



301 DDU 438

CIRCULAR ORD. N° _____

MAT.: Dictamen N° 10.084 de fecha 17 de junio de 2020, de la Contraloría General de la República, Sobre la Posibilidad de Desarrollar en Forma Remota las Etapas de Participación Ciudadana en los Procedimientos de Aprobación y Modificación de Instrumentos de Planificación Territorial, regulados por la LGUC y OGUC.

PLANIFICACIÓN URBANA; FORMULACIÓN O MODIFICACIÓN PLAN REGULADOR COMUNAL; FORMULACIÓN O MODIFICACIÓN PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL.

SANTIAGO, 21 JUL 2020

A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN.

DE : JEFA DE DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO.

1. Conforme a las facultades establecidas en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y la situación de emergencia que afecta al país por el brote de Coronavirus 2019 (COVID-19), se ha estimado necesario emitir la siguiente circular, en atención al reciente dictamen de la Contraloría General de la República (CGR), citado en el antecedente, el que da respuesta a la consulta que esta División formulara respecto de la posibilidad de efectuar, ante la singularizada contingencia, la participación ciudadana relacionada con los procedimientos de elaboración y aprobación de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), y sus modificaciones, a través de medios tecnológicos. Lo anterior, en atención a que las consultas públicas corresponden a un requisito legal de dichos procesos, y por tanto detener innecesariamente aquellos procesos ya iniciados conllevaría altos costos asociados a la inversión pública.
2. Cabe señalar que, atendidas distintas consultas recibidas por esta División, relativas a los procesos de elaboración y aprobación de instrumentos de planificación territorial, vinculados a los procesos de participación ciudadana en tiempos de COVID-19, se estimó pertinente realizar una consulta a Contraloría General de la República, basada en la posibilidad excepcional de realizar actos y procedimientos administrativos de manera remota. En ella, ésta División fundamentó que, en su opinión, ello era factible dada la contingencia, criterio que, una vez analizados todos los antecedentes expuestos, leyes y reglamentos pertinentes, quedó ratificado por Contraloría General de la República en el Dictamen N° 10.084 del 17.06.20.

3. A mayor abundamiento, a continuación, se transcribe la parte concluyente del dictamen, antes citado:

"(...) Precisado lo anterior, es dable puntualizar, en primer término, que la jurisprudencia administrativa de esta Sede de Control contenida, entre otros, en el dictamen N° 3.610, de 2020, ha manifestado que el nombrado brote de COVID-19 representa una situación de caso fortuito que, atendidas las graves consecuencias que su propagación en la población puede generar, habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de los órganos y servicios públicos que conforman la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, con el objeto de resguardar a las personas que en ellos se desempeñan y a la población evitando así la extensión del virus, al tiempo de asegurar la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos, esto es, aquellos cuyas funciones no pueden paralizarse sin grave daño a la comunidad.

*En este contexto, y dada, por una parte, **la importancia de prevenir que los procedimientos de aprobación o modificación de los IPT se paraliquen indefinidamente** ante la imposibilidad de llevar a cabo de manera presencial las referidas audiencias públicas o las mencionadas exposiciones a la comunidad, y por la otra, la necesidad de proteger la salud de los servidores públicos y de la población frente a la pandemia, **resulta procedente que ante la singularizada contingencia, el desarrollo de dichas instancias de participación ciudadana se efectúe a distancia a través de medios tecnológicos.***

*Con todo, y de conformidad con la normativa precedentemente expuesta, es menester hacer presente que **la forma en que se tendrán que realizar las nombradas audiencias públicas y las enunciadas exposiciones durante este período excepcional, en el ámbito comunal, deben ser reguladas, de manera transitoria, por cada municipalidad a través de la correspondiente ordenanza de participación ciudadana.***

*Ello, por cierto, **en la medida de que luego del análisis de la realidad local practicado por el pertinente municipio -el que deberá constar en la parte considerativa del acto que corresponda- concluya que es factible que la comunidad intervenga de modo remoto en el citado procedimiento de aprobación o modificación de los IPT; que esa entidad cuenta tanto con la tecnología necesaria para la cabal ejecución de aquel como con los mecanismos idóneos para su registro electrónico; que se dé debida y oportuna publicidad a su realización -especialmente en los barrios o sectores más afectados- y que quienes manifiesten interés puedan participar, y que se podrá garantizar que la información que se entregará será veraz, completa, clara y accesible** (aplica criterio del dictamen N° 11.000, de 2017, de este origen).*

*Asimismo, **deberá procurarse que se asegure el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en el antedicho proceso.***

*Enseguida, es dable precisar que lo antes expuesto dice relación con la posibilidad de modificar temporalmente la modalidad en que se verificará la participación del caso durante la situación de emergencia, **no encontrándose las corporaciones municipales autorizadas por la preceptiva aplicable para alterar los restantes requisitos contemplados en ella, como acontecería, entre otros, con la difusión del procedimiento, los organismos llamados por la ley a participar en él, la información que se debe proporcionar, el cumplimiento de las etapas del mecanismo de participación, y los plazos mínimos de duración de ellas.***

Lo anterior, habida cuenta de que en el ejercicio de la facultad de las municipalidades para dictar ordenanzas, estas deben sujetarse al marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia, no pudiendo imponer menores o mayores exigencias que las previstas en las leyes y reglamentos

atingentes, pues de no ser así, significaría un actuar contrario al principio de juridicidad (aplica criterio contenido en el dictamen N° 16.506, de 2018, de esta Sede de Control).

Por su parte, **en lo que atañe a las audiencias públicas y la exposición a que se refiere el artículo 28 octies de la LGUC en el marco de la aprobación o modificación de planes reguladores intercomunales**, es menester hacer presente que **la forma en que se podrán desarrollar dichas instancias de participación en el período de contingencia de que se trata, en los términos indicados, deberá ser regulada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo que corresponda a través de un acto dictado al efecto, siguiendo los criterios apuntados precedentemente.**

Finalmente, en lo relativo a los restantes aspectos del correspondiente procedimiento administrativo y a la posibilidad de su realización por medios electrónicos, deberá estarse a lo manifestado en lo pertinente en la jurisprudencia administrativa vigente, especialmente en los dictámenes N°s 3.610 y 6.693, ambos del presente año y de este origen." (Todos los Destacados son Nuestros)

4. Como se observa en la parte final transcrita, el Dictamen N° 10.084, hace referencia a otros pronunciamientos, específicamente a los dictámenes N°s 3.610 y 6.693, ambos del presente año, los que tratan, respectivamente y en lo que interesa, sobre las medidas de gestión que pueden adoptar los Órganos de la Administración del Estado a propósito del brote de COVID-19, y sobre las facultades de los Concejos Municipales y Consejos Regionales para efectuar sesiones remotas, ante la situación de emergencia sanitaria que afecta al país.
5. Por su parte, el Dictamen N° 3.610, de fecha 17.03.2020, indicó que la pandemia que afecta al territorio nacional representa una situación de caso fortuito que habilita a los Órganos de la Administración del Estado a adoptar las medidas que el ordenamiento jurídico les confiere, a fin de resguardar la vida y salud de sus servidores, evitando la exposición innecesaria de estos a un eventual contagio; y asimismo, con el objeto de **resguardar la continuidad del servicio público, y de procurar el bienestar general de la población.**
6. A su vez, mediante el Dictamen N° 6.693, de fecha 23.03.2020, se indicó que los Concejos Municipales y Consejos Regionales se encuentran facultados para efectuar sesiones remotas, ante la situación de emergencia que afecta al país por el brote de COVID-19, precisando que "(...) **no hace aconsejable que las instancias a través de las cuales el concejo desarrolla sus funciones, como son las sesiones de dicho cuerpo colegiado, queden sin realizarse por el impedimento de los ediles de asistir a causa de la pandemia que nos afecta, por cuanto ello impactaría en el correcto y oportuno cumplimiento de las funciones municipales**". (El Destacado es Nuestro).

Agrega este último dictamen que, "...no se advierte impedimento en que ante la situación de emergencia que afecta al país por el brote del coronavirus 2019, los concejos municipales adopten la decisión de efectuar sus sesiones a través de modalidades de trabajo remoto o a distancia, considerando la relevancia de que ese órgano pluripersonal se reúna regularmente, para poder cumplir con el imperativo de satisfacer las necesidades públicas **en forma continua y permanente**." (El Destacado es Nuestro). Asimismo, señala que el criterio antes expuesto es aplicable también a los Consejos Regionales y que, en ambos casos, dicha modalidad de trabajo de excepción requiere de un acuerdo por la mayoría absoluta de los concejales o consejeros, según sea el caso.

7. Cabe destacar que el Dictamen N° 3.610 hace referencia a la Ley N° 21.180, sobre Transformación Digital del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 11.11.2019, que -entre otros- modifica el artículo 5° de la Ley 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado-, señalando que, "(...) frente a la contingencia que enfrenta al país, **resulta procedente la adopción de medidas administrativas para permitir el desarrollo de procedimientos administrativos y la atención de usuarios por medios electrónicos, sin necesidad de esperar la entrada en vigencia del referido cuerpo legal.**" (El Destacado es Nuestro)

Del mismo modo, señala que el Jefe de Servicio se encuentra facultado para **suspender los plazos en los procedimientos administrativos, o bien, para extender su duración**, sobre la base de la situación de caso fortuito que se viene produciendo, criterio que, en nuestra opinión, sería aplicable a los actos, procesos y procedimientos referidos a la elaboración o modificación de los IPT, establecidos en la LGUC y su Ordenanza General.

En este orden de ideas, y para efectos de lo dispuesto en el Dictamen N°10.084/2020, cuando se trate de procesos de planificación urbana de nivel comunal, cada municipalidad, a través de la correspondiente ordenanza de participación ciudadana deberá regular la forma en que se tendrán que realizar las audiencias públicas y las exposiciones a la comunidad.

En este sentido, cabe recordar que conforme al artículo 12 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los municipios cuentan con facultad para dictar ordenanzas que fijen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, en el ámbito local, en materias que se encuentran en la esfera de sus atribuciones; para ello deben sujetarse estrictamente al marco fijado por el ordenamiento jurídico. Así también, el artículo 93 de la misma ley orgánica señala que cada municipalidad deberá establecer, en una ordenanza, las modalidades de participación ciudadana local, teniendo en cuenta la realidad comunal.

Para estos efectos, esta División considera que le corresponde al Alcalde de cada municipio, por ser en quien reside la titularidad de las actuaciones que se ejerzan respecto de la planificación urbana de su comuna, y por tanto del plan regulador comunal, según lo señalado tanto en la LGUC, como la OGUC, las que se refieren a su rol en los procedimientos de tramitación y aprobación de IPT (artículos 28 octies y 43° de la LGUC y artículo 2.1.11. de la OGUC), determinar las modificaciones que deban realizarse a la ordenanza municipal de participación, con el objeto de permitir la participación ciudadana requerida para realizar dichos procedimientos de forma remota, dando cumplimiento a las condiciones señaladas por Contraloría General de la República.

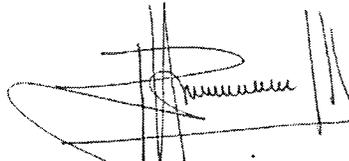
En el caso de los planes reguladores intercomunales y metropolitanos, tal como expresamente señala el citado Dictamen N° 10.084/2020, será el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectivo quien deberá establecer, en lo que concierne a las audiencias públicas y la exposición -a que se refiere el artículo 28 octies de la LGUC en el marco de la aprobación o modificación de planes reguladores intercomunales- la forma en que se podrán desarrollar dichas instancias de participación durante el período de contingencia, en los términos señalados en el mismo dictamen.

8. Considerando que, en el caso de implementarse modalidades de participación a distancia a través de medios tecnológicos, debe darse especial cumplimiento a los requisitos señalados por la CGR en su dictamen, los que son obligatorios para toda la administración pública, se sugiere, adicionalmente, tener presente al menos los siguientes criterios:
- Resguardo de la salud de los funcionarios y de la ciudadanía.
 - Continuidad y permanencia de la función pública.
 - Transparencia, publicidad y masividad en la difusión y ejecución de actividades.
 - Representatividad en la interlocución y deliberación ciudadana, de la totalidad de los vecinos afectados y demás interesados, de los territorios o porciones de ellos, que forman parte de la formulación o modificación de un IPT.
 - Consideración de plazos adecuados que aseguren una interlocución y deliberación efectiva y oportuna.
 - Registro acucioso de las acciones realizadas con modalidades de participación ciudadana digital.
9. Por último, cabe subrayar que, como parte de los antecedentes administrativos que conformen el expediente de la elaboración del respectivo IPT, deberá darse cuenta de las medidas excepcionales adoptadas por el Órgano respectivo.

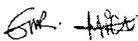
Para la ejecución de cada acto administrativo se deberá verificar previamente que se encuentre vigente la situación de emergencia que afecta al país por el brote de Coronavirus, ya que este representa una situación de caso fortuito, conforme a lo señalado por el órgano contralor, que da sustento a la adopción de medidas excepcionales.

En consecuencia, cuando se dé término a esta situación excepcional, deberá continuarse con los procesos y procedimientos regulares de consulta pública y participación ciudadana establecidos en la LGUC y OGUC.

Saluda atentamente a Usted,



PAZ SERRA FREIRE
Jefa División de Desarrollo Urbano



GMR/MICH/SLB / PCC

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, todas las Regiones.
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. Sres. 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.
20. Sr. Secretario Ejecutivo Consejo de Monumentos Nacionales.
21. Biblioteca MINVU.
22. Mapoteca D.D.U.
23. OIRS
24. Jefe SIAC
25. Archivo D.D.U.
26. Oficina de Partes D.D.U.
27. Oficina de Partes MINVU Ley 20.285 artículo 7 letra g.