

# La dictación de instrucciones para la aplicación de disposiciones urbanísticas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como potestad administrativa de interpretación

The issuing of instructions for urban law enforcement by the division of urban development of the ministry of housing and urbanism as an administrative power of legal interpretation

Catalina Constanza Uribarri Jaramillo\*

El presente trabajo analiza la facultad de dictación de instrucciones para la aplicación de disposiciones urbanísticas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como una potestad administrativa de interpretación, desde una perspectiva orgánica en relación con otros servicios de la Administración chilena que se abocan a materias técnicas y especializadas. Asimismo, se vincula esta facultad con el Sistema de Fuentes del Derecho Administrativo y con la definición de acto administrativo, al tiempo que se identifican límites y controles. Finalmente, se revisan

This article analyzes the power of issuing instructions for urban law enforcement by the Division of Urban Development of the Ministry of Housing and Urbanism, as an administrative power of legal interpretation, from an organic perspective in relation to other Chilean state services that are dedicated to technical and specialized matters. Additionally, this power is linked to the System of Administrative Law Sources and to the definition of administrative acts, while analyzing limits and controls. Finally, the article reviews some cases where this power of legal interpretation has been put into practice,

RESUMEN / ABSTRACT

\* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Diplomada en Derecho Administrativo, Bienes Públicos y Territorio, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: c.uribarri.j@gmail.com

Recibido el 11 de febrero y aceptado el 30 de abril de 2019.

algunos casos concretos de aplicación de esta facultad de interpretación con especial énfasis en su implicancia práctica.

**Palabras clave:** Potestad de Interpretación Administrativa, Circulares, División de Desarrollo Urbano, Fuentes de Derecho.

with a special focus on their practical implications.

**Keywords:** Powers for Administrative Interpretation of Law, Administrative Circulars, Division of Urban Development, Sources of Law.

## Introducción

En la enseñanza del Derecho Administrativo y más comúnmente del Derecho Urbanístico es habitual que se incluya en el estudio de las disposiciones urbanísticas, a las circulares que dicta la División de Desarrollo Urbano ("DDU") del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ("MINVU"). No obstante, no suele haber un análisis detenido y acabado de las particularidades de esta potestad, su relación el Sistema de Fuentes del Derecho Administrativo en general, su naturaleza jurídica, la importancia de su ejercicio y aplicación en la práctica, o los límites y controles que tiene dentro del ordenamiento jurídico.

Esta facultad de la DDU no es una figura aislada en el sistema de Derecho Administrativo en cuanto a distribución de competencias, puesto que se enmarca en las facultades normativas y, particularmente, de interpretación administrativa que se han establecido para ciertos órganos de la Administración en la aplicación de normas, las que tampoco están ajenas a las dificultades anteriormente advertidas.

De esta forma, en la actualidad sería difícil negar la tendencia al alza en el ejercicio de facultades interpretativas por parte de ciertos órganos de la Administración del Estado, debido principalmente al tecnicismo de las disciplinas que debe conocer el Derecho Administrativo y la sofisticación de las relaciones jurídico-administrativas. Es así como estas facultades han ido surgiendo en respuesta a la baja densidad normativa del Derecho Administrativo en sectores de complejidad técnica importantes, de la mano de una técnica legislativa que ha identificado este problema, así "En la actualidad, la interpretación es relevante en Derecho Administrativo, por dos motivos: (a) el primero, porque progresivamente el legislador, al margen de las potestades discrecionales que le entrega a la Administración, ha estado regulando sobre el desarrollo de conceptos jurídicos indeterminados o márgenes de apreciación, que estructuralmente implican llevar la potestad interpretativa a elementos normativos; (b) el segundo, porque el legislador progresivamente también, y con un ánimo derechamente de complementación normativa, entrega a autoridades administrativas las facultades de interpretación de la ley o de actos administrativos con alcances vinculantes (...)"<sup>1</sup>. Pero si bien esta facultad tiene su fuente en la ley, como se verá, no está del todo claro que el legislador haya previsto su importancia, injerencia y habitualidad en su ejecución.

<sup>1</sup> CORDERO VEGA 2015, 37-38.

El presente trabajo busca plantear algunas cuestiones preliminares de estas facultades desde el punto de vista competencial orgánico, su relación con el Sistema de Fuentes del Derecho Administrativo, y los controles que le pueden ser aplicables, al tiempo que se analizan casos concretos de ejercicio de la facultad por parte de la DDU. El trabajo no ahonda, por tanto, en el análisis de las reglas hermenéuticas que se deben usar o en el método de solución de conflictos normativos a los que se enfrentan los órganos administrativos en su ejercicio<sup>2</sup>.

## I. La facultad de interpretación administrativa desde una perspectiva orgánica

La Administración del Estado solo puede actuar con miras al bien común bajo los límites otorgados previamente por el legislador, acorde los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, por lo que solo el ordenamiento jurídico justifica válidamente el ejercicio de las potestades administrativas y a su vez define sus límites. En este contexto, en el ejercicio de sus funciones, la aplicación de normas que habitualmente realizan los órganos de la Administración ya sea por adjudicación o por otras vías como la supervigilancia a otros órganos, requiere necesariamente de un ejercicio de interpretación<sup>3</sup> de disposiciones normativas.

Existen algunos órganos administrativos que cuentan con potestades normativas de orden infra legal para dictar normas generales con una eficacia que dependerá del caso y disciplina concreta que se trate. El caso que interesa para efectos del presente trabajo es el de la potestad interpretativa de disposiciones jurídicas de una disciplina especializada. Esta potestad interpretativa debe entenderse de aplicación concreta, previa habilitación del legislador, cuyo contenido no puede contradecir ni a la ley ni a las normas contenidas en un reglamento sobre la materia.

En el caso chileno, se ha sostenido que la habilitación de estas competencias en distintos órganos de la Administración habría tenido en vista el modelo competencial de la Contraloría General de la República ("CGR"), no obstante, en la práctica más bien lo que se presenta es un panorama disperso y una definición de estas facultades que no ha sido uniforme<sup>4</sup>, dotando de la facultad de interpretar al órgano administrativo, pero en otros casos, especificándose que la habilitación es exclusivamente para el Jefe de Servicio. Para alguna parte de la doctrina, estos últimos casos en que se radica y precisa la facultad en el Jefe del Servicio, por oposición a una habilitación difusa

<sup>2</sup> Sobre estos aspectos, puede consultarse ESCOBAR RODRÍGUEZ 2016 "Derecho Urbanístico Chileno: Régimen de Fuentes Formales y Conflictos Normativos", Investigación para optar al grado de Magíster en Derecho LLM, mención Derecho Regulatorio Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>3</sup> GUZMÁN BRITO 2014, 58.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 55.

en el órgano Administrativo, evitarían una discrecionalidad en la elección de la unidad que dentro del servicio debiera ejercer la facultad<sup>5</sup>.

### 1. El caso de las Superintendencias en Chile

El modelo de las Superintendencias se instaló en nuestro país con el objeto de la fiscalización en mercados regulados requerida en la década de los 80, donde se buscaba una independencia frente al Gobierno, no obstante, hoy en día distan mucho de lo que son las agencias independientes del Derecho Comparado que funcionan como verdaderos contrapesos al Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. Por el contrario, hoy en Chile las Superintendencias existentes se vinculan más al grupo de los servicios públicos general, pero sin perder la característica de especialización técnica.

El caso de otorgamiento de potestades normativas a las Superintendencias, cuya habilitación legal se encuentra en sus leyes orgánicas, se ha generado como respuesta al tecnicismo y sofisticación del sector de la Economía que es de competencia de la Superintendencia. Se ha sostenido al respecto que “La supervisión técnica que realizan las superintendencias sobre su sector requiere fijar los criterios técnicos que van a guiar a los agentes en el desarrollo de su actividad, lo que supone que las normas que regulan esta actividad se sujeten a esos criterios técnicos. Por ello, el sector requiere que la instancia de vigilancia adecue con discrecionalidad técnica las normas que ordenan la actividad que controlan”<sup>7</sup>. En este sentido, como se verá, la habilitación legal para potestades normativas y concretamente potestades interpretativas de disposiciones de los sectores técnicos ha ido en crecimiento a medida que el legislador ha establecido nuevas Superintendencias y/o complementado las leyes orgánicas de las tradicionales.

#### a) *Superintendencia de Electricidad y Combustibles*

La Ley N° 18.410, de 1985, establece la facultad de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“SEC”) para “aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de carácter general a las empresas y entidades sujetas a su fiscalización”.

#### b) *Superintendente de Servicios Sanitarios*

El artículo 4 letra c) de la Ley N° 18.902, de 1989, faculta en este caso al Jefe del Servicio Superintendente para “velar por el cumplimiento por parte de los entes fiscalizados, de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas, instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte relativas a la prestación de servicios sanitarios y descargas de residuos líquidos industriales. Esta facultad comprende también la de interpretarlas”.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 84.

<sup>6</sup> CORDERO & GARCÍA 2012, 415.

<sup>7</sup> CAMACHO CEPEDA 2010, 177.

c) *Superintendencia de Seguridad Social*

El artículo 2 letra a) de la Ley N° 16.395, de 1965, faculta a dicha Superintendencia para “fijar, en el orden administrativo, la interpretación de las normas legales y reglamentarias de seguridad social de su competencia”.

d) *Superintendencia de Educación*

El artículo 49 letra m) de la Ley N° 20.529, de 2011, faculta a la Superintendencia de Educación para “Aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones fundadas de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación”. Cabe mencionar además que esta disposición dispone reglas sobre sistematización y publicación de las instrucciones y resoluciones, de manera que el acceso a los criterios o interpretaciones se encuentra previsto por el legislador. Dispone así el siguiente inciso que “Las instrucciones y resoluciones que emanen de la Superintendencia serán obligatorias a partir de su publicación y deberán ser sistematizadas, de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de ellas por parte de los sujetos sometidos a su fiscalización”. Este último aspecto, como se verá, es concordante con la exigencia que impuso el legislador a las circulares de la DDU.

e) *Comisión de Mercado Financiero*

Finalmente, se encuentra la potestad que se mantiene de la otrora Superintendencia de Valores y Seguros de interpretación. En esta nueva regulación, se entrega a la Comisión en el artículo 5 numeral 1 de la Ley N° 21.100, de 2016, la facultad de “Dictar las normas para la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos y, en general, dictar cualquier otra normativa que de conformidad con la ley le corresponda para la regulación del mercado financiero. De igual modo, corresponderá a la Comisión interpretar administrativamente las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas, entidades o actividades fiscalizadas, y podrá fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento. Estas potestades no podrán extenderse en ningún caso a las facultades normativas e interpretativas que le corresponden al Banco Central de Chile de conformidad con la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 82 de su ley orgánica constitucional”. Destacable de este último caso es que el legislador va más allá y busca delimitar esta facultad por medio de exclusión, en relación con facultades similares del Banco Central.

2. *Jefe Superior del Servicio de Aduanas*

El Decreto Ley N° 2554, de 1979, en su artículo 1, otorga la facultad al Jefe Superior del Servicio de Aduanas para “Interpretar administrativamente en forma exclusiva las disposiciones legales y reglamentarias de orden tributario y técnico cuya aplicación o fiscalización corresponda al Servicio de Aduanas y, en general, las normas relativas a las operaciones aduaneras y dictar las

órdenes e instrucciones necesarias para darlas a conocer a todos los empleados de ese Servicio, los que estarán obligados a cumplirlas". En este caso, se destaca que la facultad está otorgada expresamente por el legislador al Jefe del Servicio.

### 3. Contralor General de la República

La Contraloría General de la República ("CGR"), ejerce parte importante de su función pública de control jurídico de las actuaciones del resto de la Administración del Estado (artículo 98 de la Constitución Política de la República<sup>8</sup>), por medio de la emisión que realiza el Contralor General de La República de dictámenes donde otorga pronunciamientos integrales, es decir, tanto de fondo como de forma, "sobre la correcta interpretación y aplicación de las normas de Derecho Administrativo por los servicios sometidos a su control"<sup>9</sup>. Así, resuelve materias de su competencia formuladas bajo forma de consultas jurídicas efectuadas por particulares, o por la propia Administración del Estado.

Esta potestad está otorgada por el artículo 5 inciso tercero del Decreto Supremo N° 2.421 del Ministerio de Hacienda, que Fija el Texto Refundido de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de La República, que indica que "En los casos en que el Contralor informe a petición de parte o de jefaturas de Servicio o de otras autoridades, lo hará por medio de dictámenes", y también por el artículo 6 que establece que "Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Del mismo modo, le corresponderá informar sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas. La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales,

<sup>8</sup> "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. El Contralor General de la República deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo".

<sup>9</sup> Dictamen N° 40.452, 2006.

reconoce esta ley al Contralor. De acuerdo con lo anterior, solo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere al artículo 1<sup>o</sup>.

Ahora, esta facultad ha sido precisada por la propia CGR, primero dando a entender que reviste una facultad de orden constitucional, derivada del ya mencionado artículo 98 de la CPR<sup>10</sup>. Respecto a este punto, se señala que en opinión del presente artículo esta facultad es más bien de orden legal ya que no se desprende en ningún vocablo del artículo 98 de la CPR, la emisión de dictámenes, por otro lado, el inciso primero del artículo 98 se refiere a la Contraloría y no al Contralor, y el inciso segundo si bien se refiere al Contralor, enuncia los requisitos de la persona y su designación, no las facultades de este. Luego, la CGR ha indicado que sus dictámenes no tienen carácter innovativo en el ordenamiento jurídico y que su obligatoriedad emana de la propia norma que está interpretando, en cuanto señala que "(...) siendo la Contraloría General el ente al cual la Carta Fundamental y la legislación encomiendan ejercer el control de juridicidad de los actos de la Administración y en tal virtud, entre otras atribuciones, se le faculta para emitir pronunciamientos en derecho, la obligatoriedad de estos emana, en último término de la norma interpretada y de los preceptos constitucionales y legales que sustentan esas opiniones jurídicas, desde el momento que este Organismo de Control nada agrega a esa disposición, limitándose a efectuar un juicio declarativo al respecto"<sup>11</sup>. Se visualiza, en consecuencia, que su importancia práctica trasciende tanto la esfera pública como privada, revistiendo de una fuerza obligatoria para los jefes de servicios, para quienes su informe es vinculante.

#### 4. Director del Servicio de Impuestos Internos

En el caso del Servicio de Impuestos Internos ("SII"), la facultad se encuentra otorgada en específico a su Director, y se encuentra establecida en el artículo 6 letra A numeral 1 del Decreto Ley N° 830, de 1974, Código Tributario, en cuanto lo faculta a "Interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos. Podrá, asimismo, disponer la consulta pública de proyectos de circulares, o instrucciones que estime pertinente, con el fin de que los contribuyentes o cualquier persona natural o jurídica opine sobre su contenido y efectos, o formule propuestas sobre los mismos. Con todo, las circulares e instrucciones que tengan por objeto interpretar con carácter general normas tributarias, o aquellas que modifiquen criterios interpretativos previos, deberán siempre ser consultadas". Cabe mencionar que esta disposición fue introducida por medio de la Ley N° 20.780, de 2014, del Ministerio de Hacienda (la llamada reforma tributaria), pero se contemplaba tal como se encuentra redactada en su inciso primero en la letra b) del artículo 7 del DFL

<sup>10</sup> Dictamen N° 51.894, 2016.

<sup>11</sup> Dictamen N° 82.297, 2014.

Nº 7, de 1980 que Fija Texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos y Adecúa Disposiciones Legales que Señala.

#### 5. Ministerio del Medio Ambiente

Finalmente, y en una relación más directa con la facultad en estudio del presente trabajo por cuanto también se refiere a un ministerio, se encuentra la facultad del Ministerio de Medio Ambiente ("MMA") de interpretación de ciertas normas de su competencia, establecida en el artículo 70 letra o) de la Ley Nº 20.417, de 2010. Esta disposición faculta expresamente a dicho Ministerio a "Interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y, o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente podrá requerir a los jefes de los servicios y organismos con competencias en materia ambiental, informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de las normas y planes señalados en el inciso anterior, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado. El Ministerio podrá, además, uniformar los criterios de aplicación y aclarará el sentido y alcance de las normas de calidad ambiental y de emisión, cuando observe discrepancias o errores de interpretación".

Se destaca que en este caso la facultad posee matices en relación a los otros casos mencionados, por una parte, se refiere directamente al Ministerio, pero no aplica para toda la normativa de su competencia sino respecto de ciertas normas especialmente técnicas como son las normas de calidad ambiental, de emisión, planes de prevención y/o descontaminación, que son dictados por el propio MMA. Finalmente, la ley lo faculta para uniformar criterios de aplicación y aclarar sentido y alcance, por lo que se precisa aún más esta hipótesis de interpretación de normas.

Se hace presente que la misma Ley Nº 20.417, de 2010, que en definitiva es la que establece la nueva Institucionalidad Ambiental en Chile, al normar las atribuciones del Servicio de Evaluación Ambiental, también dispone una facultad de interpretación respecto de las Resoluciones de Calificación Ambiental ("RCA") en la letra g) del artículo 81, no obstante, esta competencia se deja fuera del análisis, por cuanto la interpretación de una RCA no es la interpretación de una disposición normativa general, sino la interpretación de una resolución vinculante únicamente para su titular y para un determinado proyecto.

## II. La interpretación administrativa y el sistema de fuentes del Derecho Administrativo

Las facultades revisadas anteriormente se manifiestan en la emisión de instrumentos infralegales e incluso infrareglamentarios que se materializan a su vez en circulares, resoluciones u oficios. Al corresponder a instrumentos que se

encuentran por debajo de la ley y el reglamento, no poseen una legitimación democrática directa, y por esta razón no pueden considerarse parte de las fuentes formales de Derecho (Constitución, leyes y tratados internacionales).

No obstante, el desarrollo normativo que por su vía se genera y el impacto que tienen en la práctica administrativa asemejan sus efectos a una verdadera fuente del Derecho. Ahora bien, su percepción como fuente, aun de forma indirecta, dependerá ante todo de la calidad, estándar de razonabilidad y trabajo argumentativo del acto en el que se materializan, pero también, buena parte de su valor dependerá de la reputación y validación que perciban los operadores jurídicos respecto del órgano del cual emanan.

También incide la aplicación del criterio interpretativo que vaya haciendo paulatinamente la propia Administración del Estado, puesto que un mismo criterio o decisión invocada en diversas oportunidades tendrá mayor validación que un criterio o decisión que haya sido escasamente aplicado, y así, de esta forma, se pueden ir analizando los riesgos de refutabilidad por parte de quien quiere invocar el criterio. Esto último no obsta a que en cualquier momento la Administración cambie su criterio, lo que en todo caso debiera hacerse bajo los mismos estándares de razonabilidad señalados, sobre todo considerando que la esfera patrimonial de terceros pudiera verse afectada de forma indirecta por este cambio.

Sobre este punto, se ha sostenido por parte de autores españoles de gran influencia en nuestro país, aun incluso asemejando estas interpretaciones a un rango reglamentario, que estas no son vinculantes en términos generales ni son una interpretación oficial de la ley, así "No es posible otorgar a los Reglamentos el valor de interpretación auténtica de las Leyes, por la sencilla razón de que la Administración no es el legislador. El juez no está pues, vinculado por la interpretación que de una Ley haga el Reglamento. Es importante retenerlo así frente a declaraciones tales como la que contiene el artículo 12 de la Ley General Tributaria de 17 de diciembre 2003 (LGT) ('La facultad de dictar disposiciones interpretativas o aclaraciones de las Leyes y demás disposiciones en materia tributaria corresponde de forma exclusiva al Ministro de Hacienda' (...)) Las normas interpretativas o aclaratorias que en base a esas autorizaciones legales, o sin ellas, puedan dictarse son simples normas reglamentarias y la interpretación que en ellas pueda darse a la Ley tiene, desde luego, todo el valor que corresponda a su rango normativo (Decreto, Orden ministerial), pero no el de constituir una interpretación auténtica de la Ley. Los Jueces y Tribunales no resultan vinculados por ellas sino en la medida en que estimen correcta la interpretación que contienen (...)"<sup>12</sup>. Desde esta perspectiva, el estándar argumentativo y de razonabilidad de la interpretación se torna esencial, desde que los jueces y tribunales incorporarán en sus decisiones los criterios desarrollados por la Administración, solo en la medida en que se formen una convicción respecto de ellos.

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ 2011, 104-105.

En definitiva, si bien no es posible sostener que estos actos constituyan fuentes formales de Derecho Administrativo, no se puede negar su importancia en la realidad práctica, donde son necesarias para el ejercicio de una determinada actividad, por corresponder a un aspecto técnico que la norma legal o reglamentaria no pudo indicar con el mayor desarrollo necesario en cuanto a su sentido y alcance. En esta línea, son un complemento muchas veces indispensable de la labor normativa, pero de una manera accesoria y nunca equivalente.

## 1. Materialización de la facultad de interpretación administrativa

### a) *Naturaleza de acto administrativo*

Como los actos administrativos tienen los más variados objetos en el ejercicio de la función pública, pero al mismo tiempo solo hay determinadas categorías formales de acto administrativo, se presenta el problema de encuadrar la manifestación de la facultad de interpretación de normas administrativas en lo que la ley define como acto administrativo.

Adicionalmente, contribuye a un panorama heterogéneo, el hecho que la interpretación se materialice en diversas formas (“dictámenes” para el caso de la CGR; “resoluciones” para el caso de las Superintendencias, “circulares u oficios” para el caso del SII y “circulares” para el caso de la DDU, como se verá más adelante).

El artículo 3 de la Ley N° 19.880, de 2003, en lo que interesa, dispone lo siguiente: “Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos. Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones (...) Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión. Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias”.

Por tanto, de esta definición legal de acto administrativo, quedan excluidas las circulares e instrucciones, lo que ha sido compartido por parte de la doctrina<sup>13</sup>. Se señala, además, que cuando el artículo 3 se refiere a “los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que reali-

<sup>13</sup> “Las circulares e instrucciones resultan de difícil encuadramiento en la definición de acto administrativo que hoy aporta la Ley N° 19.880 de Bases del Procedimiento Administrativo. Esta ley circunscribe la definición de acto administrativo a las “decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado” expresado mediante “la forma de decretos y resoluciones” y por extensión este concepto solo llega a comprender a “los dictámenes o declaraciones de juicio constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración (artículo 3° Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos)”. CAMACHO CEPEDA 2010, 180.

cen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias”, el legislador no se está refiriendo a la actividad de interpretación, pues esta es una actividad de mayor envergadura que una “declaración de juicio, constancia o conocimiento” y porque en muchos casos se pretenderán efectos más bien generales. En un sentido similar, la CGR ha indicado, a propósito de la facultad del Director del SII de interpretar administrativamente disposiciones tributarias, que ello corresponde a una potestad normativa y reguladora, no pudiéndose enmarcar el acto en que se materializa en el concepto de acto administrativo de la Ley N° 19.880<sup>14</sup>.

No obstante, se advierte que el tema es discutido, habiendo opiniones que sostienen que el acto emitido por cierto Jefe del Servicio en interpretación de disposiciones para lo que está habilitado, es un acto administrativo, por cuanto justamente es una declaración de juicio, constancia o conocimiento al que se le puede añadir una declaración de voluntad en el acto de interpretación. Para esta concepción, claro está, la consecuencia radica en los mecanismos de impugnación<sup>15</sup>, como se verá a continuación.

*b) Límites y controles de la facultad de interpretación administrativa*

Una consecuencia que se deriva de la falta de claridad y encuadre como acto administrativo de los actos interpretativos de la Administración, es que sus límites de aplicación, obligatoriedad y mecanismos de control y/o impugnación se tornan difusos.

Lo anterior no es de poca relevancia si se acepta lo sostenido por algunos autores, en cuanto a que, en ocasiones, el ejercicio de estas facultades podría implicar que la Administración las utilizase para mejorar su posición en una determinada relación jurídico-administrativa<sup>16</sup>.

Al respecto, si se sostiene que no son actos administrativos, los mecanismos de impugnación establecidos en la Ley N° 19.880, de 2003, no son aplicables, por lo que deberá esperarse la aplicación de otros tipos de controles o límites.

En este sentido, un tipo de control de carácter difuso es la publicidad de estos actos circulares, pero dependiendo del órgano esto variará, dependiendo de la mayor o menor exigencia que haya regulado el legislador. Como se verá, para el caso en estudio, la publicidad es un aspecto abarcado que asegura al menos la socialización de los criterios DDU.

Otro límite claro que deben observar estos actos y el ejercicio de esta facultad es el propio sistema de fuentes del derecho, no pudiendo nunca contradecir disposiciones legales o reglamentarias.

<sup>14</sup> Dictamen N° 39.353, de 2003.

<sup>15</sup> GUZMÁN BRITO 2014, 149.

<sup>16</sup> VERGARA BLANCO 2016.

Finalmente, como se verá, la Contraloría General de la República juega un rol importante dentro de los mecanismos de control del ejercicio de esta facultad, puesto que los criterios y decisiones de la DDU deben estar bajo sujeción de los criterios de la entidad de control, primando estos últimos.

### III. La facultad de dictar circulares interpretativas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

#### 1. La División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

La DDU es una unidad administrativa dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dependiente de la Subsecretaría respectiva, tal como lo indica el artículo 10 del Decreto Ley N° 1.305 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, destacando entre sus funciones otorgadas por la LGUC<sup>17</sup> la

<sup>17</sup> Por su parte, el Decreto Ley N° 1.305 de 1975, en el artículo 12, establece las siguientes funciones de la DDU: "a) Proponer la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de equipamiento comunitario, de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana en coordinación con los sectores socio-económicos; b) Elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministro directamente o a través del Comité de Planificación y Coordinación; c) Coordinar a nivel nacional y regional, los planes de desarrollo urbano, como asimismo, los de equipamiento comunitario, infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana; d) Informar al Ministro de Vivienda y Urbanismo lo relativo al cumplimiento de planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitano remitidos por las Secretarías Ministeriales, respecto de uso del suelo, límites urbanos, vialidad urbana, etc; e) Efectuar los estudios técnicos necesarios para elaborar la legislación relativa al proceso de subdivisión de la tierra urbana, su urbanización y utilización; f) Coordinar y supervigilar, a nivel nacional, los planes y normas de servicios urbanos de electricidad, gas y telecomunicaciones en lo que se relacionen con el uso del suelo para el desarrollo urbano; g) Realizar el estudio y proponer la dictación de las normas técnicas nacionales y regionales de infraestructura y de instalaciones domiciliarias de electricidad, gas, teléfonos, pavimentación de vías urbanas y evacuación de aguas lluvias a través de redes secundarias de sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias que empalmen con la red primaria de sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias, todo ello en concordancia con el respectivo plan maestro y con las normas que al respecto dicte el Ministerio de Obras Públicas. Asimismo, le corresponderá la proposición de normas de administración, explotación, conservación y mejoramiento de los servicios de alcantarillado de aguas lluvias, ya sean fiscales, municipales o particulares, así como realizar los estudios y proponer la dictación de las normas técnicas, de diseño, cálculo, construcción, estándares u otros aspectos sobre equipamiento comunitario; h) Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia; i) Revisar y proponer al Ministro para su aprobación por decreto supremo, los siguientes instrumentos de planificación urbana: a) Planes Reguladores Urbanos Comunales, sus Ordenanzas Locales, Planos Seccionales y sus modificaciones; b) Planos Reguladores Intercomunales y sus modificaciones; c) Límites Urbanos y sus modificaciones; j) Resolver en segunda instancia las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones adoptadas por los Directores de Obras Municipales en asuntos relativos a la construcción y urbanización, siempre que la apelación sea fundada; k) Autorizar a los Directores de Obras Municipales para postergar la concesión de permisos de construcción cuando está en estudio la modificación del Plan Regulador o su Ordenanza Local; l) Cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en sectores rurales, interviniendo en las operaciones que a continuación se indican, a través de autorizaciones previas: a) Subdivisiones rurales con fines ajenos a la agricultura; b) Subdivisiones rurales de terrenos fiscales con fines ajenos a la agricultura; c) Apertura de nuevos caminos o calles que desemboquen en caminos nacionales o regionales de las áreas intercomunales; d) Construcción en áreas rurales de nuevas poblaciones, industrias, o equipa-

de solicitar la instrucción de un sumario administrativo ante la CGR si toma conocimiento de que algún funcionario en ejercicio de sus funciones ha contravenido las disposiciones de la LGUC u Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones ("OGUC"), establecida en el Decreto N° 47, de 1992 (artículo 15 LGUC); mantener archivo de la memoria explicativa, planos y ordenanza correspondiente a un Instrumento de Planificación Territorial ("IPT") (artículo 28 septies LGUC); y la más importante, relativa a impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la LGUC y de la OGUC, lo que se materializa en circulares administrativas que deben estar a disposición de cualquier interesado (artículo 4 LGUC). Como se verá, dadas sus funciones e importancia práctica, la DDU es un actor de suma relevancia dentro de la institucionalidad urbanística.

## 2. Dictación de circulares interpretativas de las disposiciones urbanísticas

El artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 18 de diciembre de 2018, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones ("LGUC"), dispone lo siguiente:

"Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. Las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, solo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General".

---

miento; m) Emitir los informes favorables a las expropiaciones que se propongan conforme al inciso 2° del artículo 51° de la Ley N° 16.391. n) Informar técnicamente los planes, proyectos y programas correspondientes al sistema de financiamiento urbano compartido, que propongan los Servicios de Vivienda y Urbanización. ñ) Autorizar proyectos tipo y especificaciones técnicas de edificaciones que cuenten con la aprobación de los Servicios de Vivienda y Urbanización o las Municipalidades, conforme a los requisitos establecidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. o) Autorizar modificaciones de áreas de riesgo, previo estudio fundado suscrito por un profesional especialista, y previo informe favorable del Ministerio de Obras Públicas, o sus órganos dependientes, en caso que tales áreas hubieren sido establecidas por estudios de dichas entidades. En caso de obras a que se refiere el artículo 116 bis D) de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dicho informe deberá ser evacuado por la citada autoridad en un plazo máximo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del requerimiento respectivo. Transcurrido dicho plazo sin que hubiere pronunciamiento, se entenderá que no existen observaciones que formular. Las facultades de las letras h), i), j), k), l), m), ñ) y o), precedentes, deberán entenderse en concordancia con lo que se dispone en el artículo 24° de este cuerpo legal".

De esta forma, la LGUC –y no la ley que crea el MINVU, como en el caso del Ministerio de Medio Ambiente<sup>18</sup>– faculta al Ministerio, por medio de la DDU, a impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones urbanísticas, lo que no es sino una verdadera facultad de interpretación, ya que por medio de estas circulares se abordan, entre otras materias, delimitar el sentido y alcance de una determinada disposición.

Es importante diferenciar esta facultad ejercida por la DDU, de la facultad de las SEREMIS del MINVU de interpretar las disposiciones de los IPT, como sería el caso de un Plan Regulador Comunal o Intercomunal, la que se materializa en la emisión de un oficio, a solicitud específica, que se refiera a “aclaraciones de las normas establecidas por el respectivo IPT, de acuerdo a su ámbito de acción y que pueden implicar, por ejemplo, precisiones sobre disposiciones referidas a condiciones de edificación o urbanización, vialidad, límites de zonas, entre otras”<sup>19</sup>.

Sobre la relación de las facultades interpretativas de la DDU y de las SEREMI del MINVU, Alejandro Guzmán Brito plantea que la diferencia que señala el artículo 4 de la LGUC entre ambas es innecesaria puesto que las normas de los IPT que interpretan las SEREMI del MINVU, estarían comprendidas en las disposiciones legales y técnicas de urbanismo y construcción. No obstante, se precisa que el presente trabajo no realiza un análisis de la facultad de las SEREMI del MINVU en relación con los Instrumentos de Planificación Territorial.

Por otro lado, se advierte, que para el caso de la SEREMI del MINVU, el legislador utilizó el vocablo de “interpretar”, pero para el caso de la DDU utiliza la frase “impartir instrucciones”, lo que contribuye a la discusión de la naturaleza y alcances de esta última facultad. Pero, sin perjuicio de su redacción, lo cierto es que, como se verá por medio de ejemplos concretos, la facultad de la DDU es una verdadera interpretación administrativa, desde que determina el sentido y alcance de una disposición, fija sus límites y delimita los conceptos aplicables en la hipótesis normativa, y en este sentido “Cuando un órgano administrativo conoce de un asunto de su competencia, interpreta las normas y adopta una determinación, sigue las etapas propias que demanda el razonamiento jurídico y la labor que corresponde a todo operador del Derecho. En este proceso necesariamente la determinación del sentido objetivo de las normas constituye un proceso intelectual necesario e ineludible, que no es sino la interpretación de dichas normas”<sup>20</sup>.

Como dato histórico, la potestad de interpretación por medio de circulares de la DDU, está configurada con los alcances que hoy conocemos desde el año 1996, al respecto se ha señalado que “Hasta que la Ley N° 19.472 (D.O. 16.09.96) reemplazó el art. 4° de la LGUC, este asignaba a las Secretarías Regionales Ministeriales la función de “interpretar las normas técnicas de

<sup>18</sup> *Supra*.

<sup>19</sup> <http://interpretacionipt.minvu.cl/SitePages/Inicio.aspx>

<sup>20</sup> CORDERO QUINZACARA 2015.

esta legislación”, lo que podía dar lugar a tantos criterios como regiones del país. En tanto, el artículo 12, letra h), del D.L. N° 1.305 (D.O. 19.02.76) encargaba a la División de Desarrollo Urbano del MINVU “supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia”, sin dar valor especial a las circulares. El año 1996 se modificó el sistema de clasificación de las circulares de la DDU y se numeraron en una nueva serie, cuyo N° 1 es la circular del 28.03.96<sup>21</sup>.

Hoy en día la DDU emite dos tipos de circulares, las “Circulares DDU generales”, y las “Circulares DDU específicas”, cada una de las cuales posee su numeración propia:

a) Las “Circulares DDU generales”, con denominación “DDU” imparten instrucciones sobre el contenido y aplicación de una determinada disposición, en términos generales, y en ese sentido “abordan aspectos globales sobre la aplicación de la normativa legal y reglamentaria<sup>22</sup>”

b) Las “Circulares “DDU específicas”, con denominación “DDU ESPECÍFICAS”, imparten instrucciones con un carácter particular, en respuesta a un requerimiento vinculado con un caso determinado, por existir dudas sobre la aplicación de un determinado precepto. En este sentido, realiza un “análisis aclaratorio de la normativa, a partir de casos concretos presentados ante esta División de Desarrollo Urbano, en relación con la aplicación de alguna norma”. Por tanto, en el caso de las “Circulares DDU específicas” hay una incidencia solo en el supuesto de hecho puntual que se consultó. Confirma todo lo señalado el enunciado de estas circulares que usualmente incluye la frase “se ha dirigido a esta División [un arquitecto/abogado/particular] solicitándose se aclare si...”. No obstante, se advierte que, pese a su vinculación particular y no general, en la distribución del acto, van copiados diversos órganos de la Administración como la CGR, la respectiva SEREMI MINVU y la respectiva Dirección de Obras Municipales (“DOM”) asociada al proyecto.

Por otra parte, tanto las circulares generales como específicas se encuentran sistematizadas y a disposición del público general, tal como lo dispone el artículo 4 de la LGUC, en la página web del MINVU, lo que asegura al menos desde una perspectiva de socialización de contenidos, que los diferentes criterios o decisiones sean conocidos por los particulares y por los demás órganos de la Administración del Estado.

### 3. Implicancia práctica de la facultad de la División de Desarrollo Urbano

#### a) *Eficacia*

Como se ha indicado, las instrucciones sobre aplicación de las disposiciones urbanísticas se materializan en circulares, y estas, como instrumento jurídico,

<sup>21</sup> RAJEVIC MOSLER 2001.

<sup>22</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2009.

por regla general, “son normas que dictan los jefes de servicio en virtud de su potestad jerárquica o de mando, dentro del margen de discrecionalidad que le entrega el ordenamiento, para la buena marcha y funcionamiento de la entidad pública”<sup>23</sup>, y en ese sentido usualmente tendrán un efecto obligatorio no general.

Pero lo cierto es que en este caso nos encontramos frente a un vehículo jurídico que, teniendo una habilitación legal expresa para su dictación, tiene más afanes normativos y dogmáticos que de instrucción interna, por lo que al margen del análisis y discusión respecto de la naturaleza jurídica de las circulares administrativas, estos actos sí son observados en la práctica por todos los operadores jurídicos, toda vez que a través de ellos se fijan criterios técnicos y se precisan o ajustan en un sentido técnico las normas de la actividad urbanística. En otras palabras, muchas veces son necesarias e indispensables para la aplicación de la disposición normativa. Ahora, una cuestión distinta es sostener que la inobservancia del criterio sostenido en una circular origine consecuencias jurídicas desfavorables para los particulares o incida necesariamente en la eficacia de un acto administrativo dictado en relación con su aplicación.

Por tanto, la dificultad que se plantea es insertar estas circulares en el sistema normativo, aceptando *prima facie* que son parte del bloque normativo en materia urbanística. En este sentido, se ha sostenido que “La verdad es que la interpretación que realizan los órganos administrativos debiera limitarse a establecer el sentido y alcance de las leyes y reglamentos que rigen a un determinado sector, no pudiendo en dicho supuesto innovar en el ordenamiento jurídico estableciendo cargas que puedan agravar la situación jurídica de los particulares. Sin embargo, la amplitud de los términos utilizados por el legislador y el recurso a conceptos jurídicos indeterminados, entregan a estos organismos un amplio margen de decisión frente a un abanico más o menos amplio de posibles interpretaciones. En tal sentido, la decisión interpretativa a la cual llegan estas entidades en sus resoluciones, circulares o instrucciones contienen, sin lugar a dudas, el efecto y el carácter de auténticas normas<sup>24</sup>”.

Por otra parte, en consideración a la cantidad de municipios, y por consiguiente, la cantidad de Direcciones de Obras Municipales, y SEREMI MINVU de las diferentes regiones de nuestro país, desde una perspectiva funcional, las circulares DDU constituyen un instrumento que contribuye a la uniformidad de criterios.

Por tanto, sin ser imperioso encuadrarlas bajo una determinada denominación, lo cierto es su importancia en la realidad práctica es innegable, y es desde allí que se debiera darles valor y analizar sus alcances, más que detenerse en la nomenclatura que se le otorgue al acto por el cual se materializan.

---

<sup>23</sup> CORDERO QUINZACARA 2010.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

b) *Límites y controles de la facultad de la División de Desarrollo Urbano*

i. Límites de ejercicio

Primeramente, y como se ha dejado entrever, esta facultad no puede reprocharse en su fuente, desde un sentido competencial, puesto que el legislador fue claro al establecer el artículo 4 de la LGUC. En este sentido, “la pregunta sensata no es si los organismos administrativos pueden o no disponer de atribuciones de este tipo [refiriéndose a las potestades normativas en general], pues el legislador las suele entregar con habitualidad y bajo una gran cantidad de “denominaciones”. La pregunta realmente relevante es cuál es el estándar para que tales atribuciones se puedan ejercer”<sup>25</sup>.

Como ya se mencionó, el límite más claro de estas facultades es que al ser actos infralegales y reglamentarios, de carácter específico, deben estar en plena coherencia y armonía con la Constitución, Leyes y Reglamentos, y en este sentido, respetar al Sistema de Fuentes formales en Derecho Administrativo, por cuanto, como se señaló, no puede reconocérseles sino como una fuente indirecta y accesoría.

Así, un estándar de aplicación o ejercicio, que es concordante con la distribución de competencias establecidas en la Constitución y la legitimación democrática, es que la DDU procure ejercer sus competencias respecto de una disposición contenida en la OGUC –rango reglamentario– que a su vez vino a regular de forma más precisa un aspecto ya tratado en la LGUC –rango legal– y previsto por el legislador dotado de legitimidad democrática. En este sentido, no se justifica que innove en contenido o fije en la práctica nuevas disposiciones, puesto que esto excedería lo que el legislador le ha habilitado para hacer.

El problema, es que al tratarse de instrucciones o criterios, que en definitiva vienen a desarrollar técnica y dogmáticamente el contenido de una determinada disposición, su flexibilidad, si bien podría reportar beneficios desde el punto de vista del dinamismo de la disciplina técnica específica, implica en la práctica que puede quedar sin efecto con la mera dictación de otra circular que contenga un criterio diverso u opuesto, no mediando una discusión de orden legislativo que permita vislumbrar este cambio de criterio. Lo anterior atenta contra la seguridad jurídica no solo de los particulares, sino de todos los actores que intervienen en el sistema jurídico-urbanístico.

ii. Sujeción a la Contraloría General de la República

Ahora, un límite bastante claro en la práctica es la participación de Contraloría General de la República en el ejercicio de las facultades de la DDU y la sujeción que esta última debe observar a los dictámenes de dicha entidad de control. Este mecanismo de control se manifiesta a su vez, como la vía de impugnación por cuanto ocurrirá en el evento que un particular acuda a Con-

<sup>25</sup> CORDERO VEGA 2015, 162.

traloría a efectos de reclamar la interpretación efectuada por la DDU en una determinada circular, en un asunto que le afecte.

Primeramente, se debe señalar que la CGR ha validado la facultad de la DDU, como una facultad de interpretación de las disposiciones urbanísticas, en los siguientes términos de un dictamen del año 2004 no reconsiderado ni alterado al día de hoy, “en la situación en análisis, las instrucciones importan reglas con predominio de normas técnicas o explicativas para el cumplimiento de un servicio administrativo, según su acepción natural, y que en este caso se imparten para “aplicar” la Ley y la Ordenanza nombradas (...) En estas condiciones, si el legislador ha radicado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, la facultad de impartir instrucciones para la aplicación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de su Ordenanza General, no debe desconocerse que dicha atribución comprende la de interpretar la indicada preceptiva, dado que en derecho, si se faculta para impartir instrucciones destinadas a aplicar sobre determinados preceptos, ello importa previamente determinar el alcance o sentido de ellos. (Aplica dictámenes N°s 5.888, de 1999 y 39.735, de 2000)”<sup>26</sup>. En los mismos términos se pronuncia en el año 2016; indicando que “Sobre la materia, y teniendo en cuenta el parecer recabado de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, es del caso precisar que la potestad que el artículo 4° de la LGUC confiere a la División de Desarrollo Urbano para impartir instrucciones como la de la especie, dice relación con el ejercicio de una atribución interpretativa”<sup>27</sup>.

Ahora bien, como se sabe, un particular o un servicio pueden recurrir a la CGR para obtener un pronunciamiento sustancial, respecto del alcance o aplicación de una determinada norma, por la vía de la revisión de legalidad de los actos de los órganos de la Administración. Por tanto, podría darse un caso de conflicto de los criterios que establezca una circular DDU y un dictamen de CGR, ante lo cual debe estarse a lo dictaminado por Contraloría, por cuanto, si esta entidad de control puede pronunciarse respecto de los límites del ejercicio de la facultad de interpretación de la DDU en un caso concreto respecto de la aplicación de una norma concreta<sup>28</sup>, con toda razón puede sostenerse que es su razonamiento el que primaría al respecto. En este sentido, en un caso de conflicto de criterios, previa instancia de un particular ante Contraloría, pueden darse dos caminos, primero que la Contraloría instruya “ajustar” la interpretación, lo que se materializará en una nueva circular DDU, o que la entidad de control instruya a la Subsecretaría del MINVU para subsanar el acto interpretativo, atendidos los reparos argumentativos que la misma Contraloría le realice. Se advierte que de los casos revisados, que se verán más adelante, no se visualiza que ante un pronunciamiento de Contraloría quede *ipso facto* modificada o derogada una circular DDU, sino que se

<sup>26</sup> Dictamen N° 18.447, de 2004.

<sup>27</sup> Dictamen N° 63.910, de 2016.

<sup>28</sup> *Infra*.

requiere que esta misma, en cumplimiento de lo que se le instruye, realice una acción como la emisión de una nueva circular que modifica o ajusta su pronunciamiento, o incorpore un estampado que dé cuenta que su decisión y argumentación se encuentran derogadas, para luego dictar una nueva circular donde expresa que deja sin efecto la anterior.

Finalmente, la sujeción de la facultad de la DDU a la CGR se torna más patente, desde que hay circulares DDU que se han dictado con el único objetivo de dar a conocer un dictamen y un criterio de la CGR, como es el caso de la Circular DDU N° 76, de 17 de abril de 2001, sobre Asesores Urbanistas, Directores de Obra Municipales, Conjuntos Armónicos, Ley Orgánica de Municipalidades, en relación con el artículo 10 letra b) de la LGUC, que dispone en su texto, lo siguiente: "esta Jefatura ha estimado conveniente dar a conocer el dictamen de la Contraloría General de la República, sobre las atribuciones del Asesor Urbanista y Director de Obras del Municipio, respecto de otorgar autorización previa a los "Conjuntos Armónicos" para su aprobación por lo anterior, se transcribe a continuación el Dictamen N° 10347 de 21 Marzo 2001 de la Contraloría General de la República (...)".

#### IV. Análisis concreto del ejercicio de la facultad de la División de Desarrollo Urbano

A continuación, se enuncian algunos casos concretos en los cuales ha quedado de manifiesto la importancia y el impacto en la aplicación práctica de las disposiciones urbanísticas, de las facultades de interpretación de la DDU. Los casos escogidos buscan evidenciar lo anterior, no realizando un análisis pormenorizado de cada una de las materias en ellos discutidas, teniendo en cuenta que al día de hoy las circulares generales DDU llegan al número 413 y en el caso de las específicas al número 210 aproximadamente, según la información disponible en la página web del MINVU. Así, se revisan casos en los cuales se evidencia que las circulares de la DDU pueden ir más allá de una interpretación que aclare el verdadero sentido y alcance de ciertas disposiciones urbanísticas, constituyendo, en cambio, un desarrollo dogmático y normativo de ciertos conceptos, lo que ha sido advertido por la CGR. En otros casos, se tratará de un desarrollo dogmático que no encuentra sustento normativo o legal, por lo que también se aparta del verdadero sentido y alcance de la disposición urbanística.

##### 1. Circular DDU N° 279 sobre vigencia de declaratorias de utilidad pública

La Circular DDU N° 279, de 18 de diciembre de 2014, trata las declaratorias de utilidad pública, en relación al artículo 59 de la LGUC, y el artículo transitorio de la Ley N° 20.791, de 2014, en cuanto "revive" estas declaratorias en ciertos terrenos que habían caducado, reconociendo, no obstante, en su artículo transitorio la vigencia de ciertos permisos otorgados válidamente.

Esta circular ha sido objeto de críticas y análisis de diversos sectores por la temática que trata, de la que se deriva una limitación en el derecho de

propiedad, pero para efectos del presente trabajo, se destaca que en esta circular se realiza una verdadera interpretación de un concepto indeterminado presente en las disposiciones urbanísticas.

En efecto, el artículo 59 de la LGUC, dispone que se declaran de utilidad pública, “todos los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales destinados a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, en las áreas urbanas, así como los situados en el área rural que los planes reguladores intercomunales destinen a vialidades”.

Pues bien, la indicada circular DDU N° 279, determina desde una perspectiva de gran alcance el concepto de “circulaciones”, el que no estaba definido propiamente ni en la LGUC ni en la OGUC, pese a su utilización en distintas disposiciones. Para definirlo, señala que “el vocablo circulaciones es un concepto genérico, aplicable a cualquiera de las categorías viales (tipos de vías) actualmente contenidas por la normativa de urbanismo y construcciones. En consecuencia, las declaratorias contenidas el artículo 59 de la LGUC como en el artículo transitorio, son aplicables a cualquiera de las vías de la red vial prescritas en los artículos 2.3.2 y 2.3.3 de la OGUC: expresas, troncales, colectoras, de servicio, locales o pasajes”. De esta manera, amplía el concepto de circulaciones haciendo aplicable el artículo 59 y por ende restringiendo el derecho de propiedad de ciertos titulares de permisos, a una mayor cantidad de hipótesis, toda vez que se debe recordar que para que opere una expropiación, debe existir previamente una declaratoria de utilidad pública. De ahí su impacto e importancia en la práctica.

Posteriormente, y en otro orden de ideas, en el año 2016, la CGR por medio del Dictamen N° 92.512, ordenó ajustar la mencionada circular, en cuanto señalaba que las “solicitudes” de permisos “ingresadas” a las Direcciones de Obras Municipales con anterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791, de 2014, debían ser evaluadas y tramitadas conforme las normas vigentes a la fecha de su ingreso, en circunstancias que debía entenderse conforme las disposiciones vigentes y otros pronunciamientos de la CGR que la excepción aplicaba solo para los permisos “otorgados”. La CGR, por tanto, indica que “la mencionada subsecretaría deberá arbitrar las providencias pertinentes, destinadas a ajustar el criterio contenido en la precitada DDU 279 (...)”, cuestión que se hizo finalmente en la Circular DDU N° 396, de 17 de enero de 2018.

## 2. Circular DDU N° 400 sobre áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural en un Plan Regulador Comunal

Esta circular de 12 de febrero de 2018, trata la declaración de áreas de protección de recursos de valor patrimonial específicamente cultural, en los Planes Reguladores Comunales (“PRC”) referidos a Zonas y a Inmuebles de Conservación Histórica, y Monumentos Nacionales, en relación con la aplicación del inciso segundo artículo 60 de la LGUC. El principal aspecto destacable de

esta circular es uno de carácter cuantitativo, por cuanto tiene una extensión de 42 páginas, en las que se realiza un verdadero desarrollo dogmático en relación a la materia de análisis, lo que excede un trabajo de impartir instrucciones constituyendo una verdadera interpretación administrativa. Además, en su parte inicial, la circular contiene un capítulo que justifica la elaboración de dicha interpretación, destacándose entre estas razones, la siguiente, "El requerimiento surge en el contexto del aumento de la demanda ciudadana por elaboración de Estudios o actualización de Planes Reguladores Comunales, que aborden declaración y reglamentación del patrimonio local (ICH-ZCH) y reconocimiento del patrimonio nacional (MN). Dicha situación ha permitido detectar consideraciones necesarias de corregir, información o metodología importante de ampliar, como asimismo, procesos necesarios de complementar o precisar". Finalmente, la circular trata los temas del procedimiento para estas declaraciones, así como su reglamentación en los PRC; definición de características arquitectónicas; y el marco legal y reglamentario de la LGUC y OGUC.

### 3. Circular DDU N° 271 sobre rectificación y modificación de deslindes

Esta circular de 23 de julio de 2014, trataba el alcance del artículo 67 de la LGUC que regula la modificación de deslindes que se efectúa ante la respectiva DOM, pero debido a que no se regula en la normativa un procedimiento específico, la mencionada circular trató de establecer un procedimiento junto con exigir requisitos no previstos en la ley para la aprobación de la rectificación o modificación de los deslindes, por medio de solicitar adjuntar cierta documentación, al tiempo que señalaba hipótesis no previstas en el artículo 67 en los cuales se requeriría a instancias de la Administración la rectificación de deslindes.

Al respecto, la CGR indicó en su Dictamen N° 87.449, de 4 de noviembre de 2015, que "considerando que el artículo 2° de la LGUC dispone que las normas reglamentarias de aquel cuerpo legal tienen que ser reguladas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, es menester expresar que con la mencionada DDU N° 271 la referida División de Desarrollo Urbano excedió las facultades de interpretación que le son propias en virtud de lo consignado en el artículo 4° de la LGUC, al sugerir requisitos para la procedencia de la rectificación y modificación de deslindes, por lo que ha de corregirse dicha situación, dentro del término otorgado anteriormente".

Cabe mencionar que la indicada circular fue ajustada según lo instruido por el órgano de control, por medio de la Circular DDU N° 553, de 9 de diciembre de 2015, lo que se visualiza en un estampado en la misma que indica "versión modificada".

### 4. Circular DDU N° 289 sobre aplicación del artículo 63 de la OGUC

Esta circular de 28 de julio de 2015 interpreta que el beneficio de incremento del coeficiente de constructibilidad en aquellos casos en que se pretenda

subdividir y fusionar un predio aplica únicamente en los casos en que se realiza una sola fusión, y no en el caso de otras obras materiales como subdivisión y luego fusión, o bien, una subdivisión y fusión simultánea, por estimar que estas últimas situaciones no tendrían como resultado alterar la forma y fisonomía del terreno, sino que más bien la mantenían.

Al respecto, la CGR objeta el estándar argumentativo de la circular, en cuanto interpretación, señalando en el Dictamen N° 1.780, de 8 de enero de 2016, lo siguiente “la singularizada subsecretaría sustenta la legalidad de la circular en comentario sobre la base de entender una serie de situaciones de hecho que podrían darse en la aplicación del nombrado artículo 63, como hipótesis configurativas de actos jurídicos simulados o de abuso del derecho, lo que si bien puede constituir un antecedente, por sí solo no se condice con la necesaria fundamentación que debe anteceder al desarrollo de la antedicha atribución interpretativa (...)En ese contexto, esta sede de control debe concluir que lo expresado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el N° 4 de su DDU 289 resulta objetable, en tanto, por una parte, no se vislumbran en dicho instrumento ni en el parecer recabado del ministerio del ramo las herramientas de hermenéutica legal que sostengan lo señalado en ese numeral, y por otra, no consigna en este parámetros o elementos de referencia que siendo jurídicamente admisibles para la interpretación del sentido de la norma, permitan su correcta aplicación”. Finalmente, Contraloría le indica que “procede que esa subsecretaría adopte las medidas destinadas a subsanar la situación producida”.

En el mismo sentido, se pronuncia el Dictamen N° 6.910, de 29 de agosto de 2016, que junto con referirse al ya referenciado Dictamen N° 1.780, y atendida la misma problemática consultada (esta vez habiéndose consultado respecto de circular DDU N° 308, de 24 de marzo de 2016) indica que “esta Contraloría General cumple con señalar que lo expresado en la citada DDU 308 resulta objetable, en tanto no aparece en la misma sustento jurídico suficiente para sostener que el propósito del artículo 63 de la LGUC sea el que ahí se manifiesta y en razón de ello necesariamente se excluyan de su aplicación los supuestos que en esta se detallan. En ese orden de ideas cabe agregar que no se aprecian parámetros o elementos objetivos que permitan justificar la distinción que en el citado N° 4 contiene la circular que se objeta, puesto que para aplicar la norma de que se trata debería recurrirse a un análisis de la intencionalidad del titular que la invoca que no se desprende del precepto en comentario, el que, por lo demás, en la hipótesis de su letra a), se presume por la sola circunstancia de ser el mismo propietario del terreno, en tanto que en la de su letra b), queda entregado a la acreditación de que quien pretende acogerse a tal disposición ha realizado la operación con el único propósito de beneficiarse del mencionado incremento”.

Se señala que tanto la circular DDU 289, como la 308, se encuentran derogadas, lo que se visualiza por medio de un estampado en las mismas. En el caso de la Circular N° 308, la circular DDU N° 320, de 2 de noviembre

de 2016, expresamente indica que por medio de esta nueva circular la deja sin efecto.

5. Circular DDU N° 313, sobre edificación continua y altura máxima en Estación Central

Esta circular, de fecha 16 de mayo de 2016, interpreta el alcance del artículo 1.1.2 de la OGUC que trata la edificación continua, la que corresponde a “la emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y *cumpliendo con la altura que establece el IPT*”. Luego, se refiere al artículo 2.1.6 de la misma Ordenanza que dispone que cuando el IPT respectivo no establezca disposiciones en relación con los sistemas de agrupamiento de las construcciones, estas serán de libre determinación, lo que aplicaría a aquellas características no definidas en el Plan Regulador Comunal (ejemplo, profundidad de la edificación continua). Sin embargo, este criterio no es aplicable a la altura de la edificación, por cuanto ella es *una de las características que debe cumplir* la edificación continua, debiendo entenderse que si el respectivo IPT no contempla altura máxima aplicable en estos casos, la norma urbanística está incompleta. En consecuencia, en dicho caso “no es posible aplicar en una edificación un sistema de agrupamiento con edificación continua –y por lo mismo tampoco susceptible de ser aprobada por parte del Director de Obras Municipales–, en tanto no se perfeccione dicha norma en el instrumento de planificación territorial respectivo conforme a su definición”.

La consecuencia práctica de esto es que no es posible aplicar el sistema de agrupamiento de edificación continua, que puede llegar a implicar que en una fachada se unan al menos dos torres de hasta 38 pisos, sin contar con una norma urbanística de altura máxima, como ocurrió en el caso de la comuna de Estación Central que no contaba con un Plan Regulador Comunal, ni tampoco en esta materia el Plan Regulador Metropolitano de Santiago se pronunciaba. Por tanto, los permisos de edificación otorgados en Estación Central, correspondientes a este concepto, no se ajustan a derecho.

Cabe mencionar que este criterio es compartido y validado por Contraloría, por medio de diversos dictámenes. Así, primeramente el Dictamen N° 43.367, de 11 de diciembre de 2017, indica que no procede objetar la interpretación efectuada por la DDU en la circular N° 313, por cuanto “del tenor literal del citado artículo 1.1.2. de la OGUC, se aprecia que para aplicar el apuntado sistema de agrupamiento “Edificación continua” deben reunirse todos los elementos que considera la indicada definición, la cual, como uno de esos requisitos, consigna la frase “y con la altura que establece el instrumento de planificación”, es decir, se exige que necesariamente debe existir una norma urbanística vigente de altura máxima”. Luego, el Dictamen N° 44.959, de 28 de diciembre de 2017, establece que “si una determinada zona no se encuentra regida por una norma urbanística de altura máxima –como ocurre con las áreas en análisis–, en ella no es posible aplicar el siste-

ma de agrupamiento de edificación continua, toda vez que, por definición, este sistema de agrupamiento, requiere de aquélla, ante lo que se dictamina que “en la medida de que los permisos de edificación y modificaciones de que se trata, correspondan al sistema de agrupamiento continuo, los cuales no sería factible autorizar en razón de la falta de regulación de altura en el atingente IPT, procede que esa entidad edilicia arbitre las medidas que resulten del caso”. Finalmente, el Dictamen N° 27.918, de 12 de noviembre de 2018, refiriéndose a un conjunto de permisos que según la Municipalidad de Estación Central fueron otorgados antes de la circular DDU, indica que el criterio de la circular DDU N° 313 no es un cambio normativo, sino que es ejercicio de la atribución de interpretación de la DDU, y que por tanto, “tratóndose en la especie de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la mencionada DDU, y respecto de edificaciones que contemplaron el sistema de agrupamiento continuo, cabe concluir que estos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable (...) Siendo ello así, esa corporación tendrá que dar cuenta de lo anotado precedentemente a la Coordinación Nacional de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de la División de Auditoría de este Órgano Fiscalizador, en el plazo de 15 días contado desde la recepción de este oficio”.

## Conclusiones

Dada la baja densidad normativa en Derecho Administrativo, las figuras infralegales adquieren un rol importante en el bloque normativo aplicable. Lo anterior se debe a que en general la actividad que desarrolla la Administración Pública es compleja y técnica, debido buena parte a la diversidad de materias en las que la relación jurídico-administrativa puede recaer, lo que explica que en ciertos campos altamente especializados, una ley general o un reglamento no puedan regular y ordenar todos los supuestos, o bien que, regulando la mayor cantidad de hipótesis de hecho, sea imposible no recurrir a conceptos jurídicos indeterminados.

En este sentido, en materia de urbanismo y construcción, lo que se da en la práctica es que el tecnicismo de la disciplina hace necesaria la precisión o explicación de la hipótesis normativas, o de alguno de los conceptos contenidos en la disposición que la LGUC y/o OGUC tratan, de manera de poder aplicar la disposición a un caso determinado, tanto para beneficio del particular que pretende realizar una actividad económica, como para la Administración que debe otorgar permisos y aprobar solicitudes en conformidad con la Ley y, en definitiva, aplicar las disposiciones en diversos contextos.

En este sentido, sin perjuicio de la existencia de controles y sujeciones que funcionan, la interpretación que realiza la DDU tiene una implicancia práctica de suma relevancia, que muchas veces se invisibiliza, lo que se expresa concretamente en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para proyectos u obras concretas. Por tanto, se sostiene que la facultad de dictación de instrucciones sobre la aplicación de disposiciones urbanísticas de

la DDU, que es una facultad de interpretación normativa en la práctica, no puede entenderse como una facultad de interpretación general, sino como una facultad para interpretar una disposición de alto contenido técnico, en cuanto a su implementación concreta. Además, debe ejercerse bajo estándares de razonabilidad y calidad argumentativa, toda vez que el valor de las circulares DDU se dará en la medida de su utilidad práctica, pero también de en la medida de su ajuste y coherencia con el sistema de fuentes formales del Derecho Administrativo, reconociéndolas como un elemento complementario dentro de las disposiciones urbanísticas.

Ahora bien, lo cierto es que el ejercicio de esta facultad puede afectar de forma indirecta derechos de terceros, por ejemplo, ante el cambio de un criterio sin que se contemplen mecanismos o procesos reglados de revisión, lo que puede contribuir a un panorama de inestabilidad para desarrolladores de proyectos en este caso concreto, e incerteza jurídica para los operadores del sistema, por lo que es importante observar los controles y límites que le aplican, tales como la publicidad de sus criterios y la sujeción al control de la Contraloría General de la República.

### Abreviaturas

CGR: Contraloría General de la República.  
 DDU: División de Desarrollo Urbano.  
 DOM: Dirección de Obras Municipales.  
 IPT: Instrumento de Planificación Territorial.  
 LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones.  
 MMA: Ministerio de Medio Ambiente.  
 MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.  
 OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.  
 PRC: Plan Regulador Comunal.  
 IPT: Instrumento de Planificación Territorial.  
 PRC: Plan Regulador Comunal.  
 RCA: Resolución de Calificación Ambiental.  
 SEC: Superintendencia de Electricidad y Combustibles.  
 SEREMI: Secretaría General Ministerial.  
 SII: Servicio de Impuestos Internos  
 SISS: Superintendencia de Servicios Sanitarios.

### Bibliografía citada

- CAMACHO CEPEDA, Gladys (2010). *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad sustancial de la Administración del Estado*. Santiago: AbeledoPerrot. LegalPublishing. Primera Edición T IV, 482.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2010). Las normas administrativas y el sistema de fuentes. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 17, N° 1, 21-50.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2015). Naturaleza, contenido y principios del Derecho Urbanístico Chileno. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Vol. 22 N° 2, 93-138.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thompson Reuters. LegalPublishing, 786.
- CORDERO VEGA, Luis & GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2012). Elementos para la discusión sobre Agencias Independientes en Chile. El caso de las Superintendencias. *Anuario de*

*Derecho Público Universidad Diego Portales*, Ediciones Universidad Diego Portales. N° 1, 415 y ss.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (2011). *Curso de Derecho Administrativo I*. Santiago: Civitas. Thompson Reuters. Editorial Aranzandi S.A., Decimoquinta Edición T II, 872.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro (2014). *La interpretación administrativa en el Derecho Chileno*. Santiago: Editorial Thompson Reuters, Primera Edición, 244.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2009). Manual de Instructivos vigentes sobre la aplicación de la normativa de urbanismo y construcciones. Disponible en: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070213091658.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070213091658.aspx) [fecha de consulta: 29 septiembre 2018].
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2019). Interpretación Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en: <http://interpretacionipt.minvu.cl> [fecha de consulta: 12 de abril de 2019].
- RAJEVIC MOSLER, Enrique (2001). La planificación urbana en Chile. *Revista de Derecho Consejo de Defensa del Estado*, Año 1, N° 3, 81-100.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2016). El fenómeno de la «interpretación administrativa» de las Leyes, Disponible en: <http://vergaraycia.cl/el-fenomeno-de-la-interpretacion-administrativa-de-las-leyes-2/> [fecha de consulta: 28 septiembre 2018].

## Normativa citada

- Constitución Política de la República.
- Ley N° 10.336, de Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. Diario Oficial, 29 mayo 1952.
- Decreto Ley N° 1305, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial, 19 febrero 1976.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial, 13 abril 1976.
- Decreto Ley N° 2554, del Ministerio de Hacienda, que dispone que corresponderá al Jefe Superior del Servicio de Aduanas interpretar administrativamente las disposiciones legales y reglamentarias que indica; faculta al Presidente de la República para reorganizar dicho servicio y reencasillar a su personal. Diario Oficial, 10 marzo 1979.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 7, del Ministerio de Hacienda, que fija Texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos y adecúa disposiciones legales que señala. Diario Oficial, 15 octubre 1980.
- Ley N° 18.410, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Diario Oficial. 22 mayo 1985.
- Ley N° 18.902, crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Diario Oficial, 27 enero 1990.
- Decreto N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevos texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial, 5 junio 1992.
- Ley N° 16.395, Fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, Diario Oficial, 28 enero 1996.
- Ley N° 19.472, modifica el DFL N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo normas relativas a la calidad de la construcción. Diario Oficial, 16 septiembre 1996.
- Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 29 mayo 2003.
- Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial, 26 enero 2010.
- Ley N° 20.529, establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Diario Oficial, 27 agosto 2011.

Ley N° 20.791, modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en Materia de Afectaciones de Utilidad Pública de los Planes Reguladores. Diario Oficial, 24 octubre 2014.

Ley N° 21.100, crea la Comisión para el Mercado Financiero. Diario Oficial, 23 febrero 2017.

### **Jurisprudencia citada**

Dictamen N° 39.353, (2003), Contraloría General de la República, 10 de septiembre de 2003.

Dictamen N° 18.447 (2004), Contraloría General de la República, 14 de abril de 2004.

Dictamen N° 40.452 (2006), Contraloría General de la República, 29 de agosto de 2006.

Dictamen N° 82.297 (2014), Contraloría General de la República, 23 de octubre de 2014.

Dictamen N° 51.894 (2016), Contraloría General de la República, 13 de julio de 2016.

Dictamen N° 63.910 (2016), Contraloría General de la República, 29 de agosto de 2016.

Dictamen N° 1.780 (2016), Contraloría General de la República, de 8 de enero de 2016.

Dictamen N° 43.367 (2017), Contraloría General de la República, 11 de diciembre de 2017.

Dictamen N° 44.959 (2017), Contraloría General de la República, 28 de diciembre de 2017.

Dictamen N° 27.918 (2018), Contraloría General de la República, 12 de noviembre de 2018

