

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que introduce modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo la obligatoriedad de certificados de seguridad que indica para los permisos de construcción en altura y de centros comerciales.

BOLETÍN N° 1.007-14

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de presentaros su informe respecto del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señores Sergio Correa, Patricio Melero, Jorge Ulloa, y de los ex Diputados señora Eliana Caraball, y señores Ramón Elizalde, Cristián Leay, Gutenberg Martínez, Jorge Pérez, Carlos Raúl Valcarce, y del ex Diputado y actual Senador, señor Víctor Pérez Varela.

A la sesión en que se trató este asunto asistió el Honorable Diputado señor Jorge Ulloa.

Concurrieron al estudio de la iniciativa, especialmente invitados: del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: la asesora jurídica, señora Jeannette Tapia y la Jefe del Departamento de Desarrollo Urbano, señora Oriana Foncea; y de Bomberos de Chile: el Presidente de la Junta Nacional, señor Miguel Reyes; el asesor jurídico, señor Fernando Recio, y el Jefe de Gabinete, señor Leonardo Saleh.

Cabe tener presente que con fecha 5 de junio de 2002, el Senado, previo acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados, archivó el proyecto de ley en estudio. Posteriormente, el 17 de agosto de 2004, fue desarchivado, a petición de esa Cámara, que acogió una solicitud en tal sentido del Honorable Diputado señor Jorge Ulloa.

No obstante tratarse de una iniciativa de artículo único, vuestra Comisión resolvió discutirlo sólo en general, con el propósito de brindar a Sus Señorías la oportunidad de proponer enmiendas que la complementen, enriquezcan y perfeccionen, con ocasión del segundo informe.

NORMAS DE QUÓRUM

El artículo único del proyecto de ley tiene rango de norma orgánica constitucional, conforme a lo preceptuado en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, en relación al inciso segundo del artículo 66 del mismo Texto Fundamental.

- - - -

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto exigir a las construcciones en altura, entendiéndose por tales las que superen los tres pisos, y a los centros comerciales, el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad para casos de siniestros y catástrofes, además de los permisos establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Para ello, se dispone un certificado otorgado por un técnico designado por el respectivo Cuerpo de Bomberos, o la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, y se concede a dicho personal el libre acceso a las obras de edificación.

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Su artículo 116 prescribe lo siguiente:

“Artículo 116.- La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General.

Deberán cumplir con esta obligación las urbanizaciones y construcciones fiscales, semifiscales, de corporaciones o empresas autónomas del Estado y de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de Gendarmería de Chile.

No requerirán permiso las obras de infraestructura que ejecute el Estado, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza General.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo, las obras de carácter militar de las Fuerzas Armadas, las de carácter policial de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y las de carácter penitenciario, destinadas a sus fines propios, sean urbanas o rurales, no requerirán de los permisos a que se refiere el inciso primero de este artículo ni estarán sometidas a inspecciones o recepciones de ningún tipo por las Direcciones de Obras Municipales mientras tengan este carácter. En igual forma no les serán aplicables las limitaciones ni autorizaciones establecidas en el artículo 55. Estas excepciones se extenderán igualmente, a las demás obras ubicadas dentro del mismo predio en que se emplacen las construcciones a que se refiere este inciso, aun cuando estén destinadas a su equipamiento o al uso habitacional. Todas estas obras deberán ajustarse a las Normas Técnicas, a la Ordenanza General y al Plan Regulador respectivo, en su caso. Concluidas las obras, el propietario deberá presentar una declaración ante la Dirección de Obras Municipales, indicando el destino de las edificaciones e individualizando a las personas a quienes pudiere corresponder algún grado de responsabilidad de conformidad a los artículos 17 y 18 de esta ley.

El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128.

Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección.

La Dirección de Obras Municipales, a petición del interesado, emitirá un certificado de informaciones previas que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo. El certificado mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, podrán someterse a la aprobación del Director de Obras Municipales, anteproyectos de loteo, de edificación o de urbanización. El anteproyecto aprobado mantendrá su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que determine la misma Ordenanza.

La Dirección de Obras Municipales deberá exhibir, en el acceso principal a sus oficinas, durante el plazo de sesenta días contado desde la fecha de su aprobación u otorgamiento, una nómina con los anteproyectos, subdivisiones y permisos a que se refiere este artículo. Asimismo, deberá informar al concejo y a las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente y mantener, a disposición de cualquier persona que lo requiera, los antecedentes completos relacionados con dichas aprobaciones o permisos.”.

Por su parte, el artículo 142 señala:

“Artículo 142.- Corresponderá a la Dirección de Obras Municipales fiscalizar las obras de edificación y de urbanización que se ejecuten dentro de la comuna, como asimismo el destino que se dé a los edificios.

Los funcionarios municipales tendrán libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que se ejecuten en la comuna, para ejercer las inspecciones que sean necesarias.

Los revisores independientes a que se refiere el artículo 116 Bis, tendrán igualmente libre acceso a todas las obras de edificación y urbanización que les corresponda informar.

Asimismo, después de recepcionadas las obras, las Direcciones de Obras Municipales podrán fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y conservación de las edificaciones.”.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción manifiesta que el desarrollo y la evolución urbana apuntan a la utilización total de los espacios, considerando el aumento de la densidad poblacional. Añade que esto ha producido un incremento de las construcciones en altura, pasando de los dos o tres pisos tradicionales, a edificaciones con un promedio de ocho pisos en las grandes ciudades del país.

Añade que es deber del Estado asegurar el derecho a la vida y a la integridad de las personas en todo orden de cosas, principalmente en las materias que regulan su convivencia.

Indica que desde hace años se han establecido normas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones para regular la edificación en altura, destinadas a entregar mayor seguridad a los usuarios.

Sin embargo, acota, a comienzo de la década de los ochenta, se detectaron graves falencias en este tipo de construcciones, como la falta de garantías de seguridad otorgadas por especialistas.

Señala que resulta imprescindible que las instalaciones de más de tres pisos no sólo tengan una garantía de seguridad para sus habitantes, sino que también para el personal encargado de atender las situaciones de emergencias que eventualmente pudieran producirse, para que las instituciones, como Bomberos de Chile, tengan cabal conocimiento del recinto, con sus respectivas vías de escape, e incluso, de materiales peligrosos.

Lo anterior, agrega, sería posible si a toda instalación con más de tres pisos de altura se le exigiera, para su recepción definitiva, un certificado emitido por un funcionario debidamente designado por la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, lo que permitiría, además, que dicha Entidad tuviera competencia sobre estas construcciones y acceso a las copia de sus planos arquitectónicos, facilitando su labor.

Enfatiza que la referida certificación, de cargo del solicitante, permitirá tener personal debidamente acreditado por la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos en todas las regiones del país para el cumplimiento de este cometido.

Reconoce que si bien existen Cuerpos de Bomberos que están capacitados para extender dicha acreditación, a nivel nacional no todos están en esa condición. En este último caso, la Moción considera a personas designadas por la Junta Nacional.

Finalmente, expresa que en la gran mayoría de los países desarrollados esta acreditación es obligatoria, y que los bomberos tienen, además, acceso a los planos de los edificios en altura, lo que permite enfrentar de manera más eficiente una emergencia, facilitando la protección de vidas, tanto de los usuarios como de bomberos, que efectúan una labor voluntaria.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El Honorable Diputado señor Ulloa, uno de los autores de la Moción, explicó que el proyecto de ley inició su tramitación el año 1993, y destacó que se fundamentó en un incendio ocurrido en la discoteque Divine ubicada en la ciudad de Valparaíso, donde murieron varias personas por calcinación y asfixia, y otras resultaron heridas.

Con ocasión de este siniestro, indicó, Bomberos de Chile constató ciertos vacíos legales que hasta hoy impiden la fiscalización de los elementos de seguridad que debe poseer un recinto.

Hizo presente que nuestro país carece de disposiciones básicas en materia de seguridad de las construcciones, y que el organismo capacitado para realizar esta tarea es Bomberos de Chile, ya que cuenta con personal con la preparación y la experiencia que este tipo de situaciones demanda.

Connotó que en la actualidad no sólo los incendios constituyen una amenaza para la seguridad de los edificios, sino que también se encuentran las fugas de gas y la presencia de materiales inflamables en estos lugares, todo lo cual requiere ser certificado por la autoridad respectiva.

Mencionó otras catástrofes incendiarias que han cobrado numerosas vidas humanas, como la acontecida en un discoteque en la ciudad de Buenos Aires, y otra, en un supermercado en Paraguay.

Informó de diversas situaciones de emergencia que se han presentado en su distrito, específicamente, en el mall de Talcahuano, resaltando que algunas tiendas han negado la entrada de Bomberos. Asimismo, mencionó distintas emergencias donde Su Señoría ha tenido la oportunidad de actuar como voluntario de la mencionada Institución en el salvataje de personas.

Recordó que para la elaboración de la Moción tuvieron la precaución de ser razonables en cuanto a la exigencia de la certificación requerida, la cual se aplica exclusivamente en las comunas con más de 50.000 habitantes, y en aquéllas que reúnan una alta actividad estival que signifique una gran concentración poblacional, y sólo para las edificaciones en altura de más de tres pisos y los centros comerciales.

Explicó que la iniciativa hará posible que Bomberos de Chile tenga acceso a los planos de construcción de dichas instalaciones, los cuales serán utilizados en los carros bombas, dotados con una alta tecnología, que les permitirá analizar de mejor forma una situación de emergencia. Con estos datos se podrán verificar, por ejemplo, las salidas, las entradas y los materiales combustibles de un recinto.

Concluyó que el presente proyecto de ley constituye un paso importante en materia de seguridad.

El Honorable Senador señor Prokurica estimó oportuno abrir un debate acerca de este tema, con el propósito de evitar un sinnúmero de emergencias, por lo que consideró necesario legislar sobre el particular.

El Presidente de la Junta Nacional de Bomberos de Chile destacó la importancia del problema de la seguridad de los recintos públicos y de los de altura.

Hizo notar que muchas veces han acompañado a las municipalidades a efectuar fiscalizaciones y que han podido constatar que las entradas o salidas de ciertas edificaciones, que fueron verificadas para la recepción de la obra respectiva, se encontraban clausuradas, con el consiguiente riesgo para los usuarios.

Por otra parte, destacó que se ha constatado que en algunos edificios instalan cañerías de utilería para la red húmeda y seca, que no sirven en caso de alguna emergencia, con el objeto de obtener la recepción municipal correspondiente. Connotó que en esta situación se encontraría un edificio del Ministerio Público de la Región Metropolitana.

Advirtió que es importante manejar las situaciones de emergencia en los centros comerciales y supermercados, los cuales pueden almacenar elementos de alta combustión.

Informó que en la Octava Región se intentó efectuar un catastro de las industrias de la zona, y que algunas se negaron a entregar información sobre el almacenaje de elementos combustibles o peligrosos.

El Honorable Senador señor Orpis consultó a qué autoridad le corresponde certificar la seguridad de las construcciones en otros países, y el fundamento por el cual las referidas industrias se negaron a entregar la información requerida por Bomberos.

El Presidente de la Junta Nacional de Bomberos de Chile contestó que en otras legislaciones internacionales, particularmente la europea, la Institución mencionada es la encargada de verificar las instalaciones relativas a la seguridad de una edificación.

Explicó que las industrias catastradas rechazaron entregar los datos requeridos argumentando que formaban parte del secreto del proceso productivo, y porque no existe una obligación legal que lo exija.

La referida autoridad, además, hizo entrega de un documento escrito, que contiene las principales observaciones a la iniciativa.

Dicho informe señala que el proyecto de ley, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, recoge diversos planteamientos efectuados por la Junta Nacional, en cuanto a permitir, alternativamente, que sean los Cuerpos de Bomberos, y a falta de ellos, la Junta Nacional, quienes designen los técnicos especializados encargados de la revisión del funcionamiento de las medidas de seguridad y de protección contra incendio en los edificios de altura y centros comerciales.

Añade que si bien resulta importante que los elementos de protección estén incorporados en la etapa del diseño arquitectónico de las obras, para Bomberos de Chile reviste mayor relevancia el hecho de que la implementación de dichas medidas de seguridad sea controlada una vez que éstas formen parte de la obra, antes de su recepción definitiva.

Enfatiza que es necesario considerar inspecciones posteriores a la recepción municipal, con el objeto de verificar que los elementos de protección mantengan su operatividad vigente; de otro modo, esta normativa pasaría a ser letra muerta.

Expresa que en la medida que el proyecto de ley permita o facilite la fiscalización por parte del personal especializado, la norma iría en el sentido correcto.

Por último, hace presente que el tema de los especialistas y de los costos de su intervención, debería quedar regulado en la Ordenanza General, precisando, además, la duración de la certificación y la responsabilidad de los técnicos encargados de su emisión.

- - -

Puesto en votación el proyecto de ley fue aprobado, en general, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Orpis, Pérez Varela y Prokurica.

- - -

A continuación se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados que vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo os propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones:

"l) Agrégase, en el artículo 116, el siguiente inciso final, nuevo:

"En las ciudades o comunas con más de 50.000 habitantes, y en aquellas comunas con una alta actividad estival que signifique una gran concentración poblacional, respecto de las construcciones en altura, entendiéndose por tales las que superen tres pisos, y de los centros comerciales, las Direcciones de Obras Municipales, antes de conceder el permiso, deberán solicitar certificado a técnico competente designado por el respectivo Cuerpo de Bomberos o, a falta de este, designado por la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, en la forma que determine la Ordenanza, que garantice el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad para casos de siniestros y catástrofes, con cargo al solicitante."

2) Intercálase, en el artículo 142, a continuación de la expresión "los funcionarios municipales", la siguiente oración: "y por técnico competente designado por el respectivo Cuerpo de Bomberos o, a falta de éste, designado por la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile".

- - -

Acordado en sesión celebrada el 14 de abril de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jaime Orpis Bouchon (Presidente), Víctor Pérez Varela, Baldo Prokurica Prokurica y Hosaín Sabag Castillo.

Valparaíso, 21 de abril de 2009.

MILENA KARELOVIC RÍOS
Abogada Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, ESTABLECIENDO LA OBLIGATORIEDAD DE CERTIFICADOS DE SEGURIDAD QUE INDICA PARA LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN EN ALTURA Y DE CENTROS COMERCIALES (BOLETÍN N° 1.007-14)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** exigir a las construcciones en altura, entendiéndose por tales las que superen los tres pisos y a los centros comerciales, el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad para casos de siniestros y catástrofes, además de los permisos establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
Para ello, se dispone un certificado otorgado por un técnico designado por el respectivo Cuerpo de Bomberos, o la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, y se concede a dicho personal el libre acceso a las obras de edificación.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión **(3X0)**.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el artículo único del proyecto de ley tiene rango de norma orgánica constitucional, conforme a lo preceptuado en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, en relación al inciso segundo del artículo 66 del mismo Texto Fundamental.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Moción de los Honorables Diputados señores Sergio Correa, Patricio Melero, Jorge Ulloa, y de los ex Diputados señora Eliana Caraball, y señores Ramón Elizalde, Cristián Leay, Gutenberg Martínez, Jorge Pérez, Carlos Raúl Valcarce, y del ex Diputado y actual Senador, señor Víctor Pérez Varela.
- VII **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.

- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** el 14 de julio de 1994 se dio cuenta del proyecto. El 5 de junio de 2002, el Senado, previo acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados, archivó el proyecto de ley en estudio. Posteriormente, el 17 de agosto de 2004, fue desarchivado, a petición de la esa Cámara, que acogió una solicitud en tal sentido del Honorable Diputado señor Jorge Ulloa.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- X. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en general por 65 votos a favor.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** - Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Valparaíso, a 21 de abril de 2009

MILENA KARELOVIC RÍOS
Abogada Secretaria de la Comisión