

REF.: N°S W000468/2012
W000523/2013
59.288/2013

REMITE COPIA DEL INFORME DE
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA

VALPARAÍSO, 06546 03 JUN 2013

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 38, de 2012 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de San Antonio

Saluda atentamente a Ud.,

RICARDO PROVOSTE ACEVEDO
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR
JEFE DE CONTROL DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO
SAN ANTONIO



15:20 hrs



UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de San Antonio

Número de Informe: 38/2012

3 de junio del 2013

VALPARAÍSO, 3 JUN. 2013

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, don Germán Osses González, presidente del comité de Defensa del Medio Ambiente de San Antonio, manifestando algunas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo por finalidad investigar lo denunciado por el recurrente, en relación con presuntas irregularidades en la Municipalidad de San Antonio, relativas al otorgamiento del permiso de construcción y patente comercial a 10 silos de almacenamiento de granos, de propiedad de la empresa Graneles de Chile S.A., los que a su juicio incumpliría diversas normas urbanísticas contenidas en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones -LGUC-; decreto N° 47, de 1992, del mismo ministerio, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones -OGUC- y el Plan Regulador Comunal de San Antonio -PRC-, además de inconsistencias entre lo construido y lo informado a la Dirección Regional de Valparaíso de la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente -CONAMA- en consulta sobre pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA-.

METODOLOGÍA

El examen se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo, e incluyó el análisis de datos, informes y documentos, verificaciones, así como otras pruebas que se estimaron necesarias en las circunstancias.

2
CONTRALOR REGIONAL VALPARAISO

AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE
JLV



ANÁLISIS

Como cuestión previa, es dable anotar que las instalaciones de que se trata fueron objeto del permiso de obra nueva N° 9.349, de 9 de julio de 2007, que autorizó edificaciones de diversa clasificación con una superficie total de 1.020,87 m², destinadas al almacenamiento y distribución de granos. Con posterioridad al otorgamiento de dicho permiso, el mismo fue modificado a través de la resolución N° 19, de 6 de febrero de 2009, del Director de Obras Municipales de San Antonio, por medio de la cual se aumentó la superficie a edificar a 2.831,43 m².

Luego, con fecha 6 de noviembre de 2012, el titular solicitó la recepción definitiva de las obras, declarando una superficie total edificada de 2.713,71 m², la cual fue observada por la DOM mediante el oficio N° 61, de 29 de enero de 2013, constatándose que a la fecha de la última visita efectuada al municipio por personal de esta Contraloría Regional -25 de febrero de 2013-, aún se encontraba pendiente dicha recepción.

Ahora bien, de conformidad con las indagaciones efectuadas, los antecedentes examinados y la normativa aplicable en la especie, se determinó lo siguiente:

1. De la evaluación ambiental del proyecto.

Se denuncia que la empresa Graneles de Chile S.A., mediante carta de 27 de marzo de 2007, solicitó a la Dirección Regional de Valparaíso de la ex CONAMA, un pronunciamiento respecto de la pertinencia de ingreso del proyecto al SEIA, indicando que éste consistía en la construcción de 8 silos y que el transporte de granos se haría preferentemente por ferrocarril desde el Muelle Panul, en circunstancias que se construyeron 10 silos y el aludido traslado se realiza por medio de camiones.

Sobre el particular, cabe hacer presente que esta situación fue puesta en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en el recurso de protección caratulado con el rol N° 133-2010, que interpuso el recurrente en contra del jefe (s) de la Oficina Provincial de San Antonio, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso -SEREMI de Salud-, quien, en su oportunidad, autorizó el funcionamiento de las instalaciones en referencia, siendo del caso agregar que la citada acción judicial se encuentra actualmente con fallo definitivo que la declaró sin lugar -sentencia rol N° 379-2010-.

2. Del impacto vial del proyecto.

Se plantea que los camiones que transportan los granos hacia los silos acceden a las instalaciones a través de la Avenida Barros Luco, la cual, según la memoria explicativa del PRC, corresponde a una red vial no jerarquizada y deficiente en cuanto a conexiones, lo que produce saturación de la misma, situación que ameritaría contar con un estudio vial y un pronunciamiento de parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Ello, por cuanto el modo de transporte actual es distinto al propuesto originalmente, que consideró el empleo de ferrocarriles.



Al respecto, cabe señalar, en primer término, que para este tipo de proyectos, el artículo 2.4.3 de la OGUC exige la presentación de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, sólo cuando éstos consulten 150 o más estacionamientos, lo cual no ocurre en el caso en análisis. Ello, sin perjuicio de lo preceptuado en el artículo 4.1.14, del mismo texto normativo, que prescribe que para el emplazamiento de este tipo de establecimiento, podrá requerirse, entre otros, la presentación previa de un estudio de la frecuencia, tipo y cantidad de vehículos que ingresan o salen de ellos, o las concentraciones de tránsito que provoquen, el cual deberá contar con la conformidad del organismo competente.

A su turno, es dable agregar que el artículo 3, del decreto N° 83, de 1985, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sobre Redes Viales Básicas, establece que cualquier modificación a las características físicas u operacionales de las vías que integren la red vial básica de una ciudad o conglomerado de ciudades, que comprometan la operación de vehículos y/o peatones, así como los proyectos de construcción de nuevas vías que incidan en la red vial básica, deberán contar con la aprobación de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones que corresponda.

Ahora bien, en la especie se constató que la secretaría, mediante su oficio N° 506, de 2011, aprobó un estudio de accesos al recinto donde se emplazan los silos, indicando que el titular del proyecto debía materializar las medidas de mitigación que se consignaban en un informe adjunto, el cual detalló una serie de observaciones para las etapas de construcción, operación y otras consideraciones.

En virtud de lo expuesto precedentemente, no se advierten irregularidades en torno a la situación expuesta por el recurrente.

3. De la ocupación de un bien nacional de uso público.

Manifiesta el denunciante, que el municipio autorizó la construcción de un burladero sobre la vereda poniente de la calle Angamos, para facilitar el ingreso y salida de camiones desde la planta, lo cual a su entender constituye una ocupación de un bien nacional de uso público, por lo que solicita se le informe si las autoridades correspondientes han cumplido las funciones de vigilancia y administración de tales bienes, establecidas en el artículo 6° de la LGUC, el artículo 8°, de la ley N° 19.715, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y el artículo 5°, letra c), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Sobre el particular, se constató que mediante los decretos alcaldicios N°s 6.560 y 9.715, ambos de 2010, 4.755 y 7.165, ambos de 2011, 2.241 de 2012 y 1.831 de 2013, el municipio ha otorgado sucesivos permisos precarios para ocupar el bien nacional de uso público de que se trata como burladero, por los cuales la empresa Graneles de Chile S.A. ha pagado los siguientes derechos:

2.555	5.048.558		
3.357	2.552.195	03.02.11	1° semestre
10.964	3.461.235	21.06.11	1° semestre 2011
16.474	6.528.801	16.09.11	2° semestre 2011
267	6.680.334	28.03.12	1° semestre 2012
13.942	6.707.115	30.08.12	2° semestre 2012
3.844	6.780.847	22.02.13	1° semestre 2013

En relación con lo anterior, resulta pertinente recordar que, conforme a lo establecido en los artículos 5°, letra c); 36 y 63, letra f), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la autoridad edilicia tiene la atribución de administrar los bienes nacionales de uso público de la comuna, y en ese contexto puede otorgar permisos para su utilización, siempre que ello no implique un detrimento importante al uso común de esos bienes ni afecte gravemente los derechos constitucionales de las personas -situación que no se visualiza en la especie-, atendido lo cual, cumple con señalar que el otorgamiento de los permisos de ocupación del bien nacional de uso público en examen, se ajustó a derecho, puesto que se trata de una facultad de carácter discrecional de la municipalidad (aplica dictamen N° 12.834, de 2010).

En otro orden de consideraciones, es útil anotar que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General, contenida en el dictamen N° 36.053, de 1997, ha precisado que la facultad que el artículo 4°, letra h), de ley N° 19.175, le otorga a los gobernadores para ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los bienes nacionales de uso público, no los habilita para intervenir en el ejercicio de las facultades que competen a las municipalidades para administrar los bienes a su cargo. Ello, porque a ambos organismos les asiste el deber de cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación e interferencia de funciones, conforme a lo prescrito en el artículo 5° de Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado.

Así, el aludido dictamen concluye que el Gobernador sólo puede adoptar medidas tendientes a que se respete el uso de los bienes en comento, impedir su ocupación ilegal u obtener administrativamente su restitución sólo en el evento que el municipio así lo solicite.

En mérito de lo expuesto, en la especie no se advierte un incumplimiento de funciones por parte de las autoridades a cargo de la vigilancia de los bienes nacionales de uso público.

4. De la zona donde se emplazan los silos.

Se plantea en la denuncia, que la zona denominada ZP del PRC -zona portuaria-, en donde se ubican los silos, se encuentra en el área vulnerable del plano de zonas de riesgo de tsunamis del municipio, en virtud de lo cual, según lo preceptuado en el artículo 2.1.17, de la OGUC, debería limitarse este tipo de construcciones por razones de seguridad contra tales desastres naturales. Atendido lo anterior, el recurrente solicita que se le informe si el proyecto



en análisis cumplió con las disposiciones del decreto N° 60, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanización, que aprobó el reglamento que fija los requisitos de diseño y cálculo para el hormigón armado y deroga el decreto N° 118, de 2010, de la misma cartera.

Sobre la materia, de los documentos analizados, se advierte que la mencionada zona ZP se encuentra en la cota 10 msnm, lo que la ubica dentro de la zona indicada como vulnerable en el plano de riesgos de tsunami precitado, la cual, cabe señalar, fue definida por el Departamento de Operaciones del municipio con la ayuda del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, es menester señalar que la zona ZP no se encuentra entre las áreas de riesgo y restricción establecidas en el PRC, el cual incluye en dicha designación a las zonas ZP1, zona de protección de bordes de playas; ZP2, zona de protección de quebradas y cursos naturales de agua; ZE3, zona de protección de infraestructura urbana; ZE4, zona de preservación del medio ambiente natural y cultural; ZE5, zona de protección de lagunas de Llole; y ASA, áreas especiales de sitios arqueológicos.

En este contexto, es útil precisar que las áreas de riesgo a que alude el artículo 2.1.17 de la OGUC, invocado por el recurrente, corresponden a aquéllas definidas como tales en los planes reguladores respectivos, según se colige de lo indicado en el inciso primero del mismo.

Por otra parte y en relación directa con lo solicitado por el recurrente, el artículo 4° del citado decreto N° 60, de 2011, establece que toda referencia que se contenga en la OGUC a la norma NCh430.Of2008 o al diseño y cálculo para hormigón armado, deberá entenderse efectuada a lo dispuesto en ese decreto, por lo que es posible concluir que tales disposiciones son obligatorias para todas las construcciones que consulten estructuras de dicha materialidad.

No obstante lo expuesto, es del caso manifestar que el artículo 5° del mencionado decreto, fija su entrada en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial, hecho ocurrido el 13 de diciembre de 2011, por lo que, atendido el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 52 de la ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, el aludido decreto N° 60, no resulta aplicable en la especie, toda vez que éste comenzó a regir después de haber sido otorgado el permiso de edificación de las instalaciones en estudio y su modificación.

5. De la calificación de la actividad productiva.

Señala el denunciante que según lo previsto en el artículo 2.1.28 de la OGUC, las actividades inofensivas deben contar con autorización del Director de Obras Municipales previa constatación de que éstas no producirán molestias al vecindario, precepto que habría sido incumplido en la especie, toda vez que la Oficina Territorial de San Antonio de la SEREMI de Salud



por medio de su oficio N° 414, de 2009, señaló que en las viviendas aledañas al proyecto se perciben niveles de ruido por sobre la norma.

Agrega, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 15, N° 7, de la ordenanza del PRC, las calificaciones de actividades productivas de carácter industrial deben solicitarse en forma previa al otorgamiento del respectivo permiso de edificación y otorgamiento o renovación de la patente municipal, no obstante lo cual, los silos en análisis habrían sido construidos con anterioridad a la obtención de dicha calificación.

Finalmente, hace presente que el artículo 4.14.4 de la OGUC, indica que para el emplazamiento de este tipo de establecimiento, podrá requerirse la presentación previa de un estudio de impacto sobre el entorno, aprobado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y demás organismos competentes, el cual podría determinar que el establecimiento sea ubicado en las zonas de actividades molestas, insalubres o peligrosas, de acuerdo a la magnitud y característica del impacto.

Sobre estas materias, resulta útil señalar en primer término, que mediante el certificado de calificación de actividades económicas N° 74, de 15 de enero de 2010, la SEREMI de Salud consideró la actividad de que se trata como "molesta", la cual se encuentra admitida en la zona donde ésta se ubica, toda vez que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 27, de la ordenanza del PRC, dentro de los usos de suelos permitidos en la zona ZP se encuentra el de "almacenamientos molestos", por lo que no se advierten situaciones irregulares en cuanto al emplazamiento de los silos.

Sin perjuicio de lo anterior, se constató que efectivamente se incumplió con lo indicado en el artículo 15, N° 7, de la ordenanza del PRC, por cuanto el permiso de edificación de las instalaciones en referencia, fue otorgado sin contar con la mencionada calificación por parte de la autoridad sanitaria, no obstante lo cual, cabe señalar que, atendida la fecha del citado permiso, las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran asistirle a los funcionarios que tuvieron participación en su otorgamiento, se encuentran prescritas, de acuerdo a lo previsto en el artículo 154 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

6. Del otorgamiento de patente provisoria.

Se denuncia que actualmente la empresa Graneles de Chile S.A. opera las instalaciones cuestionadas con una patente provisoria, la cual se ha extendido por más de 2 años, incumpliendo las disposiciones contenidas al efecto en el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

Sobre el particular, se constató que para el funcionamiento de la referida actividad, el municipio, mediante los decretos alcaldicios N°s 6.322 de 2010, 3.373 y 6.838, ambos de 2011, 1.189 y 5.829, ambos de 2012 y 648 de 2013, otorgó a la empresa Graneles de Chile S.A. sucesivas patentes provisorias con vigencia semestral, desde el primer semestre del año 2010.

La Ley de Rentas Municipales, obliga a los municipios a otorgar patentes provisionales a los contribuyentes cuando se cumplan los requisitos allí reseñados, entre los cuales se encuentran la autorización sanitaria y los permisos que exijan otras leyes especiales, cuando éstos sean procedentes. Enseguida, el inciso sexto del mismo artículo, faculta a esas entidades edilicias para autorizar el ejercicio de una actividad amparada por una patente provisional, sin contar con las autorizaciones y permisos antes señalados, por un lapso que, en cualquier caso, no debe exceder de un año contado desde la fecha de su otorgamiento, en la medida que la actividad de que se trate se encuentre incorporada en una ordenanza que se dicte al efecto.

Precisado lo anterior, es del caso hacer presente, en primer término, que en consideración a que las instalaciones en análisis no cuentan con recepción municipal y que, según lo acreditado por el Director de Administración y Finanzas del municipio en su certificado N° 69 de 2013, esa entidad no dispone de una ordenanza que incorpore las actividades que se efectúan en dicho establecimiento, las patentes provisionales otorgadas no son procedentes.

En segundo lugar y sin perjuicio de lo anterior, es dable manifestar que el otorgamiento de patentes provisionales sucesivas o la renovación de las mismas, es contrario a lo establecido por la reiterada jurisprudencia de este Órgano de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 19.366, de 2001, el cual concluye que las patentes provisionales se otorgan por una sola vez, sin que puedan ser renovadas, de tal manera que expirado su plazo de vigencia sólo cabe conceder la patente definitiva, si se han reunido los supuestos legales para ese efecto, o bien, en caso contrario, decretar la clausura del respectivo establecimiento, lo cual no ha concurrido en la especie.

7. Del cumplimiento de normas urbanísticas.

Expresa el recurrente, que los cierros instalados en la propiedad en estudio, incumplen la altura máxima y el porcentaje mínimo de transparencia exigidos en la ordenanza del PRC. Asimismo, indica que frente a la calle Angamos, tampoco se cumple con el antejardín mínimo de 3 m indicado en el citado texto normativo.

En relación con estas materias, cabe tener presente que el artículo 1.1.2 de la OGUC, define antejardín como el área entre la línea oficial y la línea de edificación regulada en el instrumento de planificación territorial, precisado lo cual, se constató que el proyecto en referencia cumplió con el antejardín exigido en el artículo 27 de la ordenanza del PRC, para la zona ZP, toda vez que, de acuerdo a lo graficado en el plano 4 de 20, de la modificación del permiso de edificación N° 9.349 de 2009, entre las líneas precitadas se cumple el distanciamiento de 3 m establecido al efecto en dicha norma, situación que fue, además comprobada en terreno.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que para dar cabida al burladero consignado en el punto 3 del presente informe, se retranqueó la línea de cierre 2 m por detrás de la línea oficial indicada en el certificado de informaciones previas N° 24, de 2007, quedando parte de dicho

elemento via emplazado en el área de antejardín de establecimiento y a cada línea oficial como una línea proyectada que lo cruza en toda su longitud.

En virtud de lo indicado anteriormente, en relación con las características que, según el artículo 8° de la ordenanza del PRC, deben cumplir los cierros del establecimiento, el Director de Obras Municipales, a través del oficio N° 131, de 25 de febrero de 2013, informó que, atendido que el cierro actual -retranqueado- se emplaza dentro de la propiedad en el área de antejardín, éste correspondería a un cierro interior que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.2 de la OGUC, no requiere permiso de edificación.

Ahora bien, en cuanto a la procedencia de que el municipio haya autorizado la construcción del citado burladero en el área del antejardín, se ha estimado pertinente remitir los antecedentes a la División de Infraestructura y Regulación de esta Entidad de Control, a fin de que esta última emita un pronunciamiento sobre el particular.

CONCLUSIONES

En mérito de la información recabada y las indagaciones efectuadas durante el desarrollo del presente trabajo, y atendidas las consideraciones expuestas en el presente informe, cabe concluir lo siguiente:

1. Conforme al análisis expuesto en los puntos 1 al 5 del presente informe, no se advierten irregularidades en las materias relativas a la falta de evaluación ambiental del proyecto, la falta de un estudio de impacto vial del mismo, la ocupación de la calle Angamos para configurar un burladero, la no aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto N° 60, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanización, y la supuesta inconsistencia entre la calificación de la actividad productiva y el emplazamiento de la misma, por lo que se desestiman las denuncias del recurrente respecto de estos asuntos.

2. Si bien se constató que para la obtención del permiso de edificación de los silos no se acompañó en forma previa el certificado de calificación de la actividad productiva, según lo establece el artículo 15, N° 7, de la ordenanza del PRC, la acción disciplinaria por dicha omisión se encuentra prescrita.

3. No se ajustó a derecho la renovación sucesiva de la patente provisoria otorgada a la empresa Graneles de Chile S.A., para el desempeño de la actividad de almacenamiento y distribución de granos en los silos denunciados por el recurrente, por lo que el municipio una vez expirado el plazo de vigencia y en el caso que se hayan reunido los supuestos legales, podrá conceder la patente definitiva, o en su defecto decretar la clausura del respectivo establecimiento, sin perjuicio de lo cual, deberá instruir un procedimiento disciplinario con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran caberle a los funcionarios que tuvieron participación en tales hechos.

Finalmente, esa entidad edilicia deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en Anexo, en un plazo máximo a 30 días hábiles, a partir del día siguiente de la




CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

recepción del presente oficio, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Remítase copia del presente informe a la
Municipalidad de San Antonio y al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.,


ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



ANEXO

ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 38, DE
2012

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
6	Otorgamiento patente provisoria	Regularizar la patente provisoria de la empresa Graneles de Chile S.A.			
6	Otorgamiento patente provisoria	Dar inicio al procedimiento disciplinario y remitir copia del acto administrativo que lo instruye.			