

CIRCULAR ORD. N° 0258 /

MAT.: Sobre sentido, alcance y vigencia de normas sobre planificación territorial urbana.

PLANIFICACIÓN URBANA INTERCOMUNAL Y COMUNAL; LIMITES URBANOS; DIVISIÓN DE PREDIOS RURALES; COMPETENCIAS.

SANTIAGO, 28. MAYO. 2001.

DE : JEFA DIVISION DE DESARROLLO URBANO.

A : SEGUN DISTRIBUCION.

1. Esta División ha estimado importante por su significación y trascendencia, dar a conocer el Dictamen N°10.422 de 22 de Marzo del 2001 de la Contraloría General de la República, mediante el cual y frente a un requerimiento que le fuera formulado por un municipio de la Región Metropolitana, este organismo se pronuncia taxativamente sobre el verdadero sentido, alcance y vigencia de diversos artículos contenidos en la Ley N°18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que fuera modificada por la Ley N°19.602, que se relacionan directamente con normas vinculadas a la planificación territorial contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la Ley N°19.175, Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, y, en el D.L. N°3.516 (Agricultura), de 1980, sobre división de predios rústicos.

2. A continuación se procede a transcribir el texto completo del antes indicado Dictamen:

“Don Fernando Pérez Villagrán, Alcalde de Melipilla, ha requerido de esta Contraloría General un pronunciamiento que precise el correcto sentido y alcance que debe dársele a los artículos 3º, 18, 20, 58 y 69 de la Ley N°18.695, en su texto modificado por la Ley N°19.602, estimando que las aludidas modificaciones habrían generado la derogación tácita de diversas disposiciones –artículos 34, 41,42, 43, 47, 53, 54 y 55- de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículos 20, letra f) y 36, letra c) de la Ley N°19.175 y artículo 1º del Decreto Ley N°3.516, sobre División de Predios Rústicos, atendido a que, por el carácter de ley orgánica constitucional que aquella ostenta, gozaría de supremacía legal respecto de otros textos legales.

Se ha hecho presente la Alcaldesa de la Municipalidad de Talagante, apoyando la presentación formulada y agregando otras disposiciones que, en su opinión, habrían experimentado, igualmente, la derogación tácita antes comentada, v.gr. los artículos 9 y 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, -relativos a las funciones del Director de Obras Municipales y del Asesor Urbanista, respectivamente, las que están contenidas igualmente en la Ley N°18.695- como el artículo 48 de la ley en comento – que faculta a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo para confeccionar el Plan Regulador Comunal, en los casos que indica, imponiendo plazos y condiciones a los municipios- por tratarse de una función que el artículo 3° de la Ley N°18.695 entrega a las municipalidades, en forma privativa.

Requerido sobre la materia el Ministro de Vivienda y Urbanismo, mediante oficio ord. N°183, de 2000, ha informado, en síntesis, que los efectos observados por el municipio sobre la nueva normativa relacionada con planificación comunal, exceden tanto el espíritu como el tenor de sus disposiciones.

Sobre el particular, esta Contraloría General cumple con manifestar que no comparte la apreciación formulada por los municipios recurrentes, en cuanto a que las modificaciones que experimentara la Ley N°18.695, en virtud de la Ley N°19.602, hayan producido la derogación tácita de diversas disposiciones que otorgan competencia, en materias relacionadas con los planes reguladores comunales, a otros organismos de la Administración del Estado además de los municipios, procediendo a analizar, separadamente, cada una de las situaciones planteadas.

Como cuestión previa y refiriéndose a la primacía que, en opinión de la Municipalidad de Melipilla, ejercería la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades por sobre la Ley General de Urbanismo y Construcciones, al haber una superposición entre dos normas jurídicas de distinta jerarquía, cumple señalar que ello resulta improcedente, dado que las leyes orgánicas constitucionales no ocupan un rango intermedio entre la Constitución Política y la ley, diferenciándose de las leyes ordinarias, no en base al principio de la jerarquía sino en relación a la materia que debe ser regulada por unas y otras, debiendo concluirse, en consecuencia, que las leyes comunes y las leyes orgánicas constitucionales tienen la misma jerarquía. (Modifica, parcialmente, los dictámenes N°s. 679, de 1992 y 49.306, de 1999, y déjase sin efecto toda jurisprudencia anterior).

Ahora bien, en relación con la derogación tácita de las disposiciones legales que se indican, cabe precisar, en primer término, que a la modificación del artículo 3° de la Ley N°18.695 –que no hizo sino ampliar el ámbito de aplicación de las funciones privativas que competen a los municipios- entre otras, la de planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal “al ámbito de su territorio”-, no puede atribuírsele el efecto de haber dejado sin aplicación la normativa contenida en otros textos aplicables en la materia, como la Ley General de Urbanismo y Construcciones, toda vez que el mismo artículo 3° en comento, en su actual letra b) –ex letra c), cuyos términos son idénticos- exige que la confección del

Plan Regulador Comunal se realice “de acuerdo con las normas legales vigentes”, referencia que debe entenderse hecha, entre otras, a la citada Ley General del ramo.

Del mismo modo, la delimitación de las facultades del Asesor Urbanista y del Director de Obras Municipales, materia que ha experimentado algunas modificaciones, así como la aprobación del proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones por parte del Concejo Municipal –situación que se ha mantenido inalterada- no afectan la concurrencia de otras entidades afines en el proceso de tramitación del referido Plan Regulador Comunal.

En ese contexto, corresponde expresar que la mencionada facultad privativa de los municipios no ha producido la derogación del artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, precepto ubicado en el Párrafo 3º “De la Planificación Urbana Intercomunal” del Título II “De la Planificación Urbana”, el cual regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, materia que, históricamente, ha sido normada en una legislación de carácter especial, como es la Ley General de Urbanismo y Construcciones, principio reafirmado por el artículo 7º de ese mismo texto legal.

En efecto, esta legislación de carácter especial establece un sistema de planificación urbana que se proyecta en 4 niveles de acción, que corresponden a 4 tipos de áreas que, de conformidad con el artículo 28 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, son: nacional, regional, intercomunal y comunal. Las 3 primeras, por su naturaleza, abarcan territorios que exceden el ámbito comunal y, por lo mismo, la planificación en éstas se lleva a cabo y obedece a objetivos distintos de aquéllos que corresponden al nivel comunal, aseveración que se deduce de la sola lectura de los distintos párrafos del Capítulo II “De la Planificación Urbana en Particular”, contenido en el Título II “De la Planificación Urbana”, de la ley citada.

Además, debe tenerse en consideración que el sistema de planificación contenido en la Ley General del ramo es de orden jerárquico, debiendo la planificación de los niveles inferiores supeditarse a la de los niveles superiores. Dicha jerarquía adquiere especial trascendencia en la relación “plan intercomunal y/o metropolitano y plan comunal”, consagrada en los artículos 34, 37 y 38 de la ley en comento, en virtud de los cuales las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales serán obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales y las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones.

Del mismo modo y por las razones indicadas, no puede aceptarse que la modificación que experimentara la Ley N°18.695 –otorgando a las municipalidades, como administradoras de la comuna, competencia para planificar en el ámbito de su territorio- haya dejado sin aplicación los artículos 41, 42, 43, 47 y 54 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que aluden a la dimensión urbana del Plan Regulador Comunal, dado que la reafirmación de la función municipal en las materias señaladas, no significa, en modo alguno, desconocer la competencia que sobre el particular

corresponde a otros organismos de la Administración del Estado, como el Ministerio del ramo y otras entidades afines.

Respecto al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones – que dispone que, en general, fuera de los límites urbanos no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones ni levantar construcciones, correspondiendo a la respectiva Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional, sin perjuicio de la competencia que se le asigna a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, en los casos que se menciona- es del caso precisar que dicho precepto no se opone a la facultad planificadora de los municipios, la que debe ejercerse “conforme a las leyes vigentes”, siendo, por lo tanto, plenamente aplicable. Más aún, se trata de facultades coincidentes con las que confieren los artículos 24 del Decreto Ley N°1.305, de 1976 y 11, letra f) del Decreto Supremo N°397, de 1976, a la mencionada Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo.

Efectivamente, no existe fundamento que justifique la eliminación del informe del Secretario Regional Ministerial de Agricultura en la fijación de los límites urbanos que contempla la norma, por cuanto se trata de un trámite que ha sido establecido por el legislador con el objeto de oír el parecer de un organismo especializado, trámite que no se opone a la función privativa del municipio, cuya competencia limita con las de otros organismos estatales.

En lo referente al artículo 48 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuya derogación tácita aduce la Municipalidad de Talagante, es preciso destacar que dicho precepto otorga diversas atribuciones de carácter específico a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en lo atinente a los planes reguladores comunales, de manera que prevalece sobre las normas generales contenidas en otros textos legales. Así mediante dictamen N°4.612, de 1994, este Organismo de Control, refiriéndose a la facultad que el artículo 36, letra c) de la Ley N°19.175 confiere a los Consejos Regionales para sancionar los planes reguladores comunales e intercomunales, concluyó que el citado artículo 48 mantiene su vigencia, no obstante la dictación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.

Finalmente, en lo que a las posibles derogaciones de disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se refiere, cabe mencionar que la relativa a las funciones del asesor urbanista, tanto para “revisar todos los planos de subdivisión, loteo y urbanización” como para “autorizar conjuntos armónicos”, prevista en el artículo 10 de ese cuerpo legal en relación con el artículo 108 del mismo texto legal, se encuentra en estudio, en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, razón por la cual le serán remitidas sus conclusiones oportunamente.

Refiriéndose a la facultad otorgada al Concejo Municipal para aprobar el proyecto de Plan Regulador y sus modificaciones, contempladas en los artículos 65 (ex-58, letra b) y 79 (ex-69) de la Ley N°18.695 –cuyo texto no ha sufrido variación alguna después de la dictación de la Ley N°19.602- cabe mencionar que aquella no ha alterado la aplicación de los artículos 20, letra f) y 36, letra c) de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Administración y

Gobierno Regional, como sugiere el ocurrente, que entregan al Consejo Regional del Gobierno Regional la aprobación de los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales y cuyo artículo 24, letra o) encomienda al Intendente, como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, la promulgación de los mismos.

Lo anterior, por cuanto la aprobación contemplada en la legislación municipal es distinta a la que otorga el Gobierno Regional y tiene lugar en diferentes etapas del proceso de tramitación a que el referido instrumento de planificación debe someterse, correspondiendo al Concejo Municipal aprobar el proyecto respectivo y a los Consejos Regionales dar la aprobación final y definitiva del mismo.

En este orden de ideas, corresponde anotar que la Ley N°19.602 no alteró la facultad de los referidos Concejos Municipales para aprobar el proyecto del plan regulador comunal, ni ha podido conferirles una potestad resolutive que dichos concejos nunca tuvieron, considerando que ella estuvo radicada en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo hasta la dictación de la ley N°18.738, en que se desconcentró en las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, para luego de la dictación de la Ley N°19.175, ser ejercida por el Gobierno Regional.

Señalan, también, los recurrentes que el artículo 1° del Decreto Ley N°3.516, de 1980, estaría derogado tácitamente, pues las condiciones de subdivisión para el sector rural las fijaría directamente el Plan Regulador Comunal.

En este sentido cumple tener presente que, en general, dicha norma previene que los predios rústicos ubicados fuera de los límites urbanos podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a media hectárea, salvo los casos de excepción que menciona, estableciendo que los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Al respecto, es preciso señalar que no se ha producido la derogación tácita del artículo 1° del Decreto Ley en estudio, dado que, justamente, los únicos terrenos ajenos a la competencia que, en materia de subdivisión de predios, incumbe a la unidad encargada de las obras municipales, en virtud del artículo 24 de la Ley N°18.695, son los destinados a la agricultura, toda vez que dicha norma encomienda a esa unidad, entre otras funciones, la de “dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales”, excluyendo precisamente los predios rústicos, o sea, los inmuebles de aptitud

agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos, los que se regulan, necesariamente, por el citado Decreto Ley N°3.516.

De suerte, entonces, que la circunstancia que, actualmente, todo el territorio comunal esté sujeto a la planificación reguladora comunal no es óbice para que la subdivisión de predios agrícolas continúe reglada por el mencionada texto legal, debiendo agregarse que el concepto de límite urbano, definido en el artículo 52 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se encuentra plenamente vigente y se fija de acuerdo con lo prescrito en el artículo 53 de dicho cuerpo normativo.

En consecuencia, en mérito de las consideraciones expuestas, cabe concluir que las modificaciones a las disposiciones mencionadas de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no han tenido la virtud de alterar la vigencia de las normas que se citan de la Ley General de Urbanismo y Construcciones –encontrándose en estudio la situación del artículo 10, a la espera del informe del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-, del Decreto Ley N°3.516 ni de la Ley Orgánica Constitucional de Administración y Gobierno Regional.

Modifícanse parcialmente los dictámenes N°s. 679, de 1992 y 49.306, de 1999 y déjase sin efecto toda jurisprudencia anterior.

Transcríbese a la Municipalidad de Talagante y al Ministro de Vivienda y Urbanismo.”.

Saluda atentamente a Ud.,

CARLA GONZALEZ MAIER
JEFA DIVISION DESARROLLO URBANO

circulares vigentes de esta serie

1	3	4	6	7	9	10	12	14	15
16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
36	37	38	39	40	41	42	43	44	45
46	47	48	49	50	51	52	53	54	55
56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
66	67	68	69	70	71	72	73	74	75

76									
----	--	--	--	--	--	--	--	--	--

ESE/JCM/cga.

DISTRIBUCIÓN

1. Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
2. Sra. Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo.
3. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales.
4. Sres. Directores Regionales SERVIU.
5. Sres. Directores de Obras Municipales (a/c SEREMI MINVU)
6. Sres. Intendentes Regionales I a XII y Región Metropolitana
7. Sres. Depto. De Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-GORE Metropolitano.
- 8 Sres. Secretarios Comunales de Planificación y Coordinación (a/c SEREMI MINVU)
9. Sres. Jefes de División.
10. Sres. Jefes Departamento, División de Desarrollo Urbano
11. Sres. Jefes Departamento Desarrollo Urbano e Infraestructura SEREMI Regionales
12. Biblioteca MINVU.
13. Colegio de Arquitectos de Chile.
14. Cámara Chilena de la Construcción.
15. Asociación Chilena de Municipalidades.
16. Suscriptores Circulares.
17. Mapoteca D.D.U.
18. Oficina de Partes D.D.U.