

## RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

### PROTECTION REGIME OF URBAN LEGALITY

Rosa Fernanda Gómez\*

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto determinar que, aun cuando en el ordenamiento jurídico nacional no existe una regulación ordenada y coherente de la denominada “disciplina urbanística” esto es, –reglas que buscan prevenir y castigar el incumplimiento de las normas urbanísticas–, se advierte que la LGUC contempla técnicas de protección de la ordenación urbanística integrada por mecanismos de prevención, de restablecimiento de legalidad y sanciones. Estas tienen como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística y reprimir las conductas que alteren el orden y perpetúan la indisciplina. Ahora bien, se trata de una regulación que presenta deficiencias regulatorias y que se caracteriza por su carácter fragmentario, parcial e insuficiente.

**Palabras clave:** disciplina, prevención, restablecimiento, sanciones.

**ABSTRACT:** In the Chilean legal system there is no organized and coherent regulation of what is known as “urban planning discipline”, namely, rules that enforce urban planning. This article seeks to ascertain the mechanisms that citizens and public bodies can wield in order to protect urban planning. These consist of preventive measures, legal reestablishment methods and sanctions. All of these pursue compliance with urban planning regulations and the repression of behavior that disturbs order and perpetuates indiscipline. However, this regulation is characterized by its deficiencies: fragmentation, partiality, and its inefficacy in fulfilling its objectives.

**Keywords:** discipline, prevention, reestablishment, sanctions.

---

\* Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de los Andes, Chile. Correo electrónico: rgomez@uandes.cl. Dirección postal: Av. Mons. Álvaro del Portillo 12.455, Las Condes, Santiago, Chile.  0009-0005-4838-6306. Esta investigación cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11230414 “Análisis dogmático de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística en Chile en: revisión y sistematización de las medidas de prevención, restablecimiento de la legalidad y sanción”.

## I. INTRODUCCIÓN: LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA EN CHILE<sup>1</sup>

El derecho urbanístico comprende las disposiciones que tienen incidencia urbanística y que dan lugar a la existencia de una disciplina específica, con instituciones propias, cuyo objetivo es obtener un orden racional del espacio (existente y nuevo) y de la ciudad en general además de lograr la protección de la población a través de un conjunto de medidas sanitarias y de habitabilidad<sup>2</sup>.

En la actualidad se puede sostener la autonomía del derecho urbanístico<sup>3</sup> como una rama del Derecho público y, dentro de este, del Derecho Administrativo<sup>4</sup>, dando lugar a un sistema con un marco normativo y principios propios<sup>5</sup>.

Sin embargo, se aprecia la existencia de ámbitos que carecen de un desarrollo científico profuso y respecto de los cuales se advierte una regulación fragmentada, parcial y, en muchos casos, insuficiente, como acontece en materia de protección de la legalidad urbanística, cuyo análisis dogmático será objeto de este trabajo.

El derecho urbanístico como rama autónoma –provista de reglas, principios y normas propias– debe contar con mecanismos específicos de reacción frente a la transgresión de sus disposiciones mediante los cuales se asegure la permanente observancia de su marco normativo, resguardando la coherente organización, usos y aprovechamientos del territorio, la correcta ejecución de los actos de utilización del suelo y de las edificaciones, construcciones e instalaciones, así como también de las actividades en ellas desarrolladas. En otros términos, debe contar con instrumentos suficientes e idóneos para hacer frente a la transgresión de la ordenación urbanística<sup>6</sup>.

La tendencia del propietario es obtener el máximo rendimiento del inmueble<sup>7</sup>, lo cual puede dar lugar a un desarrollo urbanístico desordenado y anárquico

<sup>1</sup> Abreviaturas: Constitución Política de la República (CPR); Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC); Ley N° 19.880 (LBPA); Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); Instrumentos de Planificación Territorial (IPT); Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU); División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DDU); el Director de Obras (el DOM); la Dirección de Obras (la DOM); Plan Regulador Comunal (PRC); resolución de calificación ambiental favorable (RCA).

<sup>2</sup> CORDERO (2020) p. 206.

<sup>3</sup> GÓMEZ (2022) pp. 159 y ss. Aunque algunos autores criticaron la autonomía de la disciplina haciendo referencia a su paulatino, pero insuficiente desarrollo, en RAJEVIC (2000) p. 530 y RAJEVIC (2010), pp. 63 y ss.

<sup>4</sup> CORDERO (2021) pp. 34 y ss.

<sup>5</sup> CORDERO (2020) p. 218.

<sup>6</sup> PAREJO (2012) p. 13.

<sup>7</sup> Fenómeno que la doctrina italiana denomina abuso de la edificación, ANGIOLINI Y OTROS (1999) pp. 469 y ss. En nuestro ordenamiento jurídico el tema sobre el abuso del derecho de propiedad ha quedado entregado a la regulación contenida principalmente en el Código Civil –ALDUNATE (2009) p. 340–. Sin embargo ha sido reconocido en materia de derecho urbanístico, véase Contraloría General de la República, 08/01/2016 y 29/08/2016. Con todo, se debe tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de máximo rendimiento del inmueble se puede asimilar al de

(construcciones sin permiso o licencia, loteos irregulares, afectación de áreas bajo protección oficial, etc.)<sup>8</sup>. Así, la regulación urbanística da cuenta de un conflicto o tensión permanente entre los intereses privados (máxima libertad, aprovechamiento y disposición de la propiedad)<sup>9</sup> y los públicos (que buscan que el ejercicio del derecho de propiedad sea compatible con los intereses generales y, en concreto, acorde con la función social de la propiedad)<sup>10</sup>.

Si bien la regulación urbanística y los instrumentos de planificación territorial buscan frenar esta y otras tendencias<sup>11</sup>, es necesario que la autoridad encargada de velar por la ordenación urbana intervenga oportuna y eficazmente con medios para obligar al cumplimiento de la normativa urbana<sup>12</sup>. A este respecto, se debe tener presente que la Constitución permite que mediante una norma de rango legal se puedan establecer las limitaciones y obligaciones al derecho de propiedad, los cuales derivan de su función social. En concreto, la norma fundamental dispone de un listado taxativo de sus manifestaciones: cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental<sup>13</sup>. De ello, se deriva que el derecho de propiedad como todo derecho fundamental es limitado, por lo que su dueño debe respetar la función social del inmueble y no puede ejercer su derecho de un modo absoluto e ilimitado. El ejercicio del derecho de propiedad no puede ejercerse arbitrariamente, sino que debe ejercerse teniendo presente el bien común y los intereses generales de la socie-

---

“capacidad máxima de edificación” (artículo 1.1.2. OGUC), de modo que el aprovechamiento de la máxima capacidad de edificación se ajusta a derecho y es la transgresión a dichos límites lo que genera una infracción urbanística.

<sup>8</sup> Este fenómeno también puede obedecer a la falta o limitada regulación urbana, pero también a la liberalización económica de la actividad de urbanización, véase a VICUÑA (2013) pp. 183 y ss.

<sup>9</sup> Al respecto, Eduardo Soto Kloss ha sostenido que la construcción de inmuebles o la edificación de obras es un derecho fundamental de las personas, previsto en la Constitución, tanto desde el punto de vista del ejercicio de derecho a desarrollar una actividad económica (art. 19 N° 21) como desde el punto de vista del ejercicio del derecho de propiedad, como de las facultades en que consiste el dominio (art. 19 N° 24) en SOTO KLOSS (1996) pp. 97 y 98.

<sup>10</sup> PAREJO (1978) p. 245 y CORDERO (2008) p. 92. Según lo ha manifestado el Tribunal Constitucional, la función social de la propiedad significa que ésta tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. El dominio además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular. Estos deberes y responsabilidades que buscan armonizar los intereses del dueño con los de la sociedad constituyen la función social de la propiedad, Tribunal Constitucional 02/12/1996, c.25; 24/07/2012, c.42; 18/07/2017, c.23; 21/06/2018, c.42.

<sup>11</sup> Como la segregación residencial socioeconómica, véase a GIL Y BUCAREY (2021) pp. 107 y ss. Al respecto, se debe tener presente la definición de Planificación Urbana contenida en el inciso primero del artículo 27 LGUC, además de los criterios orientadores para el ejercicio de la potestad planificadora consignados en el artículo 28 decies LGUC.

<sup>12</sup> TESTA (1961) p. 377 y CARCELLER (1982) p. 20.

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional 21/08/2001, c.21; 24/07/2012, c.45; 27/01/2015, c.59 y 27/01/2015, c.59.

dad, en otro términos, existe la necesidad de armonizar los intereses del dueño de la propiedad con las necesidades sociales y su desarrollo sustentable<sup>14</sup>.

A lo anterior, cabe agregar que el crecimiento de las ciudades, la falta de suelo urbano, el aumento de la población migrante, entre otros factores, exigen que los mecanismos de protección de la legalidad territorial y urbanística sean suficientes e idóneos para prevenir y resolver los problemas de diversa naturaleza que pueden derivar de aquella realidad (*v.gr.* políticos, sociales, económicos). En efecto, la ocupación y uso del espacio ha planteado uno de los desafíos más complejos que el Estado ha debido enfrentar y que deriva de la función social que le asigna a la propiedad<sup>15</sup>. Tal como lo ha señalado la doctrina existe una tensión permanente en la forma como el legislador pretende establecer una regulación y programación para satisfacer estos valores y bienes constitucionales, frente a una realidad que tiende a presentar resistencia producto de factores culturales, sociales y económicos, que llevan a una disociación entre lo previsto por la norma y la realidad social<sup>16</sup>.

Conforme a lo anterior, las hipótesis de este trabajo son las siguientes: a) que si bien en nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación ordenada y coherente de la denominada “disciplina urbanística” –reglas que buscan prevenir y castigar el incumplimiento de las normas urbanísticas–, se advierte que la LGUC contempla técnicas que tienen por objeto la protección de la legalidad urbanística; b) que el tema de la legalidad urbanística en Chile tiene un amplio alcance, el cual comprende medidas de carácter preventivo (*v.gr.* otorgamiento de permisos, fiscalización de obras y su recepción), medidas de restablecimiento (*v.gr.* paralización de obras o demoliciones) y sanciones (multas) y c) que la mera regulación no es suficiente garantía de cumplimiento, sino que es necesario que dichos instrumentos se encuentren articulados de manera sistémica, clara y coherente, de modo de facilitar su aplicación por parte de la autoridad y así lograr incentivar el respeto de la norma y reprimir de manera efectiva su contravención<sup>17</sup>.

Para el desarrollo de este trabajo y la demostración estas hipótesis se analiza el marco normativo general de derecho administrativo aplicable y, en particular, las normas de derecho urbanístico referidas a los mecanismos de protección de la legalidad urbanística. Ello con el objeto de establecer las fuentes formales que constituyen la base de la protección de la legalidad urbanística en Chile, lo cual será complementado con las fuentes dogmáticas existentes y con los pronunciamientos

<sup>14</sup> NOGUERIA (2010) p. 163.

<sup>15</sup> En este sentido, por ejemplo, la planificación urbana es una técnica destinada alcanzar el bien común véase SOTO DELGADO (2015) p. 371 y ss.

<sup>16</sup> CORDERO (2019) p. 92.

<sup>17</sup> Al respecto, la doctrina ha señalado que la legislación urbanística nacional no ha sistematizado los mecanismos de autotutela conforme a una estructura teórica, sino que optado por un criterio operativo conforme al cual ha establecido normas tutelares de la legalidad donde advierte la necesidad de introducirlas, FIGUEROA y FIGUEROA (2016) p. 480.

jurisprudenciales más relevantes sobre la materia. Por último, se recurre al régimen jurídico español como sistema de referencia.

## II. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA EN CHILE

### 1. ASPECTOS GENERALES

A nivel comparado, el tema de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística se ha tratado bajo el concepto de “disciplina urbanística”<sup>18</sup>, la cual ha sido definida como el conjunto de reglas que se ocupan de prevenir y castigar el incumplimiento de las normas urbanísticas<sup>19</sup>. Se trata de una pieza clave de respuesta tanto preventiva como reaccional al fenómeno patológico de la vulneración o conculcación urbanística<sup>20</sup>, compuesto por un elenco de técnicas de garantía y protección de la ordenación urbanística integrada por mecanismos de prevención, de restablecimiento de legalidad urbanística y sanciones. Estas tienen como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística, reprimir las conductas que alteren el orden y perpetúan la indisciplina<sup>21</sup>. Este conjunto de mecanismos es de especial relevancia por cuanto contribuye a dotar de efectividad el sistema urbanístico y le brinda legitimidad<sup>22</sup>.

Este concepto se ha extendido al ámbito no urbanizado bajo el concepto de “disciplina territorial”, comprendiendo también el suelo rural, para hacer frente a las ilegalidades derivadas de la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico (loteos irregulares), garantizando la sostenibilidad social, ambiental y económica perseguida por los instrumentos de planificación y territorial y normas urbanísticas.

<sup>18</sup> JIMÉNEZ- BLANCO y REBOLLO (2003) pp. 519 y ss.; REBOLLO (2007) pp. 445 y ss.; PAREJO (2012); entre otros.

Es legislador comparado a utilizado la denominación “disciplina” urbanística no obstante la potestad ejercida en la materia no es doméstica o perteneciente al ámbito interno de la administración del Estado (derecho disciplinario de los funcionarios). PAREJO (2018) p. 399.

<sup>19</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Un ejemplo de esta regulación se aprecia en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, Título VII sobre “La disciplina territorial y urbanística”.

<sup>20</sup> PAREJO (2018) p. 400.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ (2010) p. 1245. La indisciplina ha sido calificada por la doctrina como una de las grandes lacras del urbanismo, en FERNÁNDEZ (2017) p. 203. En diversos ordenamientos el fenómeno de la indisciplina urbanística se ha convertido en un problema crónico, conforme ha señalado BAÑO LEÓN (2009) p. 429, dando lugar a distintas medidas normativas para erradicarla, inclusive sanciones de carácter penal. Según BLANQUER (2010) p. 43, con todo, se trata de una lucha que trasciende en muchos casos las soluciones que se pueden proporcionar desde la técnica jurídica, de acuerdo con THAYER (2009) p. 251. Si bien el Derecho Urbanístico goza de sistemas de control sofisticados, en la práctica su eficacia es mínima, lo que repercute en la ilegalidad y en la generación de situaciones de corrupción, véase DESDENTADO (2009) pp. 73-123.

<sup>22</sup> PAREJO (2006) pp. 3 y ss.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una denominación similar que sea comprensiva del conjunto de mecanismos establecidos para garantizar el cumplimiento de la ordenación urbanística, sin embargo, de la revisión de diversos preceptos de la LGUC es posible afirmar que nuestra normativa sí dispone de mecanismos de protección del "orden jurídico urbanístico"<sup>23</sup>, las cuales tiene por objeto hacer frente y, en su caso, corregir, la conculcación de las normas urbanísticas.

La justificación de estos mecanismos reside en la necesidad de garantizar el complejo entramado de instituciones y técnicas que conforman el marco normativo urbanístico, resguardando la correcta utilización del territorio, la observancia de la planificación urbanística y la racionalización del uso y aprovechamiento del suelo. En otros términos, el sistema debe contar con instrumentos adecuados para hacer frente la transgresión de la ordenación territorial y urbanística y así, resguardar bienes jurídicos de suma relevancia y trascendencia para la sociedad<sup>24</sup> como la calidad de vida, el medio ambiente, la libertad de ambulatoria o de circulación, el derecho de reunión, la propiedad o la libertad económica.

La relevancia de dichos bienes jurídicos explica la progresiva sensibilización social frente a las transgresiones de la legalidad territorial y urbanística. Lo anterior, especialmente cuando suponen atentados al medio ambiente o se trata de actuaciones excesivas que suponen una sobrecarga a los servicios existentes (sanitarios, eléctricos, transporte, telecomunicaciones, recolección de basura, etc.) y una traslación indebida a la comunidad de las consecuencias negativas derivadas del sobreaprovechamiento urbanístico con lucro no solidario. Esto es, sin equidistribución de beneficios y cargas (procesos de urbanización acelerada o de intensa concentración urbana)<sup>25</sup>.

La articulación de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística es una tarea sumamente intrincada atendida la complejidad técnica del urbanismo, la diversidad de actos con repercusión urbanística, la facilidad de la transgresión y consolidación, la eminente existencia de terceros de buena fe y la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados.

En términos generales, la reacción al fenómeno de la vulneración de las normas urbanísticas se articula a través de diversas técnicas: la reintegración del orden transgredido, la sanción de la conducta ilícita y la exigencia de responsabilidad patrimonial o penal.

En nuestro caso, la LGUC reconoce estas técnicas, asignado competencias de tutela del orden jurídico a diversas autoridades administrativas y judiciales, aunque no de modo sistemático y ordenado, sino que de forma dispersa en distintas normas urbanísticas y territoriales.

A continuación, se analizarán los mecanismos de protección de la legalidad urbanística contenidos en la LGUC, en particular aquellos cuyo ejercicio ha que-

<sup>23</sup> OCHOA (2010) p. 174 y ss.

<sup>24</sup> Tal como lo ha expuesto a nivel comparado PAREJO (2012) pp. 14 y ss.

<sup>25</sup> Fenómeno que también se presenta en otros ordenamientos, *u.gr.* PAREJO (2012) pp. 15 y 16.

dado entregado a las autoridades administrativas, dando cuenta de necesidad de su establecimiento y de sus principales características.

## 2. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA EN CHILE

### 2.1. Necesidad de medidas de "orden" o "disciplina" urbanística

Un modelo urbanístico debe contar con instrumentos suficientes e idóneos para hacer frente al incumplimiento de sus disposiciones, lo cual se extiende a todas aquellas medidas que pueden adoptar las autoridades para asegurar el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística: a) la intervención sobre la actividad urbanística de ejecución y edificación; b) la inspección de la ejecución de los actos y usos sujetos a intervención administrativa; c) el restablecimiento de la legalidad urbanística, y d) la sanción de las infracciones urbanísticas.

Además, se debe disponer de procedimientos claros para su ejercicio y establecer las distintas finalidades que cada una de ellas persigue. Mediante este tipo de potestades se busca combatir el fenómeno del incumplimiento de las normas urbanísticas, entregando herramientas que permitan controlar las ilegalidades y evitar los riesgos que dicha contravención pueda generar.

Su fundamento reside en la función pública que cumple el Derecho urbanístico. Los esfuerzos realizados en la configuración de un complejo de normas, instituciones y técnicas puestas al servicio del uso racional del suelo y del aprovechamiento del territorio conforme a una determinada planificación urbanística serían estériles si no estuviera garantizada su observancia con instrumentos suficientes e idóneos para hacer frente a la transgresión de la ordenación urbanística. En otros términos, "[...] el ordenamiento urbanístico impone una obligación general de respeto y observancia que vincula tanto a la administración como a los administrados"<sup>26</sup>.

Aun cuando no exista una regulación específica, la normativa nacional prevé distintas maneras de abordar el incumplimiento, tanto de los instrumentos de planificación territorial como de los permisos de edificación que son necesarios para la ejecución de las obras, y plantea diversos mecanismos, tanto para la prevención y regularización de las infracciones cometidas como, en su caso, medidas coercitivas y sancionatorias para poner término a los incumplimientos detectados<sup>27</sup>.

### 2.2. Características de las medidas de "orden" o "disciplina" urbanística en Chile

Luego de la revisión de las normas que regulan las distintas medidas de orden o disciplina urbanística es posible dar cuenta que presentan las siguientes características:

#### a) Su dispersión normativa y falta de delimitación de las medidas

Se trata de una regulación asistémica, parcial e inorgánica, lo que dificulta su aplicación práctica. En efecto, la regulación de las medidas no está bajo un título

<sup>26</sup> FIGUEROA y FIGUEROA (2016) p. 479.

<sup>27</sup> RÍOS (1985) pp. 421 y ss. y OCHOA (2010) p. 179.

específico de la LGUC, sino que se debe construir a partir de la sistematización de diversos preceptos de la ley y de su ordenanza, algunos de los cuales hacen referencia a medidas de carácter preventivo, mientras que otras que procuran el restablecimiento de la legalidad quebrantado y, finalmente, existen aquellas que establecen infracciones y sanciones.

Por su parte, las distintas medidas no se encuentran correctamente delimitadas, imprecisión que comporta un riesgo de confusión del régimen jurídico aplicable, por ejemplo, entre la reintegración del orden alterado y la represión sancionatoria, los cuales se sustentan en principio sustantivos y reglas procedimentales distintos, con las consecuencias negativas que ello comporta<sup>28</sup>.

### b) Pluralidad de órganos competentes

Su ejercicio está radicado en diversos órganos administrativos y judiciales, tales como el Alcalde, Director de Obras, SEREMI MINVU, juez de policía local, sin disponer de reglas específicas de coordinación entre ellos. En este sentido, se advierte que una misma medida puede ser ejercida por dos autoridades distintas.

Así, por ejemplo, la demolición puede ser ordenada por distintas autoridades, aunque conforme a requisitos diversos. Para algunos autores no existen diferencias sustantivas entre las competencias en materia de demolición entregadas a la SEREMI MINVU y al alcalde, por lo que no resulta adecuado otorgar las mismas prerrogativas a autoridades distintas<sup>29</sup>. Esta dualidad de competencias podría generar problemas de descoordinación afectando el principio de unidad de acción y de buena administración pública<sup>30</sup>. Por ello, se estima que la potestad sólo debería estar radicada en los alcaldes, atendida su naturaleza ejecutiva y carácter local, sin perjuicio de las denuncias que pudieran efectuar ante el municipio los SEREMI, en cumplimiento de sus funciones de vigilancia y fiscalización<sup>31</sup>.

Por su parte, el sistema de nombramiento de cada autoridad es diverso (*v.gr.* elección popular, concurso, designación, etc.), lo que puede incidir en el ejercicio de sus competencias y en la toma de decisiones.

### c) Carácter eminentemente discrecional

Por regla general, las medidas han sido configuradas en términos discrecionales, esto es, han sido establecidas en términos genéricos sin establecer criterios legales que permitan su adecuado y racional ejercicio (oportunidad y extensión de la medida), confiriendo un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad que las impone lo que puede llevar a situaciones de desproporcionalidad, arbitrariedad

<sup>28</sup> PAREJO (2018) p. 402.

<sup>29</sup> RÍOS (1985) p. 542. Con todo, las facultades de ordenar demolición son más amplias en el caso de alcaldes, de hecho, el artículo 148 LGUC regula cuatro supuestos, mientras que el artículo 157 LGUC, solo contempla dos (contravención a PRC o sin permiso).

<sup>30</sup> VALENZUELA (1991-1992) p. 103.

<sup>31</sup> RÍOS (1985) p. 542.

o desviación de poder<sup>32</sup>. Así, por ejemplo, la ley no establece los criterios para disponer las medidas (el cuándo); en los casos de suspensión de las obras no indica su duración (extensión de la medida) y en materia de sanciones, la LGUC no entrega criterios legales para la determinación concreta de la multa<sup>33</sup>.

Ahora bien, la configuración discrecional para el ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística puede ser analizado desde dos perspectivas. Por una parte, entrega un margen de decisión a la autoridad para ponderar y equilibrar los distintos intereses involucrados así como atender a las complejidades derivadas del uso del territorio (*v.gr.* emergencia habitacional, crisis territorial, seguridad jurídica, cambios y ajustes normativos, expectativas legítimas, etc.). Por otro lado, el ejercicio de este poder discrecional no puede ser ilimitado y debe respetar los derechos y garantías de los interesados así como siempre puede ser objeto de revisión judicial.

#### d) Complejo y atomizado sistema de control

Existe una multiplicidad de mecanismos de control que pueden ser utilizados para impugnar la legalidad de las medidas adoptadas. De ahí que las partes afectadas pueden recurrir: al reclamo de ilegalidad municipal (art. 151 LOCM), a las SEREMI MINVU (arts. 12, 14 y 118 LGUC), a la Contraloría General de la República, a los tribunales ordinarios y especiales (ambientales), entre otros. Esta diversidad de acciones y recursos no se encuentra armonizada, de modo que algunas de ellas se presenten de modo paralelo, lo que puede generar decisiones contradictorias y afectar la seguridad jurídica. Asimismo, la presentaciones de acciones de modo sucesivo puede dilatar excesivamente la dictación y, en su caso, la ejecución de actos administrativos, demorando la obra o proyecto respectivo<sup>34</sup>.

#### e) Exigua regulación procedimental

A nivel procedimental, no existe una regulación uniforme de las exigencias formales para la aplicación de las medidas, lo que puede situar al particular interesado en una situación de considerable desmedro de sus derechos y garantías. Lo crítico de este tema radica en el hecho de que se ha estimado que la especialidad del Derecho Urbanístico justifica la exclusión del régimen jurídico administrativo

<sup>32</sup> *V.gr.* casos de ejercicio de la potestad de demolición para un fin distinto a la legalidad urbanística como la demolición de casas destinadas a actividades ilícitas.

<sup>33</sup> Lo cual ha sido declarado inaplicable por inconstitucional en algunos fallos (Tribunal Constitucional 16/12/2021; 18/06/2020 y 27/04/2021).

<sup>34</sup> La atomización de acciones y recursos se puede apreciar con claridad en proyectos de especial complejidad y/o envergadura, como el caso del Hotel Punta Piqueros, el cual fue objeto de diversas acciones de protección, reclamos de ilegalidad municipal, recursos ante la SEREMI MINVU, acciones ante los tribunales ambientales, ante la justicia ordinario y solicitudes de pronunciamiento ante Contraloría General de la República, Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2022/06/20/911155/otro-capitulo-punta-piqueros.aspx>. Fecha de consulta: 07/08/2023.

general contenido en la Ley N° 19.880 (LBPA), suprimiendo la aplicación de principios y normas sustantivas y procedimentales. Por ejemplo, en casos de traslado de industria molesta, se ha excluido la aplicación de la LBPA y, consecuentemente, la intervención del particular en la etapa administrativa, dada la existencia de mecanismos de impugnación posteriores<sup>35</sup>, lo cual no solo contraviene los derechos de los interesados a participar en el procedimiento administrativo, sino que la garantía constitucional de un justo y racional procedimiento, el cual debe poder ejercerse, en plenitud en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla, en los cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles<sup>36</sup>. Por consiguiente, la especialidad del Derecho Urbanístico no excluye la aplicación del régimen administrativo común, en particular cuando se trata de resguardar los derechos y garantías de los sujetos destinatarios de las medidas adoptadas por la autoridad<sup>37</sup>.

### *2.3. El régimen de "orden" o "disciplina" urbanística nacional es fragmentario, parcial e insuficiente*

De la revisión de la LGUC se advierte que nuestro ordenamiento dispone de un elenco de medidas de protección de la legalidad urbanística. Sin embargo, se caracteriza por su alto nivel de discrecionalidad, carácter fragmentario, parcialidad e insuficiencia. Esto incide en el cumplimiento de las normas urbanísticas, no contribuye a evitar la indisciplina o el abuso en materia de edificación y no cumple con el fin de generar un desincentivo del fenómeno de la construcción ilegal.

La falta de una regulación armónica de los diversos mecanismos de protección preventivos, correctivos y represivos de la legalidad urbanística, dificulta determinar qué medidas específicas la integran; cuáles son sus fines; qué régimen jurídico se les aplica; cuál es la autoridad competente y cuáles son los mecanismos de control que se pueden ejercer a su respecto.

En suma, el establecimiento de mecanismos de protección de la legalidad urbanística no es suficiente garantía de cumplimiento, sino que es necesario que dichos instrumentos se encuentren articulados de manera sistémica, clara y coherente, de modo de facilitar su aplicación por parte de la autoridad y así lograr incentivar el respeto de la norma y reprimir de manera efectiva su contravención.

## III. MEDIDAS QUE INTEGRAN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

En este apartado se analizan las medidas que integran el régimen de protección de la legalidad urbanística en Chile, con el objeto de determinar las distintas categorías que regula nuestro ordenamiento jurídico y su fundamento, destacando

<sup>35</sup> Véase Corte Suprema, 06/08/2021.

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional, 17/06/2003

<sup>37</sup> Sobre la relación entre el Derecho Urbanístico y la parte general del Derecho Administrativo, véase a CORDERO (2020) pp. 323 y ss.

su importancia para efectos de asegurar el cumplimiento de las normas urbanísticas. En concreto, se busca precisar si el tratamiento normativo que reciben las aludidas medidas, ello a partir del análisis de su regulación, elementos característicos y límites conceptuales. Se hace presente que este trabajo tiene por objeto delimitar las medidas dando cuenta de sus características y aspectos críticos más relevantes, lo cual constituirá la base para futuras investigaciones.

## 1. ASPECTOS GENERALES

Diversas son las potestades que se puede establecer para efectos de asegurar el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística. Así, se puede recurrir a la técnica de intervención administrativa sobre la actividad urbanística de edificación y urbanización, a la inspección de la ejecución de actos y actividades sujetos a la intervención administrativa; el restablecimiento legalidad urbanística; la sanción de las infracciones urbanísticas, etc.

El examen se concentrará en las distintas técnicas de protección, excluyendo la intervención administrativa sobre la actividad urbanística de edificación y construcción<sup>38</sup>. Lo señalado, atendido el limitado estudio que han presentado las medidas de inspección, prevención, restablecimiento de la legalidad y sanción en nuestro ordenamiento jurídico no obstante su significativa importancia práctica.

La exigencia de legalidad en materia urbanística busca establecer si las actuaciones de los particulares están precedidas de una autorización o permiso previo y, en su caso, si su ejecución se ajusta a las reglas allí dispuestas. Además, el cumplimiento a la legalidad urbanística también tiene por objeto procurar el buen orden urbanístico, de ahí que también contemple medidas para evitar los riesgos que puedan afectar a las personas, como sería el caso de una obra ruinoso, de propiedades afectadas por un siniestro o de la actividad de establecimientos industriales, comerciales o de edificios de cualquiera índole que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad, higiene o seguridad.

En este contexto, la inspección será fundamental para determinar el cumplimiento de la legalidad, la cual se podrá disponer de oficio o previa denuncia y será practicada por los funcionarios municipales respectivos. La inspección puede concluir que la actividad del particular se ajusta a la legalidad o, en su caso, puede dejar en evidencia la existencia de una ilegalidad (2.1.), en cuyo supuesto, aparecen un conjunto de medidas que la autoridad podrá arbitrar. Esto es, medidas de prevención o de prima ratio (2.2.) o medidas que son consecuencia jurídica de una vulneración de la normativa urbanística que pueden generar dos consecuencias jurídicas de distinta naturaleza y alcance<sup>39</sup>: el restablecimiento de la legalidad (2.3) o la aplicación de una sanción (2.4).

<sup>38</sup> CORDERO (2020), pp. 23 y ss. y FIGUEROA (2022) pp. 291 y ss.

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA (2023) p. 456.

## 2. CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS

### 2.1. *Facultades de inspección*

En términos generales, la fiscalización o inspección es una actividad administrativa material en la que, de manera directa, sin necesidad de procedimiento, la Administración examina o comprueba la conducta realizada por los sujetos particulares con el objeto de verificar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a los que están sometidos<sup>40</sup>. Se caracteriza por su carácter esencialmente desformalizado y por la discrecionalidad de que dispone la Administración para su ejercicio (oportunidad, tipo de medidas, extensión y duración, etc.). Cumple un rol de prevención general y es accesoria o instrumental a la función preventiva o correctiva de incumplimientos. Además, es un mecanismo de levantamiento de información que permite adoptar medidas de naturaleza legislativa, administrativa, políticas, etc.

La potestad de inspección busca garantizar la eficacia de las normas que debe fiscalizar la Administración<sup>41</sup> con un carácter amplio y permanente<sup>42</sup>, de modo que su ejercicio tiene una finalidad estrictamente preventiva-correctiva, orientada a evitar incumplimientos normativos y, en su caso, a disponer de medidas que contribuyan a la corrección de contravenciones.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional “[...] la inspección cumple una función correctiva. Ello es así ya que, en caso de constatarse incumplimientos o indisciplinas normativas, surge la necesidad de corregir, de forma urgente, los riesgos y peligros que dichas situaciones signifiquen para la comunidad. A este respecto, cabe hacer una distinción en torno a la entidad de los daños aparejados a la situación de incumplimiento. Así, en casos menos graves, la autoridad administrativa otorga un plazo al particular para que ajuste su comportamiento y subsane las deficiencias detectadas tras la inspección. Sin embargo, en casos de gravedad, la autoridad debe intervenir de inmediato, corrigiendo de manera rápida y efectiva los daños derivados del incumplimiento. Esto último tiene lugar, típicamente, mediante la imposición de diversas medidas cautelares, tales como la clausura, las prohibiciones temporales de funcionamiento, la prohibición de comercializar ciertos productos, entre otras”<sup>43</sup>.

Por su parte, la Corte Suprema ha señalado que a partir de la consecución del fin último de todo órgano de la Administración, que es el bien común y el servicio público, surgen las potestades inspectivas o fiscalizadoras para controlar y disciplinar el actuar de los particulares, toda vez que su actividad puede vulnerar las normas y los derechos fundamentales de las personas, por lo que resulta indispensable

<sup>40</sup> Un análisis detallado sobre la potestad de inspección en LEAL (2014).

<sup>41</sup> Corte Suprema, 28/06/2022.

<sup>42</sup> Corte Suprema, 23/03/2023.

<sup>43</sup> Voto de quienes estuvieron por rechazar el requerimiento: Tribunal Constitucional, 31/07/2014 (a); 31/07/2014 (b)

determinar si respetan el ordenamiento jurídico y, en su caso, corregir el actuar en caso de ser necesario<sup>44</sup>.

Esta potestad no se debe confundir con la potestad sancionatoria que exige un debido proceso<sup>45</sup> y que, si bien busca la eficacia y eficiencia del sistema, tiene un carácter disuasivo-represivo de las infracciones cometidas por el sujeto regulado<sup>46</sup>.

De este modo, si bien un procedimiento de fiscalización puede dar lugar a uno sancionador, ello no necesariamente<sup>47</sup> y en todo caso debe configurarse, especialmente si se vulneran las medidas adoptadas en la etapa de fiscalización, tales como aquellas de naturaleza correctiva orientadas a evitar incumplimientos o subsanar contravenciones.

En materia urbanística la inspección es esencial para prevenir la comisión de irregularidades<sup>48</sup> y asegurar el cumplimiento y efectividad de las normas urbanísticas<sup>49</sup>, por ello, la doctrina señala que es una potestad irrenunciable<sup>50</sup>.

La potestad de inspección debe ser configurada de modo abstracto, para efectos de que sea comprensiva de cualquier acto de transformación o uso del suelo natural o construido y así comprobar su conformidad o no con la planificación urbanística aplicable. Esta potestad demanda un ejercicio activo por parte de los funcionarios responsables, ello conforme al programa y objetivos establecidos.<sup>51</sup>

La potestad de inspección urbanística se encuentra regulada en el artículo 142 de la LGUC, el cual establece que corresponderá a la DOM fiscalizar las obras de edificación y de urbanización que se ejecuten dentro de la comuna, como asimismo el destino que se dé a los edificios. Este precepto no indica las medidas concretas que se pueden adoptar en el marco de la inspección, de modo que la autoridad puede imponer las acciones que estime pertinente<sup>52</sup>, en la medida que se sean motivados<sup>53</sup> y se ajusten los principios que informan la actividad administrativa, como la razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de arbitrariedad. El inciso 2° del citado precepto establece que los funcionarios municipales tendrán libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que se ejecuten en la comuna, para

<sup>44</sup> Corte Suprema, 23/03/2023.

<sup>45</sup> Corte Suprema, 28/06/2022.

<sup>46</sup> Corte Suprema, 29/03/2022.

<sup>47</sup> Corte Suprema, 23/03/2023, precisa que las potestades de fiscalización y sanción son diversas, toda vez que las primeras no siempre concluyen en las segundas.

<sup>48</sup> Permiten a la autoridad "llegar a tiempo" BARCELONA (2009) p. 1192.

<sup>49</sup> PAREJO (2018) pp. 417 y ss.

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ TORRES (2010) p. 1247.

<sup>51</sup> PAREJO (2018) p. 417.

<sup>52</sup> Corte Suprema sostuvo que no existe ilegalidad en actuación de la DOM que exige a titular de establecimiento la regularización por modificaciones estructurales de inmueble. Dicho acto es manifestación de facultades de fiscalización, sin que constituya un acto terminal, Corte Suprema, 15/06/2020.

<sup>53</sup> Corte Suprema, 22/03/2021 sostuvo que los actos de fiscalización, igual que cualquier acto administrativo, deben ser motivados.

ejercer las inspecciones que sean necesarias<sup>54</sup>, pudiendo requerir, en caso de oposición, el auxilio de la fuerza pública. Concluye su inciso final señalado que después de recepcionadas las obras, las DOM podrán fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y conservación de las edificaciones.

Esta disposición se debe complementar con lo dispuesto en los artículos 5.2.1 y 5.2.2 OGUC<sup>55</sup> y en letras b) y g) del artículo 24 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Estas normas disponen que la unidad encargada de obras municipales es la encargada de fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan y de, en general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna, respectivamente, por lo que si constata el incumplimiento de la normativa pertinente, puede ejercer sus facultades de fiscalización<sup>56</sup>.

De las normas citadas se advierte que el ejercicio de la potestad de inspección tiene por objeto comprobar que los actos de urbanización, construcción y destinación, se ajustan a la legislación urbanística.<sup>57</sup>

Si bien la ley no señala el modo en que se deberán efectuar las inspecciones, de conformidad con lo dispuesto en la LBPA, su ejercicio puede ser de oficio, en el marco de una planificación y programación, o previa denuncia de un particular u otro órgano público.

Por su parte, la LGUC señala que los funcionarios municipales tendrán libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que se ejecuten en la comuna, para ejercer las inspecciones que sean necesarias, para lo cual deberán exhibir un documento oficial que acredite su condición. En el marco de sus funciones los funcionarios tendrán autonomía para requerir y examinar toda clase de documentos vinculados con las obras, comprobar la adecuación de los actos en relación con la legislación urbanística, y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido. En dicho contexto, los particulares están obligados a prestarle la colaboración que precisen.

---

<sup>54</sup> Se ha cuestionado a constitucionalidad por estimar que vulnera el derecho de propiedad, sin embargo, el TC ha declarado inadmisibile el requerimiento, Tribunal Constitucional, 22/09/2017.

<sup>55</sup> La División de Desarrollo Urbano en su DDU467 indicó que: "Si bien la ley N° 20.898 no exige la inspección de las obras que se regularizan, la facultad de inspeccionar las edificaciones puede ser ejercida por los DOM en cualquier momento frente a dudas o sospechas de algún tipo de incumplimiento. Lo anterior, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 142° de la LGUC".

<sup>56</sup> Contraloría General de la República, 18/01/2016; 26/11/2018; 27/09/2019.

<sup>57</sup> El Tribunal Constitucional ha caracterizado las medidas provisionales señalando que reúnen las características típicas de las medidas cautelares: instrumentalidad, pues buscan la protección provisional de los intereses implicados; temporalidad, pues pueden ser confirmadas, modificadas o levantadas; urgencia, porque buscan asegurar la eficacia de la decisión, y homogeneidad, dada la vinculación entre la medida y la decisión final, razones por las que exigen los requisitos propios de las cautelares: peligro de daño, apariencia de buen derecho y no perjuicio, Tribunal Constitucional 26/11/2014, c.42°. Un análisis sobre este tipo de medidas en LARA y HELFMANN (2010) pp. 57-74.

Al igual como ocurre en otros ámbitos, de la inspección se debe levantar un acta o documento<sup>58</sup>, el cual tiene la naturaleza de documento público y se presume válida. Su valor probatorio sólo se circunscribe a los hechos constatados y no a su calificación jurídica<sup>59</sup>, por lo que los interesados podrán aportar pruebas en defensa de sus derechos e intereses.

La LGUC también permite que entidades que no forman parte de la Administración puedan “inspeccionar”, como los revisores independientes y los cuerpos de bomberos (artículo 142 incisos 3° y 4°), aunque en realidad se encuentran habilitados para informar a la DOM los resultados de su revisión, sin ejercer una potestad pública propiamente tal.

Dentro de las medidas de inspección también se encuentra la recepción de obras, la cual tiene por objeto verificar que las obras se han ejecutado de acuerdo con el permiso aprobado<sup>60</sup>, incluidas sus modificaciones (artículos 144 y 145 LGUC). La recepción tiene un carácter habilitante, por cuanto la obra podrá ser habitada o destinada a su uso solo cuando obtenga la recepción definitiva parcial o total.

Enseguida, aun cuando la LGUC no lo señale expresamente los inspectores podrán adoptar las medidas provisionales que estimen convenientes para el cumplimiento de la legislación urbanística.

En relación con el ejercicio de esta potestad, Contraloría ha señalado que por expreso mandato legal las municipalidades están en la obligación permanente de velar por el cumplimiento de la normativa contenida en la LGUC. La norma no constituye la prestación de un servicio que genere el pago correlativo de un derecho municipal, de acuerdo con lo expresado en el artículo 40 del DL N° 3.063 de 1979, sino que un deber municipal. Por tanto, si un particular formula un reclamo o presentación ante una municipalidad, el cual tiene por finalidad poner en su conocimiento un asunto cuya naturaleza está relacionada con una función que la ley le ha entregado exclusivamente, esta se encuentra compelida a intervenir, enten-

---

<sup>58</sup> Si ley otorga la condición de ministros de fe a funcionarios fiscalizadores, cualquiera sea el documento que suscriban, se presumen verdaderos los hechos que ahí consten, sin que sea necesaria la suscripción de una “determinada acta de fiscalización”, Corte Suprema 11/11/2020.

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ TORRES (2010) pp. 1248-1249.

<sup>60</sup> Mediante dictamen E357182, de 2023, Contraloría señaló que respecto de permisos de edificación vigentes cuyas obras se hayan ejecutado con sujeción estricta a los planos, especificaciones y demás antecedentes aprobados, corresponde a los directores de obras municipales proseguir con el procedimiento destinado a su recepción y revisar el cumplimiento de las normas urbanísticas conforme al permiso otorgado. Este pronunciamiento es relevante por cuanto hace presente que la recepción de obras es una función exclusiva y excluyente del Director de Obras (artículos 24 letra a) de la LOCM y 9° de la LGUC) y su único objeto es verificar que los trabajos de urbanización y de obras se hayan efectuado conforme con el permiso otorgado. De este modo, constituye un acto administrativo de constancia que acredita que la obra ejecutada ha sido construida conforme al permiso otorgado y que, por tanto, se ejecutó conforme con la normativa urbanística, FIGUEROA (2022) p. 379.

diendo que lo hace por la obligación que en tal sentido le impone el ordenamiento jurídico y no por satisfacer, necesariamente, el interés particular del reclamante<sup>61</sup>.

## 2.2. Medidas de prevención

Buscan evitar los riesgos que la actividad urbanística lícita o ilícita puede generar sobre las personas, el patrimonio o el medio ambiente. Dentro de estas medidas es posible encontrar normas en materia de seguridad, conservación y reparación de edificios.

Dado que su objetivo es prevenir situaciones de riesgo, su aplicación es perfectamente compatible con otra medidas, especialmente sancionadoras en caso de que su adopción esté precedida de una actuación ilegal del interesado.

La LGUC contempla diversas medidas con carácter preventivo, las cuales se encuentran agrupadas bajo el párrafo denominado "De la seguridad, conservación y reparación de edificios", las cuales si bien tiene por objeto preservar las edificaciones, de modo indirecto procuran resguardar la seguridad de las personas. Dentro de las medidas que regula la ley se encuentra:

### a) Terminación de obras y reparación de edificios (artículo 158 LGUC)

La LGUC confiere dos potestades a la DOM: disponer la terminación de las obras o reparación de edificios.

En el primer supuesto, podrá exigir la terminación de las obras de edificación de un inmueble que hubieren sido paralizadas, en la medida que por su falta de terminación presentaren mal aspecto o implicaren riesgo de daño a terceros. La complejidad que reporta este precepto dice relación, en primer término, con el tiempo de paralización de las obras el cual debe ser como máximo el plazo de caducidad. En cambio, si se trata de obras ilegales, en principio, no se podrá ejercer esta facultad, salvo que medie regularización de las obras. Enseguida, la norma contiene dos conceptos jurídicos indeterminados que será necesario dotar de contenido, para lo cual deberá determinar objetivamente cuando un inmueble presenta mal aspecto o implica un riesgo de daño.

En el segundo supuesto, la DOM podrá exigir fundadamente que sean reparados los edificios que presenten daños que comprometan su estabilidad, o bien que, por su vetustez o mal estado de conservación, hicieren desmerecer el aspecto general de la vía o espacio público que enfrentan, o implicaren riesgo de daño a terceros. La redacción original del precepto solo se refería a los edificios que por su antigüedad y deficiente mantención afectare el mérito o valor del entorno en el cual se emplazan. Posteriormente, con la reforma incorporada por la Ley N° 20.703, la cual tiene por objeto, entre otros, garantizar la calidad de las construcciones, se extendió la obligación de reparar a los edificios que presenten daños de cualquier naturaleza (*v.gr.* terremotos o incendios). En ambos casos, la medida deberá ser fundada y a costa del propietario del inmueble.

<sup>61</sup> Contraloría General de la República, 18/12/2000.

**b) Mejoras o reparaciones de establecimientos industriales, comerciales o de edificios (artículo 159 LGUC)**

La DOM podrá ordenar a los establecimientos industriales, comerciales o de edificios de cualquiera índole que ofrezcan las debidas garantías de salubridad, higiene o seguridad, para lo cual deberán efectuar las mejoras o reparaciones que determine, de acuerdo con la OGUC o Local. La LGUC no precisa cuáles son las medidas concretas que deberán adoptar, por lo que se estima necesario coordinar su adopción con otros órganos públicos y entidades privadas como la SEREMI de Salud o bomberos, para efectos de emitir una decisión debidamente fundada.

**c) Orden de retiro de establecimientos industriales o locales de almacenamiento (artículo 160 LGUC)**

Los establecimientos industriales o locales de almacenamiento, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario podrán ser objeto de una orden de retiro del sector en que estuvieren establecidos. La orden será dispuesta por la Municipalidad respectiva, la cual fijará, previo informe de la SEREMI MINVU y de Salud, el plazo dentro del cual deberán hacer efectivo el retiro, el cual no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución respectiva.

Esta norma forma parte del estatuto jurídico que rige los permisos y autorizaciones que amparan el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica. Esta disposición contiene limitaciones y obligaciones para el propietario de dicho establecimiento industrial o local de almacenamiento, las que consisten en no incurrir en alguna de las hipótesis que facultan a disponer el retiro de la actividad económica que afecta al vecindario.

Según el Tribunal Constitucional, esta norma afecta el estatuto de uso y goce del propietario, pero no se trata de un gravamen creado discrecionalmente por el legislador, sino que es una consecuencia ineludible de las necesidades de los habitantes del vecindario que, conforme con la nueva regulación territorial, pueden residir en la proximidad de la industria mal ubicada, establecimiento industrial o local de almacenamiento que molesta, daña o amenaza la seguridad de su vecindad. Dichos propietarios o vecinos son titulares de derechos protegidos por la Constitución y la ley, y los ejercen de acuerdo con el ordenamiento jurídico, por lo que resulta del todo lógico ofrecer la tutela que en derecho corresponde. Lo anterior se suma a los deberes del Estado que atañen directamente a las condiciones de vida de las personas, en particular, los que provienen del inciso cuarto del artículo 1° y de los números 1° y 8° del artículo 19, sin desmedro de otras garantías que podrían verse también afectadas. Además, señala el Tribunal, el cambio que afecta el estatuto de uso y goce del propietario, en ambas disposiciones, no impide el uso y goce de la propiedad, sino que prohíbe, exclusivamente, ciertas formas de uso y goce que generan externalidades negativas para el vecindario<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Tribunal Constitucional, 27/01/2015 y 27/01/2015.

Como queda en evidencia, este precepto puede afectar el derecho fundamental de propiedad y a desarrollar actividades económicas cuando el ejercicio de la actividad ponga en riesgo la vida de las personas o la garantía a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Atendido lo anterior, se trata de una medida que debe ser adoptada mediante una resolución fundada y previa tramitación de un procedimiento<sup>63</sup> en el cual el reclamante tenga el pleno acceso al expediente y a los antecedentes resoluciones e informes que sirven de base a la decisión<sup>64</sup>, así como tenga la posibilidad de ejercer los derechos previstos en el artículo 17 LBPA. Esta consideración será gravitante para definir el contenido de la decisión, en especial, el plazo para concretar el retiro de la industria o local.

#### d) Inhabitabilidad parcial o total de edificios (artículo 161 bis LGUC).

Se trata de una función privativa que podrá ser decretada por la municipalidad<sup>65</sup> respecto de edificios que presenten daños que comprometan su estabilidad, ordenando el desalojo correspondiente<sup>66</sup>.

Antes de disponer su aplicación, la autoridad local deberá contar con el previo informe fundado de la Dirección de Obras<sup>67</sup>.

Se trata de una medida que puede ser complementaria a la reparación del edificio (artículo 158), por cuanto, decretada la inhabitabilidad, la parte declarada inhabitable no podrá ser utilizada hasta contar con la recepción de las obras de reparación por la DOM.

### 2.3. Medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística

Las medidas de restablecimiento de la legalidad tienen por objeto restaurar el orden jurídico alterado a consecuencia de una conducta ilícita (autotutela ejecutiva)<sup>68</sup>. Buscan eliminar la situación de desequilibrio en la ordenación del territorio provocada por el abuso o exceso edificatorio y restablecer el orden urbanístico vulnerado por la intervención edificatoria *contra legem*<sup>69</sup>.

A diferencia de las sanciones, carecen de una finalidad represiva o reaccional se limitan a recuperar el orden legal infringido, esto es, buscan resguardar el respeto

<sup>63</sup> La Corte Suprema 06/08/2021, se sostuvo que el municipio no está obligado a instruir un procedimiento administrativo contradictorio previo para ordenar el traslado de una industria, por cuanto, de acuerdo con la legislación urbanística sólo debe reunir los informes técnicos señalados en el artículo 160.

<sup>64</sup> Corte de Apelaciones de Antofagasta, 22/11/2013, contra esta decisión se dedujo recurso de casación, el cual fue rechazado por la Corte Suprema 27/04/2015.

<sup>65</sup> Véase Corte de Apelaciones de Santiago, 14/10/2015.

<sup>66</sup> Este precepto fue incorporado a la LGUC en 2013 por medio de la Ley N° 20.703.

<sup>67</sup> Corte Suprema, 04/04/2017.

<sup>68</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO (1981) p .791.

<sup>69</sup> TUMMINELLI (2023) p. 570.

de la legalidad a través de la restauración del estado anómalo o situación irregular generada por la contravención al ordenamiento jurídico<sup>70</sup>.

Estas medidas pueden ser dispuestas con carácter principal o de manera adicional o accesoria a un procedimiento sancionador y podrán concretarse a través de dos vías: a) mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, b) a través de la reposición o restitución de la realidad alterada a su estado originario<sup>71</sup>. Con todo, pueden existir situaciones en las cuales el restablecimiento presente dificultades para la completa reposición del orden quebrantado, como en el caso de las demoliciones.

Su objetivo es evitar que el riesgo que se ha generado se concrete, que se siga produciendo la lesión al interés general o que el perjuicio se mantenga de manera indefinida<sup>72</sup>. En este sentido, la doctrina ha señalado que “[...] se busca suprimir la situación de hecho que se ha creado, evitando la consolidación del efecto antijurídico, siendo la única finalidad del acto restablecer lo que nunca debió ser alterado. De ahí que en estos supuestos el dolo, la culpa, la inimputabilidad del sujeto o la existencia de un procedimiento administrativo previo (con todas sus etapas y garantías) no son plenamente exigibles, como ocurre tratándose de sanciones, atendido los intereses generales cuya afectación se encuentra comprometida”<sup>73</sup>.

Distintos son los supuestos que pueden dar lugar a una medida de restablecimiento de la legalidad: actuaciones sin permiso habilitante preceptivo –compatibles o no con el instrumento de planificación vigente–, actuaciones con permiso ilegal, actuaciones con permiso legal, pero ejercidas al margen de lo autorizado, edificación en bienes nacionales de uso público, obras en áreas ambientalmente protegidas o en zonas de riesgo, entre otros.

La legislación urbanística contempla diversas medidas cuya finalidad es restablecer la legalidad vulnerada, *v.gr.* desalojos (artículo 124 LGUC); inhabilitación (artículo 145 LGUC); la paralización de obras (artículos 146 y ss. LGUC y 5.1.21 OGUC) o la demolición (artículos 148 y ss. LGUC).

Ahora bien, a pesar de su importancia, no existe un mayor análisis dogmático sobre las medidas de restablecimiento de la legalidad<sup>74</sup>, las que, por lo demás, presentan diversas problemáticas en su aplicación, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

<sup>70</sup> Véase SANTAMARÍA (2016) Tomo II pp. 432-433; CORDERO (2014) p. 34; GÓMEZ (2021) p. 139.

<sup>71</sup> BERMÚDEZ (2012) pp. 153-194 y FERNÁNDEZ GARCÍA (2023) pp. 462 y ss.

<sup>72</sup> CANO (2018) p. 27.

<sup>73</sup> GÓMEZ (2021) pp. 139-140.

<sup>74</sup> ÁLVAREZ (1998); VALENZUELA (1991-1992); SOTO KLOSS (1996); OCHOA (2010) y CORDERO (2020).

En primer término, se las considera sanciones<sup>75</sup>, lo que genera un problema respecto de los principios y garantías aplicables<sup>76</sup>. Lo anterior, debido a que, si se trata de sanciones, el régimen jurídico es más estricto<sup>77</sup>.

Al efecto, cabe consignar que la finalidad que persiguen las sanciones y las medidas de restablecimiento es diversa: en el primer caso la finalidad es esencialmente punitiva o de castigo, mientras que las segundas carecen de dicha finalidad. Por ello, la adopción de una medida de restablecimiento y la imposición de una sanción no afecta el principio *non bis in idem*. Lo mencionado no excluye la aplicación del principio de proporcionalidad, el cual deberá ser analizado de manera independiente respecto de cada medida, precisando su razonabilidad. Para ello, se debe tener presente que este principio no es exclusivo del ámbito administrativo sancionador, sino que es un principio común aplicable al ejercicio de toda potestad pública.

Asimismo, dado que no constituyen sanciones, es admisible que se pueda perseguir la responsabilidad del actual propietario del inmueble por incumplimientos cometidos por el anterior dueño, dado que la aplicación de estas medidas no debe observar el principio de responsabilidad personal. Se estima que se trata de actos que recaen sobre un bien de lo cual se deriva que su cumplimiento se extiende al actual dueño de la propiedad como a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas. Se trataría de una subrogación en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad urbanística.

Enseguida, respecto de las garantías procedimentales cabe manifestar que aun cuando no se trate de sanciones, su aplicación debe observar algunas garantías pro-

---

<sup>75</sup> Si bien hay autores que hacen la distinción, tales como FIGUEROA Y FIGUEROA (2016) p. 480. Otros en tanto sostienen que se trataría de sanciones, véase FERNÁNDEZ Y HOLMES (2008) p. 253. Además, señalan que las facultades de demolición forman parte del poder coercitivo del Estado por lo que debe cumplirse estrictamente con un debido proceso, de acuerdo con FERNÁNDEZ Y HOLMES (2012), p. 266, sin embargo, la exigencia de un debido proceso deriva de las normas generales aplicables al ejercicio de la actividad administrativa, especialmente cuando se trata de actos de carácter desfavorable.

<sup>76</sup> Así, por ejemplo, Corte Suprema 13/09/2011, se señala que la inhabilitación de una obra sería una sanción, sin embargo, se trata de una medida de restablecimiento de la legalidad cuyo objeto es impedir que la obra respectiva sea habitada, atendida la falta de certeza acerca de su correcta ejecución y buen estado estructural. En otro fallo, la misma Corte Suprema señaló, respecto de un decreto que dispone la demolición de obras realizadas sin permiso de edificación, que no es posible aplicar el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador pues el decreto de demolición no se relaciona con una eventual sanción al administrado, sino que con el ejercicio de una prerrogativa pública vinculada con la necesidad de velar porque las construcciones sean realizadas respetando la normativa urbanística, esto es, por la seguridad de las personas, materia de orden público, en Corte Suprema 03/01/2019.

<sup>77</sup> Santamaría Pastor señala que la delimitación del concepto de sanción no es solo teórica por cuanto el establecimiento como la imposición de una sanción exigen el cumplimiento de requisitos de fondo y procedimentales más rigurosos que la adopción de cualquier otra medida desfavorable no sancionadora, en SANTAMARÍA PASTOR (2016) p. 433.

cedimentales, como la audiencia o traslado al interesado y la posibilidad de presentar pruebas o efectuar alegaciones.

En segundo término, se encuentra la intercambiabilidad de conceptos, esto es, la finalidad de la medida depende del supuesto fáctico que la motive. La normativa utiliza un mismo término con fines distintos. Así, la demolición constituye un permiso que debe solicitar el particular interesado para derribar edificios u obras de urbanización –demolición voluntaria– (artículo 116 LGUC) y, al mismo tiempo, una medida de restablecimiento (demolición involuntaria, artículos 148 y ss. LGUC). Al igual que en el supuesto anterior, conocer el fin de la medida no solo determina el procedimiento aplicable, sino también las garantías que se deben observar.

En tercer lugar, la falta de sistematización ha llevado a la autoridad a aplicar medidas de restablecimiento que no se ajustan al supuesto de hecho contenido en la norma. Por ejemplo, existen casos en los cuales se aplica la medida de inhabilitación, en circunstancias que procedía demolición de las construcciones provisionales allí señaladas<sup>78</sup>.

En cuarto lugar, en algunos casos se ha estimado que la regulación urbanística en cuanto ley especial excluye la aplicación de las normas que integran el régimen administrativo común, como serían la Ley N° 18.575 o la Ley N° 19.880. Así, en la sentencia Rol N° 7.365-2018, la Corte Suprema señaló que para la dictación del decreto que dispone la orden de demolición de construcciones, la LGUC no exige ni contempla un trámite en cuya virtud el particular haya de ser oído con anterioridad. Esto, sin perjuicio de la posibilidad de que el propietario pida reposición de lo decidido después de acordada la demolición, oportunidad en que se le otorga el derecho a pedir que el DOM efectúe una nueva revisión de la obra.

Sin embargo, en otros fallos, se reconoce que no obstante su especialidad, el derecho urbanístico se somete a la regulación administrativa general. Así, en la sentencia Rol N° 27587-2020, el máximo tribunal indicó que la clausura dispuesta por el municipio era arbitraria por infracción al principio de coordinación, cuando estaba en su conocimiento las gestiones realizadas por el interesado ante otra autoridad para cumplir los requerimientos de la DOM. Asimismo, se ha considerado ilegal la clausura de una actividad por no contar con patente municipal si el afectado fue citado a la DOM y de manera previa a su comparecencia se dispuso la clausura. En dicho caso se afecta el debido proceso administrativo al impedir la audiencia previa, de acuerdo con la sentencia Rol N° 58.091-2021 de la Corte Suprema.

En quinto lugar, se advierte que el ejercicio de las medidas ha sido entregado a la competencia de distintas autoridades. Por ejemplo, el DOM tiene competencias en materia de inspecciones y paralización, en tanto, el alcalde puede ordenar la demoliciones<sup>79</sup>. Sin embargo, lo problemático de esta distribución de competencia radica en que medidas análogas pueden ser adoptadas por autoridades distintas, sin proporcionar reglas claras que permitan determinar la competencia concreta

<sup>78</sup> Corte Suprema, 13/09/2011.

<sup>79</sup> SOTO KLOSS (1996) p. 104.

de una y otra para su aplicación<sup>80</sup>. Así, la paralización de obras podrá ser ordenada tanto por el DOM (artículo 148 LGUC y 5.1.21 OGUC) como por la SEREMI MINVU (artículo 157 LGUC) y la demolición la puede disponer tanto el alcalde (artículo 148 LGUC), como por la SEREMI MINVU (artículo 157 LGUC)<sup>81</sup>. En particular, este tema presenta diversas problemáticas. En primer término, produce dualidad de competencias lo que es contrario a una buena técnica legal<sup>82</sup>. En la práctica se puede generar la adopción de medidas en paralelo e incluso contradictorias, afectando los principios de unidad de la acción, economía procedimental, coordinación, entre otros y, además, puede conllevar la vulneración de los derechos del particular interesado con la adopción desproporcionada de medidas.

En sexto lugar, en cuanto a la adopción efectiva de las medidas, por ejemplo, tratándose de la demolición, se advierte una resistencia de los alcaldes a aplicarla debido a las consecuencias que pueda generar desde una perspectiva política. A ello se debe agregar que la autoridad local no puede requerir el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de las medidas dictadas al amparo del artículo 148 LGUC, traducándose, en la práctica, en meras declaraciones administrativas<sup>83</sup>. En tanto, la potestad que sobre la materia tienen los SEREMI MINVU se ha visto mermada por la forma en que se ha regulado la ejecución de la demolición, la cual se debe realizar con cargo a su presupuesto (artículo 157 inciso final LGUC)<sup>84</sup>. Ambas situaciones han generado que, en la práctica, la institución de la demolición sea limitada y excepcional.

En definitiva, si bien nuestra legislación urbanística contempla diversas medidas de restablecimiento de la legalidad, su regulación es dispersa y carente de sistematicidad plantea diversas problemáticas las cuales no contribuyen al cumplimiento urbanístico<sup>85</sup>. Así cabe determinar: si las medidas de restablecimiento sufren algún matiz si el particular es titular de un permiso (existencia de un título habilitante) o

---

<sup>80</sup> Se ha discutido si la SEREMI MINVU tiene facultades para ordenar a la municipalidad a demolición de una obra. Al respecto Contraloría ha señalado que esa secretaría solo puede ordenar, por sí misma la aludida demolición, en las situaciones previstas en el artículo 157 LGUC, previo informe del director de obras municipales (Contraloría General de la República, 07/01/1998).

<sup>81</sup> SOTO KLOSS (1996) p. 104.

<sup>82</sup> FIGUEROA y FIGUEROA (2016) p. 483.

<sup>83</sup> Contraloría General de la República, 20/02/2001. Con todo, se puede requerir judicialmente su cumplimiento.

<sup>84</sup> En Contraloría General de la República, 30/06/1999, se indica que el artículo 157 LGUC no obliga, sino que faculta al SEREMI MINVU, para ordenar la demolición de una construcción, de modo que las medidas adoptadas por dicha autoridad deben ajustarse a ella, esto es, ser tomada por ella y concretarla con cargo a los recursos de la misma SEREMI.

<sup>85</sup> A nivel comparado, la técnica jurídica que regula las medidas de restablecimiento de la legalidad y sanciones es determinante para efectos de establecer si se trata o no de un modelo de disciplina urbanística "defectuoso". Esto quiere decir que la regulación de las medidas permitirá dar cuenta si el régimen de disciplina urbanística es satisfactorio o no y logra garantizar el orden jurídico-urbanístico.

si aquel es declarado ilegal posteriormente; cuál sería el procedimiento<sup>86</sup> y el plazo para adoptarlas; cómo se articulan con las órdenes de regularización o de adecuación a la ordenación urbanística<sup>87</sup>; cuál es el rol de los interesados denunciantes<sup>88</sup>; cuál es el nivel de discrecionalidad que existe para su adopción<sup>89</sup>; y si cabe un orden de prelación en la aplicación de medidas, por ejemplo, conforme a su intensidad (priorizar la suspensión y la regularización antes que la demolición).

#### 2.4. Régimen sancionador urbanístico

Las sanciones constituyen una pieza fundamental de reacción frente a las transgresiones a las normas jurídico-administrativas, siendo un mecanismo necesario para el cumplimiento de las políticas públicas del sector regulado de que se trate<sup>90</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico el régimen sancionador se caracteriza por su carácter fragmentario atendido la existencia de una multiplicidad de sectores de referencia<sup>91</sup>, lo cual no solo ha conllevado la aplicación de normas especiales a cada sector (*v.gr.* sanitario, educación, entre otros), sino que también ha contribuido a

<sup>86</sup> Contraloría ha sostenido que los órganos de la Administración tienen la facultad de revocar los actos administrativos que hubieren dictado, por tanto, puede una municipalidad revocar una demolición pendiente de ejecución, mediante otorgamiento de permiso de edificación al propietario de la propiedad a fin de que realice obras ya iniciadas, Contraloría General de la República, 06/10/2008.

<sup>87</sup> Por ejemplo, la SEREMI MINVU ha sostenido que “El artículo 157 de la LGUC contempla una medida de última ratio, la que debe ser ejercida de manera racional y proporcional, y solo en el caso que una determinada edificación no pueda ser regularizada, cuestión que no ocurre en la especie. Ergo, si la Administración puede optar entre distintas alternativas para solucionar un problema, debe elegir siempre aquella que mire el interés general y que cause el menor daño posible”, en Ordinario N° 1062, de 2021, de la SEREMI MINVU de Valparaíso, mediante el cual resolvió negar la solicitud de demolición presentada contra el Proyecto Hotel Punta Piqueros. En concreto, se estima que la regularización es crucial en un sistema de restablecimiento de la legalidad. Así, por ejemplo, el artículo 133 LGUC permite la regularización de las obras cobrando un recargo del 50% del derecho municipal respectivo, sin embargo, esto sólo puede tener lugar respecto de construcciones que se han practicado conforme con el plan regulador, pero no resuelve el problema respecto de las obras que no se ajustan al plan, las cuales, eventualmente también podrían regularizarse.

<sup>88</sup> GÓMEZ (2020) pp. 849 y ss.

<sup>89</sup> Al respecto, Contraloría, refiriéndose a la potestad de demolición regulada en el artículo 157 de la LGUC sostuvo que el término “podrá” utilizado en dicho precepto, “significa que la entidad posee un margen de discrecionalidad para disponer la demolición, o sea, que libre y prudencialmente deberá resolver la materia”, en Contraloría General de la República, 30/06/1999. En este mismo sentido, véase Corte de Apelaciones de Valparaíso, 02/11/2021 (esta sentencia fue dejada sin efecto posteriormente, aunque no se discutió el carácter discrecional de la potestad, véase Corte Suprema, 30/05/2022).

<sup>90</sup> Para la doctrina “[la]s sanciones en materia de disciplina urbanística deben ser enfocadas en el futuro, si se pretende que esas sanciones tengan eficacia, y realmente puedan ser un instrumento de control del urbanismo en la acción de la Administración, desde la perspectiva de una amplia participación del ciudadano en la Ordenación del territorio y urbanística”, en GARCÍA y BLASCO (2009) p. 292.

<sup>91</sup> CORDERO VEGA (2020) pp. 240 y ss.

la atomización de las autoridades competentes para sancionar, asignado la potestad punitiva tanto a la Administración, judicatura ordinaria<sup>92</sup>, especial<sup>93</sup> o de policía local<sup>94</sup>. Esta última autoridad es la encargada de conocer y sancionar las infracciones al régimen jurídico urbanístico.

Si bien en un primer momento se cuestionó la constitucionalidad de las sanciones impuestas al margen del sistema judicial ordinario<sup>95</sup>, hoy en día el tema central se encuentra radicado en la racionalización de las medidas sancionadoras, en especial, en la observancia de una serie de garantías sustantivas y procedimentales. En este sentido, en el último tiempo el legislador ha establecido sistemas sancionadores bastante coherentes con dicha noción, a través de un equilibrio entre el interés general que busca regular la autoridad administrativa y los derechos del sujeto infractor (*v. gr.* mercado financiero, medio ambiente, aguas, etc.).<sup>96</sup>

Sin embargo, existen sistemas que han quedado rezagados, como ocurre con el urbanístico. En efecto, se trata de un régimen que no ha sido mayormente desarrollado a nivel normativo y respecto del cual, además, se advierte un cierto abandono en su análisis dogmático no obstante su relevancia pragmática.

En términos generales, el conocimiento de las infracciones y la aplicación de las sanciones respectivas ha quedado entregada al juez de policía local, lo que nos plantea la discusión sobre la naturaleza jurídica de su régimen sancionador y de los principios y garantías aplicables a su ejercicio.

En opinión de la doctrina, se trata de un "régimen contravencional"<sup>97</sup>, en el cual por excepción los jueces de policía local conservan competencia para conocer de algunas infracciones de preceptos legales o incluso de jerarquía infralegal, asimilados a las faltas penales, como ocurre con las infracciones a la LGUC<sup>98</sup>.

Ahora bien, esto no excluye la aplicación de los derechos y garantías que la carta fundamental ha establecido para el ejercicio del *ius puniendi estatal*<sup>99</sup>, de modo

<sup>92</sup> *V.gr.* materias de consumidor y ciertas infracciones en materia de aguas.

<sup>93</sup> *V.gr.* Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o los juzgados de letras del trabajo.

<sup>94</sup> *V.gr.* bosques, tránsito, urbanismo

<sup>95</sup> SOTO (1979/1980) pp. 95-103; SOTO (2005a) pp. 97-117; SOTO (2005b) pp. 29-49; SOTO (2009) pp. 403-419; SOTO (2014) pp. 39-52 y ARÓSTICA (1987) p. 74.

<sup>96</sup> En este sentido, la doctrina sostiene que la sanción puede responder a fines diversos, uno de los cuales sería garantizar el cumplimiento normativo, al efecto véase a GUILOFF y SOTO (2015), pp. 101-124; SOTO DELGADO (2016) pp. 189-226.

<sup>97</sup> El régimen contravencional sería una manifestación del *ius puniendi* del Estado que se caracteriza porque tribunales no penales, en ejercicio de la jurisdicción, imponen una sanción (en sentido amplio). Se trataría de un tercer *genus*, en ROMÁN (2020) p. 165.

<sup>98</sup> Tribunal Constitucional, 07/09/2015.

<sup>99</sup> Tribunal Constitucional, 07/09/2015. En el considerando N° 13 se indica que los órganos del Estado dotados de *ius puniendi* en nuestro ordenamiento jurídico administrativo en el ámbito de la regulación económica, deben sujetarse ciertos límites impuestos objetivamente por el legislador para efectos de la ponderación de la sanción so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de la delimitación de la potestad sancionadora.

que el juez de policía local debe respetar los principios sustantivos y procedimentales que tradicionalmente se han reconocido en su ejercicio, como la legalidad, proporcionalidad, responsabilidad personal, así como también las garantías derivadas del derecho a un justo y racional proceso.

El régimen sancionador se encuentra contenido en el artículo 20 LGUC, precepto que establece que toda infracción a las disposiciones de dicha ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal. De este modo, la infracción urbanística se puede configurar si existe un permiso como por el hecho de actuar sin él.

Esta disposición se debe complementar con el artículo 1.3.2. de la OGUC, el cual establece un listado no taxativo de infracciones a las normas contenidas en dicha ordenanza. En cuanto a su monto, la ley dispuso diversas fórmulas de cálculo: a) multa no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la LGUC; b) en caso de no existir presupuesto, el juez podrá: i) disponer la tasación de la obra por parte de un perito, o ii) aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales (100 UTM).

La aplicación de sanciones es “sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra”<sup>100</sup>, según procediere, salvo que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en la LGUC o en otra. La ley ha entregado al juez de policía local la competencia sancionadora, no obstante, la municipalidad que corresponda, la SEREMI MINVU respectiva o cualquier persona podrán “denunciar” ante dicho tribunal, el incumplimiento de las normas urbanísticas. La denuncia deberá ser “fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga”. Finalmente, la ley establece que las acciones relativas a las infracciones urbanísticas prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Tal como se ha indicado, el análisis dogmático del régimen sancionador urbanístico ha sido bastante limitado<sup>101</sup>, no obstante su importancia como norma de cierre o clausura en materia de resguardo de la legalidad urbanística.

Uno de los primeros aspectos a destacar es que la norma omite una clasificación de las infracciones y sanciones de acuerdo con su gravedad.

Respecto de las infracciones, si bien se establecen algunos tipos básicos y una categoría genérica, se trata de contravenciones puramente formales<sup>102</sup> que carecen de sustantividad vinculada al daño, lesión o riesgo que provocan al bien jurídico protegido y cuyo único marco de referencia consiste en el respeto a la legalidad

<sup>100</sup> En este sentido los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística se encuentran estrechamente relacionados, MONTAÑESES (2023) p. 495.

<sup>101</sup> OCHOA (2010) pp. 189 y ss.; FERNÁNDEZ y HOLMES (2012) pp. 303 y ss. y CORDERO (2020) pp. 229 y ss.

<sup>102</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO (1981) p. 867.

urbanística en general. Los preceptos no desarrollan ninguna clasificación de las contravenciones punibles, sino que las sitúan a todas en un mismo plano, lo cual repercute en la determinación legal de la sanción. No se establecen diferencias entre las transgresiones a la ley, reglamentos, la ordenanza o a los instrumentos de planificación territorial, ni tampoco discrimina entre categorías de infracciones (*v.gr.* gravísimas, graves y leves), pues es evidente que no todas las contravenciones tienen la misma gravedad<sup>103</sup>.

En cuanto a las sanciones, se ha planteado la discusión sobre la proporcionalidad de las multas establecida en el artículo 20 LGUC. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha transitado desde el rechazo de los requerimientos hasta sostener la inaplicabilidad de una parte de la norma. En relación con este último criterio, ha señalado que ante una pluralidad indefinida de infracciones, la ley le asigna una penalidad abierta e indeterminada, sin criterios que permitan juzgar situaciones diferentes. Es el caso en que se cometen infracciones que no han ocasionado daño alguno, ni siquiera riesgos para la población, o en que el infractor no ha reportado beneficio ninguno con su perpetración. Además, la inexistencia de factores o variables que permitan calibrar la sanción aplicable a un caso singular, más allá del presupuesto de la obra, no se corresponde con la complejidad y especialidad de las diversas reglas que colman la normativa urbanística, lo que arriesga punir merced a la percepción subjetiva o vislumbre de cada juez en particular (la aplicación de la sanción queda entregada a la discreción de un tribunal unipersonal).

Para el Tribunal, la norma envuelve *per se* arbitrariedad toda vez que no señala las razones objetivas en virtud de las cuales se puede imponer una multa. A través de este criterio el Tribunal Constitucional ha sostenido que el referido artículo 20 no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables que permitan determinar la sanción concreta a imponer, lo que configura un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, raya o no en la indeterminación de la sanción penal<sup>104</sup>.

Con todo, el artículo 20 proporciona algunos criterios –como el beneficio económico y la capacidad económica del infractor– para determinar la sanción, los cuales podrían complementarse con los criterios dispuestos en Ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los juzgados de policía local (por ejemplo los establecidos en los artículos 14 y 19) o en otros preceptos legales (*v.gr.* número de personas afectadas, peligro o daño ocasionado, colaboración, conducta anterior, intencionalidad, etc.), lo cual se estima sería perfectamente admisible<sup>105</sup>.

Lo anterior adquiere relevancia, especialmente si se considera que el marco normativo que subsiste a estas declaraciones de inaplicabilidad no logra cumplir con la finalidad disuasiva que persiguen las sanciones urbanísticas. Ello debido a

<sup>103</sup> Criterio contenido en Tribunal Constitucional, 07/09/2015.

<sup>104</sup> Se trata de un criterio que fue asentado en Tribunal Constitucional, 07/09/2015, reiterado en Tribunal Constitucional, 18/06/2020; 27/04/2021; 16/12/2021.

<sup>105</sup> GÓMEZ (2020), p. 200.

que deja subsistente un debilitado régimen sancionador urbanístico, lo cual contribuye a incrementar el incumplimiento normativo. En cierta medida, esta consecuencia ha dado lugar a que el Tribunal retome la doctrina original sobre este precepto, rechazando las acciones de inaplicabilidad que se han deducido<sup>106</sup>.

Otro aspecto de interés está vinculado con la regla de prescripción que establece el artículo 20 LGUC. En su versión original, la norma no hacía referencia a ningún plazo de prescripción, luego, se señaló que las acciones relativas a las infracciones urbanísticas prescribirían en el término de dos años contado desde la recepción de la obra. Por su parte, la redacción actual, incorporada a través de la Ley N° 20.016 de 2005, establece que las aludidas acciones prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales. Esta disposición se fundamenta en el hecho de que la recepción final de una obra exige la regularización de todas las infracciones que puedan existir a ese momento<sup>107</sup>. Se trata de una norma que deja en permanente estado infraccional al particular (hasta la recepción de la obra)<sup>108</sup>. Sin embargo, no resuelve diversos aspectos vinculados con la prescripción como su interrupción o suspensión. Además, no señala cuál será el plazo de prescripción de las sanciones urbanísticas.

Enseguida, cabe destacar que no hay claridad en cuanto a la forma en que se relacionan las sanciones urbanísticas con las medidas de restablecimiento de la legalidad, si es posible adoptar medidas de tolerancia constructiva<sup>109</sup> o respecto de cómo se ejecutan las multas impuestas.

A nivel procedimental, existe la necesidad de precisar las particularidades del contencioso contravencional, en el que, por lo general, las partes son la municipalidad y el administrado-infractor; conociendo de este proceso, el juez de policía local respectivo<sup>110</sup>. Además, existe cierta inquietud en torno a si las normas de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante el juzgado de policía local, se ajustan al estándar exigido en el artículo 19 N° 3° de la Constitución para el conocimiento de las infracciones y aplicación de sanciones urbanísticas.

<sup>106</sup> Entre otros, véase las sentencias del Tribunal Constitucional, 11/07/2017; 11/07/2017; 12/12/2017; 27/03/2019; 16/08/2022; 13/09/2022; 20/12/2022; 20/12/2022; 15/03/2023, en que fueron rechazadas las impugnaciones constitucionales.

<sup>107</sup> El DOM antes de otorgar la recepción definitiva de una obra, deberá verificar que ella ha sido realizada ajustándose al correspondiente permiso, otorgada por él mismo. FERNÁNDEZ (2010) p. 5.

<sup>108</sup> En la Corte Suprema, 13/10/2015, se discutió cuál era el plazo de prescripción aplicable: el previsto en el artículo 54 inciso 3° de la Ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local (cuyo texto refundido se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 307, de 1978 del Ministerio de Justicia) o en el artículo 20 LGUC. Al efecto, se sostuvo que de acuerdo con el principio de la especialidad, la norma aplicable en la especie es la que se encuentra contenida en el artículo 20 LGUC, en virtud de la cual las acciones que emanan de las infracciones a dicha ley, a su ordenanza general y a los instrumentos de planificación territorial, prescriben al momento de la recepción de la obra por parte de la DOM.

<sup>109</sup> MASSIMO (2021) pp. 209 y ss.

<sup>110</sup> VALENZUELA (1991-1992) pp. 98 y ss. y FERNÁNDEZ y HOLMES (2012) pp. 303-304.

En definitiva, si bien existe un régimen sancionador urbanístico, subsisten varias interrogantes que resolver. En concreto, lo que dice relación con el marco normativo de garantías sustantivas y procedimentales aplicable.

#### IV. CONCLUSIONES

Si bien nuestro ordenamiento jurídico no cuenta con una regulación sistemática y ordenada en materia de mecanismos de protección de la legalidad urbanística, es posible efectuar su construcción dogmática a partir de una revisión de las diversas medidas de "orden" o "disciplina" urbana que tienen por objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística y territorial, las cuales se encuentran fundamentalmente reguladas de modo disperso en la legislación urbanística.

Al efecto, de la revisión del marco normativo vigente se ha podido constatar que la regulación urbanística contiene fundamentos teóricos que permiten sustentar la existencia de un régimen de protección de la legalidad urbanística en nuestro ordenamiento jurídico, el cual está conformado por diversas medidas de prevención (*v.gr.* otorgamiento de permisos, fiscalización de obras y su recepción), restablecimiento de la legalidad (*v.gr.* paralización de obras o demoliciones) y de sanción (multas).

El aludido régimen de protección de la legalidad urbanística se caracteriza por su alto nivel de discrecionalidad, carácter fragmentario, parcialidad e insuficiencia, lo que incide en el cumplimiento de las normas urbanísticas, no contribuye a evitar la indisciplina o el abuso en materia de edificación y no cumple con el fin de generar un desincentivo del fenómeno de la construcción ilegal. En otros términos, la mera regulación legislativa no es suficiente garantía de cumplimiento, sino que es necesario que dichos instrumentos se encuentren articulados de manera sistémica, clara y coherente, de modo de facilitar su aplicación por parte de la autoridad y así lograr incentivar el respeto de la norma y reprimir de manera efectiva su contravención.

Además, nuestra regulación presenta serios problemas de aplicación práctica derivados de la falta de claridad en torno a la naturaleza jurídica y régimen jurídico aplicable, produciéndose una confusión entre las diversas medidas de prevención, restablecimiento de legalidad y las sancionatorias. Además, se evidencia una precaria regulación procedimental para su adopción, lo cual podría generar una afectación de los derechos de los sujetos afectados, especialmente al derecho a intervenir en el procedimiento, presentar pruebas y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

Junto con ello, esta regulación asistémica ha contribuido a aumentar el nivel de conflictividad.

En definitiva, es necesario avanzar en una revisión y fortalecimiento de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística existentes en nuestro ordenamiento jurídico, ello con el objeto de contar con medidas suficientes e idóneas para hacer frente a los perniciosos efectos del incumplimiento urbanístico.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ÁLVAREZ, Raúl (1988): “La disciplina urbanística. Su entidad ante el Derecho”, *Revista de Ciencias Sociales Derecho y Sociedad*, N° 2.
- ARÓSTICA, Iván (1987): “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 182: pp. 71-81
- ANGIOLINI, Vittorio y otros (1999): *Materiali per un corso di diritto urbanistico* (Torino, G. Giappichelli Editore, tercera edición).
- BAÑO, José María (2009): *Derecho Urbanístico Común* (Madrid, Iustel).
- BARCELONA, Javier (2009): “Inspección urbanística”, en MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto (Dir.), *Fundamento de Derecho Urbanístico* (Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, segunda edición) pp. 1191-1203.
- BERMÚDEZ, Valeriano (2012): “La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 83: pp. 153-194.
- BLANQUER, David (2010): “En la disciplina urbanística”, *El notario*, N° 29: pp. 38-43.
- CANO, Tomás (2018): *Sanciones Administrativas* (Madrid, Francis Lefebvre).
- CARCELLER, Antonio (1982): *Manual de la disciplina urbanística* (Madrid, Tecnos).
- CORDERO, Eduardo (2020): *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- CORDERO, Eduardo (2019): “El problema de la regularización urbana en Latinoamérica”, en PAREJO, Luciano y CORDERO, Eduardo (Dir.), *Estudios sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica* (Valencia, Tirant lo Blanch) pp. 91-105.
- CORDERO, Eduardo (2014): *Derecho Administrativo Sancionador. Bases y principios en el derecho chileno* (Santiago, Legal Publishing Chile).
- CORDERO, Eduardo (2021): “El permiso de construcción desde la perspectiva del Derecho administrativo general. Análisis de sus principales problemas a nivel jurisprudencial”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 33: pp. 33-70.
- CORDERO, Eduardo (2008): “El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad”, *Revista de Derechos Fundamentales* N° 2, pp. 91-112.
- DESDENTADO, Eva (2009): “El control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad?”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (coord.) *El control de la legalidad urbanística: el estatuto básico del empleado público* (Sevilla, Junta de Andalucía e Instituto Andaluz de Administración Pública) pp. 73-123.
- DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO. Disponible en <https://dpej.rae.es/>. Fecha de consulta: 21/02/2023..
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2017): *Manual de derecho urbanístico* (Madrid, Civitas, Thomson Reuters, 25ª edición).
- FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco (2023): “Las medidas accesorias a la sanciones urbanísticas: el restablecimiento de los daños a terceros y la autotutela administrativa”, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023* (Madrid Civitas) pp. 455-491.
- FERNÁNDEZ RICHARD, José y HOLMES, Felipe (2008): *Derecho Urbanístico Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición).

- FERNÁNDEZ RICHARD, José y HOLMES, Felipe (2012): *Derecho Urbanístico Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, tercera edición).
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2010): “Urbanismo, potestad sancionadora” en Lozano, Blanca (Dir.) *Diccionario de sanciones administrativas* (Madrid, Iustel) pp. 1245-1270.
- FIGUEROA VELASCO, Patricio y FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2016): *Urbanismo y Construcción* (Santiago, Legal Publishing, segunda edición).
- FIGUEROA VALDÉS, Juan Eduardo (2022): *Urbanismo y Construcción* (Santiago, Der Ediciones, tercera edición).
- FUEYO, Fernando (1967): “El problema de las autonomías o especialidades”, *Revista de Derecho Público*, N° 17.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARRANDE, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Lecciones de Derecho urbanístico* (Madrid, Editorial Civitas).
- GARCÍA MACHO, Ricardo y BLASCO DÍAZ, José Luis (2009): “La disciplina urbanística”, *Documentación Administrativa*, N° 282-283: pp. 291-319.
- GIL MC CAWLEY, Diego y BUCAREY, Nicolás (2021): “Derecho urbanístico y exclusión social”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol.48, N° 1: pp. 107-132.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda (2020): “Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración”, *Revista Ius et Praxis*, Año 26, N° 2: pp. 193-218.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda (2021): *Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora: límites y mecanismos de control* (Valencia, Tirant Lo Blanch).
- GÓMEZ, Rosa Fernanda (2022): “Regulación urbanística: tendencias jurisprudenciales”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 35: pp. 157-180.
- GUILOFF, Matías y SOTO, Pablo (2015): “Sanciones administrativas, discrecionalidad y revisión judicial: una mirada desde la regulación responsiva”. En Ferrada, Juan Carlos, Bermúdez, Jorge y Pinilla, Francisco (coords.). *La nueva justicia ambiental* (Santiago, Thomson Reuters - La Ley) pp. 101-124.
- LARA, José Luis y HELFMANN, Carolina (2010): “Las medidas provisionales y la Ley N° 19.880 sobre procedimiento administrativo reflexiones acerca de su sentido y alcance”, *Revista Ius Publicum*, N° 25: pp. 57-74.
- JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y REBOLLO, Manuel (2003): *Derecho urbanístico de Andalucía* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- LEAL, Brigitte (2014): *La potestad de inspección de la administración del Estado*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- CARLIN, Massimo (2021): “Sanzioni”, en ZUCHETTI, Alberto y DE ROSA, Brunello (edit.), *La semplificazione Edilizia* (Milano, Febbraio) pp. 207-238.
- OCHOA, Fernando (2010): “La protección del orden jurídico urbanístico multa, demolición y clausura en la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, *Revista de Estudios Ius Novum*, N° 3: pp. 174-196.
- PAREJO, Luciano (2012): *La disciplina urbanística* (Madrid, Iustel, segunda edición).
- PAREJO, Luciano (1978): “La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán” (I), *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 17: pp. 245-274.

- PAREJO, Luciano (2012): “El derecho sancionador, en particular la disciplina urbanística y sus problemas en el derecho español”, Montaña, Alberto y Rincón, Jorge Iván [Editores], *El poder sancionador de la administración pública: discusión expansión y construcción* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia) pp. 385-426.
- RAJEVIC, Enrique (2010): “El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez”, *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, N° 54: pp. 61-70.
- RAJEVIC, Enrique (2000): “Derecho y legislación urbanística en Chile”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Vol. 2 N° 2: pp. 527-548.
- REBOLLO, Manuel (Coord.) (2007): *Derecho urbanístico y ordenación del territorio de Andalucía* (Madrid, Iustel).
- RÍOS, Lautaro (1985): El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico. Memoria de prueba para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Complutense de Madrid.
- ROMÁN, Cristián (2020): “Derecho administrativo sancionador en Chile: “ubicación” y “límites””, en *Revista Derecho y Sociedad, Asociación Civil*, N° 54, Vol I: pp. 115-170.
- SANTAMARÍA, Juan Alfonso (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II (Madrid, Iustel, quinta edición).
- SOTO DELGADO, Pablo (2016): “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”, en *Ius et Praxis*, N° 2: pp. 189-226.
- SOTO DELGADO, Pablo (2015): “El poder de la Administración del Estado para planificar la ciudades: reposición de la declaratoria de utilidad pública la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, en *Anuario de Derecho Público*: pp. 370-401.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2014): “Otra vez sobre la potestad sancionadora de la Administración,” en ARANCIBIA MATTAR, Jaime y ALARCÓN JAÑA, Pablo (Coord.), *Sanciones Administrativas* (Santiago, Thomson Reuters - La Ley) pp. 39-52.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2009): “La potestad sancionadora de la Administración ¿se adecua a la Constitución?”, en SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo, Temas Fundamentales* (Santiago, Legal Publishing Abeledo Perrot) pp. 403-419.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2005a): “La impugnación de sanciones administrativas y el derecho fundamental de acceso a la justicia: el “*solve et repete*” y el Estado de Derecho”, en SOTO KLOSS, Eduardo (edit.), *Conferencias Santo Tomás, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago, Universidad Santo Tomás) pp. 97-117.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2005b): “La potestad sancionadora de la Administración ¿Se adecua a la Constitución?”, en SOTO KLOSS, Eduardo (edit.), *Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás) pp. 29-49.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1996): “¿Puede un gobernador ordenar a través de un acto administrativo la paralización de obras y su demolición invocando como base legal la disposición del artículo 4º, inciso 2º, letra h) de la Ley N° 19.175, de 1991?”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo 93, N° 2: pp. 97-106.

SOTO KLOSS, Eduardo (1979/1980): *Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*, en: *Boletín de Investigaciones, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, N° 44-45: pp. 95-103.

TESTA, Virgilio (1961): *Disciplina urbanística* (Milán, Giuffré).

TRAITER, Juan Manuel (2009): *Derecho urbanístico de Cataluña* (Barcelona, Atelier).

TUMMINELLI, Dative (2023): "La represión de las edificaciones ilegales en España e Italia: de sanciones al restablecimiento de la legalidad en busca de eficacia", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023* (Madrid Civitas) pp. 549-590.

VALENZUELA, Paulina (1989): Aspectos jurídicos del Permiso de Edificación Municipal. Memoria de para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

VICUÑA, Magdalena (2013): "El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile", *Revista INVI*, N° 78, Vol. 28: pp. 181-219.

## JURISPRUDENCIA CITADA

### JUDICIAL

Corte Suprema, 13/09/2011, rol 6.801-2011, protección

Corte Suprema, 27/04/2015, rol 16.814-2013, reclamo de ilegalidad municipal.

Corte Suprema, 13/10/2015, rol 8.126-2015, protección.

Corte Suprema, 04/04/2017, rol 1.629-2017, protección.

Corte Suprema, 03/01/2019, rol 24.935-2018, protección.

Corte Suprema, 15/06/2020, rol 36.685-2019, reclamo de ilegalidad municipal.

Corte Suprema, 11/11/2020, rol 33.588-2019, reclamo.

Corte Suprema, 22/03/2021, rol 150.549-2020, protección.

Corte Suprema, 06/08/2021, rol 25.480-2021, reclamo de ilegalidad municipal.

Corte Suprema, 29/03/2022, rol 50.326-2020, denuncia por infracción a Ley General de Pesca y Acuicultura.

Corte Suprema, 30/05/2022, rol 89.134-2021, protección.

Corte Suprema, 28/06/2022, rol 39.557-2021, reclamo de ilegalidad.

Corte Suprema, 23/03/2023, rol 104.545-2020, reclamo de ilegalidad.

Corte de Apelaciones de Antofagasta, 22/11/2013, rol 48-2013, reclamo de ilegalidad municipal.

Corte de Apelaciones de Santiago, 14/10/2015, rol 4.415-2015, reclamo de ilegalidad.

Corte de Apelaciones de Valparaíso, 02/11/2021, rol 27.923-2021, protección (caso Punta Piqueros).

### CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, 02/12/1996, rol 245, inaplicabilidad.

Tribunal Constitucional, 21/08/2001, rol 334, inaplicabilidad.

Tribunal Constitucional, 17/06/2003, rol 376, inconstitucionalidad.

Tribunal Constitucional, 24/07/2012, rol 1863, inaplicabilidad.

Tribunal Constitucional, 31/07/2014(a), rol 2.495, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 31/07/2014(b), rol 2.501, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 27/01/2015, rol 2.643, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 27/01/2015, rol 2.644, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 07/09/2015, rol 2.648, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 26/11/2014, rol 2.731, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 21/06/2018, rol 3.063, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 18/07/2017, rol, 3.086, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 11/07/2017, rol 3.099, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 11/07/2017, rol 3.100, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 22/09/2017, rol 3.791, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 12/12/2017, rol 3.305, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 20/03/2018, rol 3.110, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 18/06/2020, rol 8.278, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 27/04/2021, rol 9.129, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 16/12/2021, rol 10.922, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 27/03/2019, rol 12.158, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 16/08/2022, rol 12.234, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 13/09/2022, rol 12.795, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 20/12/2022, rol 12.996, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 20/12/2022, rol 13.043, inaplicabilidad.  
Tribunal Constitucional, 15/03/2023, rol 13.318, inaplicabilidad.

#### ADMINISTRATIVA

Contraloría General de la República, 07/01/1998, dictamen N° 459.  
Contraloría General de la República, 30/06/1999, dictamen N° 23.614.  
Contraloría General de la República, 27/09/2019, dictamen N° 25.689.  
Contraloría General de la República, 18/12/2000, dictamen N° 48.596.  
Contraloría General de la República, 20/02/2001, dictamen N° 6.540.  
Contraloría General de la República, 06/10/2008, dictamen N° 46.317.  
Contraloría General de la República, 08/01/2016, dictamen N° 1.780.  
Contraloría General de la República, 18/01/2016, dictamen N° 4.490.  
Contraloría General de la República, 29/09/2016, dictamen N° 63.910.  
Contraloría General de la República, 26/11/2018, dictamen N° 29.285.  
Contraloría General de la República, 14/06/2023, dictamen N° E357182.

#### NORMAS Y OTROS INSTRUMENTOS CITADOS

CHILE, Decreto con Fuerza de Ley N° 458 de 1976 (13/04/1976), Aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcción.  
CHILE, Circular Ordinaria N° 0270 (17/06/2022), División de Desarrollo Urbano, DDU 467.  
CHILE, Decreto Supremo N° 47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (05/06/1992), Fija nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

CHILE, Decreto Supremo N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia (23/05/1978), Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.