

Valdivia, seis de mayo de dos mil veinte.

Visto:

El señor Gonzalo Cubillos Prieto, abogado, en representación convencional de Inversiones Panguipulli SpA., del giro de su denominación, ambos domiciliados en Nueva Tajamar N° 555, oficina 2102, Comuna de Las Condes, interpuso recurso de protección en contra del Contralor Regional de Los Ríos don Rubén Barros Sierra, domiciliado en Yungay N° 711, Valdivia, acusando un actuar ilegal y arbitrario al dictar el oficio o dictamen número 203 de 15 de enero de 2020, (en adelante también lo denomina “acto recurrido”), que declaró que *trece permisos de edificación* otorgados por la Municipalidad de Panguipulli a su representada, para construir en suelo rural, se encontrarían en situación irregular, lo que en su entender se aparta del estatuto normativo que rige dichos permisos, y sostiene lo siguiente:

i. El acto recurrido es ilegal, dado que contraviene lo previsto expresamente en el inciso 1° del artículo 55 del DFL N° 475, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y en el N° 3 del artículo 2.1.19., del D.S. (V. y U.) N° 47, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

ii. El acto recurrido es arbitrario porque, además de no basar su pronunciamiento en las normas jurídicas que regulan el fondo del asunto, tanto en la tramitación como en la dictación de dicho acto, el recurrido no se ciñó a ningún procedimiento legal, decidiendo, por su mero capricho y voluntad, excluir a su representada, a quien ni siquiera notificó de su pronunciamiento, siendo que ella es la principal afectada con la dictación de dicho acto.

iii. El acto recurrido vulnera el derecho fundamental a la igualdad ante la ley de su representada, del artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República.

iv. El acto recurrido vulnera el derecho fundamental al debido proceso de su representada, del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

v. El acto recurrido vulnera el derecho fundamental de su representada a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.

vi. El acto recurrido vulnera el derecho fundamental de propiedad de su representada, del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

Funda su recurso en que Inversiones Panguipulli SpA es dueña, según inscripción conservatoria del año 2017 que detalla en su presentación, de 228



predios rústicos de una superficie superior a 5000 metros cada uno, ubicados en el área rural de la comuna de Panguipulli, sector de Bahía Panguipulli, en la Región de Los Ríos, resultantes de la división del inmueble denominado “Lote 1 Fusionado”, certificada por el Jefe de la oficina de Panguipulli del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de Los Ríos (SAG), mediante el Certificado N° 143 PNG, de 25 de septiembre de 2017. Agrega que la división predial se realizó conforme a las disposiciones del D.L. 3516 y con la intervención del Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de Los Ríos (SAG). Indica que el objetivo de la sociedad es acondicionar y vender los citados predios, manteniendo su condición de rústicos. Refiere que la sociedad recurrente solicitó trece permisos de edificación, para la construcción de igual número de viviendas, los que fueron otorgados por la Dirección de Obras Municipales de Panguipulli (DOM), según resoluciones de los años 2017 y 2018, las que detalla en el recurso.

Sostiene que el acto que se cuestiona por esta vía consiste en la dictación del Oficio N° 203, de 15 de enero de 2020, que encuentra su origen en una solicitud de pronunciamiento de los señores Juan Correa Amunátegui y Juan Sánchez Silva, en representación de Nelson Martínez Huenchuhuanca, presidente del Club de Rodeo “Mi Tierra de Panguipulli”, respecto a la legalidad de la parcelación del “Lote 1 fusionado”. Expone que la Contraloría requirió informes del SAG, I. Municipalidad de Panguipulli y Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos (SEREMI MINVU) y, con su mérito, observó que al otorgar los permisos de edificación la DOM no dio cumplimiento al procedimiento establecido en el mencionado artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), en cuanto a exigir que se presenten los informes favorables otorgados por las reparticiones públicas correspondientes para el respectivo cambio de uso de suelo, teniendo presente que los permisos de edificación se encontraban relacionados con el proyecto habitacional denominado “Bahía Panguipulli”, lo que, además, conlleva la infracción al D.L. N° 3.516, que prohíbe la destinación de tales predios a fines urbanos o habitacionales, por lo que ordenó a la I. Municipalidad de Panguipulli adoptar las medidas que sean pertinentes para regularizar la observación advertida y dispuso que el SAG y la SEREMI MINVU fiscalicen la situación reprochada.

Señala que el 10 de marzo del presente año, la DOM requirió a la Sociedad recurrente que regularice la situación dentro del plazo de seis meses, obligándolo a obtener aprobaciones que jurídicamente no proceden, pues las viviendas rurales únicamente deben contar con permiso de edificación de la DOM. Añade que la sociedad no pretende cambiar la condición de predios rústicos ni



ejecutar un proyecto habitacional denominado “Bahía Panguipulli”, como erradamente se sostiene en el acto recurrido, pues la subdivisión se efectuó conforme a las normas del D.L. 3516 y los trece permisos de edificación fueron obtenidos para viviendas del propietario.

Manifiesta que el acto recurrido es ilegal, atendido que vulnera el artículo 55, inciso 1° de la LGUC y artículo 2.1.19, numeral 3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), que admiten las viviendas del propietario en el área rural, las que deben contar con el permiso de edificación de la DOM a que se refiere el artículo 116 de la LGUC y, por ende, no requieren informes favorables del SAG, SEREMI MINVU o la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura. Agrega que el recurrido interpreta de forma incorrecta los regímenes previstos en el D.L. 3516 y el artículo 55 de la LGUC, atendido que la prohibición de cambio de destino de los predios resultantes, no obsta a que se aplique el procedimiento previsto en el citado artículo 55 en relación a las prohibiciones, excepciones y autorizaciones, entre estas últimas, las subdivisiones, urbanizaciones y construcciones que se admiten en una área rural, en específico, se permite la vivienda del propietario del predio sin otro trámite que el permiso de edificación de la DOM, lo que no acontece respecto de otro tipo de construcciones que detalla el propio artículo. Cita dictámenes de la Contraloría General de la República.

Expone que el acto recurrido resulta contrario a la Circular Ord. N° 220, de 14 de abril de 2019, DDU 417, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, organismo mandatado por ley para interpretar las disposiciones de la LGUC y de la OGUC, que contempla a las viviendas del propietario dentro de las excepciones a la prohibición de levantar construcciones en el área rural, las que requieren únicamente el permiso de edificación de la DOM. Añade que el citado pronunciamiento es concordante con la Circular N° 296, de 13 de mayo de 2019, de la Dirección Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero, en orden a que las viviendas del propietario no requieren informe favorable del SAG.

Considera que el actuar del recurrido es arbitrario, al omitir irracionalmente las normas citadas precedentemente y llevar a cabo un procedimiento sin comunicar a la Sociedad recurrente, pretiriéndola incluso en la etapa de notificación de la decisión final, lo que resulta contrario a los principios de contradictoriedad, imparcialidad, transparencia y publicidad, de los artículos 10, 11, 16, 21 a Ley N° 19.880.

Arguye que el actuar ilegal y arbitrario descrito atenta contra la igualdad ante la ley, al exigir autorizaciones e informes favorables que la ley no contempla



para las viviendas del propietario, interpretando falsamente el citado artículo 55, lo que configura un trato discriminatorio. Cita jurisprudencia y dictámenes en apoyo a sus asertos. Indica que tomó conocimiento del acto que se impugna por esta vía a través de un tercero, sin darle durante la tramitación del procedimiento la posibilidad de realizar observaciones o defenderse, lo que resulta contrario al debido proceso, a las normas de la Ley N° 19.880 y a los pronunciamientos de la Contraloría General de la República. Añade que la decisión del recurrido amenaza el derecho de propiedad de la Sociedad recurrente sobre los *trece permisos de edificación*, pues obliga a la I. Municipalidad de Panguipulli a exigir requisitos no previstos en la ley o a iniciar un procedimiento de invalidación. Indica que el Oficio N° 203 -en cuestión-vulnera el derecho de la Sociedad recurrente a realizar cualquier actividad económica, ya que implica exigir a los futuros propietarios de los predios rústicos que cuenten con informes y autorizaciones no previstos en la ley, lo que atenta contra las posibilidades de venta de los 228 terrenos.

En definitiva, solicita se deje sin efecto el acto impugnado.

Informando al tenor del recurso la Contraloría Regional de Los Ríos expone que las alegaciones del recurrente consisten en la interpretación del D.L. 3516 y artículo 55 de la LGUC, lo que excede el ámbito de acción del presente recurso.

Niega un actuar ilegal o arbitrario, atendido que la facultad de emitir dictámenes emana de lo dispuesto en los artículos 98 de la Constitución Política de la República, 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 10.336 y 51 y 52 de la Ley N° 18.695. Agrega que el acto recurrido contiene los fundamentos fácticos, jurídicos y dictámenes que sustentan la decisión, por lo que la sola disconformidad del recurrente no lo torna ilegal. Indica que los pronunciamientos emanados de la Contraloría no derivan de un mero capricho o arbitrio, sino que constituyen el resultado de un estudio acabado de los antecedentes y de la interpretación de la normativa sobre la materia, en el ejercicio de sus facultades y dentro del marco jurídico. Cita jurisprudencia en apoyo a sus asertos.

Sostiene que el oficio N° 203 tiene su origen en una presentación realizada por particulares que cuestionaban la subdivisión aprobada por el SAG del inmueble “Lote 1 Fusionado” ya que, en su opinión, aquella habría tenido como único propósito el desarrollo de un proyecto inmobiliario denominado “Bahía Panguipulli”, denunciando que el SAG, la Municipalidad y la SEREMI no habían adoptado las medidas para resguardar el destino del suelo.

Refiere que se solicitó informe la oficina de Panguipulli del Servicio Agrícola y Ganadero de Los Ríos, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos, a la I. Municipalidad de Panguipulli y, luego



de analizar las circunstancias de hecho y derecho, se constató que el predio denominado “Lote 1 fusionado”, ubicado en el sector rural de la comuna de Panguipulli, fue subdividido en 228 lotes, acogándose su propietario a lo dispuesto en el artículo 1° del D.L. N° 3.516, según certificado del Jefe de la oficina de Panguipulli del SAG y, posteriormente, la DOM de Panguipulli otorgó 13 permisos de edificación con destino “vivienda”, vinculados al proyecto denominado “Bahía Panguipulli”, sin haber dado cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 55 de la LGUC, por lo que se dispuso adoptar las medidas para regularizar dicha situación, ordenando que el SAG y la SEREMI fiscalicen el cumplimiento del DL 3516 y la LGUC, respectivamente.

Refiere que la decisión adoptada se fundó en los artículos 1, 2 y 3 del D.L. 3516 en relación al artículo 55 de la LGUC y lo concluido en dictámenes N° 35.926 de 2013 y N° 29.289 de 2016 de la Contraloría General de la República, ya que se estimó que los permisos de edificación con destino vivienda se encontraban asociados a un determinado proyecto (Bahía Panguipulli), por lo que los organismos técnicos competentes debían pronunciarse.

Señala que el Oficio N° 223 no desconoce las excepciones contempladas en el artículo 55 de la LGUC, ya que de los antecedentes recabados se aprecia que el proyecto “Bahía Panguipulli” presenta una finalidad diversa a la explotación agrícola regulada en el D.L. 3516, teniendo una naturaleza eminentemente habitacional que podría generar un nuevo núcleo urbano, lo que es concordante, en primer término, con el giro de la sociedad recurrente, construcción de edificios para uso residencial, construcción de carreteras y líneas de ferrocarril, y compra, venta y alquiler (excepto amoblados) de inmuebles; en segundo lugar, con la formulación de cargos de la Superintendencia del Medio Ambiente, en el marco de un procedimiento sancionatorio originado en una fiscalización a los terrenos en cuestión, consistentes en no contar con Resolución de Calificación Ambiental para un proyecto de desarrollo urbano que contempla obras de edificación con destino habitacional, con una cantidad superior a 80 viviendas, en el que, además, constan folletos del proyecto “Bahía Panguipulli”, que promociona variado equipamiento común, la venta con o sin construcción incluida y tres modelos de casas, lo que es concordante con los 13 permisos de edificación que se agrupan en tres tipologías de viviendas; y finalmente, con el detalle y descripción del proyecto como condominio en las páginas de internet www.bahiapanguipulli.cl y www.ambienta.cl.

Manifiesta que la Sociedad recurrente subdividió los predios al tenor del D.L. 3516 y luego obtuvo permisos de edificación con la finalidad de enajenarlos



con una construcción de uso habitacional, lo que se aparta del objeto agrícola y da lugar, en los hechos, a un conjunto habitacional, lo que configura un eventual fraude a la ley. Cita jurisprudencia en apoyo a sus asertos.

Expresa que el reclamo se originó en contra de las reparticiones ya citadas, por no haber ejercido sus funciones de acuerdo a la normativa, por lo que no se originó un procedimiento contencioso que suponga dar traslado a los interesados y, por ello, no hay falta de emplazamiento ni trasgresión a las normas de la Ley N° 19.880, habida cuenta que en caso de iniciarse procedimientos administrativos en contra de la Sociedad recurrente con ocasión del Oficio N° 203, la sociedad será debidamente emplazada por las reparticiones públicas respectivas.

Argumenta que no se han afectado las garantías que se dicen conculcadas, atendida la inexistencia de discriminación arbitraria y a la competencia del órgano contralor para emitir dictámenes jurídicos respecto de los servicios sometidos a su fiscalización, que en el presente caso persigue el cumplimiento de la normativa contenida en el D.L. 3516, sin que tenga el alcance que pretende el recurrente.

Pide se rechace el recurso.

Comparece, además, el señor Samuel Donoso Boassi, abogado, en representación de doña Rosa Elma Pérez Nylund y de don Claudio Andrés Tessada Pérez, quien se hizo parte en el presente recurso en calidad de tercero independiente o, en subsidio, en calidad de tercero coadyuvante de la recurrente, indicando que sus derechos de igualdad ante la ley, de propiedad y la garantía del debido proceso, estarán afectados en evento que se rechace la acción de protección.

Señala que don Claudio Andrés Tessada Pérez y doña Rosa Elma Pérez son dueños de Lotes adquiridos a la recurrente, en el predio en cuestión.

Con los mismos argumentos de la recurrente, señala además, que si bien el interés que les asiste es coincidente, en parte, con el del recurrente, en cuanto a la defensa de la legitimidad y legalidad de los actos administrativos de subdivisión y de *los permisos de edificación obtenidos por Inversiones Panguipulli* sin la necesidad de modificar previamente el uso de suelo de sus inmuebles, los efectos del Dictamen de Contraloría lesionan garantías constitucionales personalísimas de sus representados, ya que los obliga a cumplir requisitos no establecidos por la ley para la obtención de los permisos de edificación necesarios para la construcción de viviendas con destino habitacional dentro de sus lotes.

En su concepto, el pronunciamiento de Contraloría sienta un precedente gravísimo para los propietarios actuales y futuros de cada uno de 228 lotes.



Estima que se configura una discriminación arbitraria del órgano contralor, quien sin ningún fundamento o base racional decidió dejar de aplicar el tenor literal de la ley respecto de un grupo específico de personas -dueños de los lotes resultantes de la subdivisión del Lote Uno Fusionado- pese a configurarse a su favor el presupuesto material de la excepción establecidas en el artículo 55 de la LGUC.

Indica que el pronunciamiento de fondo de Contraloría respecto de la legalidad de la subdivisión del Lote Uno fusionado -carente de toda fundamentación y rigor procedimental, sin mencionar que se trata de una materia que ya está siendo conocida por el órgano con competencia en el asunto- constituye una amenaza real y próxima a concretarse en contra del derecho de propiedad de sus representados, exponiéndolos a la declaración de nulidad de sus títulos y a la pérdida de sus inmuebles.

Estima además vulnerada la garantía del debido proceso que les asiste, particularmente el derecho a la bilateralidad de la audiencia, a la rendición de prueba y el derecho al recurso, pese a que ambos detentaban la calidad de interesados en el proceso administrativo en los términos del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 19.880, plenamente aplicable.

Y considerando:

Primero: Que, el recurso de protección de garantías constitucionales del artículo 20 de la Constitución Política de la República constituye una acción de naturaleza cautelar destinada a amparar el *legítimo ejercicio* de las garantías y derechos que en esa disposición se enumeran y que se concreta en la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar cuando se está en presencia de un acto u omisión ilegal, es decir, contrario a la ley o arbitrario, esto es, producto del mero capricho de quien incurre en ella y que signifique una “privación” o una “perturbación” o una “amenaza” en el legítimo ejercicio de alguno de los derechos que se encuentran amparados, afectación que debe ser real, efectiva o inminente.

Segundo: Que, el acto cuya ilegalidad y arbitrariedad se reprocha consiste en la emisión del oficio N° 203, de 15 de enero de 2020, en que la Contraloría Regional de Los Ríos sostuvo que la Municipalidad de Panguipulli, al otorgar permisos de edificación, respecto de Lotes resultantes de la subdivisión del Predio denominado “Lote 1 Fusionado”, no ha dado cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, en cuanto no se han requerido informes favorables de las reparticiones públicas correspondientes. La recurrente estima que dicho acto amaga los derechos



constitucionales, contemplados en los numerales 2, 3, 21 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

El objeto del presente recurso es que se deje sin efecto el acto impugnado.

Tercero: El acto en cuestión, de la Contraloría General de la República, suscrito por el señor Rubén Barros Sierra, Contralor Regional de los Ríos, es del siguiente tenor:

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional el Servicio Agrícola y Ganadero de Los Ríos -SAG-, en cumplimiento de lo ordenado en el oficio N° 4.530, de 2019, de este origen, en el cual se solicitó informar acerca de la subdivisión del terreno denominado "Lote 1 Fusionado", ubicado en el sector rural de la comuna de Panguipulli.

Lo anterior, en atención a una solicitud de pronunciamiento formulada por los señores Juan Correa Amunátegui y Juan Sánchez Silva, abogados, en representación de don Nelson Martínez Huenchuanca, Presidente del Club de Rodeo Mi Tierra de Panguipulli, sobre la legalidad de dicha parcelación, por cuanto habría tenido como único propósito el desarrollo de un proyecto inmobiliario denominado "Bahía Panguipulli", denunciando, a su vez, que tanto el aludido servicio como la Municipalidad de Panguipulli y la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Ríos -SEREMI MINVU-, no han adoptado medidas para resguardar el carácter agrícola, forestal o ganadero del terreno objeto de la subdivisión.

En este contexto, el SAG de Los Ríos expresó, en resumen, que acorde con los artículos 46 de la ley N° 18.755, y 1° del decreto ley N° 3.516, de 1980 esa repartición, a través del certificado N° 143, de 25 de septiembre de 2017, emitido por la oficina sectorial de Panguipulli, verificó la legalidad de la subdivisión del singularizado terreno. Agrega que, en el ejercicio de dicha función, únicamente le corresponde analizar que los terrenos de aptitud agrícola, ganadera y forestal ubicados fuera de los límites urbanos, resultantes de ese proceso de parcelación, sean iguales o superiores a 5000 m², y que cuenten con acceso y salida desde y hacia un camino público, razón por la cual no se indagó sobre el destino de los lotes, y que solo tomó conocimiento de las obras de infraestructura desarrolladas en el sector, cuando los reclamantes ingresaron una solicitud de invalidación administrativa del aludido certificado, la que se encuentra actualmente en trámite.

Por su parte, la Municipalidad de Panguipulli, en respuesta al oficio citado N°4.530, de 2019, de este origen, consignó, en síntesis, que en la Dirección de Obras de ese municipio no se encontró registros de ingreso formal del plano de



subdivisión del terreno por el que se consulta ni de la certificación emitida por el SAG. Añade que, sin embargo, por aplicación de lo previsto en los artículos 55 de la LGUC y 2.1.19, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. -OGUC- se otorgaron 13 permisos de edificación en ese predio, para el proyecto Bahía Panguipulli, pero que, a la fecha, y por los motivos que indica, no se han concedido nuevos permisos, habiéndose autorizado el último de ellos, el 5 de enero de 2018.

Finalmente, la SEREMI MINVU de Los Ríos, comunicó, en resumen, que tomó conocimiento del caso Bahía Panguipulli, a través de una carta ingresada a esa repartición con fecha 28 de febrero de 2018, por parte de la Corporación de Adelanto de la comuna de Panguipulli, en la que se consultó, en lo que interesa, si era necesario que dicho proyecto inmobiliario fuera autorizado en virtud del artículo 55 de la LGUC.

Al respecto, manifiesta que a fin de atender tal requerimiento, realizó diversas gestiones para conocer a cabalidad el singularizado proyecto, solicitando antecedentes al municipio de la comuna y a la SEREMI de Agricultura de Los Ríos, con relativo éxito, dado que, el ente edilicio sólo informó el otorgamiento de permisos de edificación en ese sector y, la aludida SEREMI no le dio respuesta, lo que le ha impedido pronunciarse sobre la materia.

Adicionalmente, junto con dar cuenta de la normativa aplicable, manifiesta que a esa SEREMI MINVU no le corresponde el resguardo del carácter agrícola, ganadero o forestal de un predio rústico objeto de subdivisión, pues no participa activamente de ese proceso, siendo aquella una materia de competencia propia del SAG, organismo que se habría pronunciado, sin objeción o detrimento al carácter agrícola, forestal o ganadero, de la parcelación del terreno en cuestión.

Sobre el particular, cumple con recordar que el inciso primero del artículo 1° del mencionado, decreto ley N° 3.516, de 1980 establece, en lo que importa, que los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

Luego el artículo 2° de esa normativa dispone que "Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aún bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa".



A continuación, el inciso primero de su artículo 3° establece, en lo que interesa, que "Los actos y contratos otorgados o celebrados en contravención a lo dispuesto en el presente decreto ley serán absolutamente nulos, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan en conformidad a la ley", consignando su inciso segundo que "Corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las Municipalidades respectivas, fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto ley".

Por su parte, el artículo 55 de la LGUC, prevé, en su inciso primero, en lo que interesa, que "Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones", con las salvedades que ahí se detalla. Mientras que su inciso segundo anota que "Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal".

Enseguida, su inciso tercero dispone que "Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo".

Por último, su inciso cuarto prescribe que "Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan".

A su turno, es menester anotar que el artículo 46 de la ley N° 18.755, preceptúa que para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural, de acuerdo con el indicado artículo 65 de la LGUC, se requerirá informe previo del SAG. Agrega que, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, aquel certificará el cumplimiento de la normativa vigente.

En este contexto normativo, la jurisprudencia administrativa de este órgano de Fiscalización ha manifestado, entre otros, a través del dictamen N°



35.926, de 2013, que el procedimiento regulado en el antedicho artículo 55 supone la ponderación, por parte de las autoridades administrativas que en él intervienen, de diversos factores para los efectos de emitir sus pronunciamientos, constituyendo un régimen especial, diverso del contenido en el singularizado decreto ley N° 3.516, de 1980.

Luego, a través del dictamen N° 29.289, de 2016, esta Entidad de Control precisó que a las subdivisiones practicadas con arreglo al anotado decreto ley N° 3.516, de 1980, les resulta plenamente aplicable el artículo 55 de la LGUC, que prohíbe abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones, con las excepciones que indica, y permite, bajo los supuestos y autorizaciones que expresa, la subdivisión y urbanización de terrenos para los fines que detalla en su inciso tercero y las construcciones mencionadas en su inciso cuarto.

Añade ese pronunciamiento, que si bien las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo han sido habilitadas para intervenir, en los procesos de subdivisión de predios rústicos regulados por el decreto ley N° 3.516, cuentan con atribuciones para fiscalizar su cumplimiento en los términos expresados en su artículo 3°, y en cuyo, ejercicio pueden efectuar denuncias en el Juzgado de Policía Local respectivo; conforme con lo previsto en los artículos 4° de ese decreto ley, y 20, inciso segundo, de la anotada LGUC.

Puntualizado lo anterior, es útil consignar que de la documentación acompañada por las referidas reparticiones públicas, consta que el predio denominado "Lote 1 fusionado", ubicado en el sector rural de la comuna de Panguipulli, fue subdividido en 228 lotes, acogándose su propietario a lo dispuesto en el artículo 1° del decreto ley N° 3.516, de 1980; lo que fue certificado por el Jefe de la oficina de Panguipulli del SAG de Los Ríos, a través del instrumento N° 143/PNG, de fecha 25 de septiembre de 2017, en el que estableció expresamente que "Conforme con el plano de parcelación y demás antecedentes tenidos a la vista, cumple con la normativa vigente para predios rústicos, no significando el presente certificado autorización de cambio de uso de suelos, ni validación de los antecedentes de dominio y demarcatorios informados por el solicitante".

Asimismo, se advierte que la Municipalidad de Panguipulli otorgó los permisos de edificación N° 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259 de 2017, y 4, 5 y 6, de 2018, todos con destino "Vivienda", correspondientes a lotes resultantes de la subdivisión aprobada por el SAG, a través del anotado certificado N°143/PNG, de 2017.

En este sentido, y, en primer término, es del caso señalar que, atendido que los interesados, para efectos de impugnar la subdivisión del predio rural en



comento, ingresaron en el SAG de Los Ríos una solicitud de invalidación del referido certificado N° 143, de 2017, la que, de acuerdo a lo informado por ese servicio, se encuentra actualmente pendiente de resolución, este Órgano Contralor, en esta oportunidad, debe abstenerse de analizar la legalidad del mismo, en concordancia con el criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 68.411, de 2014.

Sin desmedro de lo anterior, cabe observar, en lo que atañe al otorgamiento de los permisos de edificación en los lotes resultantes de la referida subdivisión, que de los antecedentes acompañados no consta que, previo a la concesión de los mismos, la Dirección de Obras de la Municipalidad de Panguipulli, haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en el mencionado artículo 55 de la LGUC, en cuanto a exigir que se presenten los informes favorables otorgados por las reparticiones públicas correspondientes para el respectivo cambio de uso de suelo, teniendo presente, como afirma el propio municipio que aquellos se encontraban relacionados con el proyecto habitacional denominado "Bahía Panguipulli, permitiendo, además, con su actuar la infracción del antedicho decreto ley N° 3.516, de 1980, que prohíbe la destinación de tales predios a fines urbanos o habitacionales.

Por consiguiente, procede que esa entidad edilicia adopte las medidas que sean pertinentes a fin de regularizar la observación advertida, informando de ello a esta Entidad de Control, en el plazo de 15 días hábiles contado de la recepción del presente oficio, sin perjuicio que deberá ordenar la instrucción de un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las responsabilidades administrativas que pudieren resultar comprometidas, lo que también deberá comunicar en esa oportunidad, acompañando una copia del decreto alcaldicio que lo dispone.

Asimismo, atendido que en el caso en comento no se advierte la existencia de fiscalizaciones por parte del SAG de Los Ríos ni de la SEREMI MINVU, en orden a velar por el cumplimiento del citado decreto ley N° 3.516, de 1980, y de la LGUC -no obstante que, acorde con el criterio sostenido en el dictamen N° 29.289, de 2016, aquellos indistintamente son los encargados de realizar esas funciones- corresponde que dichos servicios, en ejercicio de sus facultades, arbitren las providencias necesarias a fin de fiscalizar la situación reprochada en la especie, comunicando los resultados de tales gestiones a esta Contraloría Regional, en el término antes indicado.

Lo anterior, considerando además el principio de coordinación que deben observar los órganos de la Administración del Estado, consagrado en los artículos



3° y 5° inciso segundo, de la ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Cuarto: Que, de lo expuesto más arriba y con el mérito de los antecedentes allegados a esta acción, es posible tener por acreditados los siguientes hechos y circunstancias:

1.- Por dictamen N° 203, de 15 de enero de 2020, la Contraloría Regional de Los Ríos, sostuvo que la Municipalidad de Panguipulli, al otorgar los permisos de edificación números 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259 de 2017, y 4, 5 y 6, de 2018, todos con destino "Vivienda", respecto de trece Lotes que forman parte de la subdivisión del Predio denominado "Lote 1 Fusionado", no consta que ha dado cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en cuanto no se han requerido informes favorables de las reparticiones públicas correspondientes para el respectivo cambio de uso de suelo.

2.- Que de acuerdo a lo señalado por la sociedad recurrente en su presentación, procedió a subdividir el predio denominado "Lote 1 fusionado", autorizada por el SAG, en 228 lotes rústicos, de una superficie mayor a los 5.000 metros cuadrados cada uno.

3.- Consta además, que respecto de 13 de estos 228 lotes, la recurrente solicitó permiso de construcción a la Dirección de Obras Municipales de Panguipulli, obteniendo dicho permiso durante los años 2017 y 2018, lotes que son de propiedad de la sociedad de inversiones.

4.- Que el pronunciamiento de la Contraloría que motiva el presente recurso fue efectuado a raíz de una solicitud de pronunciamiento formulada por los señores Juan Correa Amunátegui y Juan Sánchez Silva, abogados, en representación de don Nelson Martínez Huenchuanca, Presidente del Club de Rodeo Mi Tierra de Panguipulli, sobre la legalidad de dicha parcelación, por cuanto habría tenido como único propósito el desarrollo de un proyecto inmobiliario denominado "Bahía Panguipulli", denunciando, a su vez, que tanto el aludido servicio como la Municipalidad de Panguipulli y la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Los Ríos -SEREMI MINVU-, no adoptaron medidas para resguardar el carácter agrícola, forestal o ganadero del terreno objeto de la subdivisión.

Quinto: Que, la sociedad recurrente alega que se ha actuado en forma ilegal, al resolverse la cuestión sometida a su conocimiento, obviando la excepción que contempla el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y exigiendo más permisos de los que le han sido conferidos, requisitos no contenidos en la norma.



Sexto: Que por su parte, la recurrida Contraloría General de la República sostiene que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 55 de la mencionada Ley, 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, y que de estos antecedentes aparece que estos 13 permisos otorgados a la sociedad inmobiliaria para la construcción de viviendas forman parte de un proyecto inmobiliario desarrollado por la recurrente, por lo que no les resulta aplicable la excepción contenida en la norma citada.

Séptimo: Que, en cuanto al fondo del recurso, se estima que el recurrente confunde la ilegalidad y arbitrariedad del acto con la interpretación distinta de los hechos y de las normas jurídicas, que sostiene en su escrito de recurso, y que, por cierto, difiere de la interpretación de la Contraloría Regional.

Octavo: Que se observa que el acto impugnado fue emitido dentro de las atribuciones y en el ejercicio de las facultades que el artículo 98 de la Constitución Política de la República y los artículos 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 10.336 le entregan al ente contralor, esto es, el control de legalidad de los actos de la Administración, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que señalen las leyes.

Además, puede observarse que el acto en cuestión -transcrito más arriba- explicita los razonamientos y los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme a los cuales ha adoptado su decisión, de modo que no es posible sostener que se esté en presencia de un acto ilegal y arbitrario que deba ser corregido por esta vía, razones por las que el recurso de protección debe ser rechazado.

Noveno: Por último, en cuanto a las alegaciones realizadas en estrados por el señor Samuel Donoso Boassi, abogado, en representación de doña Rosa Elma Pérez Nylund y de don Claudio Andrés Tessada Pérez, quienes se hicieron parte en la presente acción como terceros, sostuvo que en el caso de desestimarse el recurso también se obligaría a sus representados -dueños de lotes que eran de la misma sociedad inmobiliaria- a cumplir requisitos no establecidos por la ley para la obtención de los permisos de edificación, necesarios para la construcción de viviendas con destino habitacional. Sin embargo, tal argumentación también debe



ser rechazada, pues su situación es distinta, se trata de personas naturales, cada uno de sus mandantes es dueño de su lote, no han pedido permiso de edificación; por lo que no es posible advertir por qué tal petición pudiera ser cuestionada por la autoridad municipal.

Por estas consideraciones y visto, además, lo establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **se rechaza** sin costas la acción de protección interpuesta por Inversiones Panguipulli SpA., en contra del señor Contralor Regional de Los Ríos.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Redacción del Ministro Titular señor Juan Ignacio Correa Rosado.

Rol 789 – 2020 PRO.



Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Valdivia integrada por los Ministros (as) Juan Ignacio Correa R., quien no obstante haber concurrido al acuerdo del fallo no firma por encontrarse con permiso de conformidad al artículo 347 del Código Orgánico de Tribunales, Luis Moises Aedo M. y Maria Elena Llanos M. Valdivia, seis de mayo de dos mil veinte.

En Valdivia, a seis de mayo de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 05 de abril de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>