

# INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE LOS PERMISOS URBANÍSTICOS RESPECTO DE PROYECTOS INMOBILIARIOS QUE, A SU VEZ, DEBEN SOMETERSE A CALIFICACIÓN AMBIENTAL

## INTERPRETATION OF THE REGULATIONS GOVERNING THE GRANTING OF URBAN DEVELOPMENT PERMITS FOR REAL ESTATE PROJECTS WHICH, IN TURN, MUST BE SUBMITTED TO ENVIRONMENTAL QUALIFICATION

---

Paulina Valenzuela Paravić<sup>1</sup>

### Resumen

Una importante jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha surgido de la interpretación de la normativa que regula el otorgamiento de los permisos urbanísticos respecto de proyectos inmobiliarios que, a su vez, deben someterse a calificación ambiental.

Para efectos de obtener la correspondiente resolución de calificación ambiental favorable, se puede hacer una solicitud de pertinencia o pedir su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Contraloría ha determinado de manera uniforme, a través del tiempo, el sentido y alcance de los preceptos que rigen tales proyectos, tanto en materia urbanística como ambiental. Es así como durante 2021 se emitió el dictamen N° E126162, que comentaremos a continuación.

**Palabras clave:** permisos urbanísticos – calificación ambiental –interpretación de normativa

---

<sup>1</sup> Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y funcionaria de la Contraloría Regional de Valparaíso.

## Abstract

An important administrative jurisprudence of the Office of the Comptroller General of the Republic has arisen from the interpretation of the regulations governing the granting of urban development permits for real estate projects which, in turn, must be submitted to environmental qualification.

In order to obtain the related favorable environmental qualification resolution, it is possible to make a request for pertinence or ask for its entrance into the Environmental Impact Assessment System.

The Comptroller has uniformly determined, over time, the meaning and scope of the precepts that govern such projects, both in urban and environmental matters. Thus, during 2021, that office issued the opinion No. E126162, which we will comment on below.

**Keywords:** urban planning permits – environmental qualification – interpretation of rules and regulations

## 1. El dictamen N° E126162, de 2021

---

La emisión de este dictamen fue motivada por la presentación de un particular, que solicitó un pronunciamiento acerca de la juridicidad de la circular N° 411, de 2020 –DDU N°443– de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El meollo del problema radicaba en que esa normativa no exigía una solicitud de pertinencia o una resolución de calificación ambiental favorable como requisito para otorgar permisos urbanísticos, lo que iría en contra del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, y del decreto N° 47, de 1992, ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Preocupaba al recurrente que, a los proyectos de envergadura, solo se les exigía la resolución de calificación ambiental al momento de la recepción de las obras y que no hubiese una instancia anterior. Ello, habida cuenta de que gran parte de los impactos ambientales se producen en la fase de construcción del proyecto y antes de su recepción definitiva, con lo cual se vulneraría el principio preventivo del artículo 8° de la ley N° 19.300.

Por ello, recomendaba que se identificase una instancia formal, al momento de solicitar la instalación de faenas o del inicio de las excavaciones, o que se dispusiese la apertura del libro de obras en que se harían tales exigencias, y se ordenase ajustar la referida circular en tal sentido.

Se solicitaron sus informes a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y al Servicio de Evaluación Ambiental. Aquella entidad ministerial señaló fundamentalmente que la circular emitida por la División de Desarrollo Urbano acoge el criterio de los dictámenes que han interpretado la materia. Por su parte, el servicio ambiental indicó que el único habilitado para requerir la pertinencia es el proponente o titular del proyecto, agregando que la solicitud de pronunciamiento sobre la pertinencia no constituye un requisito previo necesario para el otorgamiento de un permiso sectorial, como es el de edificación.

A continuación, el dictamen cita, como normativa sustentatoria, los siguientes artículos:

- a) 8º de la ley N° 19.300;
- b) 25 bis de la ley N° 19.300;
- c) 3º, letra i), del artículo segundo de la ley N° 20.417;
- d) 4º del decreto con fuerza de ley N° 458;
- e) 1.4.2 del decreto N° 47; y
- f) 5.1.3 del decreto N° 47.

También se consigna, como fundamento jurídico, que la jurisprudencia administrativa ha determinado, a propósito del sentido y alcance del artículo 25 bis de la ley N° 19.300, que:

tratándose de proyectos o actividades que han de ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para efectos de otorgar la recepción definitiva, las municipalidades deben exigir que previamente se acredite la obtención de la concerniente resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

En sustento de dicha jurisprudencia, menciona los dictámenes N°s. 90.563, de 2016, y 23.683, de 2017. El segundo de ellos vino a precisar los términos del dictamen N° 4.000, de 2016, en cuanto a que no todo proyecto o actividad a realizar en un área bajo protección oficial ingresa al Servicio de Evaluación Ambiental, solo aquellos cuyo impacto ambiental sea relevante. Además, cita el artículo 25 bis de la ley N° 19.300 para agregar que no es posible proceder a la recepción definitiva de las obras si no se acredita haber obtenido la resolución de calificación ambiental favorable y, para la entrega del permiso, no puede exigirse la pertinencia de ingreso al Servicio de Evaluación Ambiental (dictamen N° 23.683, 2017).

Luego, el dictamen N° 90.563 (2016), se refiere a un permiso de edificación por un tema de sombras y de su pertinente calificación ambiental. Al citar el aludido artículo 25 bis, señala la misma idea anterior y menciona al dictamen N° 78.159, de 2015. Este último consigna que «no hay impedimento para que las municipalidades puedan otorgar los correspondientes permisos antes de que –de ser necesario– la autoridad ambiental dicte la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden» (dictamen N° 78.159, 2015) y para ello se sustenta en el pronunciamiento contenido en el oficio N° 61.536, de 2012.

En el referido instrumento, se sostiene que no existe impedimento para que se otorgue el permiso de obra del equipamiento deportivo de que se trata en Lo Barnechea, antes de que se pronuncie el Servicio de Evaluación Ambiental acerca del proyecto (dictamen N° 61.536, 2012). Además se remite a un pronunciamiento que, a propósito de una corta de árboles en el sector precordillerano para ejecutar una obra respecto de la cual se había ingresado una solicitud de anteproyecto, señala que no corresponde suspender su tramitación mientras se obtiene la calificación ambiental (dictamen N° 31.251, 2010).

De lo anterior, se desprende la existencia de un criterio uniforme por parte de la jurisprudencia administrativa en esta materia durante más de doce años<sup>2</sup>.

- 
- 2 En cambio, la Corte Suprema no ha tenido un criterio uniforme en la materia. Un caso de gran repercusión ha sido el del Hotel Punta Piqueros (rol N° 3.918, 2012). Se trata de un permiso de edificación de un proyecto para la construcción de un hotel otorgado por la Dirección de Obras Municipales de Concón en un roquerío del camino costero Reñaca Concón, que no se sometió a calificación ambiental. Se resuelve en la causa que el permiso es ilegal al no haberse sometido el proyecto a calificación ambiental. Posteriormente, una vez que el proyecto de hotel obtiene una resolución de calificación ambiental, el municipio entiende que el fallo de la Corte Suprema había suspendido los efectos del permiso, de modo que, una vez que se obtiene dicha calificación ambiental, el permiso produce efectos y, por ende, en el proceso de invalidación que había iniciado el municipio en contra del permiso, no da lugar a su invalidación por tal motivo.

Sin embargo, en la causa 2.221-2018, la Corte Suprema zanja el asunto razonando del siguiente modo:

22°. Que, a fin de dilucidar el punto, corresponde, en primer lugar, analizar el tenor de la sentencia dictada en autos rol N° 3918-2012, en tanto ella falla el reclamo de ilegalidad deducido en contra del permiso de edificación N° 7 y, por tanto, razona precisamente en torno a aquello que es luego objeto de pronunciamiento por parte del decreto alcaldico no invalidado, esto es, los efectos del señalado permiso. Gravitante resulta a este respecto lo indicado en la sentencia de reemplazo, donde se expresa:

5°. Que[,] en el caso de autos, el proyecto que se anuncia es la construcción de un hotel compuesto de dos edificaciones de nueve y seis pisos, respectivamente, en el borde costero de la ciudad de Concón, específicamente en el roquerío de dicho litoral marítimo. Esta intervención incidirá evidentemente en la zona intermedia entre el medio marino y el terrestre, hábitat de especies bentónicas, las que constituyen el primer eslabón de la cadena de alimentación de especies fundamentales del ecosistema marino y terrestre asociado a él.

6°. Que es por ello relevante, necesario e imprescindible como medida de salvaguarda de nuestro ecosistema someter este proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con la única finalidad [de] que[,] a partir del estudio que de él se realice, puedan adoptarse las medidas o, en su caso, imponer las condiciones que garanticen el desarrollo sustentable de esa zona costera.

7°. Que[,] en atención a lo expuesto[,] solo cabe concluir que la conducta desplegada por la Municipalidad de Concón es ilegal, afectando la legitimidad, publicidad y transparencia que debe presidir los actos de la Administración del Estado, de la cual las municipalidades forman

Pero eso no es todo. El artículo 25 bis fue agregado por la ley N° 20.417 a la ley N° 19.300. Resulta oportuno mencionar, a propósito de esta modificación legal, «que el artículo 25 bis recoge la jurisprudencia administrativa expresada en los dictámenes N°s. 31.573, de 2000, y 30.408, de 2009» (dictamen N° 65.848, 2012). Me referiré al dictamen del año 2000, en el apartado siguiente.

Volviendo al dictamen N° E126162, es preciso expresar que en el mismo se concluye que no hay sustento normativo para establecer una instancia formal, es decir, exigirle al permiso de obras preliminares contar con una solicitud de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o una resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

Agrega dicho pronunciamiento que, con todo, dicho permiso no será suficiente para que el titular del proyecto inicie la ejecución del proyecto, si es de aquellos que deban someterse a calificación ambiental, pues, en tal caso, se requerirá una resolución de calificación ambiental favorable, es decir, no pueden iniciarse los trabajos preliminares sin haber obtenido previamente una resolución de calificación ambiental favorable (dictamen N° E126162, 2021).

Continúa el dictamen sosteniendo que si el director de obras municipales estima que el proyecto requiere someterse al Servicio de Evaluación Ambiental, corresponde que informe de tal situación a la Superintendencia del Medio Ambiente, remitiendo los antecedentes de la especie, a fin de que pondere el ejercicio de la facultad del citado artículo 3°, letra i), de la ley N° 20.417 (dictamen N° E126162, 2021). Lo interesante de esta parte es que aplica un

---

parte, al no haberse acatado la preceptiva concerniente a la evaluación ambiental a que debía someterse el proyecto Hotel Punta Piqueros, no obstante concurrir las hipótesis previstas en las [letras] d) y e) del artículo 11 de la ley N° 19.300...(rol N° 2.221, 2018, considerando 22°).

En concordancia con lo anterior, se resuelve: «se acoge el reclamo de ilegalidad planteado en lo principal de la presentación de fojas 58 y, por tanto, se deja sin efecto el permiso de edificación N° 007[.] de 10 de enero de 2011, mientras no se cumpla la evaluación ambiental del proyecto Hotel Punta Piqueros a través de correspondiente estudio de impacto ambiental» (rol N° 2.221, 2018, considerando 22°).

23°. Que[.] del tenor del señalado fallo, en la parte transcrita, resulta claro que se resolvió que la actuación de la Municipalidad de Concón, al emitir el permiso de edificación sin que el proyecto contara con las aprobaciones ambientales necesarias, es ilegal. Tal declaración de ilegalidad fluye de manera prístina en los razonamientos de esta corte, de modo que aquello expuesto en lo resolutivo, en orden a que tanto el permiso como el procedimiento que le dio origen son dejados sin efecto «mientras no se cumpla la evaluación ambiental del proyecto Hotel Punta Piqueros a través de correspondiente estudio de impacto ambiental», solo implicó poner énfasis en cuál era el trámite cuya omisión causa tal ilegalidad. En este sentido, no existe referencia alguna, expresa o tácita, a que la decisión hubiere sido una «suspensión» de los efectos del permiso, puesto que el fallo es claro en orden a que este es dejado sin efecto, esto es, se produce como necesaria consecuencia el volver al estado de cosas anterior a su dictación, como si este nunca se hubiese emitido (rol N° 2.221, 2018, considerando 23°).

En cambio, en otra causa de fecha más reciente, con ocasión de la emisión de un permiso de edificación de dos edificios de 11 pisos cada uno en el sector de la Población Hirmas, comuna de Renca, la Corte Suprema ha determinado que el proyecto no puede ejecutarse mientras no se cuente con una respuesta a la consulta de pertinencia que lo exima de someter las obras al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o, en su caso, con la resolución de calificación ambiental pertinente. No declara en este caso que el permiso de obra sea ilegal por no haberse sometido a calificación ambiental o la correspondiente pertinencia (rol N° 85.952, 2021).

criterio referido a una situación particular, como lo es la de un permiso de colocación de antena, de tal forma que extiende su aplicación a la generalidad de los permisos urbanísticos que emita la unidad de obras municipales (dictamen N° 11.759, 2017).

Finalmente, se concluye que la DDU 443 se ajusta a la normativa y a la jurisprudencia administrativa, tal como se había expresado por la subsecretaría en su informe a la Contraloría General de la República y, por ende, tampoco acoge el requerimiento de reconsiderar la antedicha jurisprudencia administrativa (dictamen N° E126162, 2021).

## 2. Otros dictámenes que se relacionan con la materia

---

### 2.1. El dictamen N° 31.573, de 2000

Con anterioridad, se mencionó este dictamen a propósito de la modificación del artículo 25 bis por la ley N° 20.471, que recogió la interpretación efectuada por ese pronunciamiento en relación con la calificación ambiental de los proyectos inmobiliarios que obtenían un permiso de edificación. En efecto, en el mismo se consigna que el permiso de obra no es ejecución material del proyecto, por tanto, no hay impedimento para que los municipios los otorguen antes de que se sometan a calificación ambiental, pero ello no habilita para dar inicio a la ejecución del proyecto y, de hacerlo, transgrede la normativa ambiental, en especial los artículos 8°, 9° y 40 de la ley N° 19.300 (dictamen N° 31.573, 2000).

En cuanto a la recepción municipal, no corresponde que los municipios procedan a la recepción municipal antes de la calificación ambiental. Esto último, fundado en los artículos 22, inciso final, y 24 de la ley 19.300, pues la resolución de calificación ambiental se comunica a los órganos involucrados y deben actuar en consecuencia (dictamen N° 31.573, 2000).

### 2.2. El dictamen N° 65.848, de 2012

Este pronunciamiento se refiere a las medidas de mitigación que pudieron haberse fijado en la respectiva resolución de calificación ambiental sobre un proyecto energético. Al respecto, determina que, de conformidad con los artículos 144 del decreto con fuerza de ley N° 458 y 1.4.2 del decreto N° 47, no se requiere presentar los certificados de cumplimiento de las medidas contenidas en la resolución de calificación ambiental para efectuar la recepción final de las obras por el director de obras municipales. Ni la ley N° 19.300 lo establece como exigencia, solo es necesaria la resolución de calificación ambiental favorable para la recepción definitiva de las obras (dictamen N° 65.848, 2012).

Tampoco corresponde al director de obras municipales verificar el cumplimiento de tales medidas ni procede que se abstenga de realizar la recepción definitiva (dictamen N° 65.848, 2012).

Señala que la fiscalización de ello le compete a la autoridad ambiental –hoy en día, la Superintendencia del Medio Ambiente–. Y si el director de obras municipales, al momento de la recepción definitiva, conoce de algún incumplimiento de tales medidas, debe remitir los antecedentes a la autoridad ambiental respectiva –la referida superintendencia– (dictamen N° 65.848, 2012).

### 2.3. El dictamen N° 30.408, de 2009

Con ocasión de la solicitud de un particular sobre un pronunciamiento respecto de la circular N° 515, de 2005 –DDU 1.569–, de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se consignó que los artículos 116 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 458 y 5.1.1 y siguientes del decreto N° 47 regulan las facultades de las direcciones de obras municipales para otorgar permisos de construcción y, en su caso, ordenar la paralización de las obras (dictamen N° 30.408, 2009).

Conforme a ello y en la hipótesis en que el permiso de construcción de un proyecto que no cuenta con la resolución de calificación ambiental –que, de acuerdo con el ordenamiento, le resulta exigible y que no autoriza al interesado para comenzar la ejecución de las obras–, concluye que los directores de obras municipales cuentan con la facultad para ordenar, mediante resolución fundada, la correspondiente paralización de las obras, en caso de haberse iniciado su ejecución sin antes haber obtenido la resolución de calificación ambiental (dictamen N° 30.408, 2009).

## Normativa

---

- **Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile, 9 de marzo de 1994. Última modificación 13 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- **Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile, 26 de enero de 2010. Última modificación 13 de agosto de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1976).** *Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. Última modificación 22 de abril de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1992).** *Decreto N° 47, de 1992, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 5 de junio de 1992. Última modificación 14 de septiembre de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201>

## Jurisprudencia

---

### Corte Suprema. Causas roles:

- N° 3.918 (2012) .
- N° 2.221 (2018).
- N° 85.952 (2021).

### Contraloría General de la República. Dictámenes:

- N° 31.573 (2000).
- N° 30.408 (2009).
- N° 31.251 (2010).
- N° 61.536 (2012).
- N° 65.848 (2012).
- N° 78.159 (2015).
- N° 90.563 (2016).
- N° 11.759 (2017).
- N° 23.683 (2017).
- N° E126162 (2021).