

Santiago, cinco de octubre de dos mil veinte.

Al escrito folio N° 121759-2020: estése al estado de la causa.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de su fundamento noveno, que se elimina.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que, en estos autos Rol N° 62.948-2020, el abogado Gonzalo Cubillos Prieto, en representación de Inversiones Panguipulli SpA, ha deducido recurso de protección en contra de la Contraloría Regional de Los Ríos, por la emisión del Dictamen N° 203 de 15 de enero de 2020, que declaró que trece permisos de edificación otorgados a la recurrente por la Municipalidad de Panguipulli para construir en suelo rural, se encontrarían en situación irregular; acto que, según acusa, es ilegal y arbitrario, y que vulnera las garantías establecidas en los numerales 2, 3 inciso 6°, 21 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por lo que solicita acoger el recurso y dejar sin efecto el referido dictamen, con costas.

Cabe agregar que son parte en este proceso, en calidad de terceros coadyuvantes o independientes, según el caso, doña Rosa Pérez Nylund y don Claudio Tessada Pérez; además de don Nelson Martínez Huenchuanca, don Luis Santa María



Martínez, don Charles Basch Harper y don Jorge Ross Amunátegui.

Segundo: Que, en síntesis, el amparo constitucional se funda en que la sociedad recurrente es dueña de 228 predios rústicos de una superficie superior a 5000 metros cada uno, ubicados en un área rural de la comuna de Panguipulli, sector Bahía Panguipulli, 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. N° 3516, previa intervención del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de la Región de Los Ríos. Añade que el objetivo de la sociedad es acondicionar y vender los citados predios, manteniendo su condición de rústicos; y que solicitó trece permisos de edificación para la construcción de igual número de viviendas, los que fueron otorgados por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Panguipulli, según resoluciones emitidas los años 2017 y 2018, las que detalla en el recurso.

Refiere que el acto que se cuestiona por esta vía encuentra su origen en una solicitud de pronunciamiento de los señores Juan Correa Amunátegui y Juan Sánchez Silva, en



representación de don Nelson Martínez Huenchuhuanca, presidente del Club de Rodeo "Mi Tierra de Panguipulli", respecto a la legalidad de la parcelación del "Lote 1 fusionado".

En este orden de consideraciones, expresa que la Contraloría Regional requirió informes del SAG, Municipalidad de Panguipulli y Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos 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 Construcciones, 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"; circunstancia que, además, conlleva la infracción al D.L. N° 3.516, que prohíbe la destinación de tales predios a fines urbanos o habitacionales, razón por cual la recurrida ordenó a la Municipalidad de Panguipulli la adopción de las medidas pertinentes a fin de regularizar la anotada observación, y dispuso que el SAG y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo fiscalicen la situación reprochada, en el ámbito de sus competencias.



Sostiene que, con fecha 10 de marzo de 2020, la DOM de Panguipulli requirió a la Sociedad recurrente la regularización de lo observado por la entidad de control en el plazo de seis meses, obligándola a obtener aprobaciones que jurídicamente son improcedentes, toda vez que -a su juicio- las viviendas rurales únicamente deben contar con permiso de edificación de la DOM. En efecto, no pretende cambiar la condición de predios rústicos ni ejecutar un proyecto habitacional denominado "Bahía Panguipulli", como erradamente se sostiene en el acto impugnado, desde que la subdivisión se efectuó conforme a las normas del D.L. N° 3516 y a los trece permisos de edificación obtenidos para viviendas del propietario.

Enseguida, manifiesta que el acto recurrido es ilegal y arbitrario, por las siguientes razones: a) contraviene lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y en el N° 3 del artículo 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); y b) no funda su pronunciamiento en las normas que regulan el fondo del asunto, decidiendo, por mero capricho, excluirla del proceso de emisión del Dictamen, en circunstancias que Inversiones Panguipulli SpA resulta ser la principal afectada con la emisión de dicho acto, siendo este vulneratorio de los derechos y garantías fundamentales invocados en el libelo.



Tercero: Que, en cuanto a la protección solicitada por los terceros doña Rosa Pérez Nylund y don Claudio Tessada Pérez, se sustenta en que ambos son dueños de Lotes adquiridos a la recurrente, en el predio en cuestión. Señalan, además, que si bien el interés que les asiste es coincidente, en parte, con el de la actora, en cuanto a la defensa de la 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, puesto 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, al interior de sus lotes. De esta manera, el pronunciamiento de la Contraloría Regional sienta un peligroso precedente para los propietarios actuales y futuros de cada uno de 228 lotes de propiedad de Inversiones Panguipulli SpA.

En razón de lo anterior, estiman 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.

Cuarto: Que, informando el recurso, la recurrida sostuvo, en primer término, que las alegaciones de la recurrente dicen relación con la interpretación del D.L. 3516, del artículo 55 de la LGUC y del artículo 2.1.19 N° 3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, conflicto que excede el ámbito de la presente acción constitucional.

En cuanto al fondo, niega haber incurrido en un acto ilegal o arbitrario, por cuanto la potestad 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 jurisprudencia administrativa que sustentan la decisión, por lo que la sola disconformidad del recurrente no lo torna ilegal. Por otro lado, los pronunciamientos de la Contraloría General de la República 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.

Explica 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" puesto 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 de Panguipulli y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos no habrían adoptado las medidas pertinentes a fin de resguardar el destino del suelo.

A continuación, refiere que se pidió informe al Servicio Agrícola y Ganadero de Los Ríos, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos, y a la Municipalidad de Panguipulli; una vez recabados los antecedentes, y luego de analizar las circunstancias de hecho y de derecho, se constató que el predio denominado "Lote 1 fusionado", ubicado en 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 de 1980, según certificado del Jefe de la Oficina de Panguipulli del SAG y, posteriormente, la DOM de Panguipulli otorgó trece 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 dispuso adoptar las medidas del caso a fin de regularizar dicha situación, ordenando que el SAG y



la SEREMI fiscalicen el cumplimiento del DL 3516 y la LGUC, respectivamente.

Por último, subraya que el acto impugnado se fundó en los artículos 1, 2 y 3 del D.L. N° 3516 en relación con el artículo 55 de la LGUC y lo concluido en los Dictámenes N° 35.926 de 2013 y N° 29.289 de 2016, al estimarse que los permisos de edificación con destino vivienda se encontraban asociados a un determinado proyecto habitacional (Bahía Panguipulli), por lo que los organismos técnicos competentes debían pronunciarse conforme a derecho.

Cuarto: Que la Corte de Apelaciones de Valdivia rechazó el recurso, al estimar que la recurrente confunde la ilegalidad y arbitrariedad del acto impugnado, con una distinta interpretación del Derecho por parte del órgano de control, constatándose que este último ha emitido el Oficio dentro de la esfera de sus atribuciones legales y constitucionales, por lo que no existe acto ilegal o arbitrario que censurar por esta vía excepcional y de urgencia.

Quinto: Que el artículo 1° del D.L. N° 3516 de 1980 que establece Normas sobre División de Predios Rústicos, en lo que interesa, dispone: "Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso



y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

La limitación establecida en el inciso anterior no será aplicable en los siguientes casos: (...) e) Tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55° de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue aprobado por el decreto supremo 458, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 18 de diciembre de 1975". A su vez, el artículo 3 prescribe: "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. 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. El Consejo de Defensa del Estado, a requerimiento de cualquiera de los organismos señalados en el inciso anterior, ejercerá las acciones de nulidad que fueren procedentes".

Por su parte, el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones preceptúa: "Fuera de los límites



urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal.

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



Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

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

Finalmente, el artículo 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en lo que importa, establece: “La división de predios rústicos que se realice de acuerdo al D.L. N° 3.516, de 1980, y las subdivisiones, urbanizaciones y edificaciones que autoriza el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se someterán a las siguientes reglas, según sea el caso: (...)

3.- Para las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, como asimismo, una vez obtenida la autorización a que se refiere el número anterior, 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 subsidio del Estado, a que alude el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se deberá solicitar el permiso de edificación correspondiente del Director de Obras Municipales, conforme lo exige el artículo 116 del mismo cuerpo legal, acompañando los antecedentes que señala el artículo 5.1.6. de esta Ordenanza. Dicha Autoridad lo concederá previa verificación del cumplimiento de las normas generales de edificación que contempla esta Ordenanza, sin perjuicio del pago de los derechos municipales que procedan. En caso de anteproyectos, se acompañarán los antecedentes que señala el artículo 5.1.5".

Sexto: Que, en lo esencial, el recurso se basa en que los permisos de obra obtenidos hasta la fecha (13), respecto de un total de 228 lotes de los que es propietaria la recurrente, todos emplazados en una zona rural de la comuna de Panguipulli, sólo se encontrarían sometidos al trámite de otorgamiento de permiso por parte de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Panguipulli, no siendo necesario el cambio de uso de suelo, como tampoco contar con el informe previo favorable del SAG y de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, en el ámbito de sus respectivas competencias.



Por su parte, la entidad de control, habiendo sido requerida por particulares, quienes denunciaban el incumplimiento de la normativa contenida en el D.L. N° 3516 y en el artículo 55 de la LGUC, y en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 98 de la Carta Fundamental; 1, 5, 6 y 9 de la Ley N° 10.336 sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; y en los artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, procedió a interpretar la aludida normativa, teniendo en cuenta, además, su propia jurisprudencia administrativa, arribando a la siguiente conclusión: *"(...) de los antecedentes acompañados no consta que, previo a la concesión de los permisos, 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 que 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 29180, que prohíbe la destinación de tales predios a fines urbanos o habitacionales"*.



Séptimo: Que, como se advierte, la controversia reside en la correcta interpretación de los artículos 1° y 3° del Decreto Ley N° 3.516 de 1980, del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y del artículo 2.1.19 N° 3 de la OGUC, conflicto que -por su propia naturaleza- excede con creces los márgenes de la presente acción constitucional.

A consecuencia de lo anterior, es manifiesto que la recurrente y los terceros coadyuvantes carecen de un derecho indubitado que deba ser protegido mediante esta acción cautelar, excepcional y de urgencia, la que no constituye una instancia de declaración de derechos, sino de protección de aquellos que, siendo incontrovertibles, se vean amagados en su legítimo ejercicio por actos u omisiones ilegales o arbitrarios, en los términos del artículo 20 de la Constitución Política de la República.

Octavo: Que no altera la conclusión anterior, la circunstancia de contar la recurrente con el certificado N° 143/PNG de fecha 25 de septiembre de 2017, emitido por el Jefe de la Oficina del SAG de Panguipulli, pues dicho instrumento no constituye, en caso alguno, autorización o informe favorable para cambio de uso de suelo, el cual debe ser expedido en los términos que señala el citado artículo 55 de la LGUC, cuyo no es el caso de la actora.



Noveno: Que, por todo lo razonado, los recursos de apelación interpuestos por la recurrente y los terceros coadyuvantes no podrán prosperar, sin perjuicio de su derecho de impugnar los actos que eventualmente dicte la Dirección de Obras de la Municipalidad de Panguipulli en uso de sus atribuciones legales, a fin de dar cumplimiento a lo dictaminado por la Contraloría Regional de Los Ríos.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se confirma** la sentencia apelada de seis de mayo de dos mil veinte.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Sandoval.

Rol N° 62.948-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sra. Leonor Etcheberry C. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Abogada Integrante Sra. Etcheberry por estar ausente. Santiago, 05 de octubre de 2020.





XQWXRXYLWX

En Santiago, a cinco de octubre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

