



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REFS.: N°s W014385/21
W016674/21
LRV

SOLICITA INFORME EN
PRESENTACIONES QUE INDICA.

SANTIAGO,

Pase fotocopia de las presentaciones de la referencia a ese servicio, efectuadas por el señor Gonzalo Prieto Infante y, separadamente, por don Patricio Herman Pacheco, en representación de la Fundación Defendamos La Ciudad, a fin de que emita un informe fundado a esta Contraloría General, dentro del plazo de 10 días contados desde la fecha de recepción del presente oficio.


El informe requerido deberá ser remitido a la casilla electrónica oficios@contraloria.cl, en conformidad con lo dispuesto en la resolución exenta N° 1.272, de 2020, de la Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,

AL SEÑOR
DIRECTOR EJECUTIVO
DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
PRESENTE

DISTRIBUCIÓN:

- Gonzalo Prieto Infante (patagoniadechile@gmail.com)
- Patricio Herman Pacheco (patricioherman@hotmail.com)

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	GABRIELA SOTO BUSTOS	
Cargo	JEFE COMITÉ VIVIENDA Y URBANISMO. DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN. POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL	
Fecha firma	02/08/2021	
Código validación	Edof5Y6f9	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	

Señor

Jorge Bermúdez S.

Contralor General de la República

Presente

Por medio de la presente se solicita al Contralor General de la República que corrija la Resolución Exenta N° 251 del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Seremi MINVU), de 8 de marzo de 2021, que *"Interpreta el Artículo 8.3.1.1 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) A Raíz del Dictamen N° E 39.766 de la Contraloría General de la República de Fecha 30 de Septiembre de 2020"*.

Lo anterior, modificando la respectiva resolución en el sentido que en las Áreas de Preservación Ecológicas sólo es posible llevar a efecto las actuaciones establecidas específicamente en el artículo 8.3.1.1 del PRMS, mencionando expresamente que no es correcto considerar que las Áreas de Preservación Ecológicas sean zonas de transición abiertas a actividades que no estén expresamente mencionadas en el PRMS.

A continuación, se mencionan los antecedentes de hecho y de derecho de la presente solicitud.

I. Antecedentes de Hecho

Sobre los antecedentes de hecho de la presente solicitud, cabe considerar los siguientes:

1. El 29 de enero de 2021, mediante Oficio Ordinario DE N° 2021131027, la directora del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana (SEA RM), envía al Seremi MINVU una solicitud de interpretación del PRMS requiriendo:

"... informar sobre las áreas de protección de valor natural definidas en los instrumentos de planificación vigentes en la región, y creadas conforme al antiguo artículo 2.1.18. de la OGUC ... con la indicación de cuáles son los objetos de protección establecidos en dichos instrumentos para dichas áreas, de manera de facilitar el correcto análisis de la tipología dispuesta en el literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, respecto de aquellos proyectos o actividades que se pretendan desarrollar en la región y se sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o sea consultada su pertinencia de ingreso al referido sistema ...teniendo presente que desde la perspectiva urbanística, traducida a los instrumentos de planificación territorial, se demuestra que su objetivo no es precisamente preservar la naturaleza o establecer áreas de valor ambiental, si no que tienen por objetivo ordenar el crecimiento y desarrollo urbano del territorio, siendo precisamente un área de transición entre lo urbano y su entorno natural, permitiéndose el desarrollo de actividades según los usos que el mismo PRMS indica en su artículo 8.3.1.1, por lo que estimamos que éstas áreas de preservación deben entenderse bajo los términos de su conservación".

2. El 12 de febrero de 2021, mediante Ordinario N° 434, la Seremi MINVU solicita informe a la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente de la Región Metropolitana (S) (Seremi MMA RM) para la correcta interpretación del artículo 8.3.1.1 del PRMS. Sobre el particular, la Seremi MINVU señala que:

"En opinión de esta SEREMI, de acuerdo a lo dispuesto en la Memoria Explicativa del PRMS, las APE constituyen áreas de gran interés y valor ecológico que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental.

Asimismo, de la descripción contenida en el Artículo 8.3.1.1. de la Ordenanza del PRMS, se desprende que las APE fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo. Así, estas zonas se conciben como áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera), permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos con determinados usos o actividades, sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección.

En virtud de lo anterior, esta Secretaría Regional Ministerial concluye que el objeto de protección dispuesto por el planificador al momento de establecer el Área de Preservación Ecológica fue el de asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental".

3. El 12 de febrero de 2021, mediante Ordinario N° 435, el Seremi MINVU solicita informe a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). No se tiene copia del documento, pero probablemente posee el mismo tenor que el Ordinario N° 434.
4. El 17 de febrero de 2021, mediante Ordinario RRNN N° 138, la Seremi MMA informa a la Seremi MINVU, señalando que:

"...esta Secretaría ... no presenta competencias sobre el ... PRMS ..., sin embargo ... para las áreas definidas en el Art. 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS sobre Áreas de Protección Ecológica (APE), esta Secretaría a través de la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad de la Región Metropolitana de Santiago 2015-2025, identifica Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad de la región, que en su mayoría corresponde a áreas que coinciden las APE definidas en el PRMS, así como también con el objeto de protección de asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental señalado por usted para las APE ... las Áreas de Preservación ecológicas, reconocidas por el ... PRMS ... están insertas en sectores que presentan servicios ecosistémicos relevantes para la ciudad como reservorio de agua, regulación del aire entre otros, también son partes de las áreas bajo protección oficial ... por lo que son reconocidas por esta SEREMI como un instrumento de gestión de la biodiversidad de la región".

5. El 24 de febrero de 2021, mediante Ordinario N° 546, la SMA informa sobre las Áreas de Preservación Ecológica, al tenor de lo solicitado. En su respuesta, señala que

"... para determinar el objeto de protección de las APE, en lo que se refiere a 'preservación', basta con recurrir al entendimiento en el sentido natural y obvio de las palabras de su nombre y descripción. ...Dicho ejercicio, asociado a una interpretación coherente y eficaz al artículo 8.3.1.1 del PRMS implica reconocer que la norma hace referencia directa a diferentes tipos de actividades permitidas en las APE, revelando que la lógica de dichas áreas admite la ejecución regulada de obras y actividades dentro de ellas. ...Por tanto, la interpretación con la cual concuerda la SMA, es entender estas áreas de conservación bajo los términos de su conservación. ...Resuelto aquello, el paso clave que corresponde dar ahora es dotar de contenido específico a los objetivos de protección de estas áreas, a saber; el 'asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente'; 'preservar el patrimonio paisajístico'; y, 'asegurar la permanencia de los valores naturales'".

6. El 8 de marzo de 2021, mediante Resolución Exenta N° 251, la Seremi MINVU "Interpreta el Artículo 8.3.1.1 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago a Raíz del Dictamen N° E 39.766 de la Contraloría General de la República de fecha 30 de septiembre de 2020". En ella, resuelve lo siguiente:

"Se interpreta el Artículo 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS con el fin de precisar el objeto de protección que el planificador quiso establecer al crear las Áreas de Preservación Ecológica en la Memoria del IPT en los siguientes términos:

De acuerdo a lo dispuesto en la Memoria Explicativa del PRMS, las APE constituyen áreas de gran interés y valor ecológico que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental.

Asimismo, de la descripción contenida en el Artículo 8.3.1.1. de la Ordenanza del PRMS, se desprende que las APE fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo. Así, estas zonas se conciben como áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera), permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos con determinados usos o actividades, sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección.

En virtud de lo anterior, esta Secretaría Regional Ministerial concluye que el objeto de protección dispuesto por el planificador al momento de establecer el Área de Preservación Ecológica fue el de asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental" (énfasis agregado).

Como se desprende, la interpretación que hace la Seremi MINVU mediante su Resolución Exenta N° 251 dispone que las Áreas de Preservación Ecológicas serían áreas de transición, que permitirían expresamente ciertos proyectos, sin

perjuicio de otros. Sin embargo, ello es absolutamente contrario al artículo 8.3.1.1 del PRMS que señala de manera específica y de forma exhaustiva cuáles son los tipos de proyectos que se permiten en estas áreas.

En tal sentido, el artículo 8.3.1.1 del PRMS tiene un tenor claro, señalando que solamente se permiten las siguientes actividades:

"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".

En tal sentido, el tenor de la regulación es clara, debiendo entenderse permitidas en Áreas de Preservación Ecológica sólo las actividades que comprendan los fines científicos, culturales, educativos, recreacionales, deportivos, turísticos, todas las cuales deben asegurar la permanencia de los valores naturales, incluyendo edificaciones mínimas e indispensables para su habilitación.

No procede que las Áreas de Preservación Ecológica sean entendidas como áreas de transición entre el desarrollo urbano y los entornos naturales prístinos. Por el contrario, las Áreas de Preservación Ecológica son, como lo señala expresamente el artículo 8.3.1.1, sectores altos de las cuencas y microcuencas hidrográficas, reservorios de agua y cauces naturales, áreas de preservación del recurso nieve como fuente de agua potable, cumbres y farellones, enclaves de flora y refugios de fauna y componentes paisajísticos destacados.

Tampoco procede que, fundado en la facultad interpretativa del artículo 4 de la LGUC, la Seremi MINVU interprete una norma cuyo sentido y tenor es claro, agregando componentes a su interpretación que no fueron mencionados ni por la Seremi MMA ni por la SMA, esto es, que se trate de una zona de transición y que los usos y actividades descritos en el articulado serían sin perjuicio de otros que no afecten el objeto de protección.

Ni la SMA ni la Seremi MMA mencionan de manera alguna que el artículo 8.3.1.1 del PRMS deba entenderse como un área de transición ni como un sector donde se pueda entender que se permiten actividades distintas a las expresamente mencionadas en la norma.

Por el contrario, no se trata de zonas de transición, sino que, de sectores prístinos con importantes reservorios vinculados a esenciales servicios ecosistémicos, y no se permiten otras actividades que las que están expresamente señaladas en el artículo 8.3.1.1 del PRMS, tal como se pasa a fundamentar.

II. Antecedentes de Derecho

II.1. El SEA RM no fundamenta por qué requeriría de un informe de la Seremi MINVU para una "correcta aplicación" del Dictamen N° E 39.766/2020

En este sentido, no explica qué parte del Dictamen N° E 39.766/2020 le parecía poco clara ni, por consiguiente, por qué necesitaba de un informe "de manera de facilitar el correcto análisis de la tipología dispuesta en el literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, respecto de aquellos proyectos o actividades que se pretendan desarrollar en la Región y se sometan al SEIA o sea consultada su pertinencia de ingreso al referido sistema", como advierte.

Al respecto, el Dictamen N° E 39.766/2020 es claro en cuanto a considerar que las Áreas de Preservación Ecológicas son áreas colocadas bajo protección oficial, por lo que la ejecución de obras, programas o actividades en estas áreas deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En efecto, en virtud de este dictamen, el SEA emitió el Ordinario N° 202099102647, de fecha 12 de Noviembre de 2020, que modifica el Oficio D.E. N° 161081 de fecha 17 de agosto de 2016 que, a su vez, complementa el Oficio D.E. N°130844 de 22 de mayo de 2013 que, Uniforma criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, e instruye sobre la materia, incorporando el criterio del referido dictamen.

Por consiguiente, el SEA RM no se ajusta a las normas conforme a las cuales la Administración debe actuar según el principio de imparcialidad establecido en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, cuyo inciso 2 establece que:

"Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos".

En este caso, la actuación y requerimiento del SEA RM no posee justificación alguna.

II. 2. Si el SEA RM hubiera tenido fundadas dudas acerca del Dictamen N° E 39.766/2020 debiera haber recurrido a la Contraloría General de la República

Si el SEA RM hubiera tenido alguna duda sobre el tenor del referido dictamen, debiera haber acudido a la propia Contraloría General de la República (CGR), que en virtud de su potestad dictaminante, permite recurrir a ella para que aclare el sentido de una norma o de un dictamen que se considerara pudiera tener una interpretación confusa.

Lo anterior, en virtud del artículo 5 de la Ley N° Decreto N° 2.421, del Ministerio de Hacienda, que Fija Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, que establece que

"El Contralor tendrá las atribuciones y deberes que respecto de él o de la Contraloría señalen esta ley y demás disposiciones vigentes o que se dicten.

El Contralor dispondrá por medio de resoluciones acerca de los asuntos que son de su competencia y que él determine en forma definitiva.

En los casos en que el Contralor informe a petición de parte o de jefaturas de Servicio o de otras autoridades, lo hará por medio de dictámenes.

Corresponderá al Contralor dictar las resoluciones necesarias para determinar en detalle las atribuciones y deberes del personal y las condiciones de funcionamiento de los distintos Departamentos u oficinas del Servicio".

Por consiguiente, el SEA RM, en caso de tener fundadas dudas sobre el dictamen, debiera haber acudido a la disposición recién citada, sin que haya actuado conforme a ella.

II. 3. El Ordinario N° 434 de la Seremi MINVU del artículo 8.3.1.1 supera con creces una interpretación de este organismo que pudiera entenderse fundada en el artículo 4 de la LGUC

El SEA RM solicita al Seremi MINVU que interprete el artículo 8.3.1.1, para una correcta aplicación del Dictamen N° E 39.766/2020, preguntando por los objetos de protección de las áreas. Sin embargo, lo que hace la Seremi MINVU supera con creces una interpretación fundada en el artículo 4 de la LGUC.

En este sentido, debe considerarse que el artículo 4 señala que: *"... a través de las Secretarías Regionales... deberá... interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial"*.

Sin embargo, como señala el inciso 1 del artículo 19 del Código Civil, *"Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu"*.

En efecto, a través de una supuesta interpretación, la Seremi MINVU está desatendiendo el claro tenor literal del artículo 8.3.1.1.

Por una parte, se señala que se trata de *"áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera)"*, cuando el tenor del artículo 8.3.1.1 (incisos 1 y 2) señala que *"Corresponden a 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. // 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 de 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"* (énfasis agregado).

Por otra parte, se señala que permitiría el desarrollo de ciertos proyectos *"sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección"*, cuando el tenor del artículo 8.3.1.1 (inciso 4) señala que *"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"* (énfasis agregado).

De esta manera, la Seremi MINVU infringe el artículo 4 de la LGUC y el artículo 19 del Código Civil, al fundarse en una supuesta interpretación para ir más allá del tenor de la norma, torciendo su sentido.

II. 4. El Dictamen N° E 39.766/2020 es claro en cuanto a la necesidad de ingreso al SEIA de las obras, programas o actividades que se emplacen en las Áreas de Preservación Ecológica, lo cual fue recogido en el Ordinario N° 202099102647, de fecha 12 de noviembre de 2020, del SEA.

En efecto, el Dictamen N° E 39.766/2020 es claro en cuanto a la necesidad de ingreso al SEIA de las obras, programas o actividades que se emplacen en las Áreas de Preservación Ecológica.

Prueba de ello es que el dictamen haya sido recogido en el Ordinario N° 202099102647, de fecha 12 de noviembre de 2020, de la Dirección Ejecutiva del

SEA. En este ordinario se interpreta el Dictamen, sin que se desprenda de él que el SEA tuviera dudas sobre su contenido.

Incluso, en el Ordinario se menciona que

"Asimismo, tal como lo señala el Dictamen N° 48.164, antes referido, es necesario reforzar que, sobre la redacción del artículo 10 de la Ley N° 19.300, la cual debe ser entendida armónicamente con la intención del legislador, presente en el Mensaje Presidencial de la misma normativa, quien no buscaba que todos los proyectos, sin importar su envergadura fuesen sometidos al SEIA.

...Por último, se reitera la importancia de aplicar el criterio, en el sentido de que no toda intervención en un área colocada bajo protección oficial debe someterse al SEIA, sino que debe de tratarse de intervenciones que tengan cierta magnitud y duración, no de aquellas que impacten positivamente o agreguen valor al área.

Esto deberá ser analizado caso a caso, dependiendo de las características del proyecto concreto y el área a ser intervenida, conservando el objeto de protección de ésta, lo que, para el caso de las áreas de preservación ecológica, se vincula con la componente ambiental relevante para estos efectos, es decir, la flora y vegetación existente en estas áreas".

Por consiguiente, el SEA interpretó sin problemas el Dictamen. Si hubiera sido objeto de dudas, la Dirección Ejecutiva del SEA (no el SEA RM) debiera haber pedido una aclaración a la CGR.

Por tanto, la actuación del SEA RM infringe el artículo 11 de la Ley N° 19.880, al actuar sin fundamento.

II. 5. El artículo 8.3.1.1 es claro para determinar qué actividades se pueden emplazar en las Áreas de Preservación Ecológica y cuáles no.

Como se estableció previamente, el artículo 8.3.1.1 es claro en cuanto a las actividades que se pueden realizar en las Áreas de Preservación Ecológica, al establecer que

"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" (énfasis agregado).

Por consiguiente, la actuación de la Seremi MINVU infringe los artículos 4 de la LGUC y el artículo 19 del Código Civil, al ir más allá de una interpretación, desconociendo el tenor de la norma.

II. 6. Lo que busca esta Resolución Exenta N° 251 de la Seremi MINVU es facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios habitacionales en las Áreas de Preservación Ecológica.

Los oficios objetados hacen referencia al oficio N°202099102647 de 12 de noviembre de 2020 de la Dirección Ejecutiva del SEA, que tuvo como objetivo cumplir la exigencia hecha por la Contraloría referida a adecuar el oficio instructivo N° 130.844, de 2013.

En conjunto con la Fundación Defendamos la Ciudad denunciamos ese oficio mediante el folio W035140/2020, por incluir instrucciones, basadas en el artículo 55 de la LGUC, que podrían permitir validar ambientalmente desarrollos inmobiliarios habitacionales en las APE, como el proyecto Chaguay y otros ubicados en la APE de la comuna de Colina.

Esta Resolución Exenta N° 251 de la Seremi MINVU va en la misma línea, de tratar de permitir el desarrollo de proyectos inmobiliarios habitacionales en las Áreas de Preservación Ecológica.

Por ejemplo, es el caso del proyecto Chaguay, que se intenta desarrollar en un Área de Preservación Ecológica.

En la página web del proyecto Chaguay (www.chaguay.cl) se declara que el proyecto *"constituye un esfuerzo de generar un modelo sustentable de ocupación del lugar en armonía con los valores naturales y del paisaje"*, descripción que podría considerarse como parecida a la idea de *"área de transición"* que se quiere imponer a través de esta Resolución Exenta.

El peligro es que deduzca que proyectos como Chaguay podrían entenderse como permitidos.

Se aprecia entonces que mediante esta estrategia legal se estaría interpretando la normativa urbanística y ambiental de una forma que no se ajusta a derecho, al parecer con el objetivo de favorecer intereses particulares en lugar de propender al bien común.

POR TANTO,

En razón de la normativa mencionada en el cuerpo del escrito, se solicita que se tenga a bien analizar la juridicidad de la Resolución Exenta N° 251 de la Seremi MINVU, corrigiendo la resolución según procede conforme a derecho, y que se analicen las actuaciones del SEA RM.

Lo anterior, en el contexto de la denuncia W035140/2020 que según el oficio N° E 94661/2021 de la Unidad de Acceso a la Información y Lobby, se encuentra en trámite en la División Jurídica de la Contraloría.

Se despide atentamente,

Gonzalo Prieto Infante

Santiago, 7 de junio de 2021

Señor
Jorge Bermúdez S.
Contralor General de la República
Presente

MAT.: Denuncia actuaciones de instituciones públicas en relación con Área de Preservación Ecológica del PRMS colocada bajo protección oficial

Con esta presentación denuncio que el Servicio de Evaluación Ambiental de la región Metropolitana de Santiago, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y la Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo habrían actuando fuera de las competencias que les asigna la ley al definir un objeto de protección ambiental distinto de los establecidos en el artículo 11º de la ley N° 19.300.

En efecto, mediante los oficios adjuntos esos organismos públicos, a propósito del Dictamen N° E39766/2020, concluyen que el objeto de protección ambiental de las Áreas de Preservación Ecológica (APE) definidas en el PRMS es "asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental", señalando además que las APE son "áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera), permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos...sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección".

Al respecto corresponde mencionar que los objetos de protección ambiental, según el sitio web www.sea.gob.cl/noticias/presentamos-videos-sobre-rol-del-sea-y-objetos-de-proteccion, corresponden a los definidos en el artículo 11º de la ley N° 19.300. Dentro de ellos, el que

evidentemente corresponde a las APE es el señalado en el literal d) de ese artículo: "Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas..."

Como lo indica el Dictamen N° E39766/2020, las APE del PRMS corresponden a áreas colocadas bajo protección oficial y por lo tanto resulta aplicable en ellas la letra p) del artículo 3° del Reglamento del SEIA, que precisamente reglamenta el literal d) del artículo 11° de la ley N° 19.300.

Por otro lado, no corresponde concebir a las APE como áreas de transición entre el desarrollo urbano y la cordillera y menos señalar que se admiten otros proyectos que permita la ley, dada la potestad planificadora fuera del límite urbano establecida en el artículo 34 de la LGUC y que es ejercida a través del PRMS.

Vale señalar que los pronunciamientos objetados hacen referencia al oficio N°202099102647 de 12 de noviembre de 2020 de la Dirección Ejecutiva del SEIA, que tuvo como objetivo cumplir la exigencia hecha por la Contraloría referida a adecuar el oficio instructivo N° 130.844, de 2013, de esa dirección ejecutiva. Asunto denunciado mediante el folio W035140/2020, pues incluye instrucciones, basadas en el artículo 55 de la LGUC, que permitirían validar ambientalmente desarrollos inmobiliarios habitacionales en las APE, como el proyecto Chaguay y otros ubicados en la APE de la comuna de Colina.

En la página web del proyecto Chaguay (www.chaguay.cl) se declara que el proyecto "constituye un esfuerzo de generar un modelo sustentable de ocupación del lugar en armonía con los valores naturales y del paisaje" y que el sector de cada lote denominado "Anillo 1" es un "área en que se permite construcción conforme a lo autorizado por el art. 55 de la LGUC".

Se deduce entonces que Chaguay, según la interpretación de la Dirección Ejecutiva del SEIA, Superintendencia del Medio Ambiente y Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, sería un proyecto que no afectaría el objeto de protección ambiental de las APE del PRMS y que en los lotes de ese proyecto estaría permitida la construcción (de

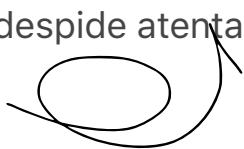
una vivienda) a través del artículo 55 de la LGUC. Con esa argumentación, Chaguay y los otros desarrollos habitacionales en la APE de Colina quedarían exentos de ingresar obligatoriamente al SEIA y se podrían edificar viviendas en cada uno de los lotes que incluye el proyecto.

Se aprecia entonces que mediante una estrategia legal, la Dirección Ejecutiva del SEIA, el Servicio de Evaluación Ambiental de la región Metropolitana de Santiago, Superintendencia del Medio Ambiente y Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo estarían interpretando la normativa urbanística y ambiental de una forma que no se ajusta a derecho.

Como complemento de lo anterior, corresponde señalar que recientemente la SMA formuló cargos a la empresa Inmobiliaria Santa Martina S.A. por incumplir la RCA N° 605/2001 en relación con los terrenos donde se están ejecutando las obras del proyecto Chaguay. La formulación de cargos no se realizó en contra del titular de este último proyecto inmobiliario. La SMA solicitó a Inmobiliaria Santa Martina S.A. la presentación de un Programa de Cumplimiento y ese contexto resultarían aplicables los pronunciamientos denunciados en esta presentación ya que podrían ser utilizados para concluir que Chaguay es un proyecto que no afecta el objeto de protección ambiental de la APE y en consecuencia no tendría obligación de someterse al SEIA. Los antecedentes de esa formulación de cargos están disponibles en <https://snifa.sma.gob.cl/Sancionatorio/Ficha/2587>.

Solicito en consecuencia que tenga a bien analizar la juridicidad de las actuaciones de los Órganos de la Administración denunciados en esta presentación y establecer si corresponde que sus pronunciamientos sean invalidados por aplicación del artículo 53 de la ley N° 19.880.

Se despide atentamente,



Patricio Herman Pacheco

OF. ORD. D.E.: (N° digital en costado inferior izquierdo)

ANT.: Dictamen N° E39766/2020, de la Contraloría General de la República, de 30 de septiembre de 2020; DDU 452, Circular ORD N°474, de 15 de diciembre 2020, de la Dirección de Desarrollo Urbano.

MAT.: Áreas de valor natural contempladas en Instrumentos de Planificación Territorial, para efectos del análisis de la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del literal p) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

SANTIAGO,

**A : SR MANUEL JOSÉ ERRÁZURIZ
SECRETARIO SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
REGIÓN METROPOLITANA**

**DE : ANDELKA VRSALOVIC MELO
DIRECTORA
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
REGIÓN METROPOLITANA**

Junto con saludar, y como es de su conocimiento, por medio del dictamen N° E39766/2020, de fecha 30 de septiembre de 2020, la Contraloría General de la República dictaminó que las **áreas de preservación ecológica** definidas en instrumentos de planificación territorial (en adelante, “IPT”), deben ser consideradas como áreas colocadas bajo protección oficial para efectos de lo dispuesto en la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, reconsiderando el oficio N° 16.557 de 2019, de la I Contraloría Regional Metropolitana.

Precisa el órgano Contralor que, “(...) si bien actualmente el artículo 2.1.18. de la OGUC, desde su modificación por el decreto N° 10, de 2009, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, solo permite que en los instrumentos de planificación territorial se reconozcan áreas de protección de recursos de valor natural ya protegidos oficialmente por la normativa aplicable, antes de la vigencia de esa modificación se autorizaba que por esos instrumentos se definieran dichas áreas”. (Énfasis agregado).

En razón de lo anterior, deberán ser consideradas como áreas colocadas bajo protección oficial, las áreas de preservación ecológica definidas en los instrumentos de planificación territorial conforme lo permitía el antiguo artículo 2.1.18. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por el Decreto N° 47, de 1992, del



Ministerio de Vivienda y Urbanismo, situación que indudablemente se hace extensible a las áreas de valor natural.

A su vez, la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental dicta el Oficio N°202099102647, de fecha 12 de Noviembre de 2020 que actualiza el Oficio D.E. N° 130844 de 22 de mayo de 2013 que, “Uniforma criterios y exigencias técnicas sobre áreas colocadas bajo protección oficial y áreas protegidas para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, e instruye sobre la materia”, enfatizando, entre otros, los elementos a considerar en la definición y alcance de la delimitación temporal de lo dictaminado por el órgano contralor.

Expuesto lo anterior, y de acuerdo al inciso segundo del artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para una correcta aplicación del dictamen solicitamos a Ud. informar sobre las áreas de protección de valor natural definidas en los instrumentos de planificación vigentes en la región, y creadas conforme al antiguo artículo 2.1.18. de la OGUC, aprobada por el Decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con la indicación de cuáles son los objetos de protección establecidos en dichos instrumentos para dichas áreas, de manera de facilitar el correcto análisis de la tipología dispuesta en el literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, respecto de aquellos proyectos o actividades que se pretendan desarrollar en la región y se sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o sea consultada su pertinencia de ingreso al referido sistema.

En particular, destacar que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (en adelante, “PRMS”) en su artículo 8.3.1.1. establece que las Áreas de Preservación Ecológica, “Corresponden a 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.**” Luego dispone que “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.” De lo anterior, es posible establecer como objetos de protección de estas áreas el “Asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente”; “preservar el patrimonio paisajístico” y “asegurar la permanencia de los valores naturales”.

Cabe recordar que el art. 1 de la Ley 19.300 dispone “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de la presente ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”.

Luego, “el rol que cumple la Ley 19.300, como norma de base, es el de servir de elemento coordinador de una parcela del ordenamiento jurídico. A partir de ella la interpretación de las disposiciones ambientales vendrá marcada por los principios y reglas generales que incorpora la ley. En tal sentido se justifica, por ejemplo, que el art. 2 incorpore un verdadero catálogo de conceptos ambientales, los que deberán ser tenidos en cuenta “para todos los efectos legales”.¹

Así, el artículo art. 2 letra p) de la Ley 19.300 define **preservación** de la naturaleza como “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”.

¹ Bermúdez Soto, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental, 2da Edición, pág. 75.

Ahora bien, “el objetivo buscado con la preservación de la naturaleza es la mantención del medio. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el concepto de conservación del patrimonio ambiental, en que se parte de la base de la propiedad de los elementos ambientales, y como consecuencia de ello, de la posibilidad de utilización racional de los mismos, no queda claro que la preservación de la naturaleza permita la utilización de los bienes ambientales. El verbo rector de la definición es mantener, el que tiene precisamente como acepciones sustentar y sostener”. En consecuencia, si bien la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental limitan los usos y aprovechamientos de los recursos naturales tienen objetos distintos, “la preservación de la naturaleza requiere una protección estricta y excluyente de aprovechamientos. Por otro lado, la conservación del patrimonio ambiental admite una tutela menos intensa, que no impide usos sustentables.”²

En virtud de lo anterior y teniendo presente que desde la perspectiva urbanística, traducida a los instrumentos de planificación territorial, se demuestra que su objetivo no es precisamente preservar la naturaleza o establecer áreas de valor ambiental, si no que tienen por objetivo ordenar el crecimiento y desarrollo urbano del territorio, siendo precisamente un área de transición entre lo urbano y su entorno natural, permitiéndose el desarrollo de actividades según los usos que el mismo PRMS indica en su artículo 8.3.1.1, por lo que estimamos que éstas áreas de preservación deben entenderse bajo los términos de su conservación.

Hacemos presente que, en caso de existir dificultades en el texto respecto de los instrumentos de planificación y los fines de protección que pretenden, tanto en la memoria como en las ordenanzas, se solicitará la aplicación de las potestades interpretativas.

Adicionalmente, solicito a Ud., remitir las coordenadas georreferenciadas con formatos digitales KMZ de las áreas de protección de valor natural definidas en los instrumentos de planificación vigentes en la región metropolitana, y creadas conforme al antiguo artículo 2.1.18. de la OGUC, aprobada por el Decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para la correcta aplicación del artículo 10, letra p) de la Ley N° 19.300, puesto que la georreferenciación constituye una característica esencial de las áreas colocadas bajo protección oficial dentro del SEIA.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

ANDELKA VRSALOVIC MELO
DIRECTOR REGIONAL
SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL
REGIÓN METROPOLITANA



Firmado Digitalmente por
Andelka Polijana Vrsalovic
Melo
Fecha: 29-01-2021
13:20:11 UTC-03:00
Razón: Firma Electrónica
Avanzada
Lugar: SGC

- Dictamen N° E39766/2020, de la Contraloría General de la República, de 30 de septiembre de 2020.
- Oficio N° 202099102647, Dirección Ejecutiva SEA, de 12 de noviembre de 2020.

² Bermúdez Soto, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental, 2da Edición, pág. 78.

**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO URBANO
E INFRAESTRUCTURA**

Interno N° 302 - 2021

Ingreso N° 500001

ORD. N° **435 12.02.2021**

ANT.: 1. Oficio Ord. D.E. N° 2021131027 del SEA RM de fecha 29.01.2021.
2. Dictamen N° E39.766 / 2020 de fecha 30.09.2020.

MAT.: **REGIÓN METROPOLITANA:** Solicita informe para la correcta interpretación del Artículo 8.3.1.1 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Áreas de Preservación Ecológica.

SANTIAGO,

DE: SECRETARIO MINISTERIAL METROPOLITANO DE VIVIENDA Y URBANISMO

**A: SR. CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN.
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE.**

En atención a lo solicitado en el Oficio Ord. indicado como ANT. N° 1 y en conformidad a lo dispuesto en el Artículo 37 bis de la Ley 19.880 sobre las bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, esta Secretaría Ministerial solicita a Ud. nos remita todos los antecedentes y genere informe sobre la dimensión ambiental del pronunciamiento requerido por parte del Servicio de Evaluación Ambiental de la RM (en adelante, "SEA"), para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, por incidir nuestra interpretación en materias de orden que podrían exceder la órbita estrictamente urbanística.

En este sentido, hacemos presente los siguientes antecedentes que servirán para su adecuado análisis:

1. Que, con fecha 30 de septiembre la Contraloría General de la República (CGR) pronunció el **Dictamen N° E39766 / 2020** a través del cual declaró, en síntesis, que las Áreas de Preservación Ecológica (APE) definidas en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1994 se reconocen como áreas colocadas bajo protección oficial para los efectos de lo dispuesto en el Art. 10 letra p) de la Ley 19.300¹ sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

¹ **"Artículo 10.-** Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: (...) **p)** Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas

2. Que, a raíz del Dictamen ya referido del órgano contralor, las APE pasaron a reputarse como áreas colocadas bajo protección oficial, por lo que los proyectos o actividades que allí se ejecuten deberían ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el caso que las actividades desarrolladas sean susceptibles de causar impacto ambiental.
3. Las APE se encuentran definidas en el Art. 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS y en su Memoria Explicativa bajo los siguientes términos:

El Art. 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS sobre Áreas de Protección Ecológica dispone lo siguiente:

“Corresponden a 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.

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 de 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.

marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita;”.

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.

Quedan asimilados a esta categoría los predios correspondientes a la Escuela de Agronomía de la Universidad de Chile, emplazados en la comuna de La Pintana, El Humedal de Batuco y Chicauma, ubicados en la comuna de Lampa, y Cerro El Roble y Cuesta La Dormida, ubicados en la comuna de Til-Til (39i). Los usos de suelo permitidos en estos predios son: Equipamiento de Área Verde, Cultura, Científico, Educativo e Investigaciones Agropecuarias.

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

Por su parte, en la **Memoria Explicativa del PRMS**, las APE se encuentran dentro de las Áreas de Valor Natural, y son descritas de la siguiente forma:

“Corresponde a aquellas áreas que serán mantenidas en estado natural, para asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico.

Son parte integrante de estas zonas, los sectores altos de las cuencas hidrográficas; reservorios de agua y cauces naturales, preservación del recurso nieve, las cumbres y farellones; enclaves y refugios de fauna.

Asimismo, quedan integrados a esta zona, las Áreas Silvestres Protegidas como Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Santuarios de La Naturaleza”.

4. Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)², recae en las Secretarías Regionales Ministeriales la potestad exclusiva de interpretar los Instrumentos de Planificación Territorial que rijan en su territorio. Es por ello que corresponde a esta SEREMI determinar el sentido y alcance de la norma que regula las APE – a saber, el Art. 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS – a efectos de que los titulares de proyectos en dicha zona y los órganos con competencia ambiental puedan conocer el objeto de protección que el Planificador habría determinado para dichas áreas.
5. En base a lo anterior, el SEA requirió mediante Oficio Ord. D.E. N° 2021131027 que esta SEREMI informe sobre las APE con la indicación de cuáles son los objetos de protección establecidos en dichos instrumentos para dichas áreas, de manera de facilitar el correcto análisis de la tipología dispuesta en el literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300.

² “Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. / Las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General” (subrayado nuestro).

6. Que, conforme lo dispone el **Art. 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)**, Ley N°20.417, a este órgano le corresponde, entre otras funciones, ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de toda clase de instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.
7. En virtud de lo anterior, y teniendo presente los considerandos 14° y 15° de la Res. Ex. 2095 de fecha 20 de octubre de 2020 de su Servicio, dado que la interpretación que le ha sido solicitada a este órgano tendría injerencia en materias que podrían escapar de la órbita de acción que le es propia, solicita mediante el presente oficio que nos informe y, en su caso, nos provea de antecedentes, sobre si la siguiente interpretación sobre el objeto de protección que el planificador buscó cautelar al establecer las APE se adecúa a las normas y principios del Derecho Ambiental:

En opinión de esta SEREMI, de acuerdo a lo dispuesto en la Memoria Explicativa del PRMS, las APE constituyen **áreas de gran interés y valor ecológico** que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental.

Asimismo, de la descripción contenida en el Artículo 8.3.1.1. de la Ordenanza del PRMS, se desprende que las APE fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo. Así, estas zonas se conciben como **áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera)**, permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos con determinados usos o actividades, sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección.

En virtud de lo anterior, esta Secretaría Regional Ministerial concluye que el objeto de protección dispuesto por el planificador al momento de establecer el Área de Preservación Ecológica fue el de **asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico** bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental.

Saluda atentamente a usted,

Manuel José
Errázuriz Tagle

Firmado digitalmente por
Manuel José Errázuriz Tagle
Fecha: 2021.02.11 17:32:12
-03'00'

MANUEL JOSÉ ERRÁZURIZ TAGLE
SECRETARIO MINISTERIAL METROPOLITANO
DE VIVIENDA Y URBANISMO

FKS/AVO/lpc.

Incluye: Oficio Ord. D.E. N° 2021131027 del SEA RM de fecha 29.01.2021



DISTRIBUCIÓN:

Destinatario:

Correo electrónico: oficinadepartes@sma.gob.cl

Servicio de Evaluación Ambiental RM

Correo electrónico: oficinapartes.sea.rm@sea.gob.cl

Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo

Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura

Firma Electrónica

Archivo.

ORD N° 546

ANT.: (i) Ord. N°435, de 12 de febrero de 2021, del Secretario Regional Metropolitano de Vivienda y Urbanismo; (ii) Of. Ord. D.E. N°2021131027, de 29 de enero de 2021, de la Directora del Servicio de Evaluación Ambiental de la región Metropolitana.

MAT.: Informa sobre Áreas de Preservación Ecológica, al tenor de lo solicitado en el Ord. del ANT. (i).

Santiago, 24 de febrero de 2021

**A: MANUEL JOSÉ ERRÁZURIZ RUIZ-TAGLE
SECRETARIO REGIONAL METROPOLITANO
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

**DE: EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)**

Junto con saludar, mediante el presente doy respuesta a su Ord. del ANT.(i), mediante el cual se solicita a la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA"), emitir un informe y, en su caso, proporcionar antecedentes, sobre si la interpretación que la Secretaría Regional Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, "Seremi Minvu") plantea respecto del objeto de protección que el planificador buscó cautelar al establecer las Áreas de Preservación Ecológica (en adelante, "APE"), se adecúa a las normas y principios del Derecho Ambiental.

Al respecto, informo a usted lo siguiente:

1. Las APE se encuentran definidas dentro del capítulo 8.3.1 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (en adelante, "PRMS"), que regula las denominadas "Áreas de Valor Natural". En consecuencia, lo primero que debe tenerse presente para dilucidar el objeto de protección de las mismas es esta referencia matriz al "valor natural" como cualidad de todas las categorías desarrolladas en ese capítulo.
2. En seguida, la SMA concuerda con el Servicio de Evaluación Ambiental de la región Metropolitana (en adelante, "SEA RM") en que el diseño territorial contenido en los instrumentos de planificación territorial, tiene como fin primario "ordenar el crecimiento y desarrollo urbano del territorio". Pero, para lograr ese fin, el planificador debe articular los diferentes valores de dicho territorio, entre ellos, el ambiental, definiendo -por ejemplo- áreas de valor natural, como las APE.
3. Al respecto, de la definición de las APE contenida en el artículo 8.3.1.1 del PRMS, efectivamente es posible establecer como objetos de protección de las mismas; el "asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente"; "preservar el patrimonio paisajístico"; y, "asegurar la permanencia de los valores naturales".
4. Reconociendo aquello, y las diferencias que pueden existir entre los conceptos de "preservación" y "conservación", a juicio de este organismo, las definiciones y conceptos utilizados por el planificador regional metropolitano, en particular el de "preservación", no deben

interpretarse estrictamente a la luz de la doctrina ambiental. Ello, toda vez que, dada su experticia, la precisión técnica de esta rama del derecho no es exigible a dicha autoridad. También, considerando la fecha en que el planificador abordó los conceptos en cuestión, no existía un desarrollo doctrinario ni difusión del mismo, que permitiera al planificador conocer los alcances específicos en el uso de cada término, y de la expresión “preservación” en particular.

5. En este contexto, para determinar el objeto de protección de las APE, en lo que se refiere a “preservación”, basta con recurrir al entendimiento en el sentido natural y obvio de las palabras de su nombre y descripción.

6. Dicho ejercicio, asociado a una interpretación coherente y eficaz al artículo 8.3.1.1 del PRMS, implica reconocer que la norma hace referencia directa a diferentes tipos de actividades permitidas en las APE, revelando que la lógica de dichas áreas admite la ejecución regulada de obras y actividades dentro de ellas.

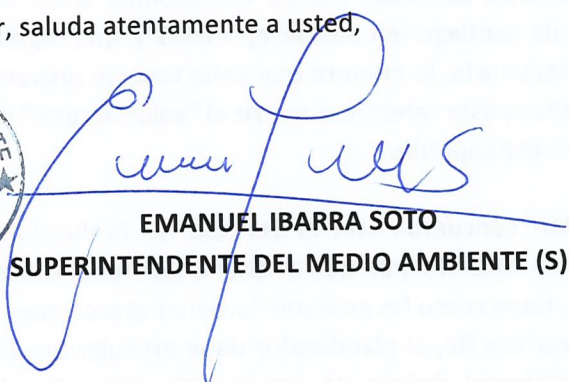
7. Por lo tanto, la interpretación con la cual concuerda la SMA, es entender estas áreas de preservación bajo los términos de su conservación.

8. Resuelto aquello, el paso clave que corresponde dar ahora es dotar de contenido específico a los objetos de protección de estas áreas, a saber; el “asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente”; “preservar el patrimonio paisajístico”; y, “asegurar la permanencia de los valores naturales”.


9. Cualquier duda que tenga con la presente respuesta, ruego comunicarse con la abogada Teresita Chubretovic, quien desempeña funciones en el Departamento Jurídico de la SMA, al correo electrónico: teresita.chubretovic@sma.gob.cl.

10. Finalmente, se hace presente que, en relación a los procedimientos e investigaciones sustanciadas por esta SMA por proyectos que actualmente se ejecutan en APE, y que podrían verse afectadas por su interpretación, es del mayor interés contar con su pronunciamiento sobre la consulta planteada en el ORD N°3457, de 21 de diciembre de 2020, reiterada mediante ORD N°384, de 08 de febrero de 2021, ambos de la SMA.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)



Distribución por correo electrónico:

- Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, ofparteseremirm@minvu.cl.

C.c.:

- Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana, oficinapartes.sea.rm@sea.gob.cl.
- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Departamento Jurídico, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Gabinete, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de partes, Superintendencia del Medio Ambiente.

**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO URBANO
E INFRAESTRUCTURA**

Equipo de Planificación (EPL)

Interno N° 22 – 2021

Ingreso N° 0500001 de fecha 04.02.2021

Ingreso N° 0100610 de fecha 24.02.2021

Ingreso N° 0100661 de fecha 03.03.2021

**INTERPRETA ARTÍCULO 8.3.1.1 DE LA
ORDENANZA DEL PLAN REGULADOR
METROPOLITANO DE SANTIAGO A RAÍZ DEL
DICTAMEN N° E39.766 DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DE FECHA 30 DE
SEPTIEMBRE DE 2020**

SANTIAGO, 08.03.2021

RESOLUCIÓN EXENTA N° 251 /

VISTOS:

Lo dispuesto en la Ley N° 16.391, de 1965, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; en el D.L. N° 1.305 (V. y U.) de 1975, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; en la Ley N° 19.880, de 2003, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en el D.F.L. N° 458 de 1975, que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones; en el D.S. N° 47 de 1992, que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; el D.S. N° 397, (V. y U.), de 1977, que Fija el Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo; el D.S. N° 41, (V. y U.) de 2019, que nombra al infrascrito como Secretario Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana; el D.S. N° 104 de 18 de marzo de 2020, que Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, modificado en lo pertinente por el D.S. N° 269 de fecha 16 de junio de 2020 y por el D.S. N° 400 de fecha 10 de septiembre de 2020, todos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; la Resolución Exenta N° 581 de fecha 26 de marzo de 2020 Seremi Minvu R.M., que Establece Tramitación Electrónica para este Servicio; y la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, y:

CONSIDERANDO:

1. Que, con fecha 30 de septiembre la Contraloría General de la República (CGR) pronunció el **Dictamen N° E39766 / 2020** a través del cual declaró, en síntesis, que las Áreas de Preservación Ecológica (APE) definidas en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1994 se reconocen como áreas colocadas bajo protección oficial para los efectos de lo dispuesto en el Art. 10 letra p) de la Ley N° 19.300¹ sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

2. Que, a raíz del Dictamen ya referido del órgano contralor, las APE pasaron a reputarse como áreas colocadas bajo protección oficial, por lo que los proyectos o actividades que allí se ejecuten deberían ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el caso que las actividades desarrolladas sean susceptibles de causar impacto ambiental.

¹ **“Artículo 10.-** Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: (...) **p)** Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita”.

3. Por su parte, con fecha 29 de enero de 2021, esta Secretaría Regional Ministerial recibió de parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región Metropolitana el Ord. D.E. N° 2021131027 mediante el cual solicita informar sobre las áreas de protección de valor natural definidas en los instrumentos de planificación vigentes en la región, y creadas conforme al antiguo artículo 2.1.18. de la OGUC, aprobada por el Decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, **con la indicación de cuáles son los objetos de protección** establecidos en dichos instrumentos para dichas áreas.

4. Que, teniendo presente el tenor del Dictamen N° E39766 / 2020, y sin perjuicio de que puedan existir otras áreas de valor natural establecidas en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) de la región creadas al amparo del artículo 2.1.18. de la OGUC en su versión anterior a la modificación introducida año 2009², mediante el presente acto nos referiremos exclusivamente a las APE, las que fueron establecidas en el PRMS el año 1994 y se encuentran descritas y definidas tanto en su Memoria Explicativa como en el Art. 8.3.1.1 de su Ordenanza.

5. Que, en atención a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)³, recae en las Secretarías Regionales Ministeriales la potestad exclusiva de interpretar los IPT que rijan en su territorio. Es por ello que corresponde a esta SEREMI determinar el sentido y alcance de la norma que regula las APE – a saber, el Art. 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS – a efectos de que los titulares de proyectos en dicha zona y los órganos con competencia ambiental puedan conocer el objeto de protección que el Planificador determinó para dichas áreas.

6. Ahora bien, atendido que nuestra respuesta a la consulta formulada por el Ord. D.E. N° 2021131027 del SEA podría tener injerencia en materias que escapan de la órbita urbanística que le es propia a este órgano, se remitieron sendos oficios a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y a la SEREMI del Ministerio de Medio Ambiente de la Región Metropolitana, por aplicación de lo dispuesto en el **artículo 37 bis de la Ley N° 19.880** sobre las bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

7. Que, las respuestas de ambos órganos respaldaron la interpretación que esta Secretaría Ministerial, teniendo especial relevancia lo señalado por la SMA en su Ord. 546 de fecha 24 de febrero de 2021:

“3. Al respecto, de la definición de las APE contenida en el artículo 8.3.1.1 del PRMS, efectivamente es posible establecer como objetos de protección de las mismas; “el asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente”; “preservar el patrimonio paisajístico”; y, “asegurar la permanencia de valores naturales”.

4. Reconociendo aquello, y las diferencias que pueden existir entre los conceptos de “preservación” y “conservación”, a juicio de este organismo, las definiciones y conceptos utilizados por el planificador regional metropolitano, en particular el de “preservación”, no deben interpretarse a la luz de la doctrina ambiental. Ello, toda vez que, dada su experticia, la precisión técnica de esta rama del derecho no es exigible a dicha autoridad. También, considerando la fecha en que el planificador abordó los conceptos en cuestión, no existía un desarrollo doctrinario ni difusión del mismo, que permitiera al planificador conocer los alcances específicos en el uso de cada término, y de la expresión “preservación” en particular.” (subrayado nuestro).

² Vid. D.S. N° 10 del año 2009

³ *“Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. / Las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales emitan en el ejercicio de las facultades señaladas en este artículo, sólo regirán a partir de su notificación o publicación, según corresponda, y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General”* (subrayado nuestro).

8. En base a lo anterior,

RESUELVO:

Se interpreta el Artículo 8.3.1.1 de la Ordenanza del PRMS con el fin de precisar el **objeto de protección** que el planificador quiso establecer al crear las Áreas de Preservación Ecológica en la Memoria del IPT en los siguientes términos:

De acuerdo a lo dispuesto en la Memoria Explicativa del PRMS, las APE constituyen **áreas de gran interés y valor ecológico** que el planificador buscó proteger de la intervención humana bajo la figura o concepto de la conservación del patrimonio ambiental.

Asimismo, de la descripción contenida en el Artículo 8.3.1.1. de la Ordenanza del PRMS, se desprende que las APE fueron creadas en un sentido de protección ecológico y paisajístico, con el propósito de limitar y condicionar el crecimiento urbano en áreas naturales, pero no prohibirlo. Así, estas zonas se conciben como **áreas de transición entre el desarrollo urbano del sector oriente de la ciudad de Santiago y un entorno natural en su estado más prístino (cordillera)**, permitiendo expresamente el desarrollo y emplazamiento de ciertos proyectos con determinados usos o actividades, sin perjuicio de otros que permita la ley y no afecten el objeto de protección.

En virtud de lo anterior, esta Secretaría Regional Ministerial concluye que el objeto de protección dispuesto por el planificador al momento de establecer el Área de Preservación Ecológica fue el de **asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, y preservar el patrimonio paisajístico** bajo los términos de la conservación de dicho patrimonio ambiental.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE

Manuel José
Errázuriz
Tagle

Firmado digitalmente
por Manuel José
Errázuriz Tagle
Fecha: 2021.03.08
13:38:30 -03'00'

MANUEL JOSÉ ERRÁZURIZ TAGLE
SECRETARIO MINISTERIAL METROPOLITANO
DE VIVIENDA Y URBANISMO

FKS/NBI/EGB/KMV/fpm

Incluye: Copia digital del Ord. RRNN N° 138 SEREMI Medio Ambiente RM, Ord. N° 546 Superintendencia del Medio Ambiente e Información Georeferenciada APE (formato .shp en Archivo .rar)

DISTRIBUCIÓN:

Sra. Servicio de Evaluación Ambiental RM

Correo Electrónico: oficinapartes.sea.rm@sea.gob.cl

Sr. Superintendente del Medio Ambiente

Correo Electrónico: oficinapartes.sea.rm@sea.gob.cl / contacto.sma@sma.gob.cl

Seremi Medio Ambiente RM

Correo electrónico: oficinadepartessmma@mma.gob.cl

Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo

Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura

Ley de Transparencia art. 7/g.

Archivo.