

ORD. CIRCULAR Nº 0323 /

MAT.: Facultad de Supervigilancia las Secretarías Regionales Ministeriales de vivienda y Urbanismo.

**COMPETENCIAS
FACULTADES SEREMI;
DICTAMENES CONTRALORIA;
DIRECCION DE OBRAS.**

SANTIAGO, 17, ABRIL 1996.

DE : JEFE DIVISION DE DESARROLLO URBANO.

A : SEGUN DISTRIBUCION.

Por considerarlo de interés para las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones de Obras Municipales, esta Jefatura ha estimado conveniente dar a conocer la Minuta en la cual la División Jurídica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, informa sobre "Los Fundamentos Constitucionales y Legales de la Facultad de Supervigilancia de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, en materias de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto se transcribe a continuación:

**"DIVISION JURIDICA
MJM/EMF/pml.
26.07.95**

MINUTA

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA FACULTAD DE SUPERVIGILANCIA DE LAS SECRETARIAS MINISTERIALES DE VIVIENDA Y URBANISMO EN MATERIAS DE URBANISMO Y CONSTRUCCION.

I. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE DE 1980.

1. Naturaleza del Estado. (Artículo 3º).

El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.

2. **Administración del Estado.** (Artículo 24 inciso primero.)

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

3. **Colaboradores del Presidente de la República.** (Artículo 33 incisos primero y segundo.)

Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

La ley determinará el número y organización de los Ministerios.

4. **Administración del Estado.** (Artículo 99 inciso primero.)

Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

5. **Administración Comunal.** (Artículo 107 inciso primero.)

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

6. **Conformación de las Municipalidades.** (Artículo 107 inciso primero.)

Estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

7. **Naturaleza de las Municipalidades.** (Artículo 107 inciso segundo.)

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

8. **Estatuto de las Municipalidades.** (Artículo 107 inciso tercero.)

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades.

9. **Actuación de los Organos del Estado.** (Artículos 6º inciso primero; 7º inciso primero, y 107 inciso sexto.)

Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley.

Los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley.

II. LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES.

Ley N° 18.695, (D.O. 31.03.88) Texto refundido fijado por D.S. N° 662, (M. del Interior), de 1992, (D.O. 27.08.92).

1. **Naturaleza de la Municipalidad** (Artículo 1º inciso segundo)

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

2. **Conformación de las Municipalidades** (Artículo 2º)

Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.

3. **Funciones Privativas de las Municipalidades.** (Artículo 3º letra b)

Corresponderá a las municipalidades las siguientes funciones privativas: b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

4. **Funciones compartidas de las Municipalidades.** (Artículo 4º letra j)

Las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, entre otras funciones, las relacionadas con: j) La urbanización.

5. **Atribuciones no esenciales de las Municipalidades.** (Artículo 5º inciso segundo)

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que les confieran las leyes, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

6. **Organización interna de las Municipalidades.** (Artículo 13 inciso segundo)

Las municipalidades dispondrán de unidades encargadas del cumplimiento, entre otras, de las funciones de obras municipales.

7. **Funciones de la unidad encargada de obras municipales.** (Artículo 20 letra g)

A la unidad encargada de obras municipales corresponderá: g) en general, aplicar las normas generales sobre construcción y urbanización en la comuna.

III. **LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.**

A. **Ley Nº 16.391, D.O. 16.12.65. Creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

1. **FUNCIONES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.** (Artículo 2º N° 4).

El Ministerio tendrá a su cargo la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionan con el Gobierno por su intermedio y, en especial, ejercerá las siguientes funciones: 4.- Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia.

2. **Conformación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** (Artículo 3º letra c))

El Ministerio estará constituido entre otros servicios por: c) Dirección General de Planificación y Presupuesto.

3. **Funciones de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.** (Artículo 9º letra j))

Corresponderá a la Dirección General de Planificación y Presupuesto: j) Supervigilar el cumplimiento de todas las disposiciones que se refieren a construcciones y urbanizaciones por parte de las Direcciones de Obras Municipales.

B. **Decreto Ley N° 1.305, de 1975, D.O. 19.02.76. Reestructuró y Regionalizó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

1. **Funciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** (Artículo 4º)

Corresponderá al Ministerio formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento.

2. **Conformación de la Subsecretaría.** (Artículo 10 letra B)

La Subsecretaría estará integrada por: B.- La División de Desarrollo Urbano.

3. **Funciones de la División de Desarrollo Urbano.** (Artículo 12 letra h) e inciso final y artículo 24)

Corresponderá a la División de Desarrollo Urbano: h) Supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia.

La facultad de la letra h) deberá entenderse en concordancia con lo que se dispone en el artículo 24 de este cuerpo legal. Corresponderá a cada Secretaría, en su jurisdicción, el ejercicio de la facultad señalada en la letra h) del artículo 12.

IV. LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES D.F.L. Nº 458, de 1975, D.O. 13.04.76.

Artículo 4º.- Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, entre otras funciones, supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las normas técnicas de esta legislación.

Artículo 5º.- A las Municipalidades corresponderá aplicar esta ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción.

Artículo 12.- La Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá resolver, en segunda instancia, las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras.

V. CONCLUSION.-

Las normas constitucionales y legales que se han extractado dejan de manifiesto que la institucionalidad político-administrativa de la nación se basa en la existencia de un Estado unitario en que el poder se ejerce en forma mancomunada por el Gobierno Central, a cargo del Presidente de la República, que actúa por intermedio de sus colaboradores directos e inmediatos los Ministros de Estado, y por administraciones locales o comunales que residen en las Municipalidades cuya autoridad máxima es el Alcalde y están constituidas, además, por un cuerpo colegiado que es el concejo.

No obstante el carácter unitario del Estado, la Constitución dispone que su administración será funcional y territorialmente descentralizada, concepto que debe entenderse como transferencia de competencia desde el nivel central a entes jurídicamente diferenciados de aquél, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo son las Municipalidades, que no están jurídicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia. Por esto, puede afirmarse que la autonomía de que gozan las municipalidades es una autonomía administrativa, toda vez que se da en el marco de la ley que las regula y las habilita para autogestionar el desarrollo local, sin sujeción a las determinaciones de otra autoridad superior pero debiendo cumplir con las limitaciones y modalidades de acción que la ley les impone.

Es precisamente en el punto antes indicado en el que hay que tener presente que en lo que atañe al urbanismo y la construcción deben respetarse las modalidades de acción y las limitaciones que impone al efecto el D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, especialmente aquellas que se originan en los artículos 4° y 5° de ese cuerpo legal, antes transcritos, que señalan claramente el quehacer del poder local y el del poder central, a saber: al primero, a través de las Municipalidades, le corresponde aplicar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y los reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, la urbanización y la construcción; y, al segundo, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización.

La voluntad del Estado, expresada claramente por la legislación, tiene su fundamento en su ineludible finalidad y función, reconocida como base de la institucionalidad, en orden a que debe estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, siendo, por tanto, su deber ineludible el atender la necesidad fundamental de los ciudadanos de contar con una vivienda para su núcleo familiar, que sea habitable, segura y salubre y con un habitat adecuado a sus necesidades, que les permita desarrollarse espiritual y corporalmente para cumplir en la mejor forma posible el rol que les corresponde en la sociedad.

Este deber del Estado, en la práctica, se cumple a través de las políticas habitacionales y urbanísticas que el gobierno formula por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que se traduce en la ocupación del territorio de la república con edificaciones cuyo emplazamiento y construcción están normadas en resguardo de todos los habitantes y que por ser de carácter espacial está en estrecha relación con el ámbito local o comunal a cargo de los Municipios, a los que la ley ha dotado de una unidad especializada encargada de obras municipales a quien le corresponde aplicar la legislación sobre urbanismo y construcción. Esta acción conjunta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de las Municipalidades ha sido reconocida por la Contraloría General de la República al pronunciarse sobre la facultad que consagra el artículo 12 del D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en cuya virtud las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo están facultadas para resolver, en segunda instancia, las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras Municipales.

VI. JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORIA EN LA MATERIA.

El Organismo Contralor, en diversos dictámenes, vigentes en la actualidad, ha dictaminado lo siguiente:

1. La acción que en este campo se desarrolla, no es sino una facultad específica que se ha otorgado, en razón de la labor general de supervigilancia del cumplimiento de la Ley General de Construcciones y Urbanización y normas reglamentarias, por parte de las Direcciones de Obras Municipales (N° 068761, de 7 de Noviembre de 1977).
2. Las normas citadas consagran un recurso de apelación en favor de las personas que se consideran afectadas por una resolución de la Dirección de Obras Municipales, facultándolas para recurrir ante un Organismo que conoce en segunda instancia en el ámbito administrativo (N° 12259, de 2 de Marzo de 1978).

3. El espíritu de las disposiciones que se comentan es el de otorgar a una autoridad superior amplias atribuciones en orden a que revise o revea las resoluciones adoptadas con antelación por un Organismo inferior, de tal modo que pueden modificarse o dejarse sin efecto dichas resoluciones si se estima conducente (Nº 12259, de 2 de Marzo de 1978).
4. Las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo al pronunciarse sobre estas reclamaciones, lo hacen únicamente en calidad de Organismo Administrativo y no de Tribunal. El hecho de que la norma que consagra la facultad disponga "resolver en segunda instancia" de ningún modo permite deducir que por esa sola circunstancia se va a estar en presencia de un Tribunal, ya que dicha expresión está referida únicamente a segundo grado en el orden administrativo, vale decir, que el espíritu de la norma consiste en admitir que, en ese terreno, una autoridad distinta revise o revea las resoluciones que otra Jefatura ha adoptado con antelación (Nº 068761, de 7 de Noviembre de 1977).
5. A las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo se les ha otorgado competencia en virtud de su especialidad que las hace idóneas para conocer de esta materia, lo que inhabilita la intervención de otras autoridades del Ministerio cualquiera sea el rango o cargo que éstas ocupen (Nº 068761, de 7 de Noviembre de 1977).
6. Las resoluciones que se adopten en uso de esta facultad no producen los efectos de una sentencia, sino que, los de un acto administrativo ordinario, éste puede ser objeto de una reconsideración ante la misma autoridad que lo emitió, a fin de que ésta ordene su invalidación (Nº 068761, de 7 de Noviembre de 1977).
7. Las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo al pronunciarse sobre estas reclamaciones tienen amplias atribuciones en el campo técnico, jurídico y aún lógico (Nº 068761, de 7 de Noviembre de 1977).
8. En el conocimiento del recurso de apelación interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de Obras Municipales, las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo podrán ponderar cualquier aspecto -técnico, legal o reglamentario- que estimen pertinente para resolver el reclamo, el que una vez acogido deja sin efecto la resolución impugnada (Nº 084503, de 6 de Diciembre de 1976).

9. La norma transcrita ha consagrado un recurso de apelación en favor de aquellas personas que se consideran afectadas por una resolución de la Dirección de Obras Municipales, facultándolas para recurrir ante un Organismo que conoce en segunda instancia, sin más limitaciones que aquella que les exige apelar fundadamente (Nº 12259, de 2 de Marzo de 1978).”.

Saluda atentamente a Ud.,

JAIME SILVA ARANCIBIA
Jefe División Desarrollo Urbano

Incl.: Minuta División Jurídica.

ESE/MBH/SVM/mmb.

DISTRIBUCION :

1. Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
2. Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.
3. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales.
4. Sres. Directores Regionales de SERVIU.
5. Sra. Jefe División Jurídica.
6. Sr. Jefe División de Política Habitacional.
7. Sr. Jefe División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.
8. Sres. Jefes Departamentos D.D.U..
9. Biblioteca MINVU.
10. Colegio de Arquitectos de Chile A.G..
11. Colegio de Ingenieros A.G..
12. Colegio de Constructores Civiles A.G..
13. Cámara Chilena de la Construcción.
14. Oficina de Partes D.D.U..