


ORD. N° 1506 / 2015

ANT.: Carta S/N de fecha 26.01.2015 del Gerente de Planificación y Calidad Sr. Pablo Fassi Oyarzún, ingresado en Oficina de Partes el 27.01.2015.

ORD. N° 1254 de fecha 02/10/2012 de la SEREMI MINVU dirigido a la Empresa Aguas Antofagasta.

MAT.: Interpretación usos permitidos para zona ZM2 Zona Mixta Comercial, Recreativa y Turística del Plan Seccional la Chimba, Antofagasta.

Antofagasta, 03 DIC 2015

**DE: SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
 REGIÓN DE ANTOFAGASTA**

**A: SR. PABLO FASSI OYARZÚN
 GERENTE DE PLANIFICACIÓN Y CALIDAD
 AGUAS ANTOFAGASTA**

Se ha recibido en esta Secretaría Regional por parte del Gerente de Planificación y Calidad, de la empresa Aguas Antofagasta, la petición de pronunciamiento respecto a la **norma urbanística de usos de suelo permitidos** en terreno de interés de dicha empresa, dentro del Plan Seccional La Chimba (en adelante PS), publicado en el Diario Oficial el 16.05.2001, conforme a las facultades de interpretación a los instrumentos de planificación territorial conferidas a las SEREMIs MINVU, en el artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. La presentación obedece a que, conforme lo declara el requirente, en el predio en consulta, opera la actual planta desaladora y se está evaluando la posibilidad de ampliarla para aumentar la capacidad de producción de agua potable para la ciudad de Antofagasta.

Analizados los antecedentes que se tuvieron a la vista y su correspondencia con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza General, y el Plan Seccional antes mencionado, se informa lo siguiente:

- Sobre el particular, es necesario consignar que de acuerdo a la ubicación definida, el predio se emplaza en la **zona ZM2 del PS La Chimba**, denominado **ZONA MIXTA COMERCIAL, RECREATIVA Y TURÍSTICA**, que de acuerdo al artículo 20 de la ordenanza del PS, tiene las siguientes normas urbanísticas:



ZONA ZM2:

Usos de suelo permitidos:

Vivienda; Vialidad; Equipamiento del tipo:

TIPO	NIVEL REGIONAL	NIVEL COMUNAL	NIVEL VECINAL
CULTO			Capillas
CULTURA	Museos Salas de concierto Auditorios Jardines Botánicos Acuarios Centros de entretenimiento Centros de convenciones	Bibliotecas Auditorios Teatros Salas de concierto Casas de la Cultura	Bibliotecas
DEPORTES	Complejos deportivos Canchas Coliseos	Centros Deportivos Canchas Piscinas Gimnasios	Canchas
ÁREAS VERDES		Parques Plazas Paseos	Plazas Jardines Paseos Juegos Infantiles
ESPARCIMIENTO Y TURISMO	Parques de entretenimiento Casinos Hoteles Apart-hoteles	Hoteles Hosterías Discotecas Restaurantes	Juegos Electrónicos
COMERCIO MINORISTA	Centros comerciales Supermercados Grandes Tiendas Malls	Centros comerciales Supermercados Locales Comerciales	

Usos de suelo prohibidos:

Todos los usos de suelo no mencionados precedentemente y los señalados en el Artículo 16 de la presente Ordenanza.

Normas de edificación:**Terreno**

Superficie predial mínima:

3.200 m²

Cierros:

100% de transparencia a la calle y 100 % con el vecino en el área de antejardín (siempre que colinde con una propiedad acogida a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria.)

Densidad Predial Máxima:

375 Hab/Há.

Emplazamiento:

Sistema de agrupamiento:

Aislado.

Antejardín mínimo:

10,00 m.

Distanciamientos Mínimos:

6,00 m.

Adosamiento y pareo:

Sin adosamientos.

Envolvente:

Altura de la edificación:

Máxima 15,00 m

Rasante:

80° grados en todos los deslindes y 70° en el eje de la vía que enfrenta.

Superficie edificada:

Coeficiente de constructibilidad:

0,75

Coef. de ocupación de suelo:

0.25

Quedan prohibidos, dentro del límite del Plan Seccional La Chimba de Antofagasta, además de los establecidos como tales en el Capítulo IV de la presente Ordenanza, los siguientes usos de suelo:

- Rellenos Sanitarios y disposición final o transitoria de residuos sólidos.
- Industrias, locales de almacenamiento y talleres molestos insalubres o peligrosos.
- Actividades de extracción y procesamiento de piedras, arcillas, arenas, piedras calizas y yesos (áridos en general).
- Fábricas artesanales de ladrillos
- Acopio a granel de harina de pescado, minerales y metales pesados.

2. Luego es dable indicar que una Planta Desaladora corresponde a un Uso de Suelo del tipo Infraestructura Sanitaria, conforme a lo dispuesto en el art. 2.1.29 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que señala:

El tipo de uso Infraestructura se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinados a:

Infraestructura sanitaria, tales como, plantas de captación, distribución o tratamiento de agua potable o de aguas servidas, de aguas lluvia, rellenos sanitarios, estaciones exclusivas de transferencia de residuos, etc.

Las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. El instrumento de planificación territorial deberá reconocer las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa.

Para estos efectos se entenderá por redes y trazados, todos los componentes de conducción, distribución, traslado o evacuación, asociados a los elementos de infraestructura indicados en el inciso anterior.

El Instrumento de Planificación Territorial respectivo definirá en las áreas al interior del límite urbano, las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso, que no formen parte de la red, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza y demás disposiciones pertinentes. *En el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, dichas instalaciones o edificaciones estarán siempre admitidas y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin perjuicio del cumplimiento de la Ley 19.300 y de lo dispuesto en el artículo 55 del DFL N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.*

Las instalaciones o edificaciones de este tipo de uso que contemplen un proceso de transformación deberán ser calificadas por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 4.14.2. de esta Ordenanza.

Las instalaciones o edificaciones de infraestructura en el área rural, requerirán las autorizaciones exigidas para las construcciones de equipamiento conforme al artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, siempre que no contemplen procesos productivos. En caso contrario se considerarán como industria.

3. Frente a lo descrito, **la zona ZM2 no admite dentro de sus usos admitidos el uso de "infraestructura sanitaria"**, sin embargo es dable indicar que la definición de infraestructura se detalló y definió a partir del año 2009, por consiguiente el instrumento del año 2001 no tuvo dicha especificación a la vista al momento de estudiarse y aprobarse. Sin embargo el planificador no contempló en dicho instrumento, ningún uso similar, por el contrario estableció usos coincidentes con la voluntad de generar una zona comercial, recreacional y turística.
4. Posteriormente esta SEREMI con ORD. N° 1254 de fecha 02/10/2012, y haciendo uso de las facultades delegadas en el inciso segundo del artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, procedió a interpretar el instrumento en dicha zona, vinculando los art. 2.1.28 y 2.1.29, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante OGUC), con el objeto de establecer

que de acuerdo al inciso segundo del art. 2.1.28, cuando una actividad productiva cuente con una "...calificación de actividad inofensiva podrán asimilarse al uso de suelo Equipamiento de clase comercio o servicios, previa autorización del Director de Obras Municipales cuando se acredite que no producirán molestias al vecindario...", para luego deducir que si una zona permitía equipamiento comercial y de servicio, podría entenderse que implícitamente estaba admitido el uso de actividades productivas calificadas como inofensivas, dando de esta forma, aplicabilidad al inciso tercero de dicho artículo que señala que: "**...En aquellos casos en que el instrumento de planificación territorial permita la actividad de industria, estará siempre admitido el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones destinadas a infraestructura que sean calificadas conforme al artículo 4.14.2. de esta Ordenanza, en forma idéntica o con menor riesgo al de la actividad permitida. Con todo, el instrumento de planificación territorial que corresponda podrá prohibir la aplicación de este inciso dentro de su territorio...**" (destacado propio)

Por consiguiente se concluyó en dicho ordinario que:

4. Ahora bien, ahondando en la interpretación de la normativa de urbanismo y construcciones, facultad que la legislación le transfiere a las secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo, se puede inferir que la Planta Desaladora ubicada en el Sector La Chimba, sólo si contara con una calificación de establecimiento industrial inofensiva conforme a lo estipulado en el artículo 4.14.2 de la OGUC por la SEREMI de Salud respectiva, podrá asimilarse a Equipamiento del tipo Comercio, el cual se encuentra admitido en los Usos de Suelo dispuestos para la Zona ZM2 ZONA MIXTA COMERCIAL, RECREATIVA Y TURÍSTICA perteneciente al Plan Seccional La Chimba Antofagasta.

Interpretación que también fue utilizada para amparar la Resolución N° 832/2013 de esta SEREMI, que resolvió recurso de reclamación mediante el artículo 118 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, interpuesto por la Empresa Aguas Antofagasta, que instruyó al DOM de Antofagasta, aprobar solicitud de anteproyecto de planta desaladora en zona E7 del PRC de Antofagasta, del año 2001.

5. Luego y frente a la presentación que la Municipalidad de Antofagasta hace a la Contraloría General de la República, de la Resolución N° 832/2013 de esta SEREMI, donde la Alcaldesa indica que con dicha resolución se estaría vulnerando la legislación vigente, el Órgano Contralor con su dictamen 37869 de fecha 29/05/2014, señala en lo que interesa que:

Elo, por cuanto al tenor del inciso tercero del artículo 2.1.28. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), aprobada por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio del ramo, en aquellos casos en que el instrumento de planificación territorial permita la actividad de industria, estará siempre admitido el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones destinadas a infraestructura que sean calificadas conforme al artículo 4.14.2. de dicha Ordenanza -esto es, peligroso, insalubre o contaminante, molesto e inofensivo-, en forma idéntica o con menor riesgo al de la actividad permitida.

Así, añade, dado que acorde al inciso segundo del mismo artículo 2.1.28., las actividades productivas que cuenten con calificación de actividad inofensiva "podrán asimilarse al uso de suelo Equipamiento de clase comercio o servicios, previa autorización del Director de Obras Municipales cuando se acredite que no producirán molestias al vecindario", en la situación en examen debe concluirse, según esa repartición pública, que no se habría vulnerado el uso de suelo.

Sobre el particular, cumple este Organismo de Fiscalización con apuntar que la circunstancia de que el citado inciso segundo faculte al Director de Obras para que, concurriendo los requisitos pertinentes, autorice la asimilación de la actividad productiva inofensiva al uso de suelo equipamiento comercio o servicios, no significa, como parece entender la SEREMI, que en esos casos deba considerarse que el respectivo instrumento de planificación territorial admita la actividad de industria en dicha zona, toda vez que en la hipótesis antes indicada es la Administración la que, en el ejercicio de una potestad conferida por el ordenamiento aplicable, autoriza en un caso concreto la realización de una actividad productiva inofensiva bajo el uso de suelo equipamiento.

Adicionalmente, cabe consignar que el referido inciso tercero prevé, para que haya lugar a aceptar la infraestructura a que alude, que en el instrumento de planificación territorial se permita el uso de la actividad productiva, lo que no concurre en la especie.

En ese contexto, es dable concluir que la interpretación efectuada por la SEREMI en este aspecto no se ajustó a derecho.

A la vista de estos nuevos antecedentes, y bajo el principio que los pronunciamientos emitidos por esta Sede Contralora son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización, lo cual se encuentra su fundamento en los artículos 6º, 7º y 98 de la Carta Fundamental, 2º de la ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y 1º, 5º, 6º, 9º, 16 y 19 de la ley Nº 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General (aplica los dictámenes Nºs. 24.365 y 37.869, ambos de 2014, de este origen), **esta SEREMI indica que la interpretación efectuada en ORD. Nº Nº 1254 de fecha 02/10/2012, queda sin efecto, y en la zona ZM2 del Plan Seccional La Chimba, denominado ZONA MIXTA COMERCIAL, RECREATIVA Y TURÍSTICA, de acuerdo al artículo 20 de la ordenanza del Plan, no admite el uso de edificaciones o instalaciones de infraestructura sanitaria, así como tampoco es posible asimilarlo a otro uso.**

6. En relación a lo indicado por Usted en el sentido que de acuerdo a que el Dictamen 32.019 de fecha 10/07/2006 de la Contraloría General de la República, acerca de "...no corresponde homologar la restricción genérica que muchos instrumentos de planificación establecen como "usos de suelos prohibidos: a todo uso no indicado precedentemente" o expresiones similares, ya que la restricción expresa del destino requiere que se contemple específicamente y explícitamente en el instrumento de planificación territorial que la actividad no podrá desarrollarse en la zona correspondiente."

Cabe mencionar que el dictamen recurrido se refiere a la aplicación del inciso segundo del artículo 2.1.21 de la OGUC, el cual establece una fórmula para dar aplicabilidad a la norma urbanística de usos de suelos en un predio afecto a dos zonas: "...Si al predio de que trata el inciso anterior lo afectaren dos o más zonas o subzonas con distintos usos de suelo, se admitirán todos los que le permita su frente a la calle de mayor ancho o los que le permita la zona que afecte a dos tercios o más de la superficie del terreno, salvo que alguno de los destinos tuviere restricción expresa indicada en el instrumento de planificación territorial o que se trate de los usos de Infraestructura y/o de Actividades Productivas, circunstancia estas últimas en que se aplicará lo dispuesto en el inciso siguiente...."

Sobre lo cual el Órgano Contralor, estableció que

De acuerdo con lo señalado, la circunstancia de que puedan aplicarse usos de suelo que no estén permitidos en la totalidad de un predio configura una situación especial en relación a la regla general indicada en el inciso primero del artículo 2.1.21, en cuanto las disposiciones de los Instrumentos de Planificación deberán cumplirse en cada una de las zonas en que se emplaza dicho terreno.

Siendo ello así, al consultarse la circunstancia de que "alguno de los destinos tuviere restricción expresa indicada en el Instrumento de Planificación Territorial" como una de las excepciones a la regla de la admisibilidad de todos los usos de suelo que se permitan de acuerdo a la norma referida, conlleva que debe aplicarse con carácter restrictivo, en el sentido de que únicamente comprende aquellos casos en que las correspondientes normas contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial explícita y expresamente limiten o restrinjan alguno de los destinos que comprende el uso de suelo de aquella zona a la cual se extiende. Por ende, resulta impropio una interpretación extensiva que considere sinónimos los términos destinos y uso de suelo.

Precisando luego que:

De las disposiciones indicadas, es dable sostener que "uso de suelo" y "destino" constituyen categorías conceptuales diversas, entendiéndose que, en una relación de género a especie, las normas urbanísticas aluden a "destino" cuando específicamente se refieren a la actividad que se permite o prohíbe dentro del respectivo uso de suelo de acuerdo a la normativa consignada en el Instrumento de Planificación correspondiente.

Siendo ello así, es útil reiterar que si bien en el citado Dictamen Nº 12.387 se precisó técnicamente que la prohibición genérica contenida en el instrumento de planificación que allí se cita, en orden a señalar que la expresión "Usos Prohibidos: todo uso no indicado precedentemente", comprende a todos los destinos que tales usos conllevan, no resulta admisible homologar la restricción genérica de los usos de suelo en los términos expresados con la excepción establecida en el mencionado inciso segundo del artículo 2.1.21, ya que para ese fin, "la restricción expresa del destino" requiere que se contemple específica y explícitamente por el Instrumento de Planificación la actividad que no podrá desarrollarse en la zona o subzona correspondiente para que pueda configurarse la situación especial que la disposición citada prevé.

Con lo cual se entiende **que la restricción genérica de los usos prohibidos, no puede aplicarse para el régimen excepcional que establece el inciso segundo del artículo 2.1.21 de la OGUC, que además específica sobre "destinos" y no usos de suelos, todo lo cual no tiene relación con el caso en comento y donde claramente no se admite el uso de infraestructura en la zona ZM2 del PS La Chimba.**

7. El presente análisis, téngase presente, para los efectos legales de interpretación efectuada por esta Secretaría Ministerial, para permisos de obras nuevas, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación, u otro, que requiriera autorización de la Dirección de Obras Municipales de Antofagasta.

Finalmente cabe indicar que la Municipalidad de Antofagasta deberá analizar los usos de suelos en detalle, de las zonas comprometidas, en el proceso de modificación del Plan Regulador Comunal.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



MAURICIO ZAMORANO MUÑOZ
Ingeniero Comercial
Secretario Regional Ministerial
MINVU Región Antofagasta



Departamento Desarrollo Urbano
MZM/ JGGB/ MMC / mmc

Destino:

1. Destinatario.
2. DOM Antofagasta.
3. Arch. D.D.U. - MINVU Región de Antofagasta.
4. Oficina de Partes.