

DOCTRINA

Las áreas de preservación ecológica: La jerarquía normativa en cuestionamiento

Ecological preservation areas: Challenging the normative hierarchy

Giannina Bocchi Jiménez 

Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones prohíbe construir en áreas rurales, permitiendo excepcionalmente la construcción de la vivienda del propietario del predio y la de sus trabajadores. La Contraloría General de la República ha restringido los alcances de dicha norma, excluyendo la aplicación del artículo 55 cuando se trata de Áreas de Preservación Ecológica del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, lo que en opinión de esta autora vulnera el principio de jerarquía normativa.

PALABRAS CLAVE Plan Regulador Metropolitano de Santiago, área rural, área de preservación ecológica, Contraloría General de la República, jerarquía normativa.

ABSTRACT Article 55 of the General Urban Planning and Construction Law prohibits constructions in rural areas, allowing, on an exceptional basis, the construction of the property owner's house and the one of his employees. The Comptroller General of the Republic has restricted the scope of this law, excluding the application of article 55 to Ecological Preservation Areas of the Santiago Metropolitan Regulatory Plan, which, in this author's opinion, violates the principle of normative hierarchy.

KEYWORDS Santiago Metropolitan Urban Plan, rural area, ecological preservation area, Comptroller General of the Republic, normative hierarchy

Introducción

Los especialistas en derecho urbanístico, tanto los litigantes como quienes se desempeñan en el sector público, en alguna de las diversas reparticiones dotadas de competencias en la materia, podrán identificar ciertos nudos críticos que hacen de esta una disciplina especialmente proclive a disputas, ya sea administrativas o judiciales.

Uno de esos nudos puede situarse, a nuestro juicio, en la planificación urbana — uno de los ejes del derecho urbanístico, junto al régimen autorizatorio—, donde suelen concentrarse conflictos debido a la falta de coherencia que debe existir dentro de este sistema normativo —como cualquier otro—, compuesto por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, así como por los instrumentos de planificación territorial que se aprueben de conformidad con aquellas.

Como veremos en este trabajo, esa conformidad no debe limitarse a lo formal y procedimental, sino que también debe recogerse materialmente en los respectivos planes reguladores. Es por ello que un Instrumento de Planificación Territorial que haya cumplido al pie de la letra los requisitos para su aprobación, una vez que comience a ser aplicado por los operadores jurídicos, puede dejar al descubierto lagunas y contradicciones dentro del mismo sistema, algunas de las cuales solo se develarán años después.

Precisamente, un problema importante se produce cuando el descubrimiento de esas incoherencias —de las cuales ningún sistema normativo está exento— sale a la luz tardíamente, teniendo la potencialidad de afectar derechos subjetivos. Eso es lo que ocurre en el que estudiaremos: continuamente, diversos municipios, a través de sus direcciones de obras, han otorgado autorizaciones urbanísticas (permisos, anteproyectos u otras) en zonas restringidas al desarrollo urbano. Ello, hasta hace algunos años, era concebido como algo permitido por la legislación, sin discusión —de lo contrario, resulta inverosímil creer que tantas autorizaciones en este tipo de áreas hayan sido concedidas por autoridades distintas. El fundamento normativo se consideraba sencillo y no admitía duda alguna: en síntesis, el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que consagra la regla general sobre construcciones en áreas rurales, admite excepcionalmente la construcción de una vivienda para su propietario y la de sus trabajadores.

Cuando la Contraloría General de la República emitió el Dictamen E148.827 de 2021, ese era el escenario. El Plan Regulador Metropolitano de Santiago contempla una variedad de zonas restringidas al desarrollo urbano, en las que se estimaba válido el otorgamiento de permisos de edificación en este tipo de áreas, con fundamento en la norma del artículo 55. Sin embargo, la Contraloría General de la República, con este pronunciamiento, vino a innovar el entendimiento en la materia, con efectos obligatorios (artículo 98 de la Constitución Política de la República, artículos 6 y 19 de su Ley Orgánica y, por supuesto, su propio Dictamen 34.503 de 1999) cuando expresó que las actividades que pueden desarrollarse en las Áreas de Protección Ecológica están restringidas a los usos específicos que señala el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, siendo incompatibles con el destino residencial. Este pronunciamiento fue precisado más tarde por el Dictamen E281.581 de 2022, que desechó la posibilidad de que en las Áreas de Protección Ecológica se edifique la vivienda del propietario y de sus trabajadores, a la que alude el inciso 1 del artículo 55.

La cuestión estaba lejos de ser intrascendente: ¿qué sucedería con los permisos que ya fueron otorgados en las Áreas de Protección Ecológica? ¿Se podría ejecutar (construir)? ¿Y qué pasaría con los permisos en tramitación? Y con los que ya fueron

ejecutados: ¿podrían ser recibidos? Luego surgen otro tipo de interrogantes: ¿cómo cumplirán lo resuelto los organismos afectados? ¿Estarían obligados a iniciar un procedimiento invalidatorio por cada autorización cuestionada? En última instancia, ¿estaríamos frente a un caso de posible responsabilidad civil?

Una vez más, los poderes de la Contraloría General de la República habían demostrado toda su fuerza. Sin embargo, sabemos que la Contraloría no es infalible¹ y que esa fuerza solo puede ser temperada por un tribunal. En este sentido, los argumentos que exponga la Contraloría General de la República pueden ser objeto del mismo escrutinio que aquellos contenidos en la sentencia de cualquier juzgado y, en consecuencia, pueden ser contestados.

En este trabajo, analizaremos cómo en el caso de las Áreas de Protección Ecológica, el Ente de Control ha invertido —en nuestra opinión— el sistema de fuentes en nuestro derecho, con las consecuencias perniciosas que ello conlleva: una vez más, es un Tribunal de Justicia el que debe definir la legalidad de su pronunciamiento en una materia ciertamente compleja, en la que la deferencia técnica resulta deseable por la seguridad y certeza jurídica que otorga.²

La planificación urbana en la Ley General de Urbanismo y Construcciones

El legislador ha definido en el inciso 1 del artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones la planificación urbana como:

El proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de la política nacional, regional y comunal de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana.³

Para tales propósitos, se diseñaron tres niveles de planificación urbana según su competencia territorial: nacional, intercomunal y comunal (artículo 28 inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), definiendo una jerarquización entre ellos, según su ámbito de acción (artículo 28 inciso 2): «Cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás».⁴ Curiosamente, es la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones la que desarrolla este principio (artículo 2.1.1) por el cual la Ley General de Urbanismo y

1. Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de 30 de noviembre de 2018, por la cual confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, que a su turno acogió el recurso de protección interpuesto por la otrora Subcontralora General de la República en contra del Contralor General, rol 26.588-2018.

2. Si bien a la fecha existen variados trabajos sobre derecho urbanístico, estimamos que la materia de este trabajo no ha sido objeto de estudio por la doctrina nacional, por lo que una primera aproximación podría tener el valor de contribuir a la discusión sobre este tema.

3. Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 1976.

4. Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 1976.

Construcción y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones priman sobre los Instrumentos de Planificación Territorial, en lo que se le ha denominado sistema o cláusula de prevalencia en favor de los instrumentos de mayor nivel, cuyas disposiciones tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel (Cordero Quinzacara, 2020: 271-274).

Nos referiremos brevemente a como estos niveles se han comportado en la práctica. A nivel nacional, siendo competencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (artículo 29 de la Ley General de Urbanismo y Construcción), la planificación no ha sido ejecutada (Cordero Quinzacara, 2005: 179-180)⁵; a nivel regional, se corrió una suerte similar: originalmente la Ley General de Urbanismo y Construcción había previsto la planificación urbana en sus artículos 30 a 33, los que fueron derogados mediante la Ley 21.074 de 2018.

La escala intercomunal, por su parte, se concibió como «aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana», añadiendo que, cuando «esta unidad sobrepase los quinientos mil habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación»⁶ (artículo 34). En consecuencia, la planificación urbana intercomunal se verifica mediante planes intercomunales (que incluyen dos o más comunas que involucren hasta quinientos mil habitantes) o metropolitanos (cuando dichas unidades superan los quinientos mil habitantes), cuya estructura está conformada por una memoria explicativa, una ordenanza (el instrumento normativo por excelencia) y los planos (artículo 35, inciso 1). Actualmente, en Chile existen diecisiete Instrumentos de Planificación Territorial de este nivel⁷, de los cuales tres corresponden a áreas metro-

5. Para la distinción entre Instrumentos de Planificación Territorial de carácter normativo e IPT de carácter indicativos, véase Precht Rorrís y otros. (2016: 29, 52). La actual Política Nacional de Desarrollo Urbano fue aprobada por Decreto 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2013. Existen también una Política Nacional de Desarrollo Rural, aprobada por Decreto 19 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2020 y una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, aprobada por Decreto 469 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 2019.

6. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

7. Resolución 7 del Gobierno Regional de Tarapacá, de 2022; Resolución 73 del Gobierno Regional de la II región de Antofagasta, de 2004; Resolución número 30 del Gobierno Regional de Atacama, de 2019; Resolución 119 del Gobierno Regional de la IV región de Coquimbo, de 2014; Resolución número 1 del Gobierno Regional de la IV región de Coquimbo, de 2019; Resolución número 31-01 del Gobierno Regional de la V región, de 1994; Resolución número 31/4/128 del Gobierno Regional de la V región, de 2013; Resolución número 20 del Gobierno Regional de la región Metropolitana de Santiago, de 1994; Decreto 1.172 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1977; Resolución número 52 del Gobierno Regional de la VI región del Libertador General Bernardo O'Higgins, de 2001; Resolución número 70 del Gobierno Regional de la VI región del Libertador General Bernardo O'Higgins, de 2010; Resolución número 138 del Gobierno Regional de la VI región del Libertador General Bernardo O'Higgins, de 2010; Decreto 7 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1989; Resolución número 39 del Gobierno Regional de la VII región del Maule, de 2003; Resolución número 171 del Gobierno Regional de la VIII región del Biobío, de 2002; Resolución

politanas: Santiago, Valparaíso y Concepción.⁸ Vinculado con esto, debemos destacar que, sin perjuicio que cada sección del plan intercomunal o metropolitano tenga un ámbito y competencias específicas, para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, constituirán un solo cuerpo normativo (artículo 35 inciso 2). Además, el inciso 1 y 3 del artículo 38 de la Ley General de Urbanismo y Construcción expresan:

Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones.

En las comunas que carezcan de Plan Regulador Comunal harán los efectos de tal las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal, sin perjuicio de la exigencia establecida en la letra a) del artículo 47.⁹

La regla del inciso primero del artículo transcrito es una manifestación de la jerarquía del nivel intercomunal (o metropolitano) sobre el comunal, de modo que, si existiendo un plan comunal, posteriormente uno del nivel superior altera o modifica las disposiciones del primero, prevalecen las del nivel superior, que se entienden agregadas como modificaciones. Ahora bien, la hipótesis contraria a la descrita en el inciso 1 del artículo 38 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, esto es, que un plan regulador comunal introduzca cambios en el ámbito del intercomunal o metropolitano que también sea aplicable en la misma comuna, adolecería de ilegalidad, por contravenir lo dispuesto en el artículo 28 inciso 2 de la Ley General de Urbanismo y Construcción. Sin perjuicio de lo anterior, aunque a la Contraloría General de la República le compete tomar razón de la aprobación y modificación de los Instrumentos de Planificación Territorial¹⁰, ello no impide que, una vez sancionados los planes y ya en vigencia, sean posteriormente observados por ella debido a su discrepancia, ya sea con el plan del nivel superior o con la misma Ley General de Urbanismo y Construcción u Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, incluso cuando ya han transcurrido años desde su aplicación¹¹, con el consiguiente perjuicio en las autorizaciones que la respectiva Dirección de Obras Municipales haya otorgado conforme a él.

A su turno, el procedimiento para la elaboración de un plan regulador metropolitano o intercomunal está regulada en el artículo 36 y siguientes de la Ley General de Urbanismo y Construcción, que confiere la competencia a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu), e involucra la intervención de las municipalidades correspondientes y de los organismos de la Administración del

número 14 del Gobierno Regional de la VIII región del Biobío, de 2007; y Decreto 605 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1978.

8. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994. Resolución 31/4/128 del Gobierno Regional de la V región, de 2013. Resolución 171 del Gobierno Regional de la VIII región del Biobío, de 2002.

9. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

10. Véase el artículo 15.5 de la Resolución número 7 de la Contraloría General de la República, de 2019.

11. Solo a modo ejemplar, véase los Dictámenes de la Contraloría General de la República números 19.172, de 2018; 11.765, de 2017; y 72.095, de 2015, entre otros.

Estado que sean necesarios, «con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado».¹²

En los artículos 41 y siguientes de la Ley General de Urbanismo y Construcción se reglamenta la planificación urbana comunal, la cual se realiza por medio del plan regulador comunal (artículo 41 inciso 2), concebido este como (inciso 3) «un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento»¹³, y que trata sobre las siguientes materias taxativas (inciso 4):

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.¹⁴

Del mismo modo que el plan regulador intercomunal o metropolitano, la Ley General de Urbanismo y Construcción ha indicado, precisamente en su artículo 42, la estructura del plan regulador comunal: memoria explicativa, estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.¹⁵

La elaboración del plan regulador comunal, así como de sus revisiones, reactualizaciones y modificaciones (así como también de los planes seccionales), compete a la municipalidad correspondiente, debiendo el concejo municipal debe pronunciarse sobre el anteproyecto de plan regulador, el que, de ser aprobado, es remitido a la Seremi Minvu para que informe sobre sus aspectos técnicos. En caso de informe favorable, el instrumento será promulgado por decreto alcaldicio si la comuna está normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal; de lo contrario, será el consejo regional (artículos 43 a 46 de la Ley General de Urbanismo y Construcción).¹⁶

Por último, respecto de la naturaleza de los Instrumentos de Planificación Territorial, adherimos a la postura de que se trata de una norma jurídica, sin perjuicio de que, formalmente, sea sancionada como un acto administrativo.¹⁷

12. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

13. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

14. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

15. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

16. La expuesta constituye la regla general en lo que a elaboración de un plan regulador comunal se refiere. Sin embargo, la Ley General de Urbanismo y Construcción consagra una regla particular, donde es el Servicio de Vivienda y Urbanización el que puede proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la modificación de este Instrumento de Planificación Territorial (artículo 50). Esta atribución se ha utilizado con ocasión de la modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago aprobada por Decreto 26 de 2017 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

17. Sobre la distinción entre forma y contenido material de un acto administrativo, véase Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana (2013: 277-311) y Cordero Vega (2015: 247-249).

En efecto, las disposiciones de un Instrumento de Planificación Territorial:

Se elaboran con generalidad para ordenar el conjunto de un territorio, con abstracción de las situaciones particulares. Estas características de generalidad y abstracción son propias de las normas, que no dejan de serlo por la aplicación particular que ellas tengan [...].

Los Planes son normas jurídicas complementarias o de desarrollo de las leyes urbanísticas. El Plan se configura como una «norma elástica» cuya eficacia y valor le vienen conferidos por la ley que lo autoriza y que contiene la estructura a la que debe ajustarse (Figuroa Velasco y Figuroa Valdés, 2016: 132-133).

Lo anterior también se desprende del fenómeno, apuntado por Cordero y Aldunate, consiste en que «existe una multiplicidad de órganos y servicios públicos a los cuales se les atribuye por ley potestad reglamentaria, adoptando las más diversas denominaciones (resoluciones, ordenanzas, circulares, etcétera)» (Cordero y Aldunate 2013: 55). Estos autores han tratado específicamente la naturaleza del plan regulador comunal, comentando al respecto que:

Una de las materias de mayor importancia y que es objeto de regulación a través de la *potestad reglamentaria municipal* es la planificación urbana de la comuna [...].

Esta regulación se concreta en un *reglamento denominado plan regulador comunal*, que es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 25 de enero de 1993, sobre constitucionalidad del Decreto Supremo número 66, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 19 de junio de 1992, que aprobaba el Plan Regulador Intercomunal La Serena-Coquimbo, señala expresamente *el carácter reglamentario de los planes reguladores por ser de aplicación general, emanan de la autoridad ejecutiva y no se agotan con su cumplimiento* (Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana, 2013: 351).

Así, tanto los municipios y los gobiernos regionales como las Seremi Minvu, en cuanto creadores de Instrumentos de Planificación Territorial, estarían dotados de potestad reglamentaria. La forma en que ella se verifica —ya sea mediante decreto alcaldicio o resolución— es indiferente y no altera la naturaleza normativa del Instrumento de Planificación Territorial.

La regulación del suelo en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago

En su versión original, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago regulaba las siguientes 36 comunas de la región Metropolitana de Santiago: Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolén, La Florida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estación

Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca y Quilicura, todas de la provincia de Santiago; Puente Alto, San José de Maipo y Pirque, todas de la provincia Cordillera; y San Bernardo y Calera de Tango, de la provincia de Maipo (artículo 2.1). En consecuencia —y de acuerdo con el Decreto con Fuerza de Ley 1-3.260—, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago regía sobre todas las comunas de la provincia de Santiago y de la provincia Cordillera, estando excluidas hasta 1997, todas las comunas de la provincia de Chacabuco (esto es, Colina, Lampa y Til Til¹⁸); y, hasta 2006, las comunas de Buin y Paine de la provincia de Maipo¹⁹; todas las comunas de la provincia de Melipilla (esto es, Melipilla, María Pinto, Curacaví, Alhué y San Pedro); y todas las de la provincia de Talagante (esto es, Talagante, Peñaflor, Isla de Maipo y El Monte).

El territorio del Plan Regulador Metropolitano de Santiago se divide en dos macroáreas (artículo 2.2): la primera, el área urbana metropolitana, que corresponde a «aquel territorio circunscrito por el límite de extensión urbana y que por su capacidad, se destina a acoger el crecimiento de la población urbana y sus actividades, estimada al año 2020»²⁰ (artículo 2.2.1 inciso 1). Añade la disposición (inciso 2) que esta macroárea está conformada por el continuo urbano de Santiago Metropolitano y las localidades urbanas de las comunas integradas a este plan y se constituye con: i) las áreas urbanizadas, entendiéndose por tales las circunscritas por los límites urbanos vigentes; y ii) las áreas urbanizables, entendiéndose por tales las comprendidas entre las áreas urbanizadas y el límite de extensión urbana.²¹

La segunda macroárea corresponde al Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano, entendida como «aquel territorio de las comunas comprendidas en el Plan, que no ha sido definido como área urbana metropolitana y en el que solo se aceptará el emplazamiento de las actividades urbanas expresamente señaladas en el Título de esta Ordenanza»²² (artículo 2.2.2). Si bien no lo señala expresamente, se deduce de lo anterior que corresponde a una zona rural. La Memoria del Plan Regulador Metropolitano de Santiago señala que estas zonas son:

No edificables o de edificación restringida, por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos o por corresponder a zonas de gran interés y valor ecológico que es preciso proteger de la intervención humana. En este espacio solo podrán realizarse en ellas actividades agrícolas o incompatibles con la actividad residencial (Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, 1994: 33).

Al respecto, cabe destacar que la Ley General de Urbanismo y Construcciones no contiene una definición de lo que debe entenderse por zona rural (sin embargo, esta

18. Resolución número 39 del Gobierno Regional de la región Metropolitana de Santiago, de 1997.

19. Resolución número 76 del Gobierno Regional de la región Metropolitana de Santiago, de 2006.

20. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

21. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

22. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

puede deducirse a partir del artículo 52 de dicho cuerpo legal²³), vacío que llenó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 1.1.2, al señalar que el área rural es el «territorio ubicado fuera del límite urbano».²⁴ A su vez, en la misma norma, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones define al límite urbano como la «línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal».²⁵ Doctrinariamente, se ha explicado que la distinción entre suelo urbano —que incluye tanto la superficie que ya se encuentra urbanizada (área urbana) como aquella que es potencialmente urbanizable (área de extensión) urbana— y suelo rural

es de extraordinaria importancia para los efectos del eventual aprovechamiento urbanístico de un predio, ya que si el predio corresponde a «suelo urbano», será susceptible de actos urbanísticos y de construcción, conforme a las normas que al respecto dispone la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza de esta ley. Por el contrario, si el terreno de que se trata está calificado de «Suelo Agrícola o Rural», el artículo 55 de la ley establece [...] (Figueroa Velasco y Figueroa Valdés, 2016: 134).

En ese contexto, corresponde referirnos al artículo 55 de la Ley General de Urbanismo Construcciones, que data de 1976²⁶ y que es una de las normas de dicha ley que más modificaciones ha experimentado (Ley 19.589, Ley 20.943, Ley 21.074), y sobre la cual se han dictado numerosas circulares interpretativas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo²⁷, al punto de requerirse, recientemente una circular que sistematizara los múltiples pronunciamientos anteriores.²⁸ Este

23. Esta norma dispone: «Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, *diferenciándolos del resto del área comunal*».

24. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, de 1992.

25. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, de 1992.

26. En su redacción original, el inciso 1 del artículo 55 disponía: «Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores».

27. División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Específica número 2/2007, Circular ordenanza número 182; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Específica número 58/2009, Circular Ordenanza número 891; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Específica número 62/2009, Circular Ordenanza número 990; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-Específica número 3/2010, Circular Ordenanza número 148; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 239, Circular Ordenanza número 713; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 335, Circular Ordenanza número 75; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 363, Circular Ordenanza número 242; División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 417, Circular Ordenanza número 220 y División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 435, Circular Ordenanza número 228.

28. División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 455, Circular Ordenanza número 12.

artículo no pretende abordar la complejidad de esta disposición ni las razones de ese fenómeno. Para efectos de este estudio, basta señalar que el artículo 55 contiene un principio general, por cuanto establece en su inciso 1 que:

Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.²⁹

La disposición, en sus incisos siguientes, establece la responsabilidad de la Seremi Minvu de «cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal» (inciso 2)³⁰; la exigencia de un informe previo favorable de la Seremi Minvu y de una autorización otorgada por la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura para los casos que señala (inciso 3); y la de un informe previo favorable de la Seremi Minvu y del Servicio Agrícola y Ganadero para el resto de las hipótesis (inciso final).³¹ Este procedimiento complejo, denominado antes como «cambio de uso de suelo», actualmente se conoce como «informe favorable para la construcción», y es objeto de una circular del Servicio Agrícola y Ganadero.³² Por su proximidad temporal, destacamos lo que ha comentado la Contraloría General de la República al respecto:

Como se advierte, en las áreas rurales y para los predios rústicos la regla general es que no procede autorizar construcciones, salvo en los casos que la aludida normativa define y bajo el cumplimiento de los requisitos que fija, los que incluyen, entre otros, la presentación de informes favorables de las secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo o de los gobiernos regionales —si hubiese operado la antedicha transferencia—, y la del servicio agrícola y ganadero.³³

Llegados a este punto recordamos a Fernández, quien, anticipándose al caso en examen, señalaba:

Para ser más exactos, el mencionado artículo 55 lo que hace es prohibir, por regla general, dichas acciones (subdividir, urbanizar y construir en el área rural), sin embar-

29. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

30. Para la región Metropolitana, la Seremi Minvu ha fijado los criterios regionales para cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal, a través de las Resoluciones número 407, de 2022; número 496, de 2023; y número 557, de 2024.

31. Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976.

32. Circular número 296 del Servicio Agrícola y Ganadero, de 2019.

33. Dictamen de la Contraloría General de la República número E422.376, de 2023.

go establece ciertas excepciones para poder llevarlas a cabo, quedando a merced de la plena discrecionalidad administrativa el autorizarlas.

Estimados que lo anterior constituye uno de los problemas actuales más grandes de nuestra legislación urbanística.

Dejando de lado la perspectiva de las políticas públicas, donde, eventualmente, puede estimarse conveniente la expansión de las ciudades y, por ende, que se construya y se urbanicen terrenos que actualmente son considerados rurales, desde una perspectiva jurídica no parece conveniente que la Ley prohíba construir y urbanizar en el área rural, pero al mismo tiempo deje abierta la posibilidad de «hacer excepciones» a dicha prohibición.

Lo anterior se ve agravado, por el hecho de que la autoridad autoriza dichas excepciones, caso a caso, con plena discrecionalidad, lo cual se presta para generar todo tipo de desigualdades dentro de los agentes del sector y puede constituir un sabroso foco de corrupción, ya que el poder construir y urbanizar donde nadie más puede hacerlo, constituye un «muy buen negocio». Lo anterior es lo que comúnmente se conoce con el nombre de «cambio de uso de suelo» (Fernández Richard, 2012: 95-96).

Este fenómeno sería reconocido un par de años más tarde por el legislador, quien, con motivo del denominado *Caso Caval*, impulsó una reacción normativa que se plasmó en la Ley 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano. Dicha ley modificó diversas normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, introduciendo un procedimiento más participativo y transparente a la hora de la elaboración de un Instrumento de Planificación Territorial, y reconociendo la intervención de los particulares en estos procedimientos.³⁴

Las áreas de valor natural y/o de interés silvoagropecuario, y las áreas de preservación cológica, en particular

La segunda macroárea del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano, comprende las de Alto Riesgo para los Asentamientos Humanos, las de Resguardo de Infraestructura Metropolitana y las de Valor Natural y/o Interés Silvoagropecuario y (art. 8.1.6).³⁵ Respecto de estas últimas, el capítulo 8.3 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago establece que:

Corresponde al territorio emplazado fuera de las áreas urbanizadas y urbanizables, que comprende las áreas de interés natural o paisajístico y/o que presentan vegetación y fauna silvestre, cursos o vertientes naturales de agua y que constituyen un patrimonio natural o cultural que debe ser protegido o preservado [...].

34. Esta ley incorporó un nuevo «Párrafo Preliminar» en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que comprende los artículos 26 quáter a 28 undecies y modificó diferentes disposiciones de los párrafos 3 y 4 sobre planificación urbana intercomunal y comunal, respectivamente.

35. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

En estas áreas de permitirá la construcción de instalaciones de apoyo a su destino de recurso agrícola y las mínimas para su valoración paisajística.³⁶

En las Áreas de Valor Natural y/o de Interés Silvoagropecuario existen diversas categorías, las que se sintetizan a continuación.³⁷

- Áreas de Valor Natural (art. 8.3.1)
 - Áreas de Preservación Ecológica (art. 8.3.1.1)
 - Áreas de Protección Ecológica con Desarrollo Controlado (art. 8.3.1.2)
 - Áreas de Rehabilitación Ecológica (art. 8.3.1.3)
 - Áreas de Protección Prioritaria (art. 8.3.1.4)
 - Áreas de Humedales (art. 8.3.1.5)
- Áreas de Interés Silvoagropecuario (art. 8.3.2)
 - De Interés Agropecuario Exclusivo (art. 8.3.2.1)
 - De Interés Silvoagropecuario Mixto (at. 8.3.2.2)
 - ISAM 1
 - ISAM 2
 - ISAM 3
 - ISAM 4
 - ISAM 5
 - ISAM 6
 - ISAM 7
 - ISAM 8
 - ISAM 9
 - ISAM 10
 - ISAM 11
 - ISAM 12
 - ISAM 13
 - De Recuperación del Suelo Agrícola (art. 8.3.2.3)
- Área Restringida por Cordones Montañosos (art. 8.3.3)

36. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

37. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

Las Acuicultura de Pequeña Escala datan del Plan Regulador Metropolitano de Santiago original, aprobado en 1994. Reguladas en el artículo 8.3.1.1 del mismo, son definidas como «aquellas áreas que serán mantenidas en estado natural, para asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, como asimismo preservar el patrimonio paisajístico».³⁸ Continúa la mencionada disposición señalando:

Son parte integrante de estas zonas, los sectores altos de las cuencas y microcuencas hidrográficas; los reservorios de agua y cauces naturales; las áreas de preservación del recurso nieve, tanto para su preservación como fuente agua potable, como para evitar el emplazamiento de construcciones dentro de las canchas de esquí; las cumbres y los farellones; los enclaves de flora y refugios de fauna; como asimismo, los componentes paisajísticos destacados.

Quedarán integradas en esta zona, con sus correspondientes legislaciones, las diversas áreas que tengan características de Áreas Silvestres Protegidas, como los Parques Nacionales, Reservas Nacionales, las Áreas Complementarias a las Áreas Silvestres Protegidas y que corresponden a los Santuarios de la Naturaleza y Lugares de Interés Científico y en general todas aquellas áreas que conforman Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Áreas de Protección Existentes.

En estas Áreas se permitirá el desarrollo *de actividades que aseguren la permanencia de los valores naturales, restringiéndose su uso a los fines: científico, cultural, educativo, recreacional, deportivo y turístico, con las instalaciones y/o edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación.*

Las normas que regirán estas actividades y asimismo las de los usos complementarios a ellas como: equipamiento de seguridad, comunicaciones, salud, comercio y estacionamientos de uso público, serán definidas por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo en cada caso, atendiendo a sus características específicas y a los estudios pertinentes aprobados por los organismos competentes que corresponda.

La aprobación de proyectos quedará condicionada en todos los casos a la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, realizado por el interesado, evaluado e informado favorablemente por los organismos que corresponda.

Las actividades agrícolas, ganaderas o forestales, podrán desarrollarse en forma controlada, para lo cual los organismos competentes respectivos fijarán las condiciones pertinentes, mediante planes aprobados por dichos servicios, los que deberán incluir los sistemas de control y monitoreo correspondientes, lo que será condición para la autorización de funcionamiento de dichas actividades [...]

En las Áreas de Preservación Ecológica, no se permitirá divisiones prediales.³⁹

Podríamos afirmar que, hasta el año 2021, las Acuicultura de Pequeña Escala no recibieron mayor atención, en el sentido de que constituían un área más de la zona rural del Plan Regulador Metropolitano de Santiago en la que se admitía la construcción de viviendas, de acuerdo con lo permitido por el inciso 1 del artículo 55 de la Ley General

38. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

39. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

de Urbanismo y Construcciones. Dicha situación cambió en 2021, cuando la Contraloría General de la República emitió el Dictamen E148.827 de 2021, el que afirmó, respecto de las Acuicultura de Pequeña Escala, que:

Carece de sustento jurídico el sustraer del ámbito de aplicación del singularizado artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones aquellas zonas rurales que sean reguladas por el atingente instrumento de planificación territorial, suprimiendo los procedimientos y autorizaciones que dicho precepto contempla.

Además, es necesario advertir que la aplicación del citado artículo 55 no puede implicar a su vez el desconocimiento de las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano, las que, por su parte, tienen también su origen en una norma expresa de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como es la del referido artículo 34 de la misma (aplica dictamen número 37.731, de 2007, de este Órgano de Control) [...].

De lo expuesto se colige que conforme con lo establecido en la Ordenanza y en la Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, la intención del planificador en relación con las Acuicultura de Pequeña Escala fue restringir la actividad urbana y protegerlas de intervención, limitándose a los usos a que alude el artículo 8.3.1.1., con el fin de asegurar la permanencia de valores naturales y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente.

[...] la regulación de tales áreas admite el desarrollo de actividades concordantes con la permanencia de los valores naturales presentes en las mismas, las que se encuentran restringidas a los usos específicos que se detallan en el citado artículo 8.3.1.1. —en espacios que, por lo demás, son «incompatibles con la actividad residencial», según expresa la citada memoria—, y los terrenos, adicionalmente, no son susceptibles de ser subdivididos.⁴⁰

Sin embargo, es al año siguiente, con el Dictamen E281.581 de 2022, que la Contraloría General de la República precisó su parecer sobre la materia. En aquel, atendió una solicitud de un pronunciamiento respecto de la juridicidad de la Ordenanza 1.405 de 2021 de la Seremi Minvu de la región metropolitana, en el cual esta había manifestado que, en zonas de Acuicultura de Pequeña Escala, «sí se permite excepcionalmente la realización de determinadas construcciones, dentro de las que se encuentran las viviendas del propietario del mismo y de sus trabajadores».⁴¹

Debemos destacar que, solicitado el informe a la División de Desarrollo Urbano, esta señaló —basándose en el Dictamen E148.827 de 2021 de la Contraloría General de la República— que el citado oficio «no se ajusta a las restricciones dispuestas por el anotado artículo 8.3.1.1», concluyendo finalmente que «desconoce las restricciones impuestas por el anotado artículo 8.3.1.1, cuyas normas fueron dictadas conforme a

40. Dictamen de la Contraloría General de la República número E148.827, de 2021.

41. Ordenanza 1.405 de la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, de 2021.

facultades legales con las cuales cuenta el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y con las facultades reglamentarias con las cuales contaba al momento de su dictación»⁴².

Luego, la Contraloría General de la República citó los artículos 34 y 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, así como también el artículo 2.1.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los artículos 8.1.3 y 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago y los siguientes pronunciamientos de la Contraloría General de la República:

- El Dictamen 9.102 de 2017, que concluye que las Acuicultura de Pequeña Escala «son territorios que se emplazan fuera de las áreas urbanizadas y urbanizables, por lo que constituyen áreas rurales a las cuales les resulta aplicable lo dispuesto en el enunciado artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones».
- Los Dictámenes 37.731 de 2007 y E148.827, los que han precisado que la aplicación de esta preceptiva —artículo 55—, no puede implicar el desconocimiento de las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano, las que, por su parte, tienen su origen en una norma legal expresa de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como lo es el singularizado artículo 34: «Conforme con lo establecido en la Ordenanza y en la Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, la intención del planificador en relación con las Acuicultura de Pequeña Escala fue restringir la actividad urbana y protegerlas de intervención, limitándose a los usos a que alude el artículo 8.3.1.1., con el fin de asegurar la permanencia de valores naturales y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente».
- El Dictamen E39.766 de 2020, el que enseñó «que también son normas de carácter ambiental las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial que reconocen o definen áreas de protección de recursos de valor natural, y que fueron dictadas con sujeción a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones».

Así, a partir de lo expuesto, el Ente Contralor concluyó que «la aplicación del referido artículo 55 [...] no puede desconocer lo previsto en el atinente instrumento de planificación territorial, dictado conforme con la habilitación contenida en el artículo 34 del mismo cuerpo legal».⁴³ Finalmente, por su importancia, transcribimos los siguientes párrafos del Dictamen E281.581 de 2022:

Cabe manifestar que la aplicación del consultado artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones no puede prescindir de la regulación territorial vigente —comprendida en el caso en examen en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago,

42. Ordenanza 134 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2022. Para el fenómeno de la variedad de interpretaciones provenientes de órdenes administrativos y de los tribunales de justicia en manera urbanística, véase Bocchi Jiménez (2021).

43. Dictamen de la Contraloría General de la República número E281.581, de 2022.

y en particular las disposiciones que rigen las Acuicultura de Pequeña Escala—. Puesto que ello implicaría la vulneración de los referidos artículos 34 y 2.1.17, privando de efectos reales a la planificación intercomunal que se ha previsto respecto de diversas zonas rurales de las principales ciudades del país [...].

Una conclusión en contrario involucraría desconocer la intención del planificador, válidamente formalizada en su oportunidad, en cuanto a restringir en las Acuicultura de Pequeña Escala la actividad urbana y protegerlas de intervención, en atención a su especial naturaleza y ubicación.

Siendo así, considerando que conforme con el singularizado artículo 8.3.1.1. en las Acuicultura de Pequeña Escala no se encuentra permitido el uso de suelo residencial [...] no se advierte el sustento jurídico de lo resuelto por esa Seremi [...] en orden a que en esos terrenos se permite la construcción de la vivienda del propietario y de sus trabajadores a que alude el nombrado inciso primero del artículo 55.

Seguidamente, explicó que el principio de no regresión, consagrado en la letra e) del artículo 2 de la Ley 21.455, sería vulnerado al admitir edificaciones en estas áreas (que tienen la naturaleza de normas de carácter ambiental), puesto que ello implicaría «reducir un área protegida como las Acuicultura de Pequeña Escala o modificar su categorización a una protección más débil o dejarla sin efecto, sin motivación suficiente»⁴⁴. Por último, concluyó que el actuar de la Seremi Minvu «no se ajustó al ordenamiento jurídico, al soslayar las exigencias previstas en el artículo 8.1.3, que permite excepcionalmente emplazar una vivienda en las Acuicultura de Pequeña Escala bajo los supuestos que ahí se contemplan», y que, dado que la Dirección de Obras Municipales de Colina otorgó autorizaciones en las Acuicultura de Pequeña Escala, procede que «arbitre las providencias que resulten del caso, conforme con el criterio sostenido en este dictamen».⁴⁵ Cuáles son esas providencias, por supuesto, no se explica.

Bajo nuestra mirada, esta interpretación de la Contraloría General de la República es errada, ya que desnaturaliza el sistema de fuentes de nuestro derecho. En efecto, nadie niega que el planificador intercomunal se encuentra habilitado para reconocer (y, previamente, definir) áreas de protección de valor natural, como lo son las Acuicultura de Pequeña Escala, pero de ahí a concluir que es preferible la norma del Plan Regulador Metropolitano de Santiago por *tener su origen* en el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones equivaldría a afirmar que una norma de carácter infralegal es capaz de primar sobre una norma de rango legal, únicamente porque, en última instancia, puede fundamentarse en una disposición de rango también legal.

Sin embargo, esta interpretación causa problemas. Por ejemplo: ¿hasta cuándo, hacia atrás, es posible mantener que una norma de infralegal tiene su origen, su fundamento normativo en una disposición con rango de ley, de modo que produzca el efecto de primar sobre una norma de jerarquía legal? ¿Podríamos remontarnos incluso hasta la cúspide de la pirámide normativa —la Carta Fundamental— para defender la apli-

44. Dictamen de la Contraloría General de la República número E281.581, de 2022.

45. Dictamen de la Contraloría General de la República número E281.581, de 2022.

cación preferente de una disposición reglamentaria por sobre una legal? La respuesta, a nuestro juicio, es negativa; para la Contraloría General de la República, en cambio, no habría inconvenientes, según se desprende del dictamen en estudio. Si bien es correcto que todo el Instrumento de Planificación Territorial, «al quedar expresamente habilitado por la ley para regular el régimen urbanístico —y aun el no urbanístico— de determinado territorio, adquiere —por remisión de esta— fuerza normativa» (Figueroa Velasco y Figueroa Valdés, 2016: 132), seguir la línea interpretativa de la Contraloría General de la República llevaría, en última instancia, a sostener que las normas en —aparente— contradicción tendrían igual jerarquía, por encontrar fundamento último en la Norma Fundamental, lo que nos parece una solución que deja flancos descubiertos. Luego, también la postura de la Contraloría General de la República nos parece que acarrea una dificultad que deja abierta sin solución: no se entiende por qué la norma del Plan Regulador Metropolitano de Santiago *al tener sustento* en una disposición legal se impone a la del artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones, que *tiene rango legal*.

Para la Contraloría General de la República, pareciera existir un *conflicto normativo* entre la disposición del inciso 1 del artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones y aquella del artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (con fundamento en el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), de lo cual concluye la superioridad del segundo por sobre el primero. Ello significa, a nuestro parecer, que la Contraloría General de la República considera que se trata de un conflicto normativo o antinomia, ya que «el derecho resuelve el caso genérico de forma inconsistente, mediante dos o más normas incompatibles» (Henríquez Viñas, 2013: 460). Como señala Guastini, una antinomia puede evitarse por medio de la interpretación, pero también creada por ella; también puede abrir «un problema de otra naturaleza» (esto es, no interpretativo). Lo relevante es que para «resolver una antinomia hay que «eliminar» una de las dos normas en conflicto (o, quizá, ambas)» (Guastini, 1999: 437-438). Dicho esto, debemos cuestionarnos: ¿con qué criterio el Ente de Control resuelve la antinomia? Vamos por partes, siguiendo los criterios expuestos por Henríquez.

El criterio jerárquico, entendido «como aquel según el cual la norma de rango superior, en caso de conflicto normativo, prevalece sobre la de rango inferior» (Henríquez Viñas, 2013: 464), no permite llegar a la conclusión de la primacía del artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago por sobre el inciso 1 del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción. Precisamente, si, como señala Henríquez, existe consenso en la doctrina y la jurisprudencia «sobre la siguiente relación jerárquica entre las Fuentes del Derecho Constitucional chileno», siendo la Constitución la norma suprema, la ley y el reglamento autónomo infraconstitucionales y «la ley es superior a las normas emanadas de la potestad reglamentaria de ejecución» (Henríquez Viñas, 2013: 466), es el artículo 55 el que debe prevalecer a dicho conflicto normativo. Como esta misma autora señala, la Constitución

regula las formas de producción de las demás normas jurídicas [...] define el Sistema de Fuentes, precisando los órganos competentes para la producción de las normas jurídicas, como las categorías básicas a través de las cuales se manifiesta la voluntad de dichos órganos y las relaciones entre las mismas por razón de su jerarquía o de su competencia (Henríquez Viñas, 2013: 460-461).

Criterio cronológico. Según este «la norma posterior en el tiempo, en caso de conflicto normativo, prevalece sobre la anterior; no obstante, uno de sus presupuestos es que se trate de normas de igual jerarquía» (Henríquez Viñas, 2013:467). Si bien la disposición del Plan Regulador Metropolitano de Santiago es posterior a la de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, este criterio no conduce al resultado propuesto por la Contraloría General de la República en su dictamen, puesto que la norma del artículo 55 es de mayor jerarquía.

Finalmente, el criterio de especialidad que es «aquel que opera cuando se produce un conflicto normativo entre una norma general y otra especial respecto de aquélla, que se resuelve mediante la aplicación preferente de la norma especial» (Henríquez Viñas, 2013: 470), o, en la formulación de Nino, este principio prescribe que «se dé preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de referencia sea más general» (Nino, 2016: 275). En este caso, ¿cuál sería la norma de carácter general? Ello depende de la identificación precisa de las normas que se estiman en pugna. Si, por un lado, tenemos el inciso 1 del artículo 55, que consagra el principio general para la construcción en áreas rurales (más precisamente, una prohibición de carácter general), y, por otro lado, el artículo 8.3.1.1 que establece una regulación específica —las Acuicultura de Pequeña Escala— dentro de este tipo de zonas, tenemos que una norma superior permite excepcionalmente hacer algo (construir la vivienda del propietario del predio con las limitaciones prescritas en la misma disposición), mientras que una norma inferior no permite hacerlo (las Acuicultura de Pequeña Escala «serán mantenidas en estado natural»⁴⁶). Aquí, por lo tanto, volvemos al criterio jerárquico, que conduce a la preferencia del artículo 55 por sobre el 8.3.1.1.

La alternativa, por lo tanto, consiste en entender que el conflicto se da entre normas de igual jerarquía: el artículo 55 y el artículo 34, ambos de la Ley General de Urbanización y Construcciones. Sin embargo, en este supuesto tampoco el criterio de especialidad puede proporcionar una solución, ya que el ámbito de competencia de ambas disposiciones puede leerse de manera independiente: el artículo 34 es, precisamente, una norma de carácter general, que establece que «la Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio de Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano». No hay, por lo tanto, verdadera incompatibilidad. De hecho, si utilizamos este principio, debemos concluir inevitablemente que el artículo 55 es una disposición de carácter especial frente al artículo 34, por lo que es ineludible preferirlo ante este último.

46. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 1994.

Los párrafos precedentes nos enseñan que ninguno de los criterios de solución de conflictos normativos que pudieran haber sido empleados por la Contraloría General de la República para concluir que en las Acuiculturas de Pequeña Escala no es posible aplicar lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones permite llegar a dicha conclusión. Más aún, la utilización correcta de dichos criterios demuestra que la solución es siempre la inversa: la elección del artículo 55 por sobre el 8.3.1.1 o incluso por sobre el 34 de la Ley General de Urbanización y Construcciones. Por lo anterior, creemos que no estamos frente a una antinomia o conflicto normativo. De hecho, pareciera desprenderse que el razonamiento de la Contraloría General de la República se construyó de adelante hacia atrás, tratando de articular una línea argumental que permitiera llegar a una conclusión predeterminada.

La emisión del Dictamen E281.581 de 2022 motivó la interposición de una acción de protección de garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República. Así, en la causa rol Protección-162.172-2022, un grupo de dueños de parcelas ubicadas en la comuna de Colina, en zona Acuicultura de Pequeña Escala, dedujo la acción constitucional en contra del mencionado dictamen, la que fue rechazada de manera unánime por sentencia de 25 de enero de 2024 de la Corte de Apelaciones de Santiago. Citando la norma del artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, expresó que:

lo cierto es el artículo 8.3.1.1 no incluye el uso de suelo residencial dentro de sus menciones, lo que impide la construcción de la vivienda del propietario. No obsta a lo anterior, como pretenden los recurrentes, el que en las zonas rurales esa categoría no tenga aplicación y por lo tanto resuelva aplicable el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que rige los territorios ubicados fuera del radio urbano, toda vez que las Áreas de Preservación Ecológica del recurso están normadas en un instrumento de planificación urbana, cual es el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.⁴⁷

¿Cómo resolvió la Corte la alegación de infracción al principio de jerarquía normativa entre el artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones y el artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago? Al igual que la Contraloría General de la República, la sentencia adolece del mismo problema ya advertido, pues estima que esta última norma tiene sustento en el artículo 34 de la Ley General de Urbanización y Construcciones, que corresponde a la *habilitación normativa* de los poderes del planificador intercomunal. Si a ello se añade que «la Ley General de Urbanización y Construcciones, la Ordenanza General de Urbanización y Construcciones y los respectivos Instrumentos de Planificación Territorial forman un bloque normativo que debe interpretarse de manera armónica, sin prescindir interesadamente de alguna de sus partes», se concluye que «no existe un conflicto de carácter jerárquico entre el artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones y la norma del 8.3.1.1 pues ésta *mana* precisamente de dicha ley»⁴⁸.

47. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol número 162.173-2022, de 25 de enero de 2024.

48. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol número 162.173-2022, de 25 de enero de 2024.

Luego, rechazó también las presuntas vulneraciones a los principios de seguridad jurídica y de unidad de acción, ya que la Contraloría General de la República,

se limitó a interpretar mediante el respectivo dictamen una cuestión jurídica sometida a su interpretación y lo hizo dentro del marco de la legalidad, fundada y razonadamente [...] pues una de las funciones del ente contralor es unificar la jurisprudencia administrativa, tras lo cual sus dictámenes devienen en obligatorios.⁴⁹

Finalmente, acerca de la eventual vulneración a los principios de certeza jurídica y confianza legítima, estableció que la Contraloría General de la República,

Se limitó a resolver una presentación de la Fundación Defendamos la Ciudad, estableciendo jurisprudencia con valor obligatorio para los organismos del Estado, dictamen que no constituye un cambio de criterio, sino que una interpretación que fijó el sentido y alcance de la normativa aplicable a los predios materia de este recurso se trata, y que, por el contrario, se sustenta en la jurisprudencia de la Contraloría [...] jurisprudencia que no solo es coherente entre sí, sino también con la demás existente en materia urbanística.⁵⁰

El fallo de primera instancia fue confirmado por la Corte Suprema mediante sentencia de 15 de febrero de 2024 en causa rol 4.938-2024, en la que se expresa que «del tenor de la discusión cuyo conocimiento se ha sometido al conocimiento de esta Corte se advierte que lo requerido por la parte recurrente escapa a las materias propias de esta vía cautelar».⁵¹

¿Qué balance podemos obtener de los fallos recién citados? Volvamos al centro de la cuestión: la existencia o no de una antinomia. Bobbio, citado por Henríquez, define al conflicto normativo como:

Aquella situación de incompatibilidad que se produce entre dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tiene *el mismo ámbito de validez*, en virtud del cual la aplicación de una de las normas conduce a resultados contrarios a los que se generan con la aplicación de la otra (Henríquez Viñas, 2009: 10).

Sin embargo, las dos disposiciones en aparente conflicto —por un lado, el inciso 1 del artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcciones y, por otro, el artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, *con origen* en el artículo 34 de la Ley General de Urbanización y Construcciones no tienen el mismo ámbito de validez de aplicación. Los dos últimos consagran la planificación urbana intercomunal (artículo 34) y definen un área precisa (artículo 8.3.1.1), mientras que el primero consagra las condiciones para construir en área rural.

Pues bien, una de las municipalidades más afectadas por los dictámenes de la Con-

49. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 162.173-2022, de 25 de enero de 2024.

50. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 162.173-2022, de 25 de enero de 2024.

51. Sentencia de la Corte Suprema, rol 4.938-2024, de 15 de febrero de 2024.

traloría General de la República, la Municipalidad de Colina, hizo caso de la recomendación de nuestro Máximo Tribunal e interpuso una demanda de nulidad de Derecho Público en contra del Fisco de Chile por la emisión del Dictamen E281.581 de 2022. Así, por sentencia de 27 de febrero de 2025, el 22 Juzgado Civil de Santiago dictó sentencia, acogiendo la pretensión municipal y, en consecuencia, declaró la nulidad de Derecho Público del mencionado dictamen.⁵² Resulta interesante destacar algunos pasajes del fallo, que reconoce, desde un primer momento, la dificultad de esta disciplina del Derecho:

Décimo tercero: Que, debe hacerse presente que el marco normativo que regula el urbanismo, la construcción y la planificación territorial reviste particular complejidad, dada la coexistencia de normas de distinta jerarquía que interactúan de manera diversa. A ello se suma la intervención de múltiples órganos con atribuciones específicas, lo que no solo dificulta su interpretación y aplicación armónica, sino que también puede dar lugar a criterios dispares y decisiones contradictorias. Así, con el fin de precisar el régimen jurídico aplicable al caso de autos, se procederá a examinar las normas fundamentales en la materia, determinando su alcance y la forma en que concurren e interactúan dentro del ordenamiento vigente.⁵³

A nuestro parecer, la sentencia de primera instancia fija correctamente la forma de resolver el conflicto al señalar que «debe atenderse a la jerarquía normativa de las normas en cuestión», reconociendo la superioridad de la Ley General de Urbanización y Construcciones sobre el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, ya que lo contrario implicaría «alterar el principio de supremacía de la ley sobre normas de carácter reglamentario» (considerando 29). El corolario, entonces, es el siguiente: si se cumplen los requisitos del artículo 55, «resulta jurídicamente procedente la autorización de las construcciones excepcionales contempladas en dicha norma [...] incluso cuando tales edificaciones se ubiquen en Acuicultura de Pequeña Escala reguladas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago» (considerando 30).

Sobre las consecuencias del Dictamen E281.581 de 2022, la sentencia no deja de advertir sobre su gravedad: «atenta contra la certeza jurídica, al generar incertidumbre sobre la validez de permisos de edificación previamente otorgados y sobre la seguridad de ellos proyectos habitacionales desarrollados en conformidad con la ley» (considerando 40); «genera un efecto expansivo e incierto, comprometiendo la estabilidad de actos administrativos previamente otorgados y afectando la seguridad jurídica de los administrados» (considerando 47); además del perjuicio consistente «en el impacto económico, urbanístico y jurídico derivado de la exigencia de regularizar permisos de edificación y autorizaciones previamente otorgadas» (considerando 52).

Llegados a este punto, cabe preguntarnos: si no es posible concluir que en las Acui-

52. A la fecha de presentación de este trabajo, la sentencia había sido apelada por el Fisco de Chile, conociéndose bajo el rol 6.593-2025 de la Corte de Apelaciones de Santiago.

53. Sentencia del 22 Juzgado Civil de Santiago, rol C-4646-2023, de 27 de febrero de 2025.

cultura de Pequeña Escala no se puede aplicar el artículo 55 de la Ley General de Urbanización y Construcción, ¿equivale ello a decir que las Acuicultura de Pequeña Escala (y, en definitiva, toda la regulación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago sobre áreas rurales en que se restrinjan la posibilidad de construir la vivienda del propietario) no tendrían aplicación? ¿Se puede llegar a la conclusión de la Contraloría General de la República, pero a partir de otros argumentos? Creemos que, con la redacción actual del artículo 55, ello no es posible: en atención al principio de jerarquía, incluso en las áreas más restringidas del Plan Regulador Metropolitano de Santiago sería factible aplicar el inciso 1 de la norma mencionada.

Por ello, pareciera que el problema reside en que no existe un conflicto normativo, sino una *laguna axiológica*, la que

se produce cuando el caso se encuentra formalmente solucionado en el sistema normativo, sin embargo a juicio del intérprete, tal solución no es satisfactoria y es conveniente incluir, suprimir o modificar alguna de las condiciones que el sistema acoge como relevantes (Henríquez Viñas, 2013: 460).

Por lo tanto, la respuesta para este problema no pasa necesariamente por utilizar los criterios para resolver los conflictos normativos, como lo hace la Contraloría General de la República y las Cortes en los fallos estudiados. Como hemos demostrado, la aplicación de los criterios lleva justamente al resultado inverso: la preferencia del artículo 55 por sobre las Acuicultura de Pequeña Escala. En consecuencia, para que estas últimas puedan *legítimamente* producir los efectos que el planificador se propuso, una posible solución sería incorporar al artículo 55 una disposición en la que reconozca que la aplicación de lo dispuesto en el inciso 1 se verificará siempre que la planificación intercomunal para el área específica donde se ubica el predio *permita expresamente* la construcción de la vivienda del propietario. De esta forma, se enlazarían de manera congruente el inciso 1 del artículo 55 con las restricciones que el planificador intercomunal pueda establecer. Añadir una disposición en el sentido que el inciso 1 se aplicará siempre que el área donde se emplaza el predio permita expresamente el uso de suelo residencial no sería posible, ya que el artículo 55 establece una regla general en su inciso 2: la prohibición de núcleos urbanos al margen de la planificación urbana intercomunal. Ello, como se ha comentado, debido a que la «la normativa legal chilena impide, en términos generales, dar uso urbano (urbanización y/o construcción) a los suelos agrícolas» (Figueroa Velasco y Figueroa Valdés, 2013: 135).

Finalmente, no podemos dejar de advertir que, con posterioridad al Dictamen E281.581 de 2022, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen E357.187 de 2023, el que pareciera atenuar el criterio establecido en el primer pronunciamiento, cuando se manifiesta sobre la procedencia de las construcciones y subdivisiones en predios situados en áreas de protección de recursos de valor natural definidas por un Instrumento de Planificación Territorial:

Como se puede apreciar de la normativa expuesta, el legislador ha regulado expresamente el otorgamiento de autorizaciones de instalación de ciertas construcciones o subdivisiones fuera de los límites urbanos determinados por los planes reguladores.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control ha manifestado, entre otros, en los dictámenes números 18.447, de 2004, y 26.901, de 2009, que carece de sustento jurídico el sustraer del ámbito de aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, aquellas zonas rurales que sean reguladas por el atingente Instrumento de Planificación Territorial, suprimiendo los procedimientos y autorizaciones que dicho precepto contempla.

Sin embargo, la aplicación del citado artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción no puede implicar a su vez el desconocimiento de las facultades legales y reglamentarias de que ha sido investido el planificador intercomunal metropolitano, las que, por su parte, tienen también su origen en una norma expresa de ese texto legal, esto es, el antes citado artículo 34.

De esta forma, la preceptiva legal aludida debe interpretarse de manera armónica, pues lo contrario implicaría desconocer el estatuto rural de esta zona o bien, las facultades del planificador metropolitano sobre la misma, vulnerando en ambos casos las normas legales respectivas (aplica dictamen número 37.731, de 2007).

Por lo tanto, la procedencia de una subdivisión o construcción de ciertas obras en un área de protección de recursos de valor natural, *no puede determinarse en términos generales, sino que deberá analizarse caso a caso, considerando, entre otros aspectos, la naturaleza y finalidad de las mismas, en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial*, así como las autorizaciones que jurídicamente correspondan.

[...] en atención a que no puede desconocerse la existencia de una potestad planificadora fuera de los límites urbanos, conforme con el singularizado artículo 34 de Ley General de Urbanismo y Construcción, deben considerarse los usos de suelo que contemplan los instrumentos de planificación territorial, para los efectos establecidos en el anotado artículo 55, y en la especie las restricciones dispuestas en el artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

De este modo, corresponde a las respectivas direcciones de obras municipales ponderar las solicitudes de permisos que se formen en relación con dichas zonas conforme al ordenamiento aplicable [...].⁵⁴

¿Una vuelta a la discrecionalidad?

Una vez más, la Contraloría General de la República emite una instrucción carente de un contenido preciso, dejando la respuesta correcta en manos de la Administración activa. En ese sentido, los límites de la cancha en la que se puede mover una Dirección de Obras Municipales no quedan bien definidos, apareciendo los riesgos de que estas se abstengan de emitir actos administrativos relacionados (como, por ejemplo, la recepción de un permiso de edificación otorgado sobre un inmueble que se encuentre en

54. Dictamen de la Contraloría General de la República número E357:187, de 2023.

Acuicultura de Pequeña Escala) y de que surjan criterios distintos según el municipio de que se trate.

Al final de cuentas, una potestad dictaminante ejercida de tal forma que los cuestionamientos a su lógica interna resultan tan evidentes —como recientemente se ha calificado «un error de derecho, al alterar la jerarquía normativa y desconocer la primacía de la ley sobre los instrumentos de planificación territorial»⁵⁵— no hace sino mermar la legitimidad de las decisiones del propio órgano de control. Lo mismo sucede cuando instruye, sin un criterio claro, tomar acciones que no se precisan, como ocurre en los dictámenes examinados, ya que deja expuestos a sus receptores a eventuales cuestionamientos futuros sobre la legalidad de sus actuaciones.

Conclusiones

La planificación urbana intercomunal se inserta en un sistema normativo en la cual es indispensable la coherencia interna. Sin embargo, como toda obra humana, dicho objetivo puede presentar obstáculos en su desarrollo y aplicación. Las Acuicultura de Pequeña Escala, establecidas en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago a partir de su aprobación en el año 1994, demuestran que el sistema de derecho urbanístico presenta dificultades debido a las relaciones que se producen entre normas propias de este Instrumento de Planificación Territorial y aquellas contenidas en la Ley General de Urbanización y Construcciones. El camino, por cierto, debería propender al efecto útil; esto es, que cada norma sea capaz de producir sus efectos. En este sentido, el intérprete debiera recurrir a una interpretación *adecuadora*, de modo que las disposiciones en aparente conflicto puedan surtir efectos en sus propios ámbitos de competencia. Como plantea Guastini, esta interpretación «adapta [...] adecua, el significado de una disposición a un principio o a una norma de rango superior (previamente identificados), de modo que se evite el surgimiento de conflictos» (Guastini, 1999: 438).

La Contraloría General de la República, con sus Dictámenes E148.827 de 2021 y E281.581 de 2022 intentó solucionar un aparente conflicto normativo, pero su ejecución presenta falencias. Como hemos demostrado, no es posible concluir la aplicación del artículo 8.3.1.1 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago por sobre la del inciso 1 del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, aun cuando se fundamenta en que el primero *tiene origen* en el artículo 34 de la ley ya nombrada. Lo cierto es que la solución a la que nos lleva a la respuesta contraria: la primacía del artículo 55 sobre la disposición del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

¿Significa esto que las Acuicultura de Pequeña Escala no pueden cometer la finalidad para la cual fueron creadas? Ello depende de la aplicación concreta que se haga de ambas normas. Dicho de otro modo: ¿es posible que, al aceptar la aplicación del inciso 1 del artículo 55, se cumpla el propósito del planificador metropolitano de preservar el valor natural de estas áreas, incompatibles con el uso de suelo residencial? Una mirada

55. Sentencia del 22 Juzgado Civil de Santiago, rol C-4646-2023, de 27 de febrero de 2025.

restrictiva nos conducirá a concluir que ello no es posible, solución que, por lo demás, es difícil de sostener, como se ha explicado. Sin embargo, una más amplia, permitiría *excepcionalmente* —utilizando el lenguaje del artículo 55— conjugar ambos bienes jurídicos protegidos.

Como vemos, la regulación de las áreas rurales y su aplicación no está exenta de problemas. Pero, para llegar a una solución legítima, deben desarrollarse y exponerse los argumentos de manera lógica, para no torcer el sistema bajo el pretexto de alcanzar una respuesta que pareciera determinada de antemano. Todo sistema normativo presenta falencias, y en el caso del derecho urbanístico esto también se cumple. Reconocerlas y admitir sus defectos no equivale a negar su vigencia; lo contrario nos lleva a remedios o salidas deficientes, en los que se hace evidente la necesidad de actualizar la normativa, para que se pueda válidamente concluir aquello que la normativa vigente no permite hacer hoy.

Referencias

- BOCCHI JIMENEZ, Giannina (2021). «Un ejemplo de interpretación multinivel en materia urbanística». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 34: pp. 213-227. DOI: [10.7764/redae.34.9](https://doi.org/10.7764/redae.34.9).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2005). «El actual status quaestionis del Derecho Urbanístico en Chile». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 14: pp. 175-196. Disponible en <https://tipg.link/gdMA>
- . (2020). *Estudios sobre Propiedad y Derecho Urbanístico*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo y Eduardo Aldunate Lizana (2013). *Estudios sobre el Sistema de Fuentes en el Derecho Chileno*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- FERNÁNDEZ RICHARD, José (2012). «Historia del Derecho Urbanístico Chileno». *Revista de Derecho Público*, 77, 2 Semestre: pp. 79-97. Disponible en <https://tipg.link/gdMF>.
- . (2013). «Contraloría y Urbanismo». *Revista de Derecho Público*, 78 (1 Semestre): 51-61. Disponible en <https://tipg.link/gdMJ>.
- FIGUEROA VELASCO, Patricio y Figueroa Valdés, Juan Eduardo (2016). *Urbanismo y construcción*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- GUASTINI, Riccardo (1999): «Antinomias y lagunas». *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 29, pp. 437-450.
- HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam (2009). *Las fuentes formales del Derecho*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam (2013). «Los jueces y la resolución de antinomias desde la perspectiva de las fuentes del Derecho Constitucional chileno». *Estudios Constitucionales*, 11, (1): pp. 459-476. DOI: [10.4067/S0718-52002013000100012](https://doi.org/10.4067/S0718-52002013000100012).
- NINO, Carlos Santiago (2016). *Introducción al análisis del Derecho*. Barcelona: Ariel.

PRECHT RORRIS, Alejandra, Sonia Reyes Paecke y Carola Salamanca Gática (2016). *El Ordenamiento Territorial en Chile*. Santiago: Ediciones UC.

SECRETARÍA MINISTERIAL METROPOLITANA DE VIVIENDA Y URBANISMO (1994). *Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago*.

Sobre la autora

GIANNINA BOCCHI JIMÉNEZ es abogada y licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Derecho Público de la Universidad de Chile. Profesora de la Clínica Jurídica de Derecho Público y del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su correo electrónico es gabocchi@uc.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-4663-3415>.