



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

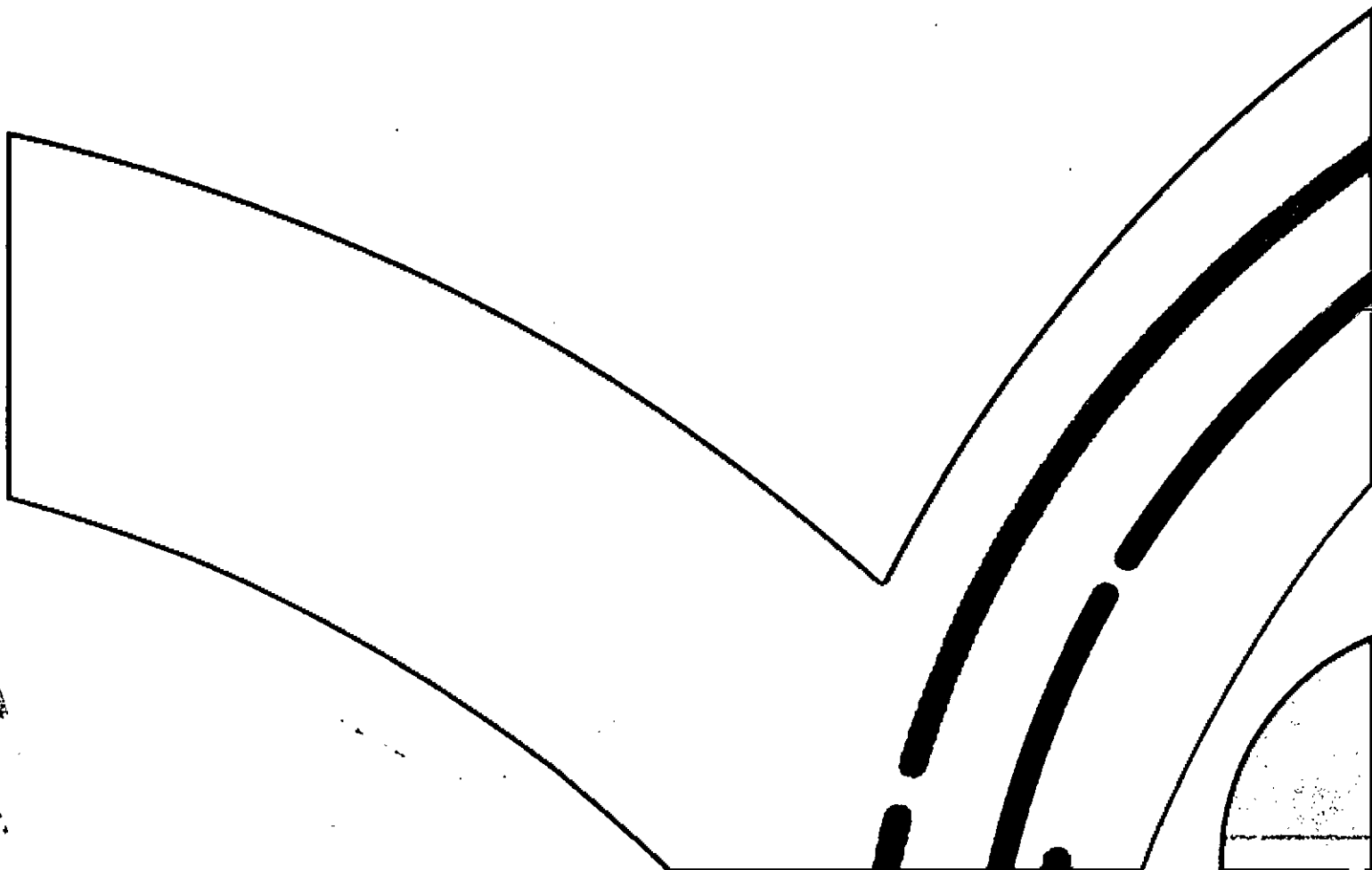
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

INFORME FINAL

MUNICIPALIDAD DE PUDAHUEL

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL
METROPOLITANA DE VIVIENDA Y URBANISMO

INFORME N° 403 / 2020





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

Resumen Ejecutivo

Informe Final N° 403, de 2020,

Municipalidad de Pudahuel y


Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo

Objetivo: Auditar la legalidad del proceso de otorgamiento de permisos de edificación, resoluciones de modificación de proyectos de edificación, de aprobación de anteproyectos de edificación, permisos de obra menor, permisos de loteo, modificaciones de proyectos de loteo, aprobación de subdivisiones y fusiones, certificados de recepción definitiva de obras de edificación y certificados de informaciones previas, emanados de la Municipalidad de Pudahuel. Además, de los informes favorables entregados por la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

Preguntas de la auditoría:

- ¿Otorgó la Dirección de Obras Municipales, DOM, de Pudahuel, los permisos de edificación en los terrenos analizados acorde con las disposiciones contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGUC, su ordenanza, OGUC, y con la demás normativa urbanística aplicable?
- ¿Emitió la DOM de Pudahuel los Certificados de Informaciones previas en forma ajustada a las disposiciones de la LGUC, OGUC y de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo?
- ¿Otorgó la Municipalidad de Pudahuel los informes de uso de suelo (patentes comerciales y provisorias), conforme al uso de suelo admitido en el lote objeto del respectivo permiso?
- ¿Emitió la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo los informes favorables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55 de la LGUC?
- ¿Remitió la DOM de Pudahuel a la Superintendencia de Medio Ambiente los proyectos susceptibles de ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, a fin de que esta última ponderara la necesidad de ejercer la atribución que le confiere el artículo 3°, letra i), de su ley orgánica, contenida en el artículo segundo de la ley N° 20.417, que la faculta a requerir a los titulares de proyectos o actividades para que conforme al artículo 10 de la ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se sometan al Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente, como lo ha señalado la jurisprudencia de este Organismo de Control?

Principales resultados:

- 
- Se constató que la DOM de Pudahuel dictó 6 resoluciones de modificación de proyectos de edificación, una de aprobación de anteproyecto, y un permiso de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

edificación, ubicados en el área I.S.A.M.-1¹, del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS, en circunstancias que por el destino declarado de tales proyectos -galpones, industrias, bodegas, oficinas y centros de distribución, todos relacionados con el uso de suelo de actividades productivas- no se encontraban admitidos en dicha área.

Asimismo, aprobó cuatro anteproyectos emplazados en el área I.S.A.M.-1. del PRMS, basándose en lo estipulado en el artículo 2.1.29. de la OGUC, el cual se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinados, entre otros, a infraestructura de transporte, tales como, vías y estaciones ferroviarias, terminales de transporte terrestre, recintos marítimos o portuarios, instalaciones o recintos aeroportuarios, etc. En circunstancias que, tales anteproyectos por sus destinos -instalaciones para el almacenamiento, depósito y distribución de vehículos-, guardan relación con otro uso de suelo, esto es, "actividades productivas", regulado en el artículo 2.1.28. de la OGUC, el que comprende a todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales, actividades que no se encuentran admitidas en dicha área I.S.A.M.-1. del PRMS.

También aprobó un anteproyecto de edificación que omitió la declaratoria de utilidad pública por la vía prevista en el PRMS.

Además, autorizó un anteproyecto de edificación con uso de suelo de actividades productivas en el Área de Riesgo Geofísico Asociados a Inundación Recurrente del PRMS, pese a que el destino del mismo no se encuentra admitido en esa área, conforme el artículo 8.2.1.4. del PRMS, letra b), que afecta en su totalidad al terreno en que se emplaza el anteproyecto aludido. El cual estableció que en estas áreas solo se permitirá el Equipamiento de Áreas Verdes, incorporándose éstas al Sistema Metropolitano de Parques, los que a su vez deben diseñarse de tal forma que la vegetación no afecte el cauce.

Igualmente, autorizó un anteproyecto de edificación con uso de suelo para actividades productivas, emplazado en un terreno afecto a declaratoria de utilidad pública por el "Parque Estero Las Crucés-Estero Lampa"; once aprobaciones de anteproyectos de edificación con uso de suelo residencial, actividades productivas y equipamiento de las clases comercio y culto y cultura, emplazadas en el Área de Protección de Aeródromos en Zonas de Mayor Riesgo, del PRMS; seis autorizaciones a proyectos ubicados en el área rural del PRMS que no contaban con el atinente informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo

¹ I.S.A.M.-1: Conforme al artículo 8.3.2.2, De Interés Silvoagropecuario Mixto (I.S.A.M.), del PRMS, el área I.S.A.M.-1, incluye los sectores Noviciado - Lo Aguirre - Aeropuerto - Estero Carén, La Farfana y Sector 5 Poniente, de las comunas de Pudahuel, Quilicura y Maipú, previniéndose que, además de permitir actividades agropecuarias e instalaciones de agroindustrias que procesen productos frescos, se contempla el uso potencial de extracción de minerales no metálicos aplicables a la construcción, a saber, arcillas y puzolanas o pumacitas, explotados conforme a un Plan de Recuperación de Suelo que posibilite su uso posterior en actividades permitidas para el sector, informado favorablemente por el organismo competente.

Añade la norma que, también se considerarán incluidos en estos sectores aquellos suelos potencialmente utilizables para la localización de plantas de macroinfraestructura, energética y de comunicaciones y cárceles.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

competente; veintiuna autorizaciones a proyectos del loteo Ciudad de Los Valles y cinco del loteo Izarra de Lo Aguirre, que no se ajustaban a las normas urbanísticas de la zona industrial exclusiva en que se emplazan; cuatro autorizaciones a proyectos destinados a vivienda emplazados en la Zona II, del decreto N° 169, de 1984, del MINVU, la cual indica que en la referida Zona II solo se permite el comercio, las oficinas, los equipamientos, las áreas verdes y la vialidad; cuatro aprobaciones de subdivisión y de modificación de proyectos de edificación en el loteo Ciudad de Los Valles que omitieron las franjas afectas a declaratoria de utilidad pública; y cinco modificaciones de proyectos de edificación con uso de suelo para actividades productivas que vulneraban los coeficientes de constructibilidad y de ocupación de suelo.

Dichas situaciones vulneran, indistintamente, las disposiciones contenidas en los artículos 9° y 116 de la LGUC; 24, letra a), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; y el artículo 61, letras a) y b), de la ley N° 18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Asimismo infringen las normas contempladas en el PRMS y las regulaciones dispuestas en los decretos N°s 169, de 1984, y 10, de 1990, ambos del MINVU, mediante los cuales se realizaron modificaciones al Plan Intercomunal de Santiago, PIS.

La DOM de Pudahuel deberá adoptar los resguardos para que, en lo sucesivo, se dé cabal cumplimiento a las disposiciones de la normativa urbanística aplicable al momento de emitir autorizaciones como las analizadas.

Atendido lo expuesto, este Organismo de Control instruirá un proceso sumarial para determinar las eventuales responsabilidades administrativas en los hechos observados.

- Se comprobó que el Director de Obras Municipales de Pudahuel conforme a lo previsto en el inciso primero, del artículo 1.4.4. de la OGUC y en el inciso octavo, del artículo 116 de la LGUC, emitió, a petición de terceros, certificados de informaciones previas, CIP, los cuales no se ajustaban a las normas urbanísticas derivadas del Instrumento de Planificación Territorial respectivo. En efecto, los cuatro documentos examinados contenían inconsistencias relativas a omitir su afectación a utilidad pública por el "Parque Estero Las Cruces-Estero Lampa; no precisar que de acuerdo al citado decreto N° 10, de 1990, del MINVU, que modifica el plan regulador intercomunal de Santiago, en la zona industrial exclusiva C.4., sub-zona C.4.1., solo se admiten las industrias, el almacenamiento, los talleres y los establecimientos de impacto similar al industrial; omitir para las normas del decreto N° 169, de 1984, de igual origen, que en la Zona II solo se permiten los usos de suelo referidas a "comercio, oficinas, equipamientos, áreas verdes y vialidad"; e informar que una propiedad se ubicaba en el área de expansión urbana, en circunstancias que se emplazaba en el área rural, dentro del sector I.S.A.M.-1, regulada en el artículo 8.3.2.2 del PRMS.

Las referidas inconsistencias, además de vulnerar los preceptos de los instrumentos de planificación pertinentes, incumplieron las disposiciones del inciso primero, del artículo 1.4.4. de la OGUC y en el mencionado inciso octavo, del artículo 116 de la LGUC.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

Asimismo, se vulneraron los principios de control, eficiencia y eficacia, dispuestos en el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La Municipalidad de Pudahuel, deberá informar el estado de avance e implementación de la "Ficha de Catastro" para el procesamiento de la información predial, y un "Visor Territorial", en el plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción de este informe.

Asimismo, esa dependencia municipal deberá adoptar las medidas para que, en el futuro, los CIP que emitan, se ajusten al cumplimiento de las normas urbanísticas derivadas del Instrumento de Planificación Territorial respectivo.

Estas materias serán incorporadas en el proceso sumarial que este Organismo de Control iniciará para determinar las eventuales responsabilidades administrativas comprometidas.

- Se verificó que la DOM de Pudahuel emitió 36 informes de uso de suelo, sobre cuya base la Dirección de Administración y Finanzas de esa Entidad Edilicia aprobó una serie de patentes comerciales y provisorias, las que no se condicen con el uso de suelo admitido en el lote objeto del permiso respectivo, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 26, del decreto ley N° 3.063, de 1979, que Establece Normas sobre Rentas Municipales.

Asimismo, infringe los artículos 57 y 58 de la mencionada LGUC, los cuales prescriben, respectivamente y en lo que atañe, que el uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los planes reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán afines con dicho propósito, y que "el otorgamiento de patentes municipales será concordante con dicho uso del suelo. Las patentes no regidas por las normas especiales diversas, requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales".

También se vulneraron los principios de control, eficiencia y eficacia, dispuestos en el artículo 3°, inciso segundo, de la citada ley N° 18.575.

Estos hechos serán incorporados en el proceso sumarial que iniciará este Organismo de Control para determinar las eventuales responsabilidades administrativas.

La DOM de Pudahuel deberá adoptar las medidas para que, en lo sucesivo, los informes de uso de suelo que emita, sean concordantes con el uso de suelo admitido según la normativa pertinente.

- Se constató que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo emitió cuatro oficios que otorgaron informes favorables a proyectos destinados a instalaciones para el almacenamiento, depósito y distribución de vehículos, calificándolos como "infraestructura de transporte terrestre". En circunstancias que, dadas sus características, esos destinos dirían relación con el uso de suelo "actividades productivas", regulado en el artículo 2.1.28. de la OGUC -según el cual el tipo de uso "actividades productivas" comprende a todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

grandes depósitos, talleres o bodegas industriales-, uso que no se encuentra admitido en el área I.S.A.M.-1. del PRMS, en que se emplazarán en el Área de Interés Silvoagropecuario Mixto 1 del PRMS.

También esa entidad emitió tres informes favorables de proyectos a un particular y a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la Región Metropolitana cuyo destino no estaría admitido en el Área de Riesgo Geofísico Asociado a Inundación Recurrente; dos a proyectos emplazados en un terreno afecto, en parte, a declaratoria de utilidad pública; y uno no admitido en el Área de Alto Riesgo Natural por Inundación-Recurrentemente Inundables.

Además, otorgó seis informes favorables a proyectos cuyo destino -centro de eventos, patio de comidas, servicio de estacionamientos, hotel, bodegas y oficinas- no se encuentra admitido en el Área de Protección de Aeródromos en Zonas de Mayor Riesgo, del artículo 8.4.1.3. del PRMS, en que se emplazan.

Dichas aprobaciones no se ajustaron a las regulaciones del PRMS e infringieron lo dispuesto en los artículos 4° y 55 de la LGUC.

Estas deficiencias serán incorporadas en el proceso sumarial que iniciará esta Contraloría General.

Esa repartición deberá tomar los resguardos para que, en lo sucesivo, los informes que emita, se ajusten cabalmente a las disposiciones de la normativa urbanística aplicable.

- Se verificó que de un total de 28 resoluciones consultadas al DOM que autorizaron proyectos de edificación, 14 de ellos que cumplían con las características para ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, no fueron informados oportunamente a la Superintendencia de Medio Ambiente, de manera que esta ponderara la necesidad de ejercer la atribución que le confiere el enunciado artículo segundo de la ley N° 20.417, la que a su vez en el artículo 3°, letra i), de su ley orgánica, la faculta para requerir a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la ley N° 19.300, se sometan al Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente, lo que no consta, contraviniendo la jurisprudencia emanada de este Organismo de Control, contenida en los dictámenes N°s 11.759, de 2017, y E126.162, de 2021.

La situación descrita también vulnera los principios de control, eficiencia, eficacia y coordinación, dispuestos en el artículo 3°, inciso segundo, de la citada ley N° 18.575.

Atendido lo expuesto, estas deficiencias serán incorporadas al proceso sumarial que este Organismo de Control iniciará para determinar las eventuales responsabilidades administrativas.

La DOM de Pudahuel deberá remitir a este Organismo de Control, en el plazo de 60 días hábiles contado desde la recepción de este informe, un estado de avance de las gestiones para la obtención oportuna de la resolución de calificación Ambiental y los Informes de Pertinencia de Ingreso al SEIA de las resoluciones



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍAS ESPECIALES
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

Nºs 214/2019, 297/2007 y 129/2014, de esa DOM, como también las denuncias que indicó en su respuesta realizaría sobre los proyectos que se individualizaron en las tablas Nºs 19 y 20 de este informe.

Asimismo, esa dependencia municipal deberá, en lo sucesivo, tomar las providencias para que frente a proyectos con características para ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, éstos se informen oportunamente a la Superintendencia de Medio Ambiente.