electrónicos, de conformidad a la siguiente síntesis de contenidos:

- a) **Aclara que la facultad de prorrogar los plazos que deben ser cumplidos por las DOM corresponde a los Directores de Obras**, en su calidad de Jefes de Unidad de Obras Municipales, “*cuando exista imposibilidad de dar continuidad a la función pública*”.
- b) **Ratificó que la suspensión de los plazos comenzó el 8 de febrero de 2020 (fecha de publicación del Decreto de Alerta Sanitaria).**  
Al respecto, la DDU 436 no solo aclaró la DDU 429, pues modificó sustancialmente uno de los contenidos sobre la suspensión de plazos, señalando que ésta “**no puede ser dejada sin efecto por los Directores de Obras Municipales**, *manteniéndose por consiguiente vigente hasta la dictación de una nueva Circular sobre la materia por parte de la presente División*”; es decir, supeditó una actuación que la OGUC encarga a la Administración activa, a la voluntad que expresara la DDU MINVU en la materia, lo cual excede gravemente sus competencias.
- c) **Hizo presente que es deber de las DOM velar por la continuidad y celeridad de los procedimientos administrativos** que llevan a cabo en virtud de las normas de la LGUC y en la OGUC.
- d) **Para agilizar las recepciones definitivas, los interesados pueden consultar medios remotos de verificación de ejecución de las obras**, en acuerdo con las DOM.

### **3. La circular DDU N° 445 instruyó mayores restricciones a las facultades de los Directores de Obras Municipales.**

Finalmente, el 28 de octubre de 2020, la DDU MINVU dictó la Circular ORD. N° 428 DDU 445, complementando y reforzando las medidas ya instruidas por las DDU 429 y 436. En efecto, reiteró en forma expresa que:

*“las suspensiones de los plazos establecidos en los artículos 1.4.9.; 1.4.11; 1.4.17. y otros de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y otros plazos de la Ley General de Urbanismo, que sean aplicables a los particulares o requirentes ante las Direcciones de Obras Municipales, **estos se encuentran suspendidos, como se indicó, desde la publicación del Decreto N° 4 de 2020 del Ministerio de Salud, siendo innecesaria la dictación de un acto administrativo que la habilite** [...]”.*

Asimismo, la DDU MINVU señaló que los DOM debían desarrollar sus facultades con razonabilidad, particularmente, en relación a la suspensión de plazos en el

período de subsanación de observaciones, resguardando el principio de celeridad y conclusivo de los procedimientos administrativos.

**B. La DDU 462 modifica parcialmente las instrucciones contenidas en las DDU 429, 436 y 445, fijando una nueva forma de computar los plazos de la OGUC, entre los cuales se encuentra el de caducidad de los permisos de edificación de obra nueva.**

Con fecha 30 de septiembre de 2021, la DDU MINVU publicó la Circular Ord. N° 438 DDU 462, que modifica las instrucciones impartidas a través de las circulares Ord N° 174 de fecha 03 de abril de 2020 (DDU 429), Ord. N° 280 de fecha 02 de julio de 2020 (DDU 436), y Ord. N° 428 de 28 de octubre de 2020 (DDU 445), impartiendo nuevas instrucciones sobre prórrogas y suspensión de plazos, además de medidas para los procedimientos tramitados a través de medios electrónicos.

Al respecto, consideró la evolución de las condiciones sanitarias, el mayor control de la propagación del COVID-19, los resultados de la campaña de inmunización y la disminución de las restricciones de desplazamiento de las personas en el país. Adicionalmente, hizo referencia a la decisión del Presidente de la República de no renovar el Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública; aún cuando la Alerta Sanitaria fue nuevamente prorrogada.

En suma, estimando que las circunstancias invocadas para la emisión de sus instrucciones habían variado, la DDU MINVU entendió que se justificaba modificarlas, precisamente, por la evolución de las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria para controlar la pandemia.

Así, mediante la DDU 462 se instruyeron las siguientes modificaciones:

- a. **Las prórrogas de plazos dispuestas por las DOM respectivas:** se mantendrán vigentes en los términos definidos por los actos administrativos que las hayan determinado, de acuerdo a las facultades establecidas en las circulares DDU 429, 436 y 445.
- b. **Las suspensiones de plazos:** se mantuvieron hasta el cese de la vigencia del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, es decir, hasta el 30 de septiembre de 2021, cesando a partir del 1 de octubre de 2021.

Al respecto, la DDU MINVU consideró que, *“atendida la naturaleza de la medida de ‘suspensión’, a contar de tal fecha, los plazos volverán a contarse desde el remanente que quedaba al momento de disponerse la suspensión, esto es, al 8 de febrero de 2020”*, que corresponde a la fecha en que se publicó el Decreto de Alerta Sanitaria.

Sobre el asunto, recuérdese que estos plazos contenidos en las siguientes disposiciones:



i) Art. 1.4.9., inciso final, de la OGUC, para subsanar observaciones formuladas por el DOM en la solicitud de anteproyecto, otorgamiento de un permiso de construcción o en la solicitud de modificación de un proyecto.

ii) Art. 1.4.11, inciso segundo, de la OGUC, referido a la vigencia de los anteproyectos aprobados.

iii) Art. 1.4.17., inciso primero, de la OGUC, sobre la vigencia de los permisos de construcción (caducidad).

iv) “Otros plazos establecidos en la LGUC o en la OGUC, aplicables a particulares”.

- c. **Inicio, instrucción y finalización de los procedimientos a través de medios electrónicos**: se mantiene lo consignado en la DDU 429, en el sentido de posibilitar a las DOM que tramiten los procedimientos administrativos, establecidos en la LGUC y la OGUC, a través de medios electrónicos, con la finalidad de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente.

Como puede apreciarse, mediante la circular DDU 462, la autoridad administrativa no solo ratificó sus anteriores instrucciones; además, dispuso una nueva fórmula para computar los plazos establecidos en la LGUC y la OGUC, contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente, pues ha alterado la aplicación de la normativa urbanística sin contar con las competencias para regular esta materia en la forma que lo ha hecho.

Por lo demás, tal como se profundizará en las próximas páginas, ha actuado de forma completamente arbitraria e incongruente con sus propias decisiones. En efecto, mientras el inicio de la suspensión de plazos, instruido por la DDU MINVU, fue fijado en atención a la fecha de publicación del Decreto de Alerta Sanitaria —el 8 de febrero de 2020—, la reanudación del cómputo de los mismos se determinó por la fecha en que cesó el Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, aún cuando la Alerta Sanitaria fue nuevamente prorrogada y en la actualidad se mantiene vigente.

En este sentido, cabe destacar la falta de congruencia en las decisiones de la DDU MINVU, las que denotan un actuar arbitrario, alterando gravemente los mecanismos determinados por la LGUC y la OGUC para regular los plazos aplicables en materia de permisos o autorizaciones en materia urbanística.

De este modo, a continuación se fundamentarán las denuncias de ilegalidad que concurren en el presente caso, las cuales hacen procedente solicitar al Sr. Contralor General de la República que dictamine que la DDU 462, como también las DDU 429, 435 y 446, adolecen de graves ilegalidades que ameritan su pronunciamiento para que se ordene dejarlas sin efecto, como en Derecho corresponde.

**II. SOBRE LAS ILEGALIDADES QUE SE DENUNCIAN EN EL PRESENTE CASO. LA DDU 462 CONFIRMA Y PROFUNDIZA LAS ILEGALIDADES DE LAS DDU N° 429, 436 Y 445, YA DENUNCIADAS ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

Sr. Contralor, como ya ha sido señalado, mediante la **solicitud Folio N° W025946**, que fuera ingresada con fecha 23 de septiembre de 2021 y que, actualmente, se encuentra en tramitación ante el Órgano que Usted dirige, hemos solicitado que emita un pronunciamiento jurídico que dictamine la ilegalidad de las circulares N° 429, 436 y 445 dictadas por la DDU MINVU, en razón de los siguientes fundamentos principales:

- **Las instrucciones impartidas por la DDU MINVU, a través de las circulares DDU N° 429, 436 y 445, exceden las competencias que legalmente le han sido conferidas para impartir instrucciones sobre la aplicación de la normativa urbanística.**
- **La DDU MINVU no tiene facultades para instruir a las DOM que dejen de aplicar disposiciones normativas vigentes, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias.**
- **Las instrucciones impartidas por la DDU MINVU exceden los límites de su competencia interpretativa, pues dichas facultades de instrucción no le habilitan para contravenir el texto expreso de la ley o reglamento formulando exigencias diferentes a aquellas comprendidas en el ordenamiento jurídico vigente.**
- **Las circulares DDU 429, 436 y 445 contravienen el artículo 1.4.17. de la OGUC, por cuanto se refiere a supuestos con un carácter estrictamente material, sin que actos administrativos pueden alterarlo, pues opera de pleno derecho, previa constatación de hechos realizada por la DOM respectiva.**
- **La DDU MINVU instruyó suspender plazos establecidos por la LGUC y la OGUC, con efecto retroactivo, en contravención al ordenamiento jurídico vigente.**

De tal modo, considerando la gravedad de las ilegalidades denunciadas, se solicitó al Sr. Contralor que se pronunciara sobre ellas, dictaminando que deben ser dejadas sin efectos. Esta solicitud, tal como se adelantó, actualmente se encuentra en trámite de “análisis”, tal como se observa en la siguiente imagen:



Por lo mismo, considerando que una semana después del ingreso de nuestra solicitud de dictamen, la DDU MINVU dictó la nueva circular DDU 462, instruyendo nuevas modificaciones a las directrices ordenadas por ella, reiterando su actuar ilegal e, incluso, introduciendo una nueva forma de computar los plazos dispuestos en la LGUC y la OGUC, sin contar con las competencias necesarias para alterar la normativa vigente mediante esa vía, se ha vuelto imperioso ingresar una nueva solicitud de dictamen, esta vez, para denunciar este reiterado actuar contrario a Derecho por parte de la autoridad administrativa.

Al respecto, es necesario expresar las siguientes consideraciones jurídicas:

**A. La DDU 462 imparte instrucciones que exceden los límites de la competencia interpretativa que el ordenamiento jurídico reconoce a la DDU MINVU, viciando de ilegalidad este acto administrativo.**

Sr. Contralor, como usted bien conoce, de conformidad a la vigencia del principio de juridicidad que rige en nuestro Estado de Derecho, todos los órganos y autoridades estatales se encuentran sometidas a las disposiciones que establece el ordenamiento jurídico vigente.

En este sentido, según establece el artículo 7° de la Constitución:

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

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

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

Lo anterior es reiterado, además, en el artículo 2° de la LOCBGAE, según el cual:  
**“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”.**

De este modo, uno de los elementos o requisitos de validez de todas las actuaciones de los órganos del Estado es la competencia, por cuanto solo pueden manifestarse “en la forma que prescriba la ley”, sin que puedan arrogarse otra autoridad, atribuciones o derechos que los conferidos por el ordenamiento jurídico, “ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias”. De lo contrario, sus actos serán nulos.

El desarrollo de la jurisprudencia de administrativa ha señalado categóricamente:  
**“[...] Es pertinente agregar que tales autoridades, en el cumplimiento de sus cometidos, deben proceder con apego a los principios de juridicidad -consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y en el artículo 2° de la ley N° 18.575-, según el cual los organismos de la Administración del Estado deben actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.”<sup>1</sup>.**

En este sentido, lo que ha ocurrido con la DDU MINVU reviste especial gravedad, por cuanto, con el pretexto de las circunstancias extraordinarias producidas por la pandemia de COVID-19, ha excedido sus competencias conferidas por las leyes, instruyendo que determinadas normas vigentes sean aplicadas con criterios contrarios a los por ellas dispuestos.

De hecho, las instrucciones que impartió la DDU MINVU, a través de las circulares DDU N° 429, 436 y 445, así como aquellas que ha señalado en la DDU 462, que se denuncia en la presente solicitud, excede las competencias que legalmente le han sido conferidas para impartir instrucciones sobre la aplicación de la normativa urbanística.

**1. Las competencias interpretativas de la DDU MINVU no le facultan instruir a las DOM que dejen de aplicar ni modificar disposiciones normativas vigentes.**

Tal como ya ha sido latamente explicado en nuestra **solicitud Folio N° W025946**, las funciones y atribuciones de la DDU MINVU se encuentran señaladas en el artículo 12 del D.L. N° 1.305 que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

---

<sup>1</sup> Dictamen N° E139159, de 15 de septiembre de 2021.

Adicionalmente, el conjunto de competencias conferidas a la DDU MINVU se encuentra complementado por aquellas que son señaladas en la LGUC y la OGUC y, en general, éstas se orientan a la función de “*supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia*”.

Este es el contexto normativo de la competencia que se confiere a la DDU MINVU para impartir instrucciones sobre “*la aplicación de las disposiciones*” de la LGUC y la Ordenanza General, de acuerdo a lo señalado por el artículo 4°, inciso primero, de la LGUC.

**De las disposiciones normativas señaladas, la competencia que se ha entregado a la DDU MINVU se orienta, específicamente, a hacer efectivas las normas de urbanismo y construcciones. Sin embargo, en el caso se ha actuado de forma contraria, dejando la normativa urbanística sin efecto y alterando su aplicación con una mera declaración administrativa.**

Al respecto, no puede dejar de mencionarse que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, las normas de derecho público deben ser interpretadas en forma restrictiva y, en particular, al momento de determinar el marco competencial de los órganos de la Administración, las disposiciones legales son esenciales para evitar las arbitrariedades en el ejercicio de tales funciones públicas.

Lo anterior se aleja del actuar que ha tenido la DDU MINVU en el presente caso; en especial, porque no ha procedido a determinar el sentido y alcance de la normativa urbanística. Rigurosamente, podemos identificar que **lo realizado en las DDU 429, 436, 445 y 462 ha sido dejar sin efecto un precepto de rango legal (artículo 120 de la LGUC), como también ha instruido dejar sin aplicación un precepto contenido en un Decreto Supremo (artículo 1.4.17. de la OGUC, entre otros)**, extendiendo sus potestades legales de interpretar a un ámbito propio de crear una nueva disposición normativa, asunto que no le compete, incurriendo en un gravísimo vicio de ilegalidad.

Sr. Contralor, lo que se denuncia en esta solicitud tiene una importancia cardinal en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto resulta indiscutido que, en el ejercicio de las facultades interpretativas, ningún órgano de la Administración está habilitado competencialmente para dejar sin efecto un precepto legal, ni tampoco modificar su contenido o imponer más requisitos que los ya consagrados en las normas actualmente vigentes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Igual conclusión ha sido expresada por Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 8.387-2019, c. 9°: “[...] **la potestad interpretadora que la ley ha conferido a la Superintendencia no habilita a tal repartición para contravenir texto expreso y formular exigencias adicionales, complementarias o diferentes a aquellas comprendidas en el ordenamiento jurídico vigente**”.

Lo que venimos señalando, por lo demás, ha sido considerado previamente en términos similares por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, como expresó en relación a las competencias de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN):

*“En efecto, el legislador determina cuál es la esfera de las atribuciones de la CCHEN, como también de la autoridad sanitaria, en materia de autorización de instalaciones radiactivas y protección radiológica, y encarga la regulación complementaria de esa materia a un reglamento dictado por el Presidente de la República, que ha de ser suscrito, además, por los Ministros de Energía y de Salud.*

*Por las razones anotadas y **en consideración al principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y 2° de la ley N° 18.575, no corresponde que la CCHEN dicte una norma de general aplicación que precise cuáles son las atribuciones con que cuentan tanto esa entidad como la autoridad sanitaria en las materias referidas, pues ello está fuera del ámbito de las facultades que el ordenamiento le confiere**”<sup>3</sup>.*

Asimismo, cabe señalar que las facultades interpretativas no pueden ejercerse con prescindencia del criterio de jerarquía normativa. De tal modo, los contenidos establecidos en las normas de nivel superior siempre deberán primar respecto a aquellas señaladas en las de menor rango. Así, la jurisprudencia administrativa ha señalado al respecto:

*“[...] cabe tener en cuenta que dicho criterio interpretativo no es, por sí mismo, suficiente para resolver el problema planteado, sino que debe complementarse, en lo que interesa, con **el criterio jerárquico, en cuya virtud las normas de nivel inferior han de respetar el contenido de las de nivel superior.***

*Por tanto, si bien el mencionado decreto exento N° 1.173, y la aludida resolución exenta N° 5.417, ambos de 2016, contienen una regulación especial acerca de la jaiba limón en el área geográfica de las regiones V, VI y VII -vigente hasta el 31 de diciembre de 2017-, **tales actos administrativos no resultan aplicables en la medida que contravengan los preceptos del Reglamento Sanitario de los Alimentos, ya que por tratarse de un texto de jerarquía normativa superior como lo es un decreto supremo reglamentario, sus disposiciones deben primar por sobre los referidos actos exentos, que además tienen una vigencia transitoria**”<sup>4</sup>.*

Como se aprecia, la irrenunciable aplicación del principio de juridicidad al que deben someterse todos los órganos de la Administración, exige que el ejercicio de las facultades interpretativas se desarrolle con observancia al ordenamiento jurídico vigente, no solo respecto a sus propios límites de actuación, sino también

---

<sup>3</sup> Dictamen N° 72.927/2015.

<sup>4</sup> Dictamen N° 255/2018.

en el sentido de no alterar las condiciones o requisitos ya determinados por la normativa aplicable.

Las consideraciones anteriormente expuestas permiten identificar la forma en que la DDU MINVU ha excedido sus competencias al momento de instruir modificaciones al cómputo de plazos aplicables por las DOM, en materia de solicitudes de permisos.

De hecho, si mediante las circulares DDU 429, 436 y 445 dispuso la suspensión de plazos, con absoluta prescindencia de lo dispuesto en la LGUC y la OGUC; ahora, con ocasión de la DDU 462, ha determinado reanudar el cómputo de plazos en conformidad a criterios expresados únicamente según su propia voluntad.

En este sentido, mediante sus instrucciones, **la DDU MINVU ha modificado seriamente la aplicación de disposiciones contenidas en la LGUC y la OGUC, excediendo sus competencias legales e incurriendo en una desviación de poder, por cuanto ha ejercido sus facultades interpretativas para un fin distinto al conferido, vicio que acarrea la nulidad de los actos individualizados.**

Por lo demás, tal como fue referido mediante la correspondiente cita a la jurisprudencia administrativa, a través de sus circulares, la DDU MINVU no puede alterar, modificar o dejar sin efecto el contenido expresado en leyes o reglamentos, atendiendo el principio de jerarquía normativa. De hecho, la competencia de instrucción debe ser ejercida con estricta sujeción al ordenamiento jurídico vigente y de acuerdo a su especificidad, no siendo válido que la autoridad la extienda discrecionalmente, *“ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias”* ocasionadas por la pandemia de COVID-19.

De tal modo, considerando la voluntad de alterar los cómputos de plazos y la conveniencia manifestada por la autoridad administrativa, en un estricto sentido jurídico era necesario, para dejar sin efecto la aplicación de las normas contenidas en la LGUC y en la OGUC, que se dictaran normas especiales del mismo nivel jerárquico disponiendo las modificaciones requeridas. Sin embargo, lo que no podía ocurrir era, precisamente, lo que realizó la DDU MINVU, dictando una mera circular para conseguir dicho objetivo.

Así, considerando los fundamentos expuestos, es posible sostener que la circular DDU 462, al reiterar y complementar las instrucciones impartidas en las circulares DDU 429, 436 y 445, modificando la aplicación y contraviniendo disposiciones contenidas en la LGUC y la OGUC, ha infringido gravemente el principio de juridicidad, siendo procedente solicitar al Sr. Contralor que se pronuncie sobre estas ilegalidades, ordenando que sean dejadas sin efectos, como en Derecho corresponde.

**2. Considerando que las instrucciones impartidas por la DDU MINVU exceden los límites de su competencia interpretativa,**

**es procedente solicitar a la Contraloría General de la República que ejerza sus potestades y controle la juridicidad de la DDU 462, así como también de las DDU 429, 436 y 445 que le sirven de antecedentes.**

Considerando que las ilegalidades denunciadas en esta presentación se fundamentan, en primer término, en la infracción a los límites de la competencia interpretativa que el ordenamiento jurídico reconoce y confiere a la DDU MINVU, de acuerdo a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, es totalmente procedente solicitar que ejerza el control de juridicidad respecto a sus actuaciones, entendiendo que éstas deben realizarse de conformidad con la preceptiva constitucional y legal aplicable, por cuanto:

*“[...] esta Contraloría General se encuentra habilitada para revisar tanto preventivamente -en los casos en que corresponda conforme a la ley- como con posterioridad a su emisión, los actos de las antedichas reparticiones, comoquiera que **tal análisis importa un pronunciamiento acerca de la legalidad de un actuar concreto de la Administración, lo que supone una comparación entre dicha actuación y el ordenamiento que rige a la misma.**”<sup>5</sup>.*

Al respecto, es necesario precisar que las circulares DDU 429, 436, 445 y 462, tal como se ha denunciado, infringen la normativa pertinente sobre las competencias que el ordenamiento jurídico ha conferido a la DDU MINVU y, por tanto, constatándose dichas infracciones, es necesario que el Órgano Contralor ejerza sus atribuciones verificando la grave vulneración al principio de juridicidad, especialmente, respecto al elemento competencial que concurre en el presente caso.

De esta manera, considerando que los pronunciamientos de la DDU MINVU no pueden prevalecer sobre los dictámenes de la Contraloría General, nos parece necesario que exista un pronunciamiento sobre el correcto alcance que se debe reconocer a las normas que sirven de fuente al legítimo ejercicio de la potestad interpretativa.

En efecto, no parece jurídicamente aceptable reconocer la posibilidad de suspender y reanudar discrecionalmente, de forma general, la aplicación de la normativa de urbanismo y construcciones, mediante simples instrucciones formuladas a través de circulares.

Por lo mismo, es imperioso que en el presente caso se controle efectivamente el ejercicio de las competencias de interpretación e instrucción que ha ejercido la DDU MINVU; pues, de dicho análisis resulta de manifiesto que ha habido una infracción al principio de juridicidad, por cuanto el contenido de las circulares DDU 429, 436, 445 y 462 exceden los límites competenciales que, en términos

---

<sup>5</sup> Dictamen N° E113584, de 10 de junio de 2021.



precisos y específicos, se han establecido en la LGUC y el D.L. N° 1.305, ya referidos.

Por todo lo anterior, es posible concluir que las instrucciones contenidas en las circulares DDU 429, 436 y 445 exceden el ámbito de competencias legales que las leyes han conferido a la DDU MINVU, en términos claros y precisos, por cuanto al disponer la suspensión del plazo establecido en el artículo 1.4.17. de la OGUC, fundamentado únicamente en una apreciación discrecional de las medidas adecuadas para el contexto de la emergencia sanitaria, este órgano administrativo ha infringido el principio de juridicidad, extralimitando el ejercicio de sus competencias para dictar instrucciones y supervigilar el cumplimiento de la normativa urbanística.

**B. La circular DDU 462 contraviene el artículo 1.4.17. de la OGUC, por cuanto modifica completamente la forma de computar un plazo que, conforme a la normativa aplicable, depende de un criterio estrictamente material que deben constatar las DOM respectivas.**

Sr. Contralor, sin perjuicio de lo que ya se ha señalado en relación a la facultad interpretativa, cuyos límites han sido traspasados por la DDU MINVU a través de sus circulares, es necesario precisar que la DDU 462 establece una nueva forma de computar los plazos establecidos en la LGUC y la OGUC, contraviniendo en particular la forma en que se determinan conforme a la normativa vigente.

**1. Las instrucciones contenidas en la DDU 462, respecto a la reanudación del cómputo de los plazos ilegalmente suspendidos con anterioridad.**

De acuerdo a los criterios que ha señalado la DDU 462, aquellos plazos que la DDU MINVU instruyó ilegalmente suspender, mediante las circulares DDU 429, 436 y 445 (según ya fue denunciado por nosotros a través de la **solicitud Folio N° W025946**, ingresada a la Contraloría General de la República con fecha 23 de septiembre de 2021), deben entenderse reanudados a partir del 01 de octubre de 2021, fecha en que cesó el Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública.

Lo anterior, puede apreciarse en la siguiente imagen obtenida de las páginas 5 y 6 del denunciado acto administrativo:

En atención a los antecedentes expuestos precedentemente, asociados a la evolución de la pandemia por COVID-19 en el país, se modifican los términos de las Circulares DDU 429, 436 y 445, en el sentido que la suspensión de los plazos indicados para los particulares, a partir de la fecha de emisión de la presente Circular, se mantendrá mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, declarado por Decreto Supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, esto es, hasta el 30 de septiembre del año 2021.

En consecuencia, la suspensión de los plazos antes señalados, cesará a contar del término de la vigencia del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, esto es, a contar del 1 de octubre del año 2021.

Atendida la naturaleza de la medida de "suspensión", a contar de tal fecha, los plazos volverán a contarse desde el remanente que quedaba al momento de disponerse la suspensión, esto es, al 8 de febrero de 2020, fecha de publicación del Decreto N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud.

En este sentido, los plazos que se hayan originado entre el día 8 de febrero de 2020, fecha de publicación del Decreto N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, y el día 30 de septiembre del año 2021, fecha en que finaliza el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, comenzarán a contabilizarse o computarse desde el día 1° de octubre del año 2021, por el lapso total que establezca la LGUC u OGUC, según corresponda para cada caso.

Es decir, ratificando la ilegalidad de suspender los plazos de la LGUC y la OGUC que instruyó en las circulares DDU 429, 436 y 445, entre los cuales se encuentra el dispuesto en el artículo 1.4.1.7. de la OGUC, mediante la DDU 462 la autoridad administrativa ahora pretende reanudar el cómputo de estos plazos, sujetándolos a un supuesto diferente.

En efecto, mientras las suspensiones de plazo se instruyeron, de forma retroactiva, en función al Decreto de Alerta Sanitaria, publicado con fecha 8 de febrero de 2020; ahora, la reanudación de su cómputo se ha determinado con ocasión del cese de la vigencia del Estado de Excepción Constitucional, es decir, a contar del 1 de octubre de 2021.

**Sin perjuicio de esta incongruencia en los criterios empleados, lo que da cuenta del grado de arbitrariedad en los criterios empleados por la DDU MINVU, lo realmente grave del caso, ocurre con la completa desatención a la normativa urbanística aplicable en la materia.**

En efecto, como se explicará a continuación, particularmente, en lo referido al plazo de vigencia de los permisos de edificación de obra nueva, la LGUC y la OGUC establecen un criterio de constatación material por parte de la Administración activa que, en ningún caso, admiten una suspensión por la vía de una instrucción administrativa de la DDU MINVU, como ha pretendido consagrarse en el presente caso.

A mayor abundamiento, como se analizará en los siguientes numerales, la forma y requisitos de aplicación de la caducidad de los permisos de edificación, determinada en el artículo 1.4.17. de la OGUC corresponde a un criterio de materialidad que debe ser constatado por la DOM respectiva. Además, con la forma de computar los plazos que ha señalado, la DDU MINVU pretende impartir instrucciones a órganos que no se encuentran subordinados jerárquicamente a ella, contraviniendo en ambos aspectos el ordenamiento jurídico.

**2. La DDU 462 contraviene la forma y los requisitos de aplicación del artículo 1.4.17. de la OGUC, el cual opera de pleno derecho previa constatación de circunstancias materiales por parte de la DOM respectiva.**

Señor Contralor, como es de su pleno conocimiento, el artículo 1.4.17. de la OGUC corresponde a la materialización de un mandato legal señalado en el artículo 120 de la LGUC, que tiene por objeto precisar los términos en que se computan los plazos de vigencia y caducidad de los permisos de edificación.

Interpretando estas disposiciones, la jurisprudencia de la Contraloría ha determinado que las circunstancias para hacer posible la interrupción o suspensión del plazo de caducidad de los permisos de edificación tienen un carácter estrictamente material, que ninguna actuación administrativa puede alterar. Así, se han desarrollado los siguientes criterios para determinar la caducidad de un permiso de edificación:

- a) **La apreciación acerca de si concurren o no los supuestos que establece el artículo 1.4.17 de la OGUC “corresponde a una ponderación de situaciones de hecho que, necesariamente, y de manera fundada, debe ser efectuada por la Administración activa, sin perjuicio de las atribuciones fiscalizadoras de este Órgano Contralor”** (Dictámenes N°s 37.927/2013 y 73.004/2015, que aplican los dictámenes N°s 45.656/2011, 61.781/2011 y 61.536/2012).

Es decir, le corresponde a la DOM respectiva constatar que, de conformidad a los antecedentes fácticos que concurren en cada caso, se ha iniciado la ejecución de las obras en el plazo de tres años, señalado en el artículo 1.4.17. de la OGUC.

- b) **En complemento a lo anterior, para acreditar el inicio de las obras y su realización, es necesario adecuarse a los elementos exigidos por el artículo 1.4.17. de la OGUC y, por tanto, no resultan suficientes los actos formales y de carácter administrativo, al no tratarse de hechos de carácter material.**

Así, se ha señalado que la aprobación de nuevos propietarios, de modificaciones y/o de subdivisiones no pueden constituir un antecedente suficiente para definir la concurrencia de un supuesto que dice relación con un aspecto material, vinculado a la ejecución de las obras. (En este

sentido, Dictámenes N°s 95.979/2014, ratificado y complementado por el Dictamen N° 40.981/2015 y 51.178/2015).

Tampoco altera la conclusión que se haya aprobado una solicitud de modificación del permiso, pues ésta “*no constituye un antecedente que permita definir la concurrencia de un supuesto relacionado con un aspecto material, vinculado al comienzo de la ejecución de los trabajos*” (Dictamen N° 73.004/2015). Así, la Contraloría ha rechazado la pretensión de titulares de proyectos que han pretendido dar un efecto de reinicio al plazo de caducidad, a partir de la fecha de emisión de la aprobación de la modificación. En este mismo sentido resolvió el Dictamen N° 95.979/2014, que fue ratificado por el Dictamen N° 40.981/2015.

**Es síntesis, la regla general para que proceda la caducidad se refiere a la necesidad de acreditar que los supuestos de hecho del artículo 1.4.17. de la OGUC se cumplen en el caso concreto y, por tanto, se trata de un asunto con carácter estrictamente material.**

La jurisprudencia administrativa de la Contraloría se ha manifestado, permanentemente, en contra de consideraciones que permiten alterar los criterios objetivos sobre el inicio de obras, tales como las actuaciones administrativas.

De tal modo, si se analiza lo dispuesto en la DDU 462, que reanuda el cómputo de plazos que ilegalmente la DDU MINVU dio por suspendidos a través de las circulares DDU 429, 436 y 445, lo pretendido por dicha autoridad administrativa es modificar la forma de computar plazos que ha sido determinada por la OGUC, en cumplimiento de los mandatos expresados por la LGUC.

Es decir, **el razonamiento anterior supone que una instrucción de la DDU MINVU tiene la fuerza normativa suficiente para derrotar un mandato legal, por lo que una circular resultaría más obligatoria para las DOM que lo dispuesto expresamente en la LGUC y la OGUC, contraviniendo gravemente el principio de juridicidad.**

Sin embargo, como hemos señalado, la DDU MINVU carece de competencias legales para modificar, alterar o dejar sin efecto las disposiciones normativas vigentes y, en consecuencia, mediante la circular DDU 462 ha impartido una instrucción que excede de sus potestades interpretativas, viciándolas de ilegalidad.

- 3. La circular DDU N° 462, al determinar una nueva forma de aplicación de los preceptos de la LGUC y la OGUC, omite que la vigencia de un permiso de edificación caduca de pleno derecho, transcurridos los tres años desde que fue concedido, lo que no puede ser alterado por una interpretación administrativa.**

Continuando con nuestro argumento, para que proceda la caducidad de los permisos debemos estar a lo señalado en el artículo 1.4.17. de la OGUC:

**“El permiso caducará automáticamente a los tres años de concedido si no se hubieren iniciado las obras correspondientes o si éstas hubieren permanecido paralizadas durante el mismo lapso. Una obra se entenderá iniciada una vez realizados los trazados y comenzadas las excavaciones contempladas en los planos del proyecto”**

La correcta interpretación de la norma citada, entonces, permite sostener que la autorización contenida en un permiso de edificación se extingue de pleno derecho, por el solo transcurso del tiempo, cuando sea constatado que el titular no ha realizado los trazados ni comenzado las excavaciones contempladas en los planos del proyecto, que son los hechos materiales que permiten tener por iniciadas las obras, lo que debe ser constatado por la DOM respectiva.

**Lo dispuesto en la OGUC es claro y no reconoce supuestos distintos a los expresados en su artículo 1.4.17., pues señala que “el permiso caducará automáticamente a los tres años de concedido”, sin necesidad de un acto administrativo que la establezca; es decir, de pleno derecho<sup>6</sup>.**

En este sentido, el deber de la DOM respectiva se refiere a la acreditación material de que concurren los presupuestos materiales que dispone el artículo 1.4.17. de la OGUC y, en ningún caso, exige que la DOM inicie un procedimiento administrativo para declarar la caducidad del permiso<sup>7</sup>.

Por lo mismo, **la instrucción de entender por reanudados los plazos que está contenida en la DDU 462, incurre en la ilegalidad de reiterar un criterio contrario al ordenamiento jurídico, cual es, haber considerado que podían alterarse o dejarse sin efecto la normativa urbanística mediante el ejercicio de la potestad interpretativa, mediante la dictación de una circular.**

Sr. Contralor, nuevamente, considere la aplicación del principio de jerarquía para entender la ilegalidad en que ha incurrido la DDU MINVU, pues, no es posible que una circular altere, modifique o deje sin efecto normas legales y reglamentarias, por tratarse de una norma de inferior jerarquía y, además, porque no existe habilitación legal que confiera tal competencia.

---

<sup>6</sup> Al respecto, es posible encontrar criterios similares a los expuestos en la jurisprudencia administrativa, particularmente, en los Dictámenes N<sup>os</sup> 35.166/2010; 40.981/2015, 51.178/2015, 73.004/2015, 3.170/2020 y E124211/2021.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el Dictamen N<sup>o</sup> E124211/2021 se ratificó lo sostenido por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo que, mediante Res. Ex. N<sup>o</sup> 2.514 de 2019, desestimó una solicitud de caducidad interpuesta por un particular, aludiendo para ello que, **“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N<sup>o</sup> 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la decisión de que se trata es una labor delegada en las Direcciones de Obras Municipales”**, por lo que resultaba de su competencia pronunciarse al respecto.

4. Finalmente, la DDU 462 omite que el jefe superior del servicio del cual dependen las DOM corresponde al Alcalde respectivo y, por tanto, las instrucciones que imparta deben respetar ese ámbito diferenciado.

Como última consideración, cabe recordar que la DDU MINVU no corresponde al jefe superior del servicio al que pertenecen las DOM; de modo que, al impartir una orden de reanudar los plazos en los términos que lo ha dispuesto mediante la circular 462, lo ha hecho respecto a organismos que no se encuentran subordinados jerárquicamente a ella. En efecto, como ha señalado la jurisprudencia de la Corte Suprema:

*“Que, además, resulta necesario aclarar que el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no es el superior jerárquico del Director de Obras. **El superior jerárquico es el Alcalde. En efecto, la Municipalidad como ente administrativo descentralizado tiene una estructura administrativa con el Alcalde a la cabeza, siendo los funcionarios de ella inferiores jerárquicos del Alcalde y de cada uno de los jefes que se encuentran sobre los mismos en la escala jerárquica respectiva. Tratándose de Jefes de Departamento, como el de Obras, el superior jerárquico es el Alcalde.** La confusión se produce por cuanto al Director de Obras, inferior jerárquico del Alcalde, la ley le ha entregado atribuciones desconcentradas, pudiendo decirse, por lo tanto, que se trata de una autoridad desconcentrada, concepto que se contempla en el artículo 3 inciso primero de la Constitución Política de la República y que, por definición, consiste en la entrega de atribuciones a una autoridad inferior, dentro de la estructura jerárquica de una institución. La desconcentración opera al interior de entes centralizados”<sup>8</sup>.*

Todo lo anterior, lleva a la conclusión ineludible que la DDU MINVU, mediante la circular 462 ha incurrido en una diversas inobservancias al ordenamiento jurídico vigente, pues ha instruido reanudar un plazo que entendió suspendido en forma ilegal, pues modificó los supuestos determinados por la normativa urbanística, sin tener competencias para ello; y, además, ha impartido órdenes respecto a quienes no detenta la calidad de jefe superior del servicio, pues los DOM están subordinados jerárquicamente al Alcalde respectivo.

\*\*\*

**POR TANTO,**

**Al señor Contralor General de la República respetuosamente solicito:** dictaminar que la Circular ORD. N° 438, DDU 462, de 30 de septiembre de 2021, dictada por el Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, don Enrique Matuschka Aycaguer, **adolece de ilegalidad por tratarse de un acto administrativo que excede las competencias que las leyes han**

<sup>8</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 33.218-2021, c. 13°.

conferido a dicha autoridad, al reafirmar una instrucción dada por las DDU 429, 436 y 445 en contra de textos normativos expresos que alteran la forma de computar el plazo para la extinción de actos administrativos. En consecuencia, se solicita determinar la forma en que, de conformidad con la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá dejar sin efecto la circular DDU N° 462, particularmente, en lo referido a la reanudación del cómputo del plazo señalado en el inciso primero del artículo 1.4.17. de la OGUC, instruida en el acto ya individualizado.



**Patricio Herman Pacheco**

Presidente Fundación Defendamos la Ciudad

**Adjunto:**

- Circular DDU N° 462, de 30 de septiembre de 2021.
- Solicitud de dictamen, ingresado a Contraloría General de la República con fecha 23 de septiembre de 2021, Folio N° W025946.