

Informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano sobre el proyecto de ley que establece un procedimiento de publicidad para gestiones administrativas relacionadas con la construcción. (boletín N° 3011-14)

“Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano pasa a informar acerca del proyecto de ley singularizado en el epígrafe, de origen en un mensaje, en primer trámite constitucional y reglamentario.

El mensaje propone establecer una presunción de conocimiento respecto de la aprobación de los anteproyectos y del otorgamiento de los permisos de construcción que efectúan las direcciones de obras municipales, mediante un procedimiento voluntario de publicidad, con objeto de otorgar certeza jurídica a los inversionistas del sector de la construcción y de dar a conocer al público la existencia de ciertas gestiones administrativas vinculadas a dicha actividad.

Durante el estudio del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y colaboración de las asesoras del Ministerio de Vivienda y Urbanismo señoras Jeannette Tapia, y María Angélica Otey, y del Jefe del Departamento de Proyectos Urbanos de esa Secretaría de Estado, señor Alberto Ramírez.

I. CONSTANCIAS.

Se hace presente que el artículo único del proyecto, que fue objeto de una indicación sustitutiva, fue aprobado, tanto en general como en particular, por la unanimidad de los integrantes presentes.

Se hace constar que la Comisión determinó que el proyecto no contiene artículos que deban votarse con quórum especial y que no requiere cumplir trámite en la Comisión de Hacienda.

II. IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL.

El objetivo principal de este proyecto es establecer una presunción de conocimiento respecto de la aprobación de los anteproyectos y del otorgamiento de los permisos de construcción que efectúan las direcciones de obras municipales, mediante un procedimiento voluntario de publicidad, con objeto de otorgar certeza jurídica a los inversionistas del sector de la construcción y de dar a conocer al público la existencia de ciertas gestiones administrativas vinculadas a dicha actividad.

En efecto, en el mensaje se sostiene, por una parte, que los anteproyectos y permisos de construcción, instituciones fundamentales de la actividad inmobiliaria, constituyen actos administrativos de especial importancia en cuanto a los efectos que producen en las decisiones y compromisos de inversión de los agentes inmobiliarios y, por otro lado, se agrega que, en el último tiempo, algunos permisos aprobados han sido impugnados por terceros interesados encontrándose el proceso de construcción en un estado muy avanzado, con lo cual se ha afectado a un conjunto de inversiones y decisiones empresariales ya consumadas, produciendo fuertes pérdidas y afectando la confianza en la actividad inmobiliaria.

Los objetivos básicos que se mencionan en el mensaje, son los siguientes:

1. Establecer un procedimiento de publicidad con objeto de dar a conocer al público ciertas gestiones administrativas vinculadas a la actividad de la construcción, tales como, la aprobación de un anteproyecto, el otorgamiento de una autorización, de un permiso de edificación, de urbanización, o de un cambio de destino de un edificio existente.
2. Determinar una fecha a partir de la cual se cuenten los plazos que las leyes consagran

para impugnar los respectivos actos administrativos.

3. Otorgar certeza a las gestiones administrativas publicitarias, evitando que se afecte la estabilidad de nuestro sistema jurídico-administrativo.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Para cumplir con los propósitos señalados, el mensaje propone introducir modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley general de Urbanismo y Construcciones, mediante un artículo único, compuesto de tres números, cuyo contenido es el siguiente:

-En el número 1, se propone incorporar un inciso segundo, nuevo, en el artículo 4º, con objeto de establecer que las interpretaciones de los instrumentos de planificación territorial que las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo emitan, en el ejercicio de sus facultades, regirán a partir de su fecha de emisión, y que deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General.

-En el número 2, se propone reemplazar el inciso séptimo del artículo 116, con el propósito de incluir, dentro de las actuaciones que requieren aprobación del director de obras municipales, los anteproyectos de edificación o de urbanización o cualquier proyecto futuro, con objeto de dar mayor precisión al ámbito de aplicación de la norma favoreciendo la seguridad jurídica de los propietarios.

-En el número 3, se propone agregar un artículo 116 bis C, nuevo, con la finalidad de disponer que el propietario a quien le sea aprobado por el director de obras municipales un anteproyecto u otorgada una autorización o un permiso de edificación, de urbanización, o de cambio de destino de un edificio existente, podrá informar al público de dichas gestiones administrativas mediante el procedimiento de publicidad que regula la misma norma.

Asimismo, preceptúa que las direcciones de obras municipales deberán exhibir un listado con los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados, con indicación de aquéllos que se hubieren acogido al procedimiento mencionado.

Del mismo modo, regula un procedimiento de publicidad simplificado que será aplicable respecto de anteproyectos o permisos de edificación, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y de anteproyectos o permisos de subdivisiones o loteos de terrenos.

Finalmente, consagra una presunción de derecho respecto del conocimiento de las actuaciones que sean publicitadas de conformidad con el procedimiento que se señala en este número.

IV. DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR.

La representante del Ejecutivo, señora Jeannette Tapia, expresa que, a través de esta iniciativa legal, se establece un procedimiento con objeto de determinar una fecha cierta para efectos del conocimiento que se tiene respecto de los permisos de construcción. En el ámbito de la construcción suele ocurrir que, una vez otorgado el permiso correspondiente e iniciadas las faenas, se interpone un recurso de protección, en virtud del cual, el recurrente aduce que la edificación vulnera su derecho de vista o que es contraria al plan regulador. Aunque estas acciones judiciales son rechazadas mayoritariamente por los tribunales de justicia, esta situación afecta a las empresas inmobiliarias, por cuanto durante su tramitación -que puede demorar meses o años- se paralizan las obras, mientras los afectados y las direcciones de obras municipales emiten los informes correspondientes.

Si bien podría haberse solucionado este problema a través de la modificación de la normativa que regula el recurso de protección, los Ministerios de Justicia, de Vivienda y Urbanismo y de la Secretaría General de la Presidencia, así como también la Cámara

Chilena de la Construcción, han sido partidarios de establecer una fecha cierta a partir de la cual se entienda conocido por todas las personas el permiso de construcción, de modo que se comiencen a contar todos los plazos legales para reclamar respecto de esa actuación.

Para tales efectos, este proyecto establece un procedimiento de publicidad, de carácter voluntario, con objeto de permitir su utilización por parte de aquellas empresas que desean tener certeza respecto de sus inversiones. Una vez transcurrido el plazo que se señala en el articulado del proyecto, la dirección de obras municipales respectiva emite un certificado en el que consta que, hasta la fecha de su emisión, no ha ingresado un reclamo de ilegalidad ni se ha notificado judicialmente un recurso de protección que recaiga sobre la gestión publicitada.

Del mismo modo, en este procedimiento se han adoptado los resguardos necesarios para que los vecinos que puedan ser afectados tomen conocimiento del anteproyecto, de la autorización o del permiso de edificación, de urbanización, o de cambio de destino de un edificio existente.

El señor Aguiló opina que en el caso de las obras de mayor envergadura se puede establecer un procedimiento de carácter obligatorio, de modo de garantizar la inversión de la empresa constructora y los intereses de la comunidad. En cambio, en el caso de las obras menores, el procedimiento simplificado debería tener un carácter voluntario.

La representante del Ejecutivo, señora Jeannette Tapia, no es partidaria de establecer un procedimiento de carácter obligatorio, pues estima que algunas empresas constructoras preferirán asumir los riesgos correspondientes y no el costo que implica cumplir con estas medidas de publicidad.

El diputado señor Galilea, don José Antonio, estima que si se aprueba esta iniciativa, la mayor parte de las empresas inmobiliarias que ejecuten obras se acogerán al procedimiento voluntario, con objeto de asegurar la inversión.

La diputada señora Caraball opina que esta iniciativa contribuye a llenar un vacío legal que hasta la fecha había provocado perjuicios a los inversionistas y a las empresas constructoras, toda vez que éstas solicitan créditos bancarios para ejecutar las obras y que la paralización de las mismas, cuando se decreta una orden de no innovar, implica una gran pérdida financiera.

La diputada señora Pérez, doña Lily, valora esta iniciativa legal, debido a que promueve la transparencia en el ámbito de los permisos de construcción.

El diputado señor Galilea, don José Antonio, señala que algunas de las medidas de publicidad que se establecen son utilizadas en la práctica, como es el caso de la instalación de letreros en los lugares donde se emplaza una obra de construcción. Sin embargo, con este solo procedimiento los vecinos no pueden tener claridad respecto de la forma en que serán afectados por una edificación y del perjuicio o molestia que les causará.

Por otro lado, advierte que la determinación de una fecha cierta a partir de la cual se deben contar los plazos para impugnar los permisos de construcción otorga certeza a los inversionistas que financian las obras, pero manifiesta dudas acerca de si dichos plazos son razonables y suficientes para presumir que los vecinos han comprendido a cabalidad la incidencia que para ellos tendrá dicha obra de construcción.

La representante del Ejecutivo, señora Jeannette Tapia, argumenta que si un vecino se considera afectado por este acto administrativo debiera reclamar en contra de las normas que rigen su sector en virtud del plan regulador comunal respectivo.

El diputado señor Hales, señala que este procedimiento de publicidad debiera establecerse con un carácter general en la ley, de modo de evitar la regulación excesiva que se contiene en el articulado del proyecto, que es más propia de un reglamento.

La diputada señora Pérez, doña Lily, hace hincapié en el consenso que existe en el seno de la Comisión respecto de la necesidad de legislar en esta materia, con objeto de que los vecinos tengan un mayor acceso a la información respecto del otorgamiento de los permisos de construcción.

Respecto a la inquietud manifestada en el debate habido en la Comisión, en lo relativo a la necesidad de determinar lo que debe entenderse por vecino afectado, la representante del Ejecutivo, señora Tapia, señala que dicho concepto debe determinarse en cada caso en particular, dado que dependerá del tipo de proyecto de que se trate y que, en todo caso, debe ser regulado en la Ordenanza General y no en la ley.

Los diputados señores Galilea, don José Antonio, y Tapia, concuerdan en que esta iniciativa debiera propender hacia un equilibrio justo, en virtud del cual el empresario inmobiliario tenga certeza para realizar su inversión y, en forma simultánea, se resguarden los derechos de los vecinos que pueden verse afectados. En este sentido, el municipio debiera establecer un mecanismo, a través de la dirección de obras municipales, a fin de proporcionar información en forma directa a la comunidad.

La representante del Ejecutivo, señora Tapia, admite que el procedimiento que se propone es de carácter voluntario, de modo tal que se garantiza que los vecinos tendrán acceso a la información relativa a la aprobación de un anteproyecto y al otorgamiento de un permiso de construcción sólo cuando la empresa inmobiliaria se haya acogido a dicho procedimiento, con objeto de asegurar su inversión. En caso contrario, los vecinos que se sientan afectados podrán impugnar estos actos administrativos en cualquier tiempo, razón por la cual no se produce un estado de indefensión ni son vulnerados sus derechos.

La diputada señora Pérez manifiesta su preocupación por cuanto el letrado que debe instalarse como medida de publicidad debe mencionar las características principales del anteproyecto o permiso, información que normalmente es ocultada u omitida, de modo que no se comunica realmente aquello que puede afectar a los vecinos. Por ello, debe garantizarse a éstos el acceso a la información relativa a los anteproyectos y a los permisos de construcción y no someterla a la discrecionalidad de las empresas constructoras.

El diputado señor Hales es partidario de establecer con carácter obligatorio una de las medidas de publicidad, como, por ejemplo, la exhibición de una nómina en la Dirección de Obras Municipales, regulada en el inciso quinto del artículo 116 bis C, nuevo.

El señor Montes, don Carlos, valora el hecho de que se disponga que las direcciones de obras municipales deben mantener, a disposición de cualquier persona que lo requiera, los antecedentes completos relacionados con las aprobaciones o permisos, toda vez que hasta la fecha no existía esta posibilidad.

Por otra parte, es partidario de que se establezca dentro del procedimiento de publicidad, que la dirección de obras municipales debe informar de la aprobación de dichas actuaciones al concejo municipal y a las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente, en forma previa a la publicación del aviso en el Diario Oficial. De este modo, se garantiza la información a estos entes representativos y, por medio de ellos, a la comunidad.

La representante del Ejecutivo, señora Jeannette Tapia, concuerda con dicha propuesta, y sugiere que se establezca que la dirección de obras municipales debe remitir periódicamente al concejo municipal y a las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente, una nómina de los anteproyectos, subdivisiones y permisos que hayan sido aprobados u otorgados, según corresponda. Además, debe hacerse referencia a que la publicación en el Diario Oficial constituye el último trámite de este procedimiento, el cual debe efectuarse, por tanto, una vez que se ha cumplido con las otras medidas de publicidad.

A su vez, el diputado señor Montes agrega que la información al concejo municipal y a las juntas de vecinos también debe proporcionarse en forma previa a la publicación en el Diario Oficial, de modo de garantizar que el plazo de los treinta días comenzará a contarse a partir de dicha publicación, pero sólo una vez que las mencionadas entidades han tomado conocimiento de los anteproyectos o permisos.

-Puesta en votación la idea de legislar, fue aprobada por la unanimidad de sus integrantes presentes.

Durante la discusión en particular, se recogieron las inquietudes planteadas en el

seno de la Comisión por medio de una indicación sustitutiva, que reemplaza el texto del artículo único, patrocinada por la diputada señora Caraball, y por los diputados señores Galilea, don José Antonio, Hales, Montes y Tapia, cuyo tenor consta en el proyecto aprobado por la Comisión.

Esta indicación sustitutiva, tiene por objeto introducir las siguientes modificaciones en el artículo único:

- a) Efectuar correcciones formales en los números 1 y 2;
- b) Consagrar, en forma separada, en el número 3, nuevo, la obligación de las direcciones de obras municipales de exhibir nóminas que den cuenta de la aprobación de los anteproyectos, subdivisiones y permisos, y de informar de aquéllas al público, al concejo municipal y a las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente.
- c) Establecer, en el número 4, que corresponde al número 3 del mensaje, las características principales del procedimiento de publicidad y dejar entregada a la Ordenanza General la reglamentación del mismo.

-Puesta en votación la indicación sustitutiva, fue aprobada por la unanimidad de los integrantes presentes.

-0-

En mérito de lo expuesto y por las consideraciones que, en su oportunidad, os dará a conocer el señor diputado informante, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano os recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley general de Urbanismo y Construcciones, de la siguiente manera:

- 1) Agrégase en el artículo 4º, el siguiente inciso segundo, nuevo:
“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 fecha de emisión y deberán evacuarse dentro de los plazos que señale la Ordenanza General”.
- 2) Reemplázase en el artículo 116, el inciso séptimo por el siguiente:
“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 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 Ordenanza General”.
- 3) Agrégase en el artículo 116, el siguiente inciso octavo, nuevo:
“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 municipal 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”.
- 4) Agrégase el siguiente artículo 116 Bis C), nuevo:
“Artículo 116 Bis C.- Aprobado por el Director de Obras Municipales un anteproyecto u otorgada una autorización para subdividir, o un permiso de edificación, de urbanización o de cambio de destino de un edificio existente, el propietario podrá informar al público sobre dicha gestión administrativa, para lo cual deberá comunicar por escrito a la

Dirección de Obras Municipales que se acoge al procedimiento de publicidad que regula este artículo.

La Ordenanza General establecerá la forma, plazo y condiciones mediante las cuales se podrá informar al público, al concejo municipal y a las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente de la aprobación a que alude el inciso anterior. En todo caso, se deberá contemplar, como último trámite, la obligación de publicar un aviso en el Diario Oficial, en el cual dará a conocer a la comunidad las características esenciales de la actuación de que se trate, la que se presumirá de derecho conocida desde la publicación del mencionado aviso.

Transcurridos treinta días desde la publicación a que se refiere el inciso anterior, la Dirección de Obras Municipales respectiva deberá, a petición de parte, emitir un certificado en que deje constancia de que, hasta la fecha de su emisión, no ha ingresado un reclamo de ilegalidad ni se ha notificado judicialmente un recurso de protección que recaiga sobre la gestión publicitada.”.

-0-

Se designó diputado informante al señor Tapia, don Boris.

Sala de la Comisión, a 30 de octubre de 2002.

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 2, 16 y 30 de octubre de 2002, con asistencia de la señora Caraball, doña Eliana (Presidenta), y de los diputados señores Aguiló, don Sergio; Galilea, don José Antonio; Hales, don Patricio; Jiménez, don Jaime; Norambuena, don Iván; Pérez San Martín, doña Lily; Pérez Varela, don Víctor; Robles, don Alberto; Tapia, don Boris, y Uriarte, don Gonzalo.

Concurrieron por la vía del reemplazo, los señores Hernández, don Javier, y el señor Montes, don Carlos.

(Fdo.): ELENA MELÉNDEZ URENDA, Abogada Secretaria de la Comisión”.