

DDU 274

CIRCULAR ORD. N° 0519 /

MAT.: Modifica Circular Ord. N° 0397, DDU 254, en cumplimiento de los dictámenes de Contraloría General de la República N° 54.027 de 2013 y N° 68.987 de 2014.

**LEY 20.599 ARTÍCULO 4° TRANSITORIO;
NORMAS ESPECIALES SOBRE TORRES SOPORTE
DE ANTENAS Y SISTEMAS RADIANTES DE
TRANSMISIÓN DE TELECOMUNICACIONES**

SANTIAGO, 06 OCT. 2014

A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN

DE : JEFE DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO

1. En atención a lo instruido por la Contraloría General de la República en sus dictámenes N° 54.027 de 23 de agosto de 2013 y N° 68.987 de 5 de septiembre de 2014, se emite la presente Circular, con el objeto de adecuar el contenido de la Circular Ord. N° 0397, de 3 de octubre de 2012, DDU 254, a lo consignado en los referidos dictámenes, en lo que respecta al alcance de la expresión "valor de reemplazo de la torre" contenida en el artículo 4° transitorio de la Ley N° 20.599.
2. Al respecto, en esta materia la Circular DDU 254 establece lo siguiente:

Si bien el tenor literal del artículo 4° transitorio podría eventualmente llevar a concluir que el referido valor de reemplazo se extendería únicamente a la torre y no al valor de sustitución de todo el proyecto, cabe señalar que eso se contradice directamente con el concepto mismo de la acción de "reemplazar", ya que dicha acción debe entenderse, en conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, como el "sustituir algo por otra cosa, poner en su lugar otra que haga sus veces".

En esa línea, el valor de reemplazo de lo existente -torre soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones actualmente en operación- no debe limitarse únicamente a sus elementos soportantes o estructurales, ya que de ser así, no se estaría sustituyendo "por otra que haga sus veces". En definitiva, para que el valor de reemplazo o sustitución de una instalación actualmente existente y en operación sea equivalente, necesariamente debe incorporarse todo aquello que le hace ser tal, es decir, no solo los elementos soportantes o estructurales, sino otros elementos técnicos como son los de transmisión y recepción, bienes físicos e instalaciones, entre otros.

A mayor abundamiento, atendida la divergencia de interpretaciones sobre el alcance que debe darse a la expresión "valor de reemplazo de la torre", resulta conveniente efectuar un análisis de la correcta interpretación que debe darse a este precepto, según las reglas de hermenéutica legal contempladas en el Código Civil, que permiten desatender el tenor literal de la norma, cuando éste no es claro, a pretexto

de consultar su espíritu. Así, del espíritu de la norma y de la historia de su establecimiento fluye con claridad que la interpretación correcta es la de entender que el "valor de reemplazo de la torre", está referido al valor de sustitución de todo el "proyecto" actualmente en operación. En esa línea, cuando los parlamentarios aprobaron la incorporación de las alternativas para el cumplimiento del régimen transitorio, lo hicieron relacionando directamente las obras de mejoramiento al procedimiento establecido en el régimen general, esto es, al procedimiento regulado en la letra f) del artículo 116 bis F, el que por remisión a la letra c) del mismo artículo, toma como referencia el presupuesto total del proyecto -y no solo de la torre- para efectos de calcular las obras de mejoramiento.

Asimismo, de dicho análisis se desprende que la intención del legislador fue, precisamente, que las obligaciones alternativas del artículo 4º transitorio no fuesen menos gravosas que la obligación principal de colocalización, ya que de lo contrario -por ejemplo, considerando el valor de reemplazo solo respecto de la torre como estructura soportante- se incentivaría el cumplimiento de aquéllas en desmedro de ésta, lo que atentaría contra el propósito de propender a la colocalización de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones. En esa línea, al entender el valor nuevo de reemplazo como los costos necesarios para su emplazamiento, no debe reducirse únicamente al emplazamiento físico de la torre, sino también a su emplazamiento en términos funcionales, es decir, a su aptitud o adecuación a un determinado fin respecto del lugar que ocupa. En otras palabras, a la disposición de dicha torre para la prestación del servicio de telecomunicaciones.

- 3.** La referida Circular fue impugnada ante la Contraloría General de la República por ATC Sitios de Chile S.A., pronunciándose la Sede de Control mediante dictamen N° 54.027 de 23 de agosto de 2013, en los siguientes términos, que se extractan:

Puntualizado lo anterior, es importante destacar que el artículo 116 bis E, inciso segundo, de la LGUC -agregado a dicha preceptiva por el artículo 1º, letra b), de la singularizada ley N° 20.599-, prevé que "se entenderá que las torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones corresponden al conjunto específico de elementos soportantes de una antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones. Por su parte, la antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones corresponde a aquel dispositivo a que se refiere el artículo 19 bis de la Ley General de Telecomunicaciones", el que, a su vez, precisa, en su inciso final, que "se entenderá por antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones a aquel dispositivo diseñado para emitir ondas radioeléctricas que puede estar constituido por uno o varios elementos radiadores y elementos anexos así definido en un reglamento que dictará el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de acuerdo a la tecnología, naturaleza y uso de la misma".

En igual sentido, el reglamento aludido en el párrafo precedente -aprobado por el decreto N° 22, de 2013, de la última Secretaría de Estado citada-, preceptúa en su artículo 2º, letra b), que para efectos de lo estatuido en el artículo 19 bis de la Ley General de Telecomunicaciones, se entenderá por "Antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones: Aquel dispositivo diseñado para emitir ondas radioeléctricas, que puede estar constituido por uno o varios elementos radiadores y elementos anexos, y utilizados para la operación de las radiocomunicaciones a que se refiere el Capítulo I, Artículo 1, Sección I, numeral 1.5, del Plan General de Uso del Espectro Radioeléctrico".

De las disposiciones antes transcritas fluye, entonces, que la normativa que regula la materia ha distinguido expresamente entre la "torre" y "la antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones".

Por último, ha de tenerse en consideración que el inciso séptimo del artículo 19 bis de la mencionada ley N° 18.168, incorporado por la ley N° 20.643, define el valor nuevo de reemplazo de una torre como "el costo de renovar todas las obras, instalaciones y bienes físicos necesarios para su emplazamiento, y a su vez otros, tales como los intereses intercalarios, las rentas de arrendamiento y otras semejantes, las compensaciones o indemnizaciones, los derechos o los pagos asociados a eventuales servidumbres, todo ello calculado según la tasa de descuento correspondiente".

Ahora bien, en el contexto reseñado, y frente a la problemática planteada, esta Sede de Control no advierte herramientas de interpretación normativa que permitan incluir en la expresión "valor de reemplazo de la torre" componentes ajenos al conjunto específico de elementos soportantes antes indicados que constituyen la "torre", como lo son las antenas y los sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones.

Lo señalado en los párrafos que anteceden, y contrariamente a lo que parece entender la entidad recurrida, resulta consistente, además, con lo prescrito en el artículo 116 bis F, inciso sexto, letra f), de la LGUC -incorporado por el artículo 1°, letra b), de la ley N° 20.599-, en cuanto exige acompañar a la solicitud de permiso de instalación de torres que ahí se previene, una propuesta escrita de obra u obras de mejoramiento del espacio público "por un monto equivalente al treinta por ciento del costo total de la torre soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones, tomando como referencia el presupuesto a que se refiere la letra c) de este artículo". Ello, toda vez que, por una parte, dicha letra f) considera expresamente el "costo total de la torre" y, por la otra, la remisión que efectúa al presupuesto de la letra c) es, como indica, a título referencial.

4. El referido dictamen fue objeto de una solicitud de reconsideración por parte de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, mediante Ord. N° 0225 de 16 de abril de 2014, documento que, luego de un acabado análisis sobre la materia, contiene las siguientes conclusiones:

Según lo señalado en el Dictamen CGR N°054027 de fecha 23 de agosto de 2013, no existirían herramientas de interpretación normativa que permitan incluir en la expresión "valor de reemplazo de la torre" componentes ajenos al conjunto específico de elementos soportantes que constituyen la "torre", como lo son las antenas y los sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones. En ese sentido, se debiera estar al tenor literal de la expresión en cuestión, lo cual equivaldría decir que el monto de las obras de mejoramiento debe ser calculado sobre el valor de la estructura soportante.

Con todo, en opinión de esta Subsecretaría, dicha conclusión perdería de vista ciertas consideraciones fundamentales, razón por la cual solicita la reconsideración del dictamen referido, en los siguientes términos:

1. *En primer lugar, se solicita en forma especial reconsiderar el dictamen en relación a lo señalado acerca del literal f) del artículo 116 bis F de la LGUC, toda vez que dicha resolución, yendo más allá de lo solicitado en la presentación que le da origen, dispone que la indicación efectuada por dicho literal al presupuesto de la letra c) es meramente referencial, lo cual no sería tal. Por el contrario, la consideración del presupuesto contenido en la letra c) del artículo aludido, que se refiere al costo total de las obras, **es obligatoria** para el cálculo de las obras de mejoramiento del espacio público que deben proponer las concesionarias en virtud de la exigencia efectuada en el literal f)*

del artículo 116 bis F de la LGUC, toda vez que dichas obras de mejoramiento constituyen compensaciones en favor de la comunidad y, de conformidad con la historia fidedigna del establecimiento de la Ley 20.599, estas últimas deben calcularse en base a información completa, lo cual entre otras cosas considera el costo total del proyecto que se encuentra contenido en el presupuesto al que se refiere la letra c) del artículo 116 bis F de la LGUC. Además, no sería razonable pensar que la referencia efectuada en la letra f) del artículo 116 bis F, al presupuesto señalado en la letra c) del mismo artículo, es de carácter meramente referencial, puesto que, de ser así, las concesionarias podrían tomar o no en cuenta el presupuesto del costo total de las obras indicado en la letra c) y, en caso de no hacerlo, quedaría a su arbitrio la determinación de la base para el cálculo del porcentaje al que debe equivaler el monto de las obras, lo cual, equivaldría decir que las concesionarias pueden establecer discrecionalmente el monto de las obras de mejoramiento del espacio público, a su sola conveniencia.

2. *En segundo lugar, se solicita a usted reconsiderar el dictamen en lo que respecta al alcance de la expresión "valor de reemplazo de la torre", indicando que éste corresponde al costo total de la instalación integral.*

Al respecto, el hecho de que el monto de las obras de mejoramiento deba calcularse sobre el valor de reemplazo de la torre, comprendido en términos literales, genera contradicciones respecto de lo señalado en otras disposiciones contenidas en la misma Ley 20.599, que, igualmente, se refieren a las compensaciones que pueden efectuarse en el contexto de la Ley de antenas.

En ese orden de ideas, en opinión de esta Subsecretaría no es posible efectuar una interpretación literal del concepto en cuestión, siendo necesario determinar su alcance recurriendo al espíritu de la norma que lo contiene. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Civil.

En ese sentido, es posible señalar que, según fluye de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley 20.599 y de la regulación del procedimiento general en la materia, consagrado en el artículo 116 bis F de la LGUC, la intención del legislador al establecer el artículo 4º transitorio no fue disponer que el monto de las obras de mejoramiento fuera equivalente a un porcentaje del valor de la torre considerada como estructura soportante, sino que, por el contrario, que dicho monto equivaliera a un porcentaje del costo total de las instalaciones globalmente consideradas:

- a) *Al respecto, según fue indicado, de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley 20.599 fluye que, durante la discusión de la letra c) del mismo, se estableció que las compensaciones en materia de Ley de antenas deben efectuarse en base a información completa, lo cual considera el costo total de las instalaciones integrales. En ese orden de cosas, teniéndose en cuenta que las obras de mejoramiento del espacio público contempladas en el régimen transitorio no son más que compensaciones en favor de la comunidad, no cabe sino concluir que a éstas se les debe aplicar las mismas reglas que al resto de las compensaciones y, en ese sentido, su valor debe ser calculado sobre el costo total de las instalaciones consideradas en forma integral.*
- b) *Como consta en la redacción inicial del inciso 3º del artículo 4º transitorio en comento, este último consagraba que las obras de mejoramiento debían ser realizadas conforme al procedimiento general*

establecido en el artículo 116 bis F, letra f), de la LGUC, el cual, según fue señalado, establece que el monto de las obras de mejoramiento debe equivaler al treinta por ciento del costo total de las obras del proyecto.

Luègo, si se considera que la modificación de la redacción del artículo 4º transitorio de la Ley 20.599 tuvo por objeto, entre otras cosas, aumentar el porcentaje que las obras de mejoramiento contempladas en el régimen transitorio tenían en virtud de la referencia efectuada al literal f) del artículo 116 bis F (30% del costo total del proyecto) y gravar la alternativa de minimización del impacto urbanístico, precisamente, para que las obligaciones alternativas que consideran la realización de estos trabajos, no fuesen menos gravosas que la obligación principal de colocalización, no cabe sino concluir que los nuevos porcentajes indicados en el enunciado actual del artículo transitorio también están referidos al costo del proyecto, globalmente considerado, y no solo de la torre como estructura soportante, según es indicado en su dictamen.

Lo anterior, ya que de lo contrario se incentiva el cumplimiento de las obligaciones alternativas en desmedro de obligación principal de colocalización, pues la estructura soportante, en sí, representa un porcentaje menor en el costo total del proyecto, siendo las antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones los componentes de mayor valor. Luego, si solo se considera el valor de la estructura, el monto para las obras de mejoramiento en el espacio público es considerablemente bajo.

- c) Atendido el hecho de que las obras de mejoramiento consagradas en el régimen general del artículo 116 bis F de la LGUC, tienen exactamente la misma finalidad que aquéllas consagradas en el artículo 4º transitorio de la Ley 20.599, esto es, compensar a la comunidad por el impacto en el entorno generado por las torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones, en opinión de esta Subsecretaría no existiría justificación alguna para entender que en uno de los regímenes el monto de dichas obras debe ser calculado sobre el costo total de las instalaciones integrales y en otro sobre el costo de la estructura soportante, más aún si se considera que, según fue indicado, las obras de mejoramiento pretenden ser más gravosas que la obligación principal de colocalizarse, esto con el fin de incentivar esta última obligación principal, objetivo que se vulnera si el monto de las obras de mejoramiento del espacio público se calcula solamente sobre el valor de la estructura soportante.

5. La solicitud de reconsideración fue resuelta mediante dictamen N° 68.987 de 5 de septiembre de 2014, en los siguientes términos, que se extractan:

En esta oportunidad, las reparticiones ocurrentes señalan, en análogos términos y en síntesis, que en atención a las reglas de hermenéutica del Código Civil y a la historia fidedigna del establecimiento del precitado texto legal, es posible colegir que se encuentran comprendidas dentro del "valor de reemplazo de la torre" la totalidad de las obras, instalaciones y bienes físicos necesarios para su adecuado funcionamiento, incluidas las antenas y sistemas radiantes, toda vez que sostener lo contrario atentaría contra la finalidad prevista por el legislador, en orden a propender a la colocalización de las torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones a que dicho precepto se refiere.

Por su parte, don Cristián Casanova Domínguez, en representación de ATC Sitips de Chile S.A., solicita, por los fundamentos que consigna, que no se dé lugar a la reconsideración recabada.

Requerido su parecer, la Subsecretaría de Telecomunicaciones expresa, en lo sustancial, que comparte el criterio sustentado por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en su presentación, de modo que, en su concepto, procede que este Órgano de Fiscalización acceda a lo peticionado.

Sobre el particular, cumple esta Entidad de Control con apuntar que del examen de los antecedentes aparece que los planteamientos formulados por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo no constituyen sino una reiteración de aquellos efectuados con anterioridad por dicha repartición en su informe evacuado con ocasión de la reclamación que dio origen al dictamen impugnado, los que fueron debidamente considerados en esa oportunidad.

En ese contexto, teniendo presente, tal como se indica en el singularizado pronunciamiento, que la normativa que regula la materia ha distinguido expresamente entre la "torre" y "la antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones", lo que refleja el claro sentido de las disposiciones involucradas, y habida cuenta de que tampoco se han aportado elementos de juicio que no hubieren sido previamente analizados, y cuya ponderación permita variar lo concluido, corresponde ratificar en todas sus partes el dictamen de que se trata.

En consecuencia, procede que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ajuste su actuación conforme a lo instruido en ese oficio, informando de ello a esta Sede de Control dentro del plazo de 15 días desde la recepción de este documento.

Finalmente, y en lo que atañe a lo prescrito en el artículo 116 bis F, inciso sexto, letra f), de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -incorporado por el artículo 1º, letra b), de la ley Nº 20.599-, en cuanto exige acompañar a la solicitud de permiso de instalación de torres que ahí se previene, una propuesta escrita de obra u obras de mejoramiento del espacio público "por un monto equivalente al treinta por ciento del costo total de la torre soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones, tomando como referencia el presupuesto a que alude la letra c) de este artículo", se ha estimado pertinente precisar, por un lado, que a diferencia de lo que parecen entender las reparticiones ocurrentes, la remisión que dicho precepto efectúa al mencionado presupuesto, atendido su tenor, debe entenderse realizada exclusivamente en relación con el ítem atinente a la torre -y no respecto de elementos diversos de ésta-, y, por otro, que tal valor debe, necesariamente, ser considerado por el peticionario en su propuesta.

6. Atendido que los pronunciamientos emitidos por Contraloría General de la República son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización, esta División cumple con la instrucción de adecuar el contenido de la Circular Ord. Nº 0397, de 3 de octubre de 2012, DDU 254, a lo consignado en los referidos dictámenes.

En consecuencia, se deja sin efecto lo establecido en la letra a) del apartado B del número 2 de la referida Circular, precisando que para los efectos de determinar el "valor de reemplazo de la torre" a que se refiere el artículo 4º transitorio de la Ley Nº 20.599, debe estarse al concepto de "torre soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones", contenido en el inciso segundo del

artículo 116 bis E de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, esto es, el "conjunto específico de elementos soportantes de una antena y sistema radiante de transmisión de telecomunicaciones".

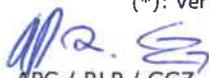
Saluda atentamente a Usted,


PABLO CONTRUCCI LIRA
 Jefe División de Desarrollo Urbano

Circulares vigentes de esta serie

7	9(*)	22	23(*)	32	33	35	54	57	59
61	72(*)	75	76	77	78	82	84	87	91
95(*)	96	105	107	109	110	112	114	115	116
117	118	123	124	126	127	129	130	132	133
135	137	138	143	144	147	148	149	155	156
157	158	160	161	163	164	165	166	168	169
170	171	172	174	175	176	178(*)	179	180	181(*)
182	184	185	188	189	191	192	194	195	197
198	199	201	202	203	204	205	207	208	210
212	215	216	217	218	219	220	221	222	223
224	225	226	227	229	230	231	232	234	235
236	237	238	239	240	241	242	244	245	246
247	248	249	250	252	253	254	255	256	257
259	260	261	262	263	265	266	267	268	269
270	271	272	273						

(*): Ver Circular **DDU 160** y Circular **DDU 220**.


 APC / RLP / GGZ

DISTRIBUCIÓN:

1. Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo.
2. Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.
3. Sr. Contralor General de la República.
4. Sr. Subsecretario de Telecomunicaciones.
5. Sres. Biblioteca del Congreso Nacional.
6. Sres. Intendentes Regionales I a XII, XIV, XV y Región Metropolitana.
7. Sres. Jefes de División MINVU.
8. Contraloría Interna MINVU.
9. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales MINVU.
10. Sres. Directores Regionales SERVIU.
11. Sres. Directores de Obras Municipales (a/c SEREMI MINVU).
12. Sres. Asesores Urbanistas (a/c SEREMI MINVU).
13. Sres. Secretarios Comunales de Planificación y Coordinación (a/c SEREMI MINVU).
14. Sres. Depto. de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (GORE Metropolitano).
15. Sres. Jefes Depto. D.D.U.
16. Sres. Jefes Depto. D. U. e I. SEREMI Regionales.
17. Cámara Chilena de la Construcción.
18. Instituto de la Construcción.
19. Colegio de Arquitectos de Chile.
20. Asociación Chilena de Municipalidades.
21. Biblioteca MINVU.
22. Mapoteca D.D.U.
23. Oficina de Partes D.D.U.
24. Oficina de Partes MINVU; Ley 20.285, artículo 7, letra g.