

Santiago, 1 de noviembre de 2020

Señor  
Jorge Bermúdez  
Contralor General de la República  
Presente

**REF. Nos vemos en la obligación de objetar la Circular N° 411 del 21/10/20 de la DDU Minvu**

Mediante esta presentación solicitamos su pronunciamiento sobre la Circular N° 411 de 21 de octubre de 2020 de la División de Desarrollo (DDU) del Minvu que trata sobre la exigencia de informe de pertinencia del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) o de la resolución de Calificación Ambiental (RCA) como requisito previo para el otorgamiento de permisos de construcción y/o urbanización, y en función de aquello que se reconsidere la jurisprudencia administrativa que sobre esa materia tiene la Contraloría.

En síntesis, mediante esa circular se instruye que no corresponde que el Director de Obras Municipales (DOM) exija solicitudes de pertinencia ante el SEA, así como tampoco la respectiva RCA, como requisitos para solicitar u obtener alguno de los permisos y/o autorizaciones establecidos en la LGUC y su ordenanza, pues la competencia que la ley le otorga al DOM opera en la instancia de recepción de la obra.

Ese planteamiento es consistente con instrucciones previas de la DDU y con los dictámenes de la Contraloría que señalan que el otorgamiento de permisos de edificación no puede ser considerado como ejecución material o realización del proyecto, pues el titular tiene, por ejemplo, un plazo de 3 años para iniciar las obras de edificación autorizadas luego de otorgado el permiso.

Sin embargo, y esto es clave, el artículo 8° de la ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, señala expresamente que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental.

En ese sentido, el artículo 24 letra c) de la ley N° 18.695, señala que el DOM tiene como una de sus funciones aplicar, en un sentido amplio, las normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización realizadas en la comuna.

Entre esas normas obviamente están las de la ley N° 19.300 y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Volviendo a lo instruido por la Circular N° 411, es evidente que la instancia de recepción de las obras ocurre cuando la construcción del proyecto o alguna de sus etapas ya finalizó. Si ese proyecto debía ingresar al SEIA entonces el impacto ambiental de su fase de construcción ya ocurrió, vulnerándose claramente el principio preventivo del artículo 8° de la ley N° 19.300. En diversos proyectos esa fase es la que genera gran parte de los impactos ambientales, por ejemplo, cuando es necesaria la intervención de áreas colocadas bajo protección oficial, un bosque nativo o incluso cuando se levantan ciertas edificaciones de gran magnitud en el área urbana por los efectos que tiene en los vecinos. La fase de construcción de los proyectos puede demorar años y solo después de eso se produce la instancia de recepción de las obras ante el DOM.

Se concluye entonces que la instrucción contenida en la Circular N° 411 es insuficiente para garantizar 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, según lo indica el artículo 1° de la ley N° 19.300, por lo tanto, posiblemente sin proponérselo, quebrantaría dicha ley.

El asunto se reduce entonces a identificar una instancia formal previa a la recepción de las obras en la que el DOM pueda ejercer la función señalada en la letra c) del artículo 24 de la ley N° 18.695, con el propósito de lograr el cumplimiento del principio preventivo que está detrás del artículo 8° de la ley N° 19.300.

Es claro que sí existe esa instancia formal previa porque el titular de un permiso o autorización al momento de iniciar las obras, dada la magnitud de los proyectos que son susceptibles de causar impacto ambiental según el Reglamento del SEIA, necesariamente debe solicitar diversas autorizaciones al DOM según lo exige el Título 5 de la OGUC. Por ejemplo, para la instalación de faenas, oficinas de obras y grúas, iniciar excavaciones, etc. y además deben comenzar los registros en el Libro de Obras, registros que deben mantenerse a disposición de los inspectores de la Dirección de Obras como lo indican los artículos 5.1.8, 5.1.16 y otros de la OGUC.

Al solicitar esas autorizaciones y/o disponer del Libro de Obras, queda en evidencia el inicio de la ejecución del proyecto o actividad y, por aplicación del artículo 24 letra c) de la ley N° 18.695, correspondería que en ese momento el DOM, solo cuando se trata de proyectos de envergadura, solicite la respuesta del SEA a la consulta de pertinencia que indique que el proyecto no está obligado a someterse al SEIA o la correspondiente RCA favorable para de esa forma iniciar las

obras conforme al artículo 8° de la ley N° 19.300.

Ese procedimiento es consistente con lo indicado en el artículo 1.4.2 de la OGUC citado en la Circular N° 411 pues la letra c) del artículo 24 de la ley N° 18.695 y el artículo 8° de la ley N° 19.300 son exigencias legales explícitas que, en una interpretación armónica y sistemática de las normas, aplican a las autorizaciones que debe entregar el DOM al inicio de la ejecución o modificación de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental.

Dada la importancia del cuidado del medioambiente y para facilitar el cumplimiento del espíritu preventivo de la normativa que regula esa materia, tenemos a bien sugerir al Minvu, a través suyo si se nos permite, que se incluya en los formularios oficiales asociados a la entrega de permisos de edificación, urbanización y otros, un texto que haga mención al artículo 8° de la ley N° 19.300 y las obligaciones que de él surgen para el titular antes de iniciar la ejecución o modificación de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental.

Es relevante destacar que es el titular el responsable de someterse al SEIA antes de iniciar la ejecución o modificación del proyecto o actividad, pero por lo ya indicado, el DOM tiene entre sus funciones aplicar la normativa ambiental en un sentido amplio, que no está restringido a la instancia de recepción de las obras como indica la Circular N° 411. En términos simples, según nuestra interpretación, el DOM no debe esperar la instancia de recepción de las obras cuando se trata de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, debe actuar cuando tenga indicios del inicio de la ejecución de las obras.

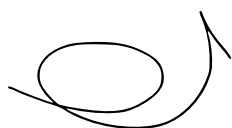
Por lo anterior, si al momento de solicitar alguna de las autorizaciones del Título 5 de la OGUC el titular no dispone de la respuesta a la consulta de pertinencia donde se indique que no tiene obligación de someterse al SEIA o la correspondiente RCA favorable y ante la duda sobre si corresponde el ingreso al SEIA por tratarse de un proyecto que podría requerir una evaluación previa de su impacto ambiental, por aplicación del Dictamen N° 23.683/2017, la municipalidad podrá coordinarse con el SEA a fin de que este último, en su carácter de organismo técnico en la materia, defina si el proyecto debe someterse al SEIA.

Vale señalar que el comienzo de las excavaciones y la existencia del Libro de Obras son utilizados para demostrar el inicio de obras cuando se analizan eventuales declaraciones automáticas de caducidad de los permisos de edificación por aplicación del artículo 1.4.17 de la OGUC. Por lo mismo, son instancias que las empresas inmobiliarias conocen y usan para dejar en evidencia el comienzo de la ejecución de los proyectos.

Consideramos que con el procedimiento descrito en esta presentación se logra el cumplimiento de los principios y normas ambientales y aquellas que regulan el otorgamiento de permisos de edificación y/o urbanización e inicio de obras, sin imponer una carga adicional a las labores de las Direcciones de Obras Municipales.

Para implementar este procedimiento basta ajustar la circular DDU N° 411 haciendo mención a las autorizaciones del Título 5 de la OGUC que evidencian el inicio de la ejecución o modificación del proyecto o actividad y el requerimiento en esa instancia de una evaluación previa de impacto ambiental en los casos definidos en el Reglamento del SEIA, y modificar los formularios oficiales del Minvu asociados a la entrega de permisos de edificación y otras autorizaciones señaladas en el Título 5 de la OGUC, agregando en ellos que para autorizar el inicio de obras, en los casos que corresponda según el Reglamento del SEIA, se debe presentar una RCA favorable o ante dudas la respuesta a la respectiva consulta de pertinencia de ingreso al SEIA. Por otro lado, estimamos que es necesario, si lo tiene a bien, reconsiderar o complementar los dictámenes que corresponda con el solo propósito de que se cumpla el artículo 8° de la Ley N° 19.300, a sabiendas que en los casos que califiquen, en la instancia de recepción de las obras el titular de todas formas debe presentar la respectiva RCA favorable.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal stroke and a small upward tick at the end.

Patricio Herman

Fundación Defendamos la Ciudad

DDU 443

411

CIRCULAR ORD. N° \_\_\_\_\_/

**MAT.:** Exigencia de informe de pertinencia del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), como requisito previo para el otorgamiento de permisos de construcción y/o urbanización.

**SISTEMA DE EVALUACIÓN IMPACTO AMBIENTAL;  
PERMISOS, APROBACIONES Y RECEPCIONES;  
EDIFICACIÓN.**

SANTIAGO,

21 OCT 2020

**A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN.**

**DE : JEFA DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO.**

Conforme a las facultades contempladas en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y en atención a consultas recibidas sobre la materia, se ha estimado pertinente emitir la presente Circular, respecto de la procedencia que las Direcciones de Obras Municipales (DOM), exijan la presentación de un pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), en el sentido que el proyecto no requiere ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y/o la Resolución de Impacto Ambiental (RCA), como requisito previo para la admisión en la DOM del expediente de permiso de construcción o para el otorgamiento del mismo.

1. En primer término, hacemos presente que corresponde a esta División impartir instrucciones para la correcta aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza General, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la misma Ley.

En ese marco, se emitió la circular Ord. N°0550 del 12.08.2010, **DDU 237/2010**, que aborda, en lo esencial, la materia, estableciéndose que **"no hay impedimento jurídico para que las municipalidades puedan otorgar los correspondientes permisos antes que la autorización ambiental dicte la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden"**. Este criterio ha sido asentado por el Dictamen N° 31.251 del 11.06.2010 de Contraloría General de la República. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de los desarrolladores de los proyectos del cumplimiento de las demás normas reglamentarias provenientes de otras leyes aplicables a sus proyectos.

2. Lo señalado encuentra sustento en el artículo 8° de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el que establece que los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 de la misma ley, sólo podrán **ejecutarse o modificarse** previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en dicha ley. De igual forma, el artículo 64 del DS N°40/2013, reglamento de la Ley 19.300,



establece en forma expresa que, si la resolución es desfavorable, no se podrá ejecutar o modificar el proyecto o actividad.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 26 del mencionado reglamento, establece la **consulta de pertinencia de ingreso**, procedimiento mediante el cual, los interesados podrán, en forma voluntaria, dirigirse al Director Regional o al Director Ejecutivo del Servicio, según corresponda, *"a fin de solicitar un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, un proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental."*

Finalmente, es necesario recordar que el Dictamen N° 40.638 de 1997, estableció que el acto de otorgar un permiso de edificación por parte de la Dirección de Obras Municipales, atendida su naturaleza, no puede ser considerado como ejecución material o realización del proyecto pertinente.

3. La normativa expuesta es concordante y consistente con lo dispuesto en el artículo 1.4.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que establece que *"Los documentos y requisitos exigidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en esta Ordenanza para la obtención de permisos, recepciones, aprobación de anteproyectos y demás solicitudes ante las Direcciones de Obras Municipales, constituyen las **únicas exigencias que deben cumplirse**, sin perjuicio de requisitos que, en forma explícita y para los mismos efectos, exijan otras leyes."* (El destacado es nuestro).
4. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario hacer presente que, en línea con lo señalado precedentemente, los proyectos que por sus características deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo a la Ley N°19.300, no pueden ser ejecutados o modificados antes de que se termine el proceso de evaluación pertinente, y por lo tanto, es necesario distinguir entre los requisitos para el otorgamiento del permiso de construcción correspondiente, y la posterior recepción definitiva, atendiendo su relación con dicho proceso de evaluación ambiental.

De esta forma, entiende esta División, que el permiso de edificación puede ser otorgado a proyectos antes de obtenerse la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) respectiva, ya que, atendida su naturaleza, el permiso de construcción no puede considerarse como ejecución de obra. Ello *"sin desmedro de que antes de la ejecución material del proyecto se deba cumplir con todas las obligaciones que le imponen el ordenamiento jurídico vigente incluidas aquellas reguladas por señalada ley 19300 y sus reglamentos"*, (Dictamen N°40.638/1997, recogido en la Circular Ord. N°515, del 21.11.2005, **DDU 156**).

A su vez, se debe tener presente que, respecto de la recepción definitiva de estas obras, el artículo 25 bis de la Ley N°19.300, dispone que: *"Las Direcciones de Obras Municipales no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable"*.

Por tanto, al momento de otorgar una recepción definitiva, la DOM debe requerir la correspondiente RCA favorable del proyecto en cuestión (Dictámenes N°57269/2013 y N°65.848/2012).



5. A este respecto, conviene señalar que el artículo 25 bis de la ley N° 19.300, no distingue entre recepción definitiva total o parcial de una obra, y al amparo de nuestra normativa ambas producen el mismo efecto respecto del todo o parte de la obra que se recibe. En ese marco, para que se otorgue la recepción definitiva parcial también es condición que el propietario acredite haber obtenido la resolución de calificación ambiental favorable correspondiente. Ello por cuanto es la misma norma la que en definitiva mandata al Director de Obras Municipales a resguardar, en esta última etapa del procedimiento, que el efecto de la entrada en operación de la obra y su uso no se den en condiciones no calificadas ambientalmente, resguardando así el bien jurídico a proteger.
6. En conclusión, y a la luz de la normativa analizada, no corresponde que el Director de Obras Municipales exija solicitudes de pertinencia ante el Servicio de Evaluación Ambiental, así como tampoco la respectiva RCA, como requisitos para solicitar u obtener alguno de los permisos y/o autorizaciones establecidos en la LGUC y su Ordenanza, pues la competencia que la ley le otorga al Director para requerirlas no opera en esta instancia procedimental de la obra, sino al tiempo de su recepción. De esta manera cautela el cumplimiento de la normativa ambiental, al alero de lo establecido en la letra c) del artículo 24 de la ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en correlación con lo prescrito en el inciso tercero de la letra k del artículo 5 de la misma ley.

Saluda atentamente a Ud.,



MICH / SLU / MCA / AEC



PAZ SERRA FREIRE  
Jefa División de Desarrollo Urbano

DISTRIBUCIÓN:

1. Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
2. Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.
3. Sr. Contralor General de la República.
4. Biblioteca del Congreso Nacional.
5. Sres. Intendentes Regionales I a XV y Región Metropolitana.
6. Sres. Jefes de División MINVU.
7. Contraloría Interna MINVU.
8. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales MINVU.
9. Sres. Directores Regionales SERVIU.
10. Sres. Directores de Obras Municipales (a/c SEREMI MINVU).
11. Sres. Asesores Urbanistas (a/c SEREMI MINVU).
12. Sres. Secretarios Comunales de Planificación y Coordinación (a/c SEREMI MINVU).
13. Depto. de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (GORE Metropolitano).
14. Sres. Jefes Depto. D.D.U.
15. Sres. Jefes Depto. D. U. e I. SEREMI Regionales.
16. Cámara Chilena de la Construcción.
17. Instituto de la Construcción.
18. Colegio de Arquitectos de Chile.
19. Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM).
20. Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).
21. Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA)
22. Sr. Secretario Ejecutivo Consejo de Monumentos Nacionales.
23. Biblioteca MINVU
24. Mapoteca D.D.U.
25. OIRS.
26. Jefe SIAC.
27. Archivo DDU.
28. Oficina de Partes D.D.U.
27. Oficina de Partes MINVU Ley 20.285 artículo 7 letra g