

Legal |
Opinión | Artículo 1 de 1

Industrias, cambios urbanísticos y certeza jurídica: el congelamiento

"...Se trata de una figura de origen legal, sin reglamentación de ejecución, que norma un fenómeno que, a la luz de los antecedentes expuestos al inicio de esta columna, resultará esencial para mantener la 'estabilidad regulatoria' de los permisos urbanísticos, la compatibilidad territorial de las modificaciones de proyectos que deban evaluarse ambientalmente y el ejercicio mismo de la actividad industrial..."

Martes, 30 de septiembre de 2025 a las 17:00



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Sergio Guzmán

La certeza jurídica, la previsibilidad de los riesgos y la contundencia y resiliencia de los permisos y autorizaciones administrativas son esenciales para el desarrollo de proyectos. Una de las cuestiones de mayor relevancia, tanto en sede ambiental como puramente sectorial, es la compatibilidad territorial de esos proyectos —así como de sus instalaciones y edificaciones— con la zonificación fijada por los instrumentos de planificación territorial (IPT).

Sobre esto, recientemente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo —a través de su División de Desarrollo Urbano— emitió la [Circular General N° 526](#), en la cual informó que, de acuerdo con la obligación contenida en el artículo 28 undecies, letra b), de la [Ley General de Urbanismo y Construcciones](#) (LGUC), se puso a disposición del público el "Portal IPT". De la información contenida en dicho portal, y que corresponde a la oficial del Estado, se advierte que actualmente existen 457 instrumentos de planificación vigentes. Además, que se encuentran en trámite 37

procesos de aprobación modificación de planes reguladores intercomunales o metropolitanos, y 229 de nivel comunal. Son cifras históricas.

Los planes reguladores norman, entre otras cosas, la zonificación —uso de suelo— del territorio urbano, así como del suelo rural, para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC.

Ahora bien, en lo que concierne a las actividades productivas e industriales, la tendencia contemporánea de la planificación urbanística es una de doble limitación: restringe los espacios en que se permite la actividad industrial y, además, acota el nivel de riesgo aceptado para aquellas que aún se autorizan. De este modo, se observa una inclinación de los planificadores hacia la exclusión de las industrias calificadas como contaminantes, insalubres o peligrosas del interior de los territorios normados por los IPT.

Las actividades productivas e industriales son esenciales para la vida nacional y para la provisión de un sinnúmero de bienes que utilizamos diariamente, sea directa o indirectamente, y muchas de esas industrias, por la naturaleza de los insumos que producen, almacenan o distribuyen, son —a la luz de la regulación del Ministerio de Salud vigente— peligrosas, contaminantes o insalubres. Dicho riesgo es precisamente modulado y mitigado, para permitir su desarrollo en áreas especiales. Esas industrias, además, deben establecerse en áreas cercanas a los núcleos urbanos y a los polos de transporte, por razones logísticas, costo-económicas y de mano de obra. Por eso, no parece acertado desplazarlas hacia la ruralidad, y, aún más, incluso en zonas rurales, los instrumentos de planificación intercomunal o metropolitanos tienden a limitar el emplazamiento de actividades industriales de impacto intercomunal.

En consecuencia, la regulación territorial que hoy permite —y ampara— actividades industriales contaminantes, insalubres o peligrosas, podría dejar de hacerlo en algún tiempo más, lo que genera incertidumbre regulatoria y eleva los riesgos de la inversión.

Precisamente para abordar esta situación —aunque no limitándola al uso de suelo industrial— el legislador ha creado una figura de excepción y transición¹ en el artículo 62 de la LGUC. Se trata, según la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (CGR), de una “franquicia”² que hace excepción a las normas de zonificación³ y a la regla contenida en el artículo 57 de la misma legislación⁴, que mandata que el uso de suelo se rige por los planes reguladores, y que las construcciones a levantarse deben concordar con ese propósito.

Esta figura de congelamiento —una de las tres contenidas en la LGUC⁵— opera cuando la dictación o modificación sobreviniente de un instrumento de planificación territorial hace que el uso de suelo vigente y autorizado resulte incompatible con el nuevo, permitiendo mantener la actividad y el destino incompatible y su explotación económica, en tanto no se ordene el traslado de la industria.

La lógica de la norma restriba en que no puede un impedimento sobreviniente —la modificación o dictación de un IPT— perjudicar a quien en su momento se ajustó a derecho⁶.

La aplicación práctica del artículo 62 de la LGUC genera consecuencias relevantes:

- a) los “terrenos” se entienden “congelados”, permitiéndose continuar en ellos la actividad incompatible, en la medida de que, en su oportunidad, se hubieran cumplido las normas sobre zonificación⁷;
- b) el congelamiento alcanza también a las construcciones emplazadas en el terreno, prohibiendo que se aumente su volumen para el uso de suelo incompatible.

Hacen excepción al congelamiento del volumen constructivo los “aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare su actividad productiva”. Es decir, puede

ampliarse el volumen de las construcciones congeladas, si dichos aumentos tienen como propósito atenuar impactos ambientales⁸.

Hacen también excepción al congelamiento del volumen constructivo las "obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones", incluyendo las que solo tengan un sentido estético.

La [Circular DDU N° 460](#) ha interpretado que por "aumento del volumen de construcción" debe entenderse "aumentos en la superficie edificada", la que se materializa a través de una "ampliación", en los términos del artículo 1.1.2 de la OGUC⁹.

Se trata de una figura de origen legal, sin reglamentación de ejecución, que norma un fenómeno que, a la luz de los antecedentes expuestos al inicio de esta columna, resultará esencial para mantener la "estabilidad regulatoria" de los permisos urbanísticos, la compatibilidad territorial de las modificaciones de proyectos que deban evaluarse ambientalmente y el ejercicio mismo de la actividad industrial.

Pese a ello, y con el objeto de otorgar mayor certeza jurídica a los desarrolladores, sería recomendable que la propia LGUC, o su ordenanza general:

- precisen el contenido y alcance de algunos conceptos jurídicos indeterminados presentes en el inciso tercero del artículo 62 ("daño" y "molestia");
- regulen un procedimiento para la toma de la decisión municipal del traslado, que asegure el principio de bilateralidad de la audiencia y el respeto de garantías procedimentales administrativas básicas¹⁰, esenciales para la vigencia de derechos legítimamente adquiridos, afectados por cambios regulatorios sobrevinientes, y
- aumenten el plazo mínimo consagrado para el traslado de las industrias molestas, considerando que el término actualmente vigente —un año, como mínimo— resulta irrisorio para el diseño y desarrollo de un proyecto de relocalización industrial.

** Sergio Guzmán Silva es abogado, magíster en Derecho Administrativo y máster en Derecho de los Sectores Regulados y socio de González y Guzmán.*

¹ Dictamen CGR N° 1.650, de 1989.

² Dictamen CGR N° 42.205, de 1988.

³ Dictámenes CGR N° 15.594, de 2009 y 48.727, de 2009.

⁴ Dictamen CGR N° 445, de 1997.

⁵ Fermandois V., Arturo (2007): "Derecho de propiedad y postergaciones de permisos urbanísticos", Revista Chilena de Derecho, vol. 34, N° 2, pp. 319-343. pp. 320-321.

⁶ Considerando Decimocuarto de la sentencia dictada por la Corte Suprema en los autos rol 2.783-2008.

⁷ En este sentido, los dictámenes CGR N° 66.667, de 2010; 11.989, de 2007; 41.288 y 60.461, de 2008; y 15.594, de 2009.

⁸ Circular DDU N° 194, de 2007.

⁹ Lo mismo puede entenderse a partir de los dictámenes CGR N° 60.354, de 2005, y 17.881, de 2018

¹⁰ A propósito de si es o no necesario iniciar un procedimiento contradictorio previo a la dictación de la decisión de traslado
, de Rosa Gómez G.

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online