

**MANUAL PRÁCTICO**

**PARA  
FISCALIZAR  
PROYECTOS  
INMOBILIARIOS**

**VERSIÓN 2**

**MAYO, 2024**

**MANUAL PRÁCTICO**

# **PARA FISCALIZAR PROYECTOS INMOBILIARIOS**

© Equipo Fundación Defendamos la Ciudad

Este manual puede ser distribuido gratuitamente y su contenido puede ser copiado sin limitaciones.

Dedicado a quienes se preocupan, de verdad, por los demás.

# CONTENIDO

Introducción	7
Normas aplicables a proyectos inmobiliarios	9
Normas urbanísticas	9
Normas ambientales	16
Certificado de informaciones previas y permiso de edificación	20
Sobre las responsabilidades	22
Municipalidad	23
Seremi de Vivienda y Urbanismo	25
Contraloría General de la República	28
Tribunales de Justicia	30
Efectos de los permisos ilegales	32
Cumplimiento de normas urbanísticas	34
¿Cómo detectar los errores en el cumplimiento del PRC, PRI/PRM?	38
¿Cómo detectar los errores en el cumplimiento de la LGUC y OGUC?	40
¿Cómo detectar los errores en el cumplimiento de dictámenes de la CGR?	40
Cumplimiento de normas ambientales	42
¿Cómo denunciar irregularidades?	43
Sentencias de la Corte Suprema	48
Sitios web de interés	52



# INTRODUCCIÓN

**E**ste manual tiene como objetivo entregar conocimientos básicos y algunas recomendaciones para fomentar la fiscalización ciudadana del cumplimiento de las normas urbanísticas y ambientales a las que están sujetos los proyectos inmobiliarios.

Esta fiscalización es necesaria porque en ciertos casos las comunidades son afectadas por la construcción y/o por el funcionamiento de proyectos que no respetan las normas aplicables. Esto ocurre cuando las autoridades competentes, municipales o sectoriales, por distintas razones, no cumplen apropiadamente sus funciones. Es deber de esas autoridades revisar y autorizar los proyectos solo si cumplen todas las normas aplicables. Por lo tanto, si esas autoridades ejercieran siempre sus funciones este manual sería en gran medida innecesario.

Cualquier persona puede revisar las autorizaciones de un cierto proyecto inmobiliario y solicitar que se invaliden las que no cumplen la normativa correspondiente. Así lo indica el artículo 53 de la ley N° 19.880 que *“Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado”*:

**ARTÍCULO 53. INVALIDACIÓN. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PODRÁ, DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE, INVALIDAR LOS ACTOS CONTRARIOS A DERECHO, PREVIA AUDIENCIA DEL INTERESADO, SIEMPRE QUE LO HAGA DENTRO DE LOS DOS AÑOS CONTADOS DESDE LA NOTIFICACIÓN O PUBLICACIÓN DEL ACTO.**

Es importante mencionar que la expresión “podrá” en el artículo 53 debe entenderse en el sentido que la autoridad administrativa se encuentra legalmente habilitada, esto es, con potestad para realizar la invalidación.

Los permisos de edificación (PE) para construir o modificar proyectos inmobiliarios son *actos administrativos* y en consecuencia pueden ser invalidados dentro del plazo de dos años desde su publicación.

El PE lo entrega la correspondiente municipalidad y es ella misma la que debe invalidar los que no cumplen la normativa aplicable, es decir cuando son autorizaciones irregulares. Dentro de cada municipalidad la unidad encargada de entregar y eventualmente invalidar los permisos de edificación y otras autorizaciones referidas a los proyectos inmobiliarios es, exclusivamente, la **Dirección de Obras Municipales** (DOM).

Si bien la ley señala que el alcalde puede ordenar la demolición de una construcción que no cumple las normas (artículo 148 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), eso no ocurre en Chile. Se permite con esa actitud que ciertas empresas construyan proyectos utilizando permisos irregulares y que incluso vendan sus unidades (casas, departamentos) a terceros. Una vez que un tercero, de buena fe, adquiere una edificación irregular, la situación ilegal en cierta manera se consolida. Por esta razón es fundamental detectar y denunciar lo antes posible las autorizaciones ilegales.

Un caso emblemático relacionado con lo anterior es el “Hotel Punta Piqueros” en Concón, obra que involucra 18.000 m2 construidos ilegalmente. En 2022 la Corte Suprema dejó sin efecto la decisión de la Seremi de Vivienda y Urbanismo de Valparaíso que impidió su demolición y exigió un nuevo pronunciamiento conforme a derecho. En enero de 2024 la Seremi finalmente ordenó demoler el hotel, pero utilizando el artículo 157 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. La empresa inmobiliaria anunció que se opondrá a esa decisión, lo que se une a la demanda civil que presentó en contra de diversos organismos del Estado exigiendo una indemnización de 97 millones de dólares por no permitirle desarrollar su negocio.



# 1.

## NORMAS APLICABLES A PROYECTOS INMOBILIARIOS

### NORMAS URBANÍSTICAS

**L**as normas urbanísticas establecen ciertas condiciones que deben cumplir obligatoriamente los proyectos inmobiliarios. Se refieren a los aspectos constructivos y a las características de las edificaciones que se autoricen.

Las normas urbanísticas están organizadas de manera jerárquica en cuatro niveles, conformados por una ley, un reglamento e instrumentos de planificación territorial (IPT) representados en los planes reguladores intercomunales y comunales:

- Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), correspondiente al reglamento de la LGUC.
- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI, PRM).
- Plan Regulador Comunal (PRC).

Esta estructura jerárquica se traduce, por ejemplo, en que:

- Un cambio en una norma de la LGUC modifica automáticamente las normas de los instrumentos de menor jerarquía (OGUC e IPT) que traten sobre la misma materia.
- Una norma que sea contraria a una de nivel superior, no es aplicable.

En síntesis, las normas urbanísticas determinan lo que se puede construir en un *predio*, que es la denominación genérica para referirse a sitios, lotes, macrolotes, terrenos, parcelas, fundos, y similares, de dominio público o privado, excluidos los bienes nacionales de uso público.

Las normas urbanísticas más sencillas de revisar para establecer si existe un incumplimiento son las siguientes.

NORMA	DEFINICIÓN
Coeficiente de constructibilidad	Número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir sobre el terreno
Coeficiente de ocupación del suelo	Número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir en el nivel de primer piso.
Densidad	Número de unidades por unidad de superficie, en que la superficie a considerar es la del predio en que se emplaza el proyecto, más la superficie exterior, hasta el eje del espacio público adyacente, sea éste existente o previsto en el Instrumento de Planificación Territorial, en una franja de un ancho máximo de 30 m.
Altura máxima	La distancia vertical, expresada en metros, entre el suelo natural y un plano paralelo superior al mismo.

A estas normas se agrega la definición de los usos de suelo admitidos en un predio y los destinos permitidos en las edificaciones.

Según la OGUC corresponde a los IPT, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo admitidos en cada zona.

Para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en seis tipos susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona del respectivo IPT:

- Residencial.
- Equipamiento.
- Actividades productivas.

- Infraestructura.
- Espacio público.
- Área verde.

Estos tipos de usos de suelo contemplan distintos destinos o clases para las construcciones o actividades que se desarrollen en las edificaciones. Por ejemplo, en el tipo de uso de suelo residencial se tiene preferentemente el destino vivienda, pero también incluye a los hogares de acogida, así como a edificaciones y locales destinados al hospedaje. El tipo de uso actividades productivas comprende a todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales. En el caso del equipamiento se tienen las clases: científico, comercio, salud, educación, deporte, etc.

En los IPT también se definen áreas de riesgo donde se restringen los usos de suelo para evitar que frente a una catástrofe o un accidente se pierdan vidas o se dañe la propiedad pública o privada.

A modo de ejemplo, las siguientes tablas muestran las normas definidas en una zona de la comuna de Coquimbo según el PRC aprobado en 2019.

USOS DE SUELO			
Tipo de uso de suelo	Clase	Destinos o Actividades	
		Permitidas	Prohibidas
Residencial	Vivienda	Todos	-
	Hospedaje	Todos	-
	Hogares de Acogida	Todos	-
Equipamiento	Científico	Todos	-
	Comercio	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Bares y discotecas.
	Culto y Cultura	Todos	-
	Deporte	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Estadios.
	Educación	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Centro Orientación o de Rehabilitación conductual. Equipamiento de educación localizado en Área de Riesgo AR2.
	Esparcimiento	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Parques de Entretenimientos, Zoológicos, Áreas de Camping o Picnic.
	Salud	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Cementerios, Cementerios-Parque, Crematorios. Equipamiento de salud localizado en Área de Riesgo AR2.

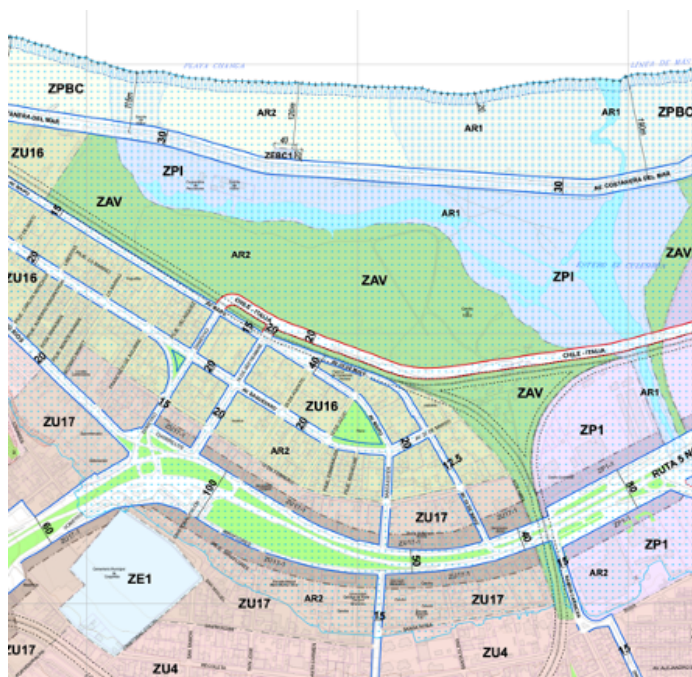
USOS DE SUELO			
Tipo de uso de suelo	Clase	Destinos o Actividades	
		Permitidas	Prohibidas
Equipamiento	Seguridad	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Cárceles o Centros de Detención. Equipamiento de seguridad localizado en Área de Riesgo AR2.
	Servicios	Todos, excepto los señalados como prohibidos	Servicios públicos localizados en Área de Riesgo AR2.
	Social	Todos	-
Actividades Productivas	Industria	Industria Inofensivo	Todos los no mencionados como permitidos.
	Almacenamiento y Bodegaje	Almacenamiento y Bodegaje Inofensivo	Todos los no mencionados como permitidos.
Infraestructura	Transporte	Terminales de transporte público.	Todos los no mencionados como permitidos.
	Sanitaria	-	Todos
	Energética	-	Todos
Espacio Público (1)	-	Todos	-
Áreas Verdes (1)	-	Todos	-

(1) Normas urbanísticas según lo que expone el artículo 2.1.31 de la OGUC

NORMAS URBANÍSTICAS GENERALES	
Superficie de subdivisión predial mínima (m2)	160
Altura máxima de edificación (m)	18
Densidad bruta máxima (Hab./ha)	600

NORMAS URBANÍSTICAS GENERALES	
Coeficiente de ocupación de suelo	0,6
Coeficiente de constructibilidad	3
Sistema de agrupamiento	Aislado y Pareado
Rasantes	Según lo dispuesto en el artículo 2.6.3 de la OGUC
Distanciamiento	Según lo dispuesto en el artículo 2.6.3 de la OGUC
Adosamientos	Según lo dispuesto en el artículo 2.6.2 de la OGUC
Antejardines (m)	3

La zonificación del PRC de Coquimbo se muestra siguiente figura. Las zonas se identifican por colores y códigos: ZUX zona urbana X, ZAV zona área verde, ARY área de riesgo Y.



En la figura anterior se distinguen dos áreas de riesgo (AR1 y AR2), zonas de áreas verdes (ZAV) y zonas urbanas mixtas que permiten más de un uso de suelo (ZUXX).

Los IPT definen también la distancia o ancho entre líneas oficiales (L.O.) que deben tener las calles. Un ancho de 20 m significa que entre las rejas de las casas o edificios debe existir una distancia de 20 m. El espacio entre L.O. es de uso público a diferencia del resto que es espacio privado.

La definición del ancho entre L.O. es muy importante cuando la calle no está construida (posibilita la apertura de esa vía) o cuando se decide proponer un ensanche y las propiedades adyacentes a la vía quedan sujetas a expropiación por razón de utilidad pública. Un ejemplo de cómo se presenta esa información en un PRC es el siguiente.

NOMBRE	DESDE	HASTA	ANCHO EXISTENTE (m)	ANCHO PROYECTADO (m)	OBS.
Av. Costanera	Límite comunal	Calle Propuesta	24		Existente
Av. Costanera del Mar	Calle Propuesta C-4	Av. Maipú	Variable entre 30 y 60		Existente
Av. Costanera del Mar	Av. Maipú	Calle Varela	Variable entre 30 y 60		Existente
Jaime Juan Oliver	Av. Manuel Jesús	40 m al sur del eje de	22		Existente
Jaime Juan Oliver	40 m al sur del eje de	Av. México		25	Apertura

Las calles definidas en el PRC o el PRI/PRM deben estar graficadas en un plano que es parte del IPT.

# NORMAS AMBIENTALES



n el contexto de la autorización de proyectos inmobiliarios, el artículo 8 de la ley N° 19.300 “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”

establece que ciertos proyectos (un amplio listado del artículo 10 de esa ley) solamente se pueden ejecutar o modificar si previamente se evalúa su impacto ambiental.

*Artículo 8°.- Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.*

A partir de ese artículo, en el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se estableció que la DOM solo puede entregar la recepción definitiva de un proyecto (una vez terminadas las obras) si se acredita tener la correspondiente autorización ambiental, contenida en una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable. Esto significa, por otro lado, que al solicitar un PE la DOM no puede exigir al titular del proyecto una RCA favorable ya que la obtención de ese permiso no necesariamente significa el inicio de la ejecución del respectivo proyecto.

*Artículo 72.- Obligaciones de las Direcciones de Obras Municipales.*

*Las Direcciones de Obras Municipales no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 3 del presente Reglamento no acreditan haber obtenido una Resolución de Calificación Ambiental favorable.*

Pero si el proyecto requiere evaluación de su impacto ambiental según el Reglamento del SEIA (Decreto N° 40/2013 Ministerio Medio Ambiente) es posible reclamar en la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) que el inicio de las obras (ejecución del proyecto) se haga después de obtener la correspondiente RCA favorable. Esto es



particularmente importante en grandes proyectos inmobiliarios, tanto para la fase de construcción como de operación del proyecto.

Entonces es necesario determinar si el proyecto inmobiliario de interés requiere o no ser evaluado ambientalmente. Para estudiar esa situación se debe revisar el artículo 3° de Reglamento del SEIA que contiene el listado de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental.

A modo de ejemplo, la letra h) de ese artículo 3° menciona los siguientes tipos de proyectos:

- *h) Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.*
  - *h.1. Se entenderá por proyectos inmobiliarios aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización, así como los proyectos destinados a equipamiento, y que presenten alguna de las siguientes características:*
    - *h.1.1. Que se emplacen en áreas de extensión urbana o en área rural, de acuerdo al instrumento de planificación correspondiente y requieran de sistemas propios de producción y distribución de agua potable y/o de recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas;*
    - *h.1.2. Que den lugar a la incorporación al dominio nacional de uso público de vías expresas o troncales;*
    - *h.1.3. Que se emplacen en una superficie igual o superior a siete hectáreas (7 ha) o consulten la construcción de trescientas (300) o más viviendas; o*
    - *h.1.4. Que consulten la construcción de edificios de uso público con una capacidad para cinco mil (5.000) o más personas o con mil (1.000) o más estacionamientos.*
  - *h.2. Se entenderá por proyectos industriales aquellas urbanizaciones y/o loteos con destino industrial de una superficie igual o mayor a veinte*

*hectáreas (20 ha); o aquellas instalaciones industriales que generen una emisión diaria esperada de algún contaminante causante de la saturación o latencia de la zona, producido o generado por alguna(s) fuente(s) del proyecto o actividad, igual o superior al cinco por ciento (5%) de la emisión diaria total estimada de ese contaminante en la zona declarada latente o saturada, para ese tipo de fuente(s).*

Al existir umbrales que activan la exigencia de evaluación ambiental (como el número de viviendas o la superficie de terreno) los titulares de ciertos proyectos los presentan por partes, haciendo parecer que esas partes son proyectos independientes, para de esa manera eludir la evaluación ambiental o hacerla menos exigente. La estrategia puede incluir la creación de diferentes empresas inmobiliarias como titulares de cada parte para hacer más difícil la detección del incumplimiento de la norma. Esta práctica está prohibida expresamente en el artículo 11 bis de la ley N° 19.300 y se denomina fraccionamiento:

**ARTÍCULO 11 BIS.- LOS PROPONENTES NO PODRÁN, A SABIENDAS, FRACCIONAR SUS PROYECTOS O ACTIVIDADES CON EL OBJETO DE VARIAR EL INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN O DE ELUDIR EL INGRESO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SERÁ COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE DETERMINAR LA INFRACCIÓN A ESTA OBLIGACIÓN Y REQUERIR AL PROPONENTE, PREVIO INFORME DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, PARA INGRESAR ADECUADAMENTE AL SISTEMA. NO SE APLICARÁ LO SEÑALADO EN EL INCISO ANTERIOR CUANDO EL PROPONENTE ACREDITE QUE EL PROYECTO O ACTIVIDAD CORRESPONDE A UNO CUYA EJECUCIÓN SE REALIZARÁ POR ETAPAS.**

La definición de umbrales en el artículo 3° también incentiva de cierta forma a que se desarrollen proyectos que no los cumplen por muy poco, por ejemplo de 299 viviendas.

En algunos casos el titular de un proyecto inmobiliario puede realizar una consulta de pertinencia de ingreso al

SEIA, tal como lo indica el artículo 26 del reglamento del SEIA:

*Artículo 26.- Consulta de pertinencia de ingreso.*

*Sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia para requerir el ingreso de un proyecto o actividad, los proponentes podrán dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La respuesta que emita el Servicio deberá ser comunicada a la Superintendencia.*

Las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA se presentan y tramitan a través del sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y allí se pueden revisar los antecedentes del proyecto y la decisión de la autoridad sobre si el proyecto requiere o no someterse al SEIA. La decisión del SEA, por diversas razones, podría ser incorrecta y en ese caso es posible hacer una denuncia en la SMA o en la Contraloría General de la República.

Por último, y no menos importante, se debe considerar que el listado de tipos de proyectos o actividades que se incluye en el artículo 3° del Reglamento del SEIA no es un listado exhaustivo puesto que se refiere a las iniciativas que obligatoriamente deben someterse al SEIA, existiendo por lo tanto otros proyectos o actividades que también pueden ocasionar impactos ambientales y requerir una RCA favorable. Así lo ha señalado la Corte Suprema en la sentencia rol N° 85.952-2021.

*“Décimo cuarto: Que, en este orden de ideas, se hace también necesario consignar que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental no son únicamente aquellos enumerados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 y en el artículo 3° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Dichas disposiciones, sólo señalan aquellos en que resulta obligatorio para el*

*desarrollador someterlos al sistema de evaluación de impacto ambiental, pero no se excluye la posibilidad de que otros proyectos puedan ser también evaluados”.*

## 2.

# CERTIFICADO DE INFORMACIONES PREVIAS Y PERMISO DE EDIFICACIÓN

Si el proyecto presentado a la DOM cumple todas las normas urbanísticas señaladas en el Certificado de Informaciones Previas (CIP) y las disposiciones aplicables de la LGUC y OGUC, la DOM tiene la obligación de conceder el PE.

Una forma en la que habitualmente se producen las irregularidades de los proyectos inmobiliarios es mediante la emisión de un CIP con normas urbanísticas distintas a las del IPT, contraviniendo el artículo 1.4.4 de la OGUC. Ese CIP es nulo, pero si nadie denuncia la situación el proyecto seguirá su tramitación y luego su construcción. No se puede ignorar que un error en el CIP que perjudique al titular obviamente sería objetado por el interesado, pero al revés no ocurre lo mismo.

*Artículo 1.4.4. La Dirección de Obras Municipales, a petición de cualquier interesado, emitirá, en un plazo máximo de 7 días, un Certificado de Informaciones Previas, que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del Instrumento de Planificación Territorial respectivo. En caso que la citada Dirección no contare con información catastral sobre el predio, el plazo máximo para emitir el certificado será de 15 días.*

*El predio o lote sobre el cual se solicita la emisión de un Certificado de Informaciones Previas, debe corresponder a un predio inscrito en el Conservador de Bienes Raíces o en condiciones de ser enajenado por estar recibidas o garantizadas las obras de urbanización que le corresponden.*

Es importante dejar establecido que un CIP no genera derechos adquiridos pues se limita a señalar la normativa del IPT vigente, así lo ha establecido la Contraloría General de la República. Es más, si el IPT se modifica entonces el CIP con la normativa del IPT original deja de ser válido automáticamente.

# 3.

## SOBRE LAS RESPONSABILIDADES

Los funcionarios municipales y de cualquier institución pública tienen responsabilidades. Esas responsabilidades surgen del artículo 6º de la Constitución Política:

*Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.*

En el caso particular de los proyectos inmobiliarios, el artículo 22º de la LGUC establece:

*Artículo 22º.- Los funcionarios fiscales y municipales serán civil, criminal y administrativamente responsables de los actos, resoluciones u omisiones ilegales que cometan en la aplicación de esta ley.*

Las responsabilidades administrativas las puede analizar la propia municipalidad o la Contraloría General de la República a través de sumarios administrativos y en función de ello se pueden establecer sanciones. Las responsabilidades civiles y criminales deben analizarse en los tribunales de justicia.

Una fuente de irregularidades surge cuando las autoridades actúan fuera de su competencia o de una forma distinta de la que determine la ley. Los actos administrativos (como los PE) que no cumplan lo anterior son nulos. Esto se encuentra establecido en el artículo 7º de la Constitución:

*Artículo 7º.- 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.*

Este precepto constitucional es lo que sustenta la invalidación de los PE que entregue la DOM, por ejemplo, fuera de sus atribuciones o sin cumplir lo que establezca la LGUC, la OGUC o el respectivo IPT.

Existen cuatro instituciones públicas que pueden revisar las denuncias en contra de autorizaciones de la DOM: municipalidad, Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Vivienda y Urbanismo, Contraloría General de la República y los tribunales de justicia.

## MUNICIPALIDAD

**L**a municipalidad puede recibir y tramitar el reclamo por una autorización de la DOM. La forma más directa es hacer una solicitud al Director de Obras Municipales pidiendo la invalidación de la autorización irregular. Pero también es posible formular un reclamo de ilegalidad al alcalde. Esta opción está descrita en el artículo 151 de la ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades”:

*Artículo 151.- Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:*

*Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de*

*treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;*

*El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones;*

*Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad;*

*Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva.*

Si el reclamo de ilegalidad es rechazado o si el alcalde no se pronuncia en el plazo definido en la ley, el denunciante puede recurrir a la Corte de Apelaciones que corresponda. Pero esto último requiere contar con un abogado. El reclamo de ilegalidad es el procedimiento que utilizan las empresas inmobiliarias cuando la DOM no aprueba el proyecto presentado o cuando se invalida un PE. Si la Corte de Apelaciones no acepta el reclamo de la inmobiliaria, el proceso podría continuar en la Corte Suprema o incluso en el Tribunal Constitucional. Sin el PE no es posible desarrollar el proyecto inmobiliario y eso genera la disposición de las empresas inmobiliarias a pagar por la mejor defensa legal que esté disponible, dada la rentabilidad de la inversión, dejando a los ciudadanos en una situación de clarísima desigualdad al momento de defender sus derechos.



# SEREMI DE VIVIENDA Y URBANISMO



La Seremi de Vivienda y Urbanismo de la correspondiente región es la institución que tiene control de tutela o supervigilancia sobre la DOM según lo indica el artículo 12 de la LGUC. Al respecto, en la sentencia de la Corte Suprema por un caso asociado a los “guetos verticales” de Estación Central se dice:

*Vigésimo: En lo que respecta al control ejercido por el Secretario Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo debe señalarse que la municipalidad es una institución descentralizada, lo que implica, por definición, que no tiene un superior jerárquico, por lo que no existe sobre ella ni sobre sus órganos un control jerárquico externo. Ahora bien, sobre los entes descentralizados siempre existe un control, no de carácter jerárquico, de mayor o menor intensidad; ello, porque descentralización no significa independencia y por cuanto, en último término, es al Presidente de la República a quien la Constitución, en su artículo 24, entrega la administración del Estado.*

*El control sobre los entes descentralizados o sobre sus autoridades, por órganos externos a ella, se denomina control de tutela o supervigilancia, el que puede recaer sobre los actos de la autoridad superior del ente descentralizado o sobre autoridades inferiores de la institución; control generalmente entregado a órganos de la Administración Central o a sus representantes, como por ejemplo, Intendente sobre el Alcalde, Gobernador sobre el Alcalde, Presidente de la República sobre un servicio descentralizado, Ministro sobre un ente descentralizado, como el artículo 7 inciso final de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado que somete a la autorización del Ministro de Hacienda transacciones sobre tres mil unidades tributarias mensuales, etc. Este es el caso del artículo 12 de la Ley de Urbanismo y Construcciones que establece un control del Seremi sobre el Director de Obras, por la vía de un recurso administrativo. Este control, por su parte, puede revestir diversas formas como*

*autorización previa necesaria, facultad de revocación, recursos administrativos, entre otros.*

El artículo 12 de la LGUC señala en particular:

*Artículo 12.- La Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá resolver las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras. El reclamo deberá ser interpuesto en el plazo de 30 días, contados desde la notificación administrativa del reclamante, aplicándose en este caso el procedimiento previsto en el artículo 118.*

Por lo tanto, si se decide presentar un reclamo en la Seremi de Vivienda y Urbanismo se debe hacer dentro del plazo de 30 días desde que se publique el PE en el sitio web de *Transparencia Activa* de la municipalidad. Es un plazo muy breve y, por lo mismo, para la comunidad muchas veces este procedimiento de reclamo no es factible.

No obstante, la Seremi de Vivienda y Urbanismo tiene la obligación de solicitar un sumario administrativo a la Contraloría General de la República si toma conocimiento de hechos irregulares, por ejemplo, a través de una denuncia ciudadana bien respaldada (fundada), así lo establece el artículo 15 de la LGUC:

*Artículo 15.- Si la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, o las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, en el desempeño de sus labores o por denuncia fundada de cualquier persona, tuvieren conocimiento de que algún funcionario, en el ejercicio de sus funciones, ha contravenido las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general o de aquellas contenidas en los instrumentos de planificación territorial vigentes en la comuna, deberán solicitar la instrucción del correspondiente sumario administrativo a la Contraloría General de la República, debiendo informar de ello al Alcalde respectivo, para los efectos legales a que haya lugar y al Concejo Municipal, para su conocimiento.*

El resultado del sumario administrativo puede ser la destitución de los funcionarios responsables de las irregularidades cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa. Esa consecuencia surge del artículo 6º de la Constitución y de los artículos 54 y 55 de la ley N° 18.575:

*Artículo 54.- Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa.*

*El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.*

*Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4º de este Título, en su caso.*

*Artículo 55.- El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.*

# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Una institución clave en el proceso de denuncia ciudadana de PE irregulares es la Contraloría General de la República (CGR). La CGR es un organismo público autónomo, es decir, actúa independientemente del gobierno de turno.

El artículo 98 de la Constitución Política al definir a la CGR, señala:

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

Una de las funciones de la CGR según ese artículo de la Constitución es el control de la legalidad de los actos administrativos. Los pronunciamientos jurídicos o dictámenes de la CGR, generados como parte de esa revisión de legalidad, son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para las instituciones públicas sometidas a la fiscalización de la CGR, eso incluye a las municipalidades en general y a las DOM en particular.

Los dictámenes de la CGR generan precedentes (jurisprudencia administrativa) para casos equivalentes. Además, cualquier ciudadano puede pedir a la CGR que revise la legalidad de un acto administrativo, no se necesita ser o contratar un abogado.

*“Una relevante función que el Estado de Derecho otorga a la Contraloría es la potestad dictaminadora, es decir, la facultad de interpretar las normas jurídicas para el ámbito*

*administrativo y que se materializa en informes jurídicos obligatorios para los servicios sometidos a su fiscalización.*

*A través de una interpretación uniforme y consistente, la jurisprudencia administrativa contribuye a orientar múltiples decisiones de los órganos y servicios públicos, posibilitando que la regulación aplicable a éstos últimos sea coherente, íntegra y estable.*

*De esta manera se facilita que las declaraciones generales y abstractas de la normativa legal relacionada con la ética pública se transformen en normas específicas de conducta.*

*El sistema jurídico basado en el precedente administrativo, es decir, la interpretación uniforme de una misma regla jurídica, permite que los ciudadanos tengan una legítima expectativa de que la Administración del Estado toma decisiones de manera armónica y según criterios manifestados con anterioridad en situaciones equivalentes.*

*Todo ciudadano puede solicitar a la Contraloría que revise la legalidad de un acto de la Administración a través de la emisión de un dictamen o resolución” (sitio web CGR).*

Para un ciudadano común la forma más sencilla de denunciar una autorización irregular de la DOM es a través de la CGR. La CGR permite hacer la denuncia manteniendo reserva de la identidad, pero de todas formas es necesario indicar el nombre, el RUT y un correo electrónico de contacto.


Por distintas razones, existe un interés de ciertos grupos por limitar la acción de la CGR, señalando por ejemplo que la DOM y la Seremi de Vivienda y Urbanismo son las encargadas de verificar que los proyectos inmobiliarios cumplan las normas.

En una situación normal, efectivamente la DOM debería ser suficiente para verificar el cumplimiento de las normas, tal como lo indican distintas leyes, pero existen demasiados ejemplos donde eso no ha ocurrido y, es más, continúa

ocurriendo a diario en todo el país, sobretodo donde los ciudadanos no tienen los conocimientos que les permitan identificar y luego denunciar las ilegalidades. En esos casos cobra importancia este breve manual.

A través del sitio web de la CGR se pueden revisar numerosas auditorías que dan cuenta de incontables irregularidades en diferentes municipios, que van desde loteos en el área rural destinados a viviendas hasta costosas mansiones construidas sin permiso en el borde del Lago Villarrica, pasando por los mega edificios de Estación Central que se construyeron pese a que en 2007 el MINVU estableció que no se podían aprobar ese tipo de edificios.

## TRIBUNALES DE JUSTICIA

 Como se mencionó, la respectiva Corte de Apelaciones puede revisar una denuncia si se presenta un reclamo de ilegalidad en la municipalidad. Pero las sentencias de esas Cortes de Apelaciones finalmente consideran o deberían considerar los pronunciamientos previos de la Corte Suprema.

Con respecto a las autorizaciones de la DOM, la Corte Suprema ha señalado que:

- El actuar del Director de Obras Municipales debe enmarcarse estrictamente en la legalidad vigente: esto significa cumplir la LGUC, OGUC e IPT y ciertas normas ambientales.
- La forma de interpretar del Director de Obras Municipales no sólo debe ser apegada a norma, sino que en ausencia de ella, debe ser razonablemente justificada, de lo contrario resulta arbitraria.
- La interpretación debe hacerse desde la ley hacia abajo y no desde los instrumentos de planificación territorial hacia arriba: se debe a la mayor jerarquía de la LGUC y OGUC con respecto a los IPT. Una norma errónea de un PRC no puede ser utilizada para autorizar proyectos.

- Las normas urbanísticas deben interpretarse restrictivamente: si la norma dice que se debe cumplir A eso significa A y no B.
- Los permisos de edificación deben otorgarse si se cumplen las normas urbanísticas y deben rechazarse si no las cumplen: esto es clave, y no admite otra interpretación.

Todo lo anterior hizo cambiar un criterio aplicado durante muchos años por los tribunales y también por la CGR y que los grupos de interés querían perpetuar. Antes la sola obtención del PE generaba derechos adquiridos para el solicitante, sin importar si esa autorización cumplía o no las normas urbanísticas. Ahora, solamente se generan derechos cuando la DOM entrega el permiso de edificación cumpliendo la reglamentación vigente. Este nuevo criterio lo estableció la Corte Suprema en el caso del proyecto “Mall Plaza Barón” en Valparaíso:

*Que, finalmente, considera esta Corte relevante señalar, respecto de aquellas alegaciones enarboladas por el titular del proyecto, Plaza Valparaíso S.A., en relación a que el otorgamiento del Permiso N° 79, genera un derecho adquirido a su favor, que aquello sólo es efectivo en la medida que la autoridad al otorgar el permiso se ciña a las normas legales vigentes que rigen su otorgamiento. En efecto, un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma [concuerta] con la normativa urbanística.*

Este cambio de criterio legal es relevante y siempre se debe tener en cuenta si el titular de un proyecto, una autoridad u otro interesado reclaman que existen derechos adquiridos luego de obtener un permiso ilegal.

# EFECTOS DE LOS PERMISOS ILEGALES



La obtención de permisos ilegales afecta el funcionamiento del mercado inmobiliario porque algunas empresas obtienen ventajas en comparación con las inmobiliarias que sí cumplen las normas. El incumplimiento de las normas, por ejemplo, reduce el costo del proyecto inmobiliario y aumenta su rentabilidad en montos considerables. Esas mayores ganancias son las que motivan los incumplimientos de las leyes, sin importar los efectos que esos proyectos ilegales generen en la comunidad.

Quienes compran sus casas o departamentos en proyectos ilegales también pueden ser afectados. Un ejemplo es la autorización, construcción y venta de viviendas en zonas de riesgo de inundación, avalanchas, etc. En esos casos las normas urbanísticas y el sentido común indican que no se puede autorizar la construcción de viviendas, pero mediante interpretaciones incorrectas de las normas de la OGUC (en especial del artículo 2.1.17) u otras prácticas indebidas, como la entrega de CIP irregulares, se han autorizado numerosos proyectos en terrenos que no son aptos para asentamientos humanos, muchas veces correspondientes a conjuntos de viviendas sociales.

La CGR ha dictaminado que las construcciones permitidas en zonas de riesgo son exclusivamente las que indica el respectivo IPT, que en esos casos típicamente autoriza edificaciones que no impliquen la permanencia prolongada de personas y que no signifiquen grandes inversiones, como el equipamiento de áreas verdes.

Una vez vendidas las casas la respectiva empresa inmobiliaria podría argumentar que actuó de buena fe y que en definitiva fue la DOM la que revisó los antecedentes del proyecto y entregó el permiso para construir en esa zona de riesgo. A través de abogados y en tribunales se pueden perseguir las responsabilidades de todos los involucrados. El caso del proyecto de inmobiliaria Galilea al costado del



estero Guaiquillo en Curicó es un perfecto ejemplo de lo anterior pues es muy fácil verificar con los planos del PRC que las viviendas más afectadas están emplazadas en un terreno destinado a un área verde y a una calle que generaban un *buffer* con respecto al estero. Si la norma se hubiese respetado esas casas no se habrían construido y los daños al resto de las viviendas habrían sido menores, pero la inmobiliaria habría obtenido una menor ganancia al reducirse la cantidad de viviendas que podía comercializar. La empresa inmobiliaria alega que el proyecto se autorizó “dentro de los límites vigentes del plan regulador comunal de Curicó” y cuenta “con todos los permisos y autorizaciones tanto municipales como del resto de los servicios públicos”.

# 4.

## CUMPLIMIENTO DE NORMAS URBANÍSTICAS

Según el artículo 116 de la LGUC, que es clave en el proceso de denuncia, toda construcción (salvo excepciones) requiere un PE otorgado al propietario del predio por la correspondiente DOM. El proyecto puede estar ubicado en el área urbana o rural de la comuna.

*Artículo 116.- La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General.*

*(...)*

*El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128.*

*Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a*

*declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección.*

**Del artículo 116 de la LGUC se concluye que la DOM solamente puede conceder el PE si el proyecto cumple las normas urbanísticas de la LGUC, OGUC e IPT.** Como ya se mencionó, si el PE entregado no cumple esas normas éste no genera derechos adquiridos para el solicitante. Frente a esa situación la DOM tiene la obligación de invalidar el permiso irregular.

Según el artículo 1.4.17 de la OGUC, el PE tiene una vigencia de tres años, transcurrido ese plazo sin que se inicien las obras del proyecto o si se paralizan durante el mismo lapso, el permiso caduca automáticamente. La caducidad debe ser declarada por la DOM, pero puede ser exigida por la comunidad.

*Artículo 1.4.17. 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”.*

El nuevo permiso de edificación que solicite el interesado debe cumplir las normas vigentes en ese momento. Esto se debe a que las normas urbanísticas pueden cambiar y un PE otorgado en un momento podría no poder concederse después si, por ejemplo, cambia el PRC. Eso explica por qué antes de una modificación de las normas urbanísticas se ingresan más solicitudes de permisos a la DOM si ese cambio limita las posibilidades de construir. Un ejemplo que genera esas solicitudes es la reducción de la altura máxima de los edificios en el PRC.

Al autorizar un proyecto inmobiliario la DOM no puede modificar las normas del IPT comunal o intercomunal vigente. Pero en la práctica eso es lo que ocurre cuando se aprueba un permiso de edificación irregular.

El PRC solo puede ser modificado por la municipalidad luego de un proceso que requiere la aprobación del Concejo Municipal e instancias de participación ciudadana. Por su parte los PRI/PRM pueden ser modificados por la respectiva Seremi de Vivienda y Urbanismo y deben contar con la aprobación del Gobierno Regional.

Para detectar errores en la aprobación de un proyecto inmobiliario puede ser necesario conocer las características constructivas del proyecto, que aparecen en la solicitud de PE y en el expediente (conjunto de planos y otros antecedentes técnicos) del proyecto, antecedentes que administra la DOM. Esa información es pública según el artículo 1.1.7 de la OGUC:

*Artículo 1.1.7. Las Direcciones de Obras Municipales otorgarán el debido acceso a los documentos públicos que les sean solicitados por cualquier persona, de acuerdo con el principio de probidad y los artículos 11 bis. y 11 ter. de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.*

*Los documentos a que se refiere el inciso anterior serán especialmente aquellos relacionados, directa o indirectamente, con la aplicación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza o de los Instrumentos de Planificación Territorial, incluyendo los oficios, actas, resoluciones o pronunciamientos, de cualquier naturaleza, que se relacionen con exigencias u obligaciones efectuadas a particulares con motivo de la tramitación de solicitudes o expedientes o bien en respuesta a consultas sobre la aplicación de las materias señaladas.*

*Las copias solicitadas serán de cargo del requirente, sin perjuicio de los derechos municipales [cobro por fotocopias, por ejemplo] que correspondan.*

Una situación particular ocurre en el área rural donde lo habitual es que no exista un IPT que regule la ocupación del territorio, caso en el que solamente son aplicables las disposiciones generales de la LGUC, la OGUC y otras

normativas como el decreto ley N° 3.516 del Ministerio de Agricultura que permite la división de los predios rurales en lotes de una superficie no inferior a 0,5 hectáreas.

En este último caso, y luego de décadas de inacción de las autoridades municipales y sectoriales, se ha resuelto desde el punto de vista administrativo y judicial la situación de las denominadas “parcelas de agrado”, proyectos habitacionales encubiertos que han permitido la ocupación de innumerables predios rurales sin respetar lo indicado en ese decreto ley que nunca ha permitido el uso con fines urbanos o habitacionales de los lotes resultantes de la división de los predios rurales.

En definitiva, la normativa no permite que la DOM entregue un permiso de edificación para una vivienda en una “parcela de agrado” si esta tiene como destino el uso urbano o habitacional del predio. En el dictamen N° E422376/2023 la Contraloría señaló:

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

Si existe un IPT intercomunal o metropolitano que establece las normas urbanísticas en el área rural, las autorizaciones de la DOM y de la Seremi de Vivienda y Urbanismo deben respetarlas debido a lo señalado en el artículo 34 de la LGUC. Esto sirvió como uno de los argumentos para detener la ocupación de predios rurales en

la precordillera de las comunas de Colina y Lo Barnechea donde el PRMS no permite el uso habitacional.

Las autorizaciones de subdivisiones, urbanizaciones y edificaciones en el área rural deben cumplir con el procedimiento descrito en el artículo 2.1.19 de la OGUC, que surge del artículo 55 de la LGUC. Esto incluye la obligación de cautelar que no se generen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, para lo cual se han definido criterios regionales que fijan las condiciones que dan lugar a la conformación de un nuevo núcleo urbano. En caso de existir un IPT que regule los usos del suelo en el sector rural de interés, al aplicar el artículo 2.1.19 se debe respetar lo establecido en ese IPT.

Teniendo en cuenta lo ya señalado, en ciertos casos y por distintas razones los CIP y/o PE:

- No cumplen las normas del PRC, PRI/PRM
- No cumplen las normas de la LGUC, OGUC.
- No cumplen dictámenes de la CGR.

## ¿CÓMO DETECTAR LOS ERRORES EN EL CUMPLIMIENTO DEL PRC, PRI/PRM?

**S**e sugiere el siguiente procedimiento para detectar irregularidades en las autorizaciones de las DOM:

- Obtener copia del PE y del CIP utilizado para entregar el permiso. El PE debe estar publicado en la sección “Transparencia Activa” del sitio web de la municipalidad. Si no está publicado se debe solicitar a la DOM vía Ley de Transparencia. Los PE son públicos y deben ser entregados sin costo a quien los solicite. Lo mismo aplica para el respectivo CIP.
- Solicitar a la DOM copia de los planos de planta y elevaciones del proyecto autorizado. Esos planos son útiles para el análisis del cumplimiento de las normas

urbanísticas y son de conocimiento público como ya se explicó.

- Buscar la versión vigente del PRC y PRI/PRM en la fecha que se solicitó el PE. El primero debería estar publicado en el sitio web de la municipalidad y el segundo en el sitio web de la Seremi u otro portal oficial en internet.

- Identificar la(s) zona(s) del PRC, PRI/PRM que corresponde(n) al predio donde se aprobó el proyecto. Para esto puede ser útil el plano de roles del Servicio de Impuestos Internos (SII). El predio donde se autorizó el PE debe tener un número de rol y está señalado en el CIP y en el PE. Los planos de roles SII de todo el país están disponibles en el sitio web que contiene la Cartografía del SII.

- Verificar que el CIP y el PE sean consistentes con las normas urbanísticas del PRC descritas en la ordenanza del plan en la fecha en que se solicitó el PE, revisando los usos de suelo permitidos, coeficientes de constructibilidad y ocupación del suelo, altura máxima y otras, además verificar las normas del PRI/PRM que sean aplicables. El CIP no puede incluir normas distintas a las del IPT. De ser así es nulo y no puede ser utilizado para autorizar un PE.

- Analizar el cumplimiento de las normas urbanísticas usando los planos del proyecto.

- Considerar que hay situaciones especiales que están definidas en la LGUC u OGUC y que podrían permitir aprobar un PE que no cumpla las normas del PRC. Por ejemplo, al fusionar terrenos se permite un 30% de aumento en el coeficiente de constructibilidad, si se trata de un proyecto habitacional acogido al D.F.L N°2 también se generan una serie de beneficios constructivos.

- Considerar como una situación especial el caso de lugares que no estén regulados por un PRC o un PRI/PRM. En esa situación el PE debe cumplir solamente las normas generales de la LGUC y la OGUC.

- Pedir audiencia a la DOM mediante Ley del Lobby, para obtener más antecedentes sobre el proyecto de interés.

Esta es una opción recomendable cuando un grupo organizado es el interesado en revisar el cumplimiento de las normas.

## ¿CÓMO DETECTAR LOS ERRORES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LGUC Y OGUC?

**E**n este caso se debe analizar si el PE cumple las normas generales de la LGUC y OGUC.

Ejemplos:

- Presentar el comprobante de ingreso del Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) al momento de solicitar el permiso de edificación, para los casos que corresponda.
- Verificar si se cumple con el artículo 55 de la LGUC en el caso de proyectos en áreas rurales, por ejemplo, la existencia del informe favorable para la construcción (IFC) de la Seremi de Vivienda y Urbanismo.

## ¿CÓMO DETECTAR LOS ERRORES EN EL CUMPLIMIENTO DE DICTÁMENES DE LA CGR?

**E**n este caso corresponde utilizar el buscador de la página web de la CGR: [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl) para encontrar pronunciamientos sobre situaciones equivalentes a la de interés.

Por ejemplo, si se está revisando un permiso que no cumpliría con la altura máxima entonces se deben hacer búsquedas que incluyan los conceptos relevantes: permiso, edificación, altura, etc. En ese proceso es necesario revisar numerosos documentos, pero eso sirve para adquirir más conocimientos sobre la materia que se está analizando.



The screenshot shows the Contraloría.cl website with a search bar at the top containing the text "permiso edificación altura". Below the search bar, there are navigation tabs: "Todos", "Web", "Auditoría", "Dictámenes", "Contabilidad", and "Más". The "Dictámenes" tab is selected. The search results are displayed in a list format, showing the title of the dictamen, the date, and a brief description of the case. The results are ordered by "fecha descendente".

**permiso edificación altura**

Limpiar Búsqueda Avanzada

Todos Web Auditoría **Dictámenes** Contabilidad Más

Resultados para **permiso edificación altura** en Dictámenes

☐ Dictámenes Relacionados

Total: 159 resultados (25ml)

Ordenar por: [fecha descendente](#) / [fecha ascendente](#)

**E404171N23 | 13-10-2023 | MUN, antenas de telecomunicaciones, instalación, concepto de mobiliario urbano, procedimiento aviso de instalación**  
 N° E404171 Fecha: 13-X-2023 I. Antecedentes El señor Mauricio Segovia Araya, en representación, según indica, de WOM S.A., reclama en contra de la Dirección de Obras de la Municipalidad

**E357182N23 | 14-06-2023 | Proyectos inmobiliarios, sistema de agrupamiento continuo, permiso de edificación, invalidación, recepción definitiva, re...**  
 N° E357182 Fecha: 14-VI-2023 I. Antecedentes El señor Patricio Herman Pacheco consulta por la juridicidad del oficio N° 598, de 2022, de la División de Desarrollo Urbano (DDU) del Ministerio

**E339801N23 | 02-05-2023 | Plan regulador, zona de protección aeropuertos, usos de suelo, autorizaciones, competencia seremi vivienda, plano inter...**  
 N° E339801 Fecha: 02-V-2023 I. Antecedentes. Los señores José Guzmán Nieto y Bernardo Kläpfer Matte, en representación de Construcciones y Proyectos Los Maltenes S.A. (IENEAL), solicitan

**E296955N23 | 10-01-2023 | Planes reguladores, normas urbanísticas, agrupamiento edificios, edificación continua, altura máxima edificación, estacio...**  
 N° E296955 Fecha: 10-I-2023 I. Antecedentes. Mediante el oficio N° E106952, de 2021, la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago atendió la presentación efectuada por el

Ver todos los resultados

Los dictámenes de la CGR tienen fuerza obligatoria y son vinculantes para las municipalidades y Seremis de Vivienda y Urbanismo conforme a lo señalado en el artículo 9 de la ley N° 10.336 y en el caso de las municipalidades, conforme a lo previsto en los artículos 51 y 52 de la ley N° 18.695.

# 5.

## CUMPLIMIENTO DE NORMAS AMBIENTALES

En el caso de los proyectos inmobiliarios es necesario revisar dos aspectos relacionados con el cumplimiento de las normas ambientales:

- Si el proyecto debe o no ingresar al SEIA antes de ejecutarse o modificarse.
- Si al momento de la recepción definitiva del proyecto por parte de la DOM se acreditó haber obtenido una RCA favorable si es que correspondía su ingreso al SEIA.

En ambos casos es fundamental revisar el reglamento del SEIA para establecer si el proyecto cae en alguna de las tipologías de proyecto que obligatoriamente requieren analizar su impacto ambiental. En ese proceso hay que distinguir si el proyecto está en una zona declarada latente o saturada de algún contaminante y si existe o no un IPT analizado ambientalmente.

En algunos casos el titular de un proyecto inmobiliario puede realizar una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA (antes o después de haber obtenido el PE) y en esos casos es importante revisar en el sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental los antecedentes presentados y la decisión de la autoridad.

# 6.

## ¿CÓMO DENUNCIAR IRREGULARIDADES?

Una vez reunidos los antecedentes del proyecto inmobiliario que sería ilegal es necesario revisarlos detenidamente hasta lograr un alto grado de certeza (dentro del conocimiento del denunciante) sobre la existencia de eventuales irregularidades. Si no se logra ese convencimiento es preferible no presentar la denuncia.

Las normas urbanísticas son complejas y en ciertos casos se requiere asesoría de un profesional para detectar los errores, pero también hay situaciones en que los errores son notorios e identificarlos puede ser relativamente fácil siguiendo el procedimiento descrito en ese manual.

Siempre es recomendable hacer la primera denuncia al correspondiente Director de Obras Municipales con copia al alcalde y concejales. La denuncia se puede referir a un CIP, un PE u otra autorización irregular de la DOM. En principio la DOM debería invalidar la autorización si producto de la denuncia se comprueba que existen errores en la aplicación de las normas. Pero en ciertos casos los Directores de Obras Municipales no reconocen los errores cometidos. Eventualmente, el alcalde podría interesarse en resolver la situación pues tiene el deber de supervigilar a la DOM o bien porque tenga interés en apoyar a la comunidad en sus reclamos.

Si la municipalidad no reacciona frente a la denuncia en un plazo prudente (uno a dos meses) entonces se puede insistir en la denuncia o recurrir a las instituciones públicas que pueden fiscalizar las autorizaciones de la DOM: Seremi de Vivienda y Urbanismo o CGR.

En ambos casos se necesita ordenar los antecedentes del caso (CIP, PE, planos) para adjuntarlos a la denuncia y preparar un documento con la descripción del hecho irregular, en lo posible breve, incluyendo la descripción del proyecto y los incumplimientos detectados. La denuncia ingresada previamente a la municipalidad y la respuesta recibida son antecedentes relevantes al denunciar en la Seremi de Vivienda y Urbanismo o la CGR. Si hay dictámenes de la CGR sobre situaciones equivalentes también es fundamental mencionarlos.

Si la respuesta de la Seremi de Vivienda y Urbanismo no resuelve la situación o lo hace de una manera que podría no ajustarse a las normas o dictámenes se puede reclamar en la CGR. Los Seremi son autoridades designadas por el gobierno de turno y no tienen la autonomía que sí tiene la CGR. Existen numerosos ejemplos donde las Seremi de Vivienda y Urbanismo han cometido graves errores en la aplicación de las normas urbanísticas e incluso los reiteran favoreciendo intereses particulares.

Las denuncias en la Seremi de Vivienda y Urbanismo se deben hacer a través de la Oficina de Partes o por el medio electrónico que esté definido en la página [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl), lo mismo vale para la CGR.

Si el denunciante quiere mantener bajo reserva su identidad entonces la denuncia se debe hacer exclusivamente en la CGR a través de su página web [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl).

En el caso de errores en la aplicación de las normas ambientales, la denuncia se puede hacer en la municipalidad de acuerdo con lo indicado en el artículo 65 de la ley N° 19.300. La municipalidad está obligada a poner la denuncia en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA):

*Artículo 65.- Sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en otras normas legales, las municipalidades recibirán las denuncias que formulen los*

*ciudadanos por incumplimiento de normas ambientales y las pondrán en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente para que ésta les dé curso.*

Esa denuncia también se puede hacer directamente en la SMA mediante el portal web de esa superintendencia. Se pide describir la situación que podría representar un incumplimiento de la normativa ambiental y adjuntar los antecedentes que la respalden.

En todos los casos mencionados la denuncia debe ser ingresada formalmente, no sirven las denuncias por redes sociales, y es fundamental guardar el comprobante de ingreso a la Oficina de Partes o el que se reciba a través de medios digitales para hacer el seguimiento del avance de la tramitación.

No existen plazos para que las autoridades respondan a la denuncia ingresada, pero dos o tres meses para recibir una respuesta es un plazo mínimo habitual. La CGR tiene en su sitio web una sección para revisar el avance de la tramitación de la denuncia.

La denuncia podría finalizar con la invalidación de la autorización irregular entregada por la DOM, pero también podría ser desestimada, ya sea porque no se acredite que existen irregularidades o porque la autoridad concluya que la situación está consolidada y que se afectarían derechos de terceros adquiridos de buena fe si la denuncia fuera acogida (por ejemplo, la demolición). Por eso es fundamental denunciar las situaciones irregulares lo antes posible. En el sitio web de la CGR se pueden revisar ejemplos de denuncias acogidas y rechazadas.

En el caso de incumplimientos de la normativa ambiental, la SMA tiene amplias facultades para exigir el ingreso del proyecto al SEIA, paralizar las obras, establecer multas o perseguir responsabilidades por daño ambiental.

No obstante, en determinadas situaciones será necesario recurrir a los tribunales para lograr que se reconozcan ciertas irregularidades y se detenga la construcción del proyecto

irregular. Existen algunas organizaciones que están disponibles para apoyar legalmente a las comunidades afectadas. Pero es preferible que existiera un servicio público que cumpliera esa labor ya que las empresas tienen recursos para contratar a los mejores abogados para defender sus intereses.

Finalmente, el denunciante debe saber que tiene ciertos derechos que emanan del artículo 17 de la ley N° 19.880:

*Artículo 17. Derechos de las personas. Las personas, en sus relaciones con la Administración, tienen derecho a:*

*Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados a los autos, a su costa;*

*Identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;*

*Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración;*

*Acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley;*

*Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales;*

*Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;*

*Exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente;*

*Obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, y*

*Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.*

# 7.

## SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA

La Corte Suprema es la instancia final frente a un reclamo por incumplimientos de la normativa urbanística.

Aunque las sentencias de la Corte Suprema no necesariamente se basan en decisiones previas, sí existe una consistencia en los pronunciamientos de los jueces del máximo tribunal. Conocer esas sentencias es fundamental para tener mejores argumentos para solicitar la invalidación de permisos contrarios a derecho.

A través del sitio web <https://corderomaticus.web.app/index.html> es posible buscar sentencias recientes de casos similares al de interés. El texto de las decisiones puede obtenerse en la página del Poder Judicial en la sección *Consulta de Causas* usando el número de rol de la causa.

Algunas sentencias relevantes para los fines de este manual son las siguientes.

TEMA	ROL
Un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística.	15561-2017
Frente a una solicitud de invalidación realizada dentro de los dos años desde la publicación del acto administrativo, la DOM está obligada a iniciar el respectivo procedimiento de invalidación y eventualmente extender el plazo de tramitación más allá de 2 años para finalizar el procedimiento.	31176-2016



TEMA	ROL
Si un acto administrativo adolece de vicio de legalidad y así lo indicó Contraloría, lo correcto es instruir un procedimiento invalidatorio y no dictar una revocación, pues esto último sólo procede si se deja sin efecto un acto administrativo por razones de mérito.	23276-2019
Los dictámenes de la Contraloría son vinculantes para los organismos administrativos, de modo que su incumplimiento constituye una ilegalidad que compromete el acto administrativo que no los observa.	49743-2021
La potestad invalidatoria no reconoce como límites situaciones jurídicas consolidadas, como sí sucede con la revocación.	14608-2021
Ejecución de obras preliminares no pueden ser consideradas para el inicio de ejecución de obras de un permiso de edificación, de modo que estas no suspenden ni interrumpen el plazo de caducidad de dichos permisos (caso proyectos por etapas).	29614-2019
Determinados tipos de anteproyectos y permisos de edificación deben publicarse en el diario oficial si comprometan el interés de toda la comunidad. En los demás casos el plazo para el reclamo de ilegalidad se cuenta desde que estos fueron dictados.	19234-2019
Es lícito rechazo de permiso de edificación, a pesar de aprobación previa de un anteproyecto, en base a un dictamen de Contraloría que declara que el plan regulador, en la parte asociada al permiso, es ilegal por contravenir la normativa urbanística.	3727-2019
Si un proyecto carece de permiso de edificación no es susceptible de materializarse y, en consecuencia, las medidas de mitigación propuestas en la evaluación ambiental carecen de justificación (Caso Punta Piqueros).	88411-2020
Un anteproyecto de edificación debe ser aprobado según la planificación vigente a su otorgamiento. Existencia de certificados de informaciones previas contradictorios conocidamente erróneos, no pueden primar sobre la legalidad y el interés general.	127399-2020

TEMA	ROL
Un permiso de edificación otorgado por la DOM es susceptible de impugnación por dos vías: (a) administrativa, ante el Seremi Minvu y (b) jurisdiccional, mediante reclamo de ilegalidad municipal.	10121-2019
Realizar obras preliminares no es equivalente al inicio de excavaciones para efectos de la ejecución del permiso de edificación, de modo que las primeras no suspenden o interrumpen el plazo de caducidad de dichos permisos.	29945-2018
Tienen calidad de interesados en procedimiento invalidatorio de permisos de edificación vecinos que han promovido que la DOM cumplan con los dictámenes de Contraloría para dicho fin. Bajo ese supuesto actúan en representación de un interés colectivo.	6672-2021
La existencia de loteos irregulares que dividen los terrenos en porciones menores a aquellas permitidas por la normativa vigente, con el objeto de emplazar construcciones destinadas a la habitación, lo cual trae como consecuencia la necesidad de servicios básicos y equipamiento de los cuales el sector no dispone, en razón de su destino [área rural], como también la construcción de caminos que pasan por bosque nativo, provocando la generación de núcleos habitacionales en sectores que carecen de urbanización y, por tanto, de los elementos esenciales para su habitabilidad.	43910-2020
En la evaluación ambiental de proyectos inmobiliarios la autoridad debe garantizar que estos mantengan un equilibrio urbanístico en la zona en que se emplacen considerando la mejora de vida de las personas.	7610-2019
Municipios tienen legitimación activa para interponer reclamaciones ante la autoridad ambiental para impugnar una RCA si formularon observaciones vinculados a la compatibilidad territorial del proyecto en la etapa de participación ciudadana.	72108-2020
Si bien los trazados de infraestructura sanitaria siempre deben ser admitidos, no sucede lo mismo con sus edificaciones que se deben sujetar al plan regulador. Las normas urbanísticas tienen un carácter ambiental implícito.	104693- 2020
A pesar que un humedal no se encuentre formalmente declarado como tal, si cumple las características ecosistémicas, debe ser protegido y las obras que lo puedan afectar deben ser sometidas al sistema de evaluación de impacto ambiental.	49869-2021

TEMA	ROL
<p>Un humedal urbano, donde se desarrollará un proyecto inmobiliario, requiere de protección aun cuando se encuentre en trámite su declaración. Tener permisos de edificación y urbanización, no exime al proyecto de ingresar a evaluación ambiental.</p>	<p>21970-2021</p>

# 8.

## SITIOS WEB DE INTERÉS

- Texto actualizado de las leyes y reglamentos (LGUC, OGUC, ley N° 19.300): [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)
- Planes reguladores: [www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo: [www.minvu.cl/](http://www.minvu.cl/)
- Mapa de roles SII: [www4.sii.cl/mapasui/internet/](http://www4.sii.cl/mapasui/internet/)
- Contraloría General de la República: [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)
- Poder Judicial: [www.pjud.cl](http://www.pjud.cl)
- Superintendencia del Medio Ambiente:  
[portal.sma.gob.cl/](http://portal.sma.gob.cl/)
- Servicio de Evaluación Ambiental: [www.sea.gob.cl/](http://www.sea.gob.cl/)
- Fundación Defendamos la Ciudad:  
[www.defendamoslaciudad.cl](http://www.defendamoslaciudad.cl)