



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

**DERECHO URBANÍSTICO Y PLANIFICACIÓN URBANA:
HISTORIA, ANÁLISIS Y PROYECCIONES**

Memoria de título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

**AUTOR:
MARIO IGNACIO CABELLO SALAZAR**

**PROFESOR GUÍA:
JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD**

Santiago, Chile
2015

A mi madre, gracias por todo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1 GENERALIDADES.....	11
1.1. Derecho urbanístico	12
1.2. Evolución histórica del derecho urbanístico.....	20
1.2.1. Evolución del derecho urbanístico en Chile	29
1.3. Conclusiones preliminares	57
CAPÍTULO 2: LA PLANIFICACIÓN URBANA.....	62
2.1. ¿Qué es la planificación urbana? Concepto, contenido y finalidad.....	63
2.2. Planificación urbana en Chile	71
2.3. Instrumentos de planificación territorial: individualización, elaboración y tramitación	83
2.3.1. Planos Seccionales.....	86
2.3.2. Límite urbano.....	87
2.3.3. Plan Regional de Desarrollo Urbano.....	89
2.3.4. Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano	91
2.3.5. Plan Regulador Comunal	100
CAPÍTULO 3 PANORAMA Y DESAFÍOS	111
3.1. Uso de suelo y cambio de uso de suelo	115
3.1.1. Extensión urbana; problemas del cambio de uso del suelo rural a urbano....	118
3.2. Participación ciudadana en los instrumentos de planificación urbana.....	126
3.2.1. Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile.....	129
3.2.2. Participación ciudadana y planificación urbana.....	136
3.2.3. Perspectiva y conclusiones preliminares en torno a la participación ciudadana.....	141
3.3. Política Nacional de Desarrollo Urbano	143
3.3.1. Metas y objetivos de la nueva PNDU	150
3.3.2. Principios rectores y ámbitos temáticos de la Nueva PNDU	152
3.3.3. Planificación Urbana en la PNDU: Institucionalidad y Gobernanza	153
3.4. Perspectivas y conclusiones	161
CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFÍA.....	176
ANEXOS	181

"La ciudad es parte de un conjunto económico, social y político. Por ello, aparece inmediatamente vinculada a la complejidad de las actividades psicológicas y biológicas del individuo y de la comunidad".

LE CORBUSIER. Congreso de Atenas, 1933.

RESUMEN

La presente memoria realiza un análisis completo de la planificación urbana y el derecho urbanístico, sus relaciones, situación actual y proyecciones, tema que resulta de la más alta relevancia dada la relevancia que la materia tiene en el desarrollo de las ciudades y la influencia que sobre la vida diaria de las personas tienen todas las decisiones en torno a la planificación urbana. Con este objetivo es que se realiza en primer lugar la conceptualización del Derecho Urbanístico y una revisión de la evolución histórica que ha tenido, tanto a nivel general, como Nacional. En segundo lugar se realiza el mismo esfuerzo con la planificación urbana para poder generar el contexto que permita el desarrollo de la memoria.

Una vez establecido el marco general, se procede al análisis de la Planificación Urbana a nivel nacional conceptualizando en que consiste la misma en Chile y como es que se desarrolla, luego se procede a realizar un desglose de los distintos instrumentos de planificación territorial existentes señalando sus formas de tramitación, áreas de influencia, finalidad, elementos y naturaleza de las materias normadas.

Finalmente, y luego de realizar el análisis completo de la materia a nivel nacional y detectar las diversas problemáticas y desafíos que presenta la situación actual de la planificación urbana en Chile, se realizan propuestas tendientes a fortalecer la misma, buscando evitar la actual segregación, desigualdad y estigmatización que genera el actual sistema de planificación territorial.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los centros poblados ha experimentado variaciones de distinta envergadura desde su comienzo, es decir, desde los primeros asentamientos humanos hasta la actualidad.

El surgimiento de las ciudades propiamente tales trajeron aparejada consigo la necesidad de normar su desarrollo, su organización y la planificación de las mismas. Sumado a lo anterior, en la actualidad, la población radicada en estos espacios ha crecido de forma exponencial, lo cual genera diversos desafíos para los encargados de la planificación del territorio.

Preguntas tales como: de qué forma se regulará el desarrollo de las ciudades, cuáles serán los instrumentos que se implementen para ordenar la ciudad, quiénes serán los encargados de administrar y conceder los permisos para edificar, cuál es el grado de participación que le cabe a los habitantes de dichas zonas en la planificación de los espacios en que conviven día a día, qué zonas no podrán ser urbanizadas y que se podrá construir (o no construir) dentro del territorio, dónde acaba el límite de las urbanizaciones y cuál es el espacio que le queda a las zonas agrarias, etc., son recurrentes y se requiere una respuesta a ellas, armónica, que permita un desarrollo sustentable de la ciudad y que vele por la protección de los derechos de sus habitantes.

A éstas y a muchas otras inquietudes, es que el derecho urbanístico, y en particular la planificación urbana, les ha intentado dar solución. Así, cuando nos referimos al derecho urbanístico se nos remite a una serie de normas diseminadas en el ordenamiento jurídico nacional, las que han ido evolucionando en conjunto al desarrollo de las urbes y adaptándose a la realidad en la que les toca intervenir, por lo que es esencialmente constituye un normativa dinámico, influido tanto por los cambios en las ciudades como los de la sociedad misma.

Al mismo tiempo su evolución se encuentra ligada a la de la planificación urbana, revisar la historia de ambos nos permite generar un contexto a todas luces necesario si queremos saber en qué estado se encuentra su desarrollo en nuestro país, cuáles son los desafíos actuales en la materia y hacia dónde debe apuntar la planificación urbana.

Este desarrollo constante y dinámico, tanto del derecho urbanístico como de la planificación urbana, se ha visto reflejado en el ordenamiento jurídico que en la materia rige en nuestro país, contamos con instrumentos de planificación urbana correspondientes con la división política administrativa de Chile, existen así Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Metropolitanos o Intercomunales y Planes Reguladores Comunes, cada uno de estos instrumentos tiene características y ámbitos de aplicación propios y principios que los rigen.

La fuerza normativa y la aplicación de los mismos también es diversa, contando con gran aplicación los planes comunales, lo anterior es evidente si se considera que

corresponden al espacio normado más pequeño y por ende de más fácil organización, y con una menor aplicación los Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

La presente memoria se elabora a partir del análisis del derecho urbanístico mediante una revisión general, referido a su conceptualización y a la evolución histórica del mismo.

Lo anterior, es relevante dado que ubicarnos en el punto inicial de la materia, resulta fundamental si queremos entender el resultado al que se ha llegado con el paso del tiempo, los procesos por los que pasó el ordenamiento urbanístico tanto en la historia general como en la historia de nuestro país, y servirá para saber cuáles son los antecedentes de la actual legislación sobre la materia y poder entender mejor de esta forma, el camino y los derroteros que creemos que debe seguir el derecho urbanístico para constituirse en una herramienta útil para la sociedad y el desarrollo de ésta.

A continuación, se realiza un análisis referido a la planificación urbana. Es importante establecer que se eligió esta herramienta dentro del derecho urbanístico, porque consideramos que es uno de los aspectos más relevantes y que mayor influencia tiene en el diario vivir de las personas.

El ordenamiento del territorio es la principal función que le toca ejercer a la planificación, y en nuestro país se encuentra regulado expresamente por dos normas la Ley General de Urbanismo y Construcción, en adelante e indistintamente, Ley General, y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, en adelante e indistintamente

Ordenanza General, en los cuales se reconocen niveles de planificación asociados a espacios geográficos y a la división administrativa y política de nuestro país, los cuales contarán con instrumentos de planificación territorial propios.

En qué consisten estos instrumentos, cómo se elaboran o modifican, cómo se aprueban, qué es lo que regulan, si existe o no una prevalencia entre los diversos instrumentos, qué se podría modificar y qué conservar en la legislación vigente, son todas preguntas a las que intentamos dar respuesta en la parte final de este trabajo.

Asimismo, se relevan ciertos aspectos que resultan importantes al realizar el estudio y desarrollo del presente trabajo, en particular, se eligieron dos por su preponderancia actual, a saber, la participación ciudadana y la modificación del uso del suelo, los que, sin duda, han despertado en la comunidad el interés por la materia. Por un lado, en relación a la participación ciudadana, se ha levantado voces que buscan mejorar las formas de participación, y en particular se ha exigido participar de forma directa en la planificación territorial, y por otro lado, respecto a los cambios de uso de suelo, se han informado casos en donde se han utilizado, aprovechándose para beneficios particulares generando de paso el rechazo de la comunidad toda.

Finalmente se realiza un análisis de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ésta es una política de muy reciente creación, por lo cual sus disposiciones no han sido incorporadas aún al ordenamiento jurídico, sin embargo su análisis es fundamental si se quiere entender hacia donde irá el desarrollo de la materia y poder

establecer lineamientos a futuro que vengan en revestir solución a los problemas o dificultades que presenta actualmente la planificación territorial.

CAPÍTULO 1 GENERALIDADES

El concepto de derecho urbanístico no es de uso común, no tiene la misma difusión o cobertura que alcanza el Derecho Civil o el Derecho Penal, sin embargo sus instituciones y su evolución dan cuenta de un derecho dinámico y de constante evolución, que desde su surgimiento ha resultado ser una herramienta muy útil tanto por su aporte al ordenamiento territorial así como para facilitar y normar algunos aspectos de la convivencia de los ciudadanos en sociedad.

Así, su importancia es creciente en todo el mundo y este hecho es claramente notorio en nuestro ordenamiento jurídico. Factores como el sistema económico, la escasez del recurso suelo, que contrasta con su disponibilidad, y el interés por la propiedad urbana son sólo algunos de los aspectos que inciden directamente en incrementar la relevancia que la regulación del territorio reviste.

Al referirnos al derecho urbanístico como concepto, solo podemos inferir una relación entre regulación y urbanismo, pero ¿En qué consiste el derecho urbanístico? ¿Se trata de una rama independiente tal cual o es el resultado de una serie de normas dispersas? ¿En dónde se encuentran los orígenes y cuál es la importancia del derecho urbanístico en la sociedad actual? Revisar su historia, tanto de la legislación nacional como internacional, servirá para contextualizar el desarrollo que el Derecho Urbanístico tiene en Chile.

Sin pretender agotar la discusión respecto de la materia, el objetivo de este primer capítulo es dejar establecidas las bases generales que sirven como fundamento al desarrollo del presente trabajo; para esto realizaremos un análisis histórico de la evolución y conceptualización del derecho urbanístico como rama del derecho tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en los orígenes históricos de las instituciones relacionadas. A continuación se analizará la evolución que el derecho urbanístico ha tenido en nuestro país, de esta forma pretendemos que este análisis sirva para establecer una base o contexto que facilite entender y comprender tanto al derecho urbanístico propiamente tal como la planificación urbana en su calidad de herramienta o parte fundamental de la regulación general.

1.1. Derecho urbanístico

Parece correcto partir con conceptualizar al derecho urbanístico. Al respecto diversos autores han planteado definiciones del concepto, pudiendo encontrar, tanto en la doctrina nacional como internacional (americana y europea) variados ejemplos.

Si bien todas estas definiciones tienen sus matices y características propias, parecen coincidir en ciertos aspectos que nos pueden conducir a una conceptualización más o menos aceptable de lo que se entiende por derecho urbanístico.

Conforme a lo anterior, y por la mencionada diversidad de definiciones existentes, procederemos en primer lugar a realizar una recopilación de definiciones,

las que se analizarán caso a caso para demostrar las similitudes existentes entre ellas con el objeto final de dejar en claro lo unívoco que resulta esta materia en cuanto a su definición.

Comenzaremos con la ya clásica definición dada por el profesor Danger referida a lo que se entiende por Urbanismo. Para el profesor, el urbanismo

“es la ciencia que se ocupa de la ordenación y el desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda y agradable”¹.

Podemos apreciar que se trata de una definición clásica, extensiva y un poco “romántica” de lo que sería el fin último del derecho urbanístico, esto dado que el urbanismo correspondería a una ciencia que reúne diversas disciplinas, entre ellas al derecho. Sin lugar a dudas un eventual código de Derecho Urbanístico podría partir con un artículo en el cual se comprendiera esta definición, y que a partir de ella se elaborara el resto del cuerpo normativo, teniendo como paradigmas o ideas centrales lo contenido en las palabras de Danger, fijando así los principios rectores del desarrollo urbano.

Por su parte, el profesor José Fernández Richard señala, en su obra Derecho Urbanístico Chileno, que el derecho urbanístico es “el conjunto de principios y normas

¹ PLATA Gómez, Carlos. 1988. La ciudad, su crecimiento y la norma. Memoria para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Javierana. Bogotá [Recurso en línea] <<http://carlosaplata.com/wp-content/uploads/2013/10/LA-CIUDAD.pdf>> [última consulta: 06 enero 2015].

que regulan tanto la planificación de las ciudades, como el diseño de sus construcciones”².

El profesor Fernández aclara que “no deben de confundirse el concepto de derecho urbanístico con las llamadas, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones “normas urbanísticas”, ya que estas últimas corresponden a aquellas contenidas en dicho cuerpo legal, como en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, etc.”³.

Asimismo, el profesor se encarga de dejar en claro que el derecho urbanístico se encuentra conformado por una serie de principios y normas, por lo que se infiere que al no existir un cuerpo normativo propio sobre la materia, lo que definirá a una norma o un principio como parte o no del derecho urbanístico, será su finalidad, en otras palabras, el objetivo que persigue dicha normativa.

De igual forma, se resalta en dicha definición la importancia que en la materia tiene la planificación urbana, puesto que junto con el diseño de sus construcciones, es lo que servirá de criterio diferenciador entre lo que es y lo que no es derecho urbanístico.

² FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Derecho Urbanístico Chileno. 1ª ed. Chile, Editorial Jurídica de Chile. p. 17.

³ *Ibíd.*

Finalmente, la aclaración respecto a evitar la confusión entre derecho urbanístico y “normas urbanísticas” es importante pues queda claro que corresponde a una relación de género (derecho urbanístico) a especie (normas urbanísticas).

Por otro lado, el profesor español Ramón Parada en su manual sobre Derecho Administrativo, define al derecho urbanístico como “[e]l conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación”⁴. Nuevamente en la definición de este autor, se aprecia la referencia a la planificación urbana (en este caso aludida como “ordenación del territorio”) así como el hecho de que se trata de un conjunto de normas, sin realizar aclaración alguna a si se trata de normas y principios pertenecientes a un sistema o si se trata de normas y principios dispersos.

El colombiano Arbouin-Gómez⁵, conceptualiza el derecho urbanístico como

“el conjunto de normas de derecho administrativo que regulan los procedimientos e instrumentos legales necesarios para el desarrollo físico de los municipios y distritos, encaminados al correcto y eficaz ejercicio de la función pública del urbanismo, a la ejecución de los instrumentos de gestión y al cumplimiento de los principios rectores del desarrollo territorial”⁶.

En dicha definición, nuevamente encontramos la referencia al hecho de que se trata de un conjunto de normas, pero agrega una función muy especial e importante

⁴ PARADA, Ramón. 2000. Derecho Administrativo. Vol. III: Bienes públicos. Derecho urbanístico. 8ª ed. Madrid – Barcelona. p. 320.

⁵ ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/124/cnt/cnt2.pdf> > [última consulta: 21 marzo 2015].

⁶ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Derecho y legislación urbanística en Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico. 2 (2): 527-548.

que debe tener el desarrollo urbanístico y por ende el derecho urbanístico, que es su función pública o social.

La importancia de este último elemento es que aborda un requisito fundamental a la hora de hablar de urbanismo, a saber, el rol que éste debe cumplir dada su función pública, en un sistema económico en donde la gran parte de los aspectos de la vida se encuentran determinados por las leyes del mercado y de la economía. De esta forma, el derecho urbanístico puede ser la herramienta destinada a disminuir o atenuar las diferencias y las distancias existentes entre los miembros de una sociedad, por lo que la función social del urbanismo (así como la de la propiedad) debiesen establecerse como principios rectores a la hora de generar normas sobre la materia.

Para el mexicano José Francisco Ruiz Massieu, el derecho urbanístico es: “el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”⁷.

En esta definición se aprecia una conjunción de los elementos ya mencionados por otros autores, pero agrega que deben estas normas ser relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas, observándose que si bien la definición deja de lado la expresión “función social del derecho urbanístico”, sí lo señala como una herramienta para el orden y la solución de sus problemas, entendiendo que justamente uno de los problemas que debe resolver el derecho urbanístico, enfocado claro en el objetivo determinado por la

⁷ RUIZ Massieu, José Francisco. 1981. Introducción al derecho mexicano. Derecho Urbanístico. 1ª ed. México, UNAM. p. 16.

definición de urbanismo, es que todas las personas puedan vivir de forma agradable y digna, por lo que un abuso o desvirtúo del derecho urbanístico lo afectaría en su calidad de instrumento útil a la sociedad.

Así el derecho urbanístico cobra particular relevancia si consideramos su íntima unión con la dignidad de todo ser humano, esto explica el hecho de que pueda asociarse su desarrollo a la protección de algunas garantías consagradas en la Constitución tal como ocurre en con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación establecido en su artículo 19 N°8. En el cual se establece, específicamente el deber del Estado de velar por la protección de dicho derecho y la preservación de la naturaleza.

Sin duda en esta materia, un adecuado desarrollo del derecho urbanístico, considerado en toda su amplitud, es una herramienta para que el Estado cumpla su deber, así el establecimiento y delimitación de las denominadas “áreas verdes”, la aclaración de la diferencia entre áreas urbanas y áreas rurales y su diferenciación con las zonas “industriales” con el fin de mantener éstas últimas alejadas de los centros urbanos, son tareas que una adecuada regulación urbanística tendría que abarcar y dejar claras sin lugar para interpretaciones.

Con todo, es evidente los desafíos pendientes en esta materia, puesto que lo anterior no ha sido respetado,, por cuanto existen diversos casos en donde lo prioritario a la hora de la planificación y las destinaciones del uso de suelo, no han sido las necesidades y derechos de las personas a vivir en un ambiente libre de contaminación,

ya que a pesar de que el Estado es el encargado de tutelar la protección de dicho derecho, disponiéndose en el artículo ya señalado que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente, han primado los intereses particulares de las empresas o de las industrias al respecto puede observarse los casos de la comuna de Puchuncaví, puntualmente las localidades de La Greda y Las Ventanas.

En dichas localidades, la existencia de un polo industrial (llegado posteriormente al asentamiento de personas en la localidad) trajo consigo consecuencias nefastas tanto para los ecosistemas existentes en la zona, como para la salud de las personas, situación que llegó incluso a que luego de una intoxicación masiva sufrida por alumnos de la Escuela básica de La Greda durante marzo del año 2011⁸ se decidiese el cierre de la misma y el traslado de la escuela a una distancia de varios kilómetros, privilegiando en este caso la industria y su desarrollo por sobre la garantía constitucional citada.

Podemos en virtud de las definiciones observadas, concluir que existen elementos comunes en todas, en primer lugar, es claro que se trata de un conjunto de normas las cuales no necesariamente se encuentran concentradas en un solo cuerpo normativo, si no que más bien, lo que sirve de nexo entre todas y las une, es la finalidad o el objetivo de su existencia, a saber, la relación que tienen con el ordenamiento de las ciudades y la planificación de la misma, en segundo lugar,

⁸ ASTUDILLO, D y PÉREZ, M.E. 2011. Suspenden clases en escuela La Greda tras masiva intoxicación de escolares por gases. La Tercera [Recurso en línea] <<http://diario.latercera.com/2011/03/24/01/contenido/pais/31-63391-9-suspenden-clases-en-escuela-la-greda-tras-masiva-intoxicacion-de-escolares-por.shtml>> [Última consulta: 20 enero 2015].

consideramos que existe consenso en torno a la función eminentemente pública que estas tienen y el objetivo superior o de bien común que persiguen.

Con todo, nos abocaremos a la definición dada por el profesor Fernández Richard, por cuanto sintéticamente y sin sobre abundancia ni redundancia enuncia los elementos centrales del derecho urbanístico, puesto que lo entiende como el conjunto de normas y principios y apunta a la finalidad de las mismas entendiéndolas esta como la planificación de las ciudades y el diseño de las construcciones.

Respecto a este último elemento, es claro que se ve contrastado con lo que se percibe día a día al caminar por las calles de la capital, en donde las construcciones y el diseño que abunda en los nuevos edificios levantados, salta a la vista lo poco aplicada que es esta finalidad del derecho urbanístico en la práctica, demostrando que la definición se trata de un ideal que es sobrepasado por otros intereses.

Si bien esta definición es la que entenderemos por aplicable en el presente trabajo cuando nos refiramos al Derecho Urbanístico, creo oportuno indicar la necesidad de que en la misma existiese alguna mención a la función social que el mismo tiene en el ordenamiento jurídico, pues como herramienta destinada a la planificación de las ciudades, las obligaciones que este hecho acarrea en cuanto a aspectos tales como la segregación en las ciudades, la distribución de las áreas verdes, participación ciudadana en el desarrollo del planeamiento territorial son quizás los aspectos más débiles en nuestras normas urbanísticas y en donde a nuestro juicio existe una tarea pendiente de parte de todos, por lo que incluir alguna referencia o

mención al rol público del derecho urbanístico, podría derivar en que desde esa premisa las normas que en lo sucesivo se dictaran en la materia o entraran a formar parte del ordenamiento ya existente, tuvieran como fin último, como razón de ser, su indiscutible obligación para con la sociedad.

1.2. Evolución histórica del derecho urbanístico

Luego de aproximarnos al concepto de derecho urbanístico, requisito básico para entender el plano en el que nos estaremos moviendo, en el desarrollo de esta memoria, procederemos a realizar una revisión de la evolución histórica de la institución, por cuanto no pueden entenderse las actuales condiciones y realidades del derecho urbanístico sin entender los antecedentes y las instituciones que en algún momento se aplicaron en la materia. Para mayor claridad, es que partiremos con un análisis de los antecedentes remotos del derecho urbanístico que pueden ser localizados en la remota Babilonia, pasando por las ordenanzas de la corona española durante la época de la colonia, para finalizar con las más recientes normas dictadas en Chile.

Este recorrido se remonta a las Ley de las Doce Tablas de Hamurabi en la antigua Babilonia y abarca hasta nuestros días, primero en un contexto global, para luego progresivamente ir abocándose a nuestra realidad local, pasando por la situación del ordenamiento durante el período de la Colonia y la posterior evolución del derecho urbanístico en nuestro país en la época post colonial hasta nuestros días.

Aun cuando existe un consenso en cuanto a que el derecho urbanístico como tal se ubica actualmente dentro del ámbito del derecho público, esto no siempre fue así, dado la relevancia que tiene la propiedad de la tierra en la materia y las interacciones entre las personas en torno a la misma, es que en un comienzo muchas de las situaciones que actualmente se encuentran “cubiertas” por el derecho urbanístico eran abarcadas por instituciones del derecho privado.

Así lo expresa Arbouin-Gómez, quien señala que

“para poder entender las normas existentes en la actualidad, es necesario conocer cuáles fueron sus antecedentes y cuáles los fundamentos que llevaron a su adopción. Si bien es cierto que en la actualidad el derecho urbanístico es parte del derecho público, los orígenes del mismo a partir de la independencia se encuentran en el derecho privado. Entender estos antecedentes es fundamental no solo para poder aplicar normas vigentes de la mejor manera, sino para continuar con el desarrollo de dicha materia buscando siempre las normas que se pretenden aplicar correspondan a las necesidades de los diferentes territorios”⁹

Las primeras normas sobre derecho urbanístico lógicamente surgen en conjunto con las urbes, el hecho de que el ser humano comience a vivir en comunidad y compartir su espacio con otras personas con las cuales no necesariamente los unía un lazo de sangre si no que posiblemente solo la pertenencia a una determinada raza o cultura originó la necesidad de regular situaciones que hasta entonces no revestían mayores problemas.

Para ser preciso y tal como señalan los autores Gustavo Rodríguez Montero e Iliana Concepción Toledo,

⁹ ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Op. Cit.

“los antecedentes más remotos en esta materia aparecen con el Código de Hammurabi en Babilonia (el cuál data del año 1750 a.C) en el cual se establecía la primera ordenanza de construcción urbana, en el antiguo testamento de la Biblia se establecieron disposiciones sobre asentamientos de población urbana, dimensiones de las murallas, cantidad de puertas a establecer en las mismas dentro de la ciudad de Jerusalén, así como la obligación de construir muros de protección en las azoteas de las viviendas”¹⁰.

En tanto en la India, el Tratado de *Manas-Ara* estableció ocho modelos de estructuras urbanas para la fundación de ciudades, mientras que en China similares propósitos eran los que perseguía el Tratado de *Kjao-Kung-Chi*. Finalmente, en las ciudades estado de Grecia el ordenamiento urbano se regía por las Ordenanzas de Hipodamo.

Conforme a lo señalado anteriormente, desde que existe constancia respecto de la organización de las sociedades como urbes, se buscó por medio de normas de distinta índole “regular y ordenar” los espacios y las construcciones. Las primeras ciudades se ordenaron buscando mantener una función defensiva ante los constantes y periódicos ataques, así también, resguardar las instalaciones y generar cierta armonía en las ciudades con el establecimiento, por ejemplo de las características que debían cumplir las construcciones o el número de puertas en una ciudad.

En cuanto a Occidente propiamente tal y a la tradición romano-canónica del derecho (cuya relevancia nos compete particularmente debido a que es en ésta en

¹⁰ RODRIGUEZ Montero, Gustavo y CONCEPCIÓN Toledo, Iliana. Importancia del derecho urbanístico para el rescate de la disciplina territorial y urbana en sancti spíritus [en línea] <<http://caribeña.eumed.net/disciplina-territorial-urbana/>> [consulta: 17 marzo 2015].

donde se encuentran las bases de nuestro actual ordenamiento jurídico) los profesores Rodríguez y Concepción señalan que

“el Derecho Romano estableció en las Leyes de las XII Tablas, las separaciones mínimas entre las edificaciones y las dimensiones de las vías. Después se promulgó la Lex de urbe augenda, con instrucciones precisas para las áreas de desarrollo urbano de Roma hacia el Campo de Marte; y más tarde la Lex Julia, con servidumbres de medianería, en distintas variantes, para la reordenación urbana de Roma y otras ciudades. También se establecieron algunos conceptos aun de actualidad en el desempeño del Derecho en la legislación urbana, tales como la división entre los bienes muebles e inmuebles y las servidumbres”¹¹.

Es importante destacar que la importancia de las normas dictadas por los romanos en esta materia tiene directa relación con su calidad de Imperio conquistador y fundador, pues en los lugares conquistados por ellos, pretendían siempre establecer una forma de vida similar a la que tenían los habitantes de Roma (capital). De esta forma, los romanos se caracterizaron por el gran número de ciudades que fundaron, manteniéndose estas muchas de estas ciudades en la actualidad, a saber, París, Londres, Barcelona, Constantinopla (actual Estambul). Cabe destacar las ciudades que los romanos fundaban se mantenían en base a una muy eficiente organización administrativa y política, característica que como veremos más adelante, intentó sin tanto éxito replicar la monarquía española al momento del descubrimiento de América¹².

¹¹ RODRIGUEZ Montero, Gustavo y CONCEPCIÓN Toledo, Iliana. Op. Cit.

¹² Sobre el urbanismo romano en general se pueden consultar las obras de GARCÍA Bellido, Antonio. 1966. Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo. 2ª ed. Madrid, Acrecida Madrid; GARCÍA Bellido, Antonio. 1968. La Edad Antigua. En: Resumen histórico del urbanismo en España. 2ª ed. Madrid. pp. 3 - 64; HOMO, León. 1956. La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad.

Durante la Edad Media, época en la que se presentó el surgimiento y crecimiento de las denominadas ciudades-estado, éstas fueron reguladas mediante los fueros tradicionales y las ordenanzas municipales, las cuales consistían en mínimas regulaciones que perseguían evitar eventuales molestias entre los vecinos y garantizar la utilización de las vías y espacios comunes. Estas ciudades, unas de nueva creación y otras heredadas de los núcleos de población romanos estaban rodeadas de murallas y en el interior, alrededor de la plaza, se situaban los edificios más importantes en torno a los cuales giraba la vida urbana¹³

De lo anteriormente expuesto, es evidente que la evolución del derecho urbanístico va ligada fuerte e irremediamente a la evolución de los centros urbanos, lo cual resulta lógico si entendemos que la existencia del derecho urbanístico está determinada por el estado de desarrollo y las necesidades que generen las ciudades.

Comenzando la edad moderna, de particular relevancia para nosotros, es el surgimiento en España de un cuerpo de disposiciones jurídico administrativas mucho más complejo que los conocidos hasta ese entonces¹⁴. Su complejidad estaba dada por la dificultad de la tarea a la que debía abocarse dicho ordenamiento, a saber, servir

¹³ GOMEZ Rojo, María Encarnación. 2003. Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. Revista de Estudios Histórico Jurídicos. Sección Historia del Derecho Europeo (XXV): 93-146.

¹⁴ No debemos contar en esta aseveración el ordenamiento que existió en la época del imperio romano, por cuanto el espacio de tiempo así como las características propias de la Edad Media derivaron en la pérdida, dispersión y olvido de mucho del conocimiento generado en la época imperial, aun cuando, el imperio romano de Oriente sobrevivió más de mil años al de Occidente. En materia jurídica es recién con la fundación de la Universidad de Bolonia (cerca del año 1080 d.C) que los glosadores comienzan un proceso lento de "redescubrimiento" del derecho de los romanos, lo cual da pie a que muchos países tomen como base para sus propios ordenamientos al código justinianeo y se explica el hecho que hoy las instituciones que apreciamos en nuestro ordenamiento jurídico tengan similitud con las romanas. Sobre esta materia ver MERELLO Arecco, Ítalo. 2007. Historia del Derecho. Valparaíso, Editoriales Universitarias de Valparaíso.

para la sentar las bases y reglas a utilizarse en el continente recién descubierto, lo que claramente traía consigo una serie de desafíos en materia administrativa, este ordenamiento urbano fue conocido como las Leyes de Indias, y fueron las que permitieron a España la fundación y establecimiento de cientos de ciudades integrantes de su sistema colonial en América Latina.

“Dichas leyes contenían ordenanzas o disposiciones detalladas sobre el establecimiento de poblaciones, la cuadrícula urbana, las dimensiones y orientaciones de las plazas públicas, las alineaciones, así como las secciones y trazado de las vías”¹⁵

Este ordenamiento es el motivo por el cual muchas de nuestras ciudades tienen idénticos diseños, con una plaza mayor al centro de la ciudad, rodeado de los edificios públicos de mayor relevancia y la Iglesia o Catedral según correspondiera y divididos los espacios en cuadrículas casi perfectas, siguiendo el denominado plano octogonal o damero (como la estructura de un tablero de ajedrez), este mismo modelo se encuentra replicado en muchas ciudades de Latinoamérica.

Con mayor especificidad Arbouin-Gómez señala que, para el caso colombiano, lo que de igual forma es totalmente aplicable para nuestro país debido a la similitud histórica que en este período tienen ambos países,

“no fue sino hasta la época de la colonia cuando comenzaron a expedirse las primeras normas de contenido netamente urbanístico en América, mediante las

¹⁵ RODRIGUEZ Montero, Gustavo y CONCEPCIÓN Toledo, Iliana. Op. Cit.

cuales la corona española buscaba regular la fundación y desarrollo de nuevos centros poblados en los territorios colonizados”¹⁶.

Fue posteriormente, a través de las ordenanzas reales de 1573, expedidas por el rey Felipe II, denominadas ordenanzas de descubrimiento y nueva población, que el entonces Imperio español compiló las primeras reglas de contenido urbanístico, en virtud de las cuales la fundación y el desarrollo de los centros poblados contaron con un estatuto orgánico, que puede catalogarse como el origen de la planeación y derecho urbanístico colombianos¹⁷.

Ejemplo del contenido de las ordenanzas de Felipe II, señala, Fernando Galvis Gaitán que se “fijaron como requisitos para la fundación de ciudades que las tierras descubiertas fueran saludables, fértiles, pobladas por indios para poderlos catequizar, con buenas entradas por mar y tierra, etc.”¹⁸.

Asimismo, las ordenanzas señaladas establecían lo que debían realizar los conquistadores al apropiarse de un territorio, así en primer lugar debían poner un nombre a todas las tierras descubiertas, a los montes y ríos más importantes ubicados allí, así como a los pueblos y ciudades que ellos fundaren, determinando si estos últimos serían villas, ciudades o lugares¹⁹, estableciéndose una especie de inventario del territorio descubierto.

¹⁶ ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Op. Cit.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ GALVIS Gaitán, Fernando. 2007. El municipio colombiano. 4ª ed. Bogotá, Temis S.A. En: ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Op. Cit.

¹⁹ GALVIS Gaitán, Fernando. 2007. Op. Cit.

Resulta claro al analizar estos lineamientos la influencia que la Iglesia Católica ejercía sobre toda la empresa de la conquista española, situación que derivó en, por ejemplo, el bautizo de varias ciudades con nombres de personajes propios de la historia católica, como es el caso de Santiago, San José, San Salvador, etc., y que en el momento de la edificación los templos de dicha Iglesia pasaran a ocupar un lugar central en el plano de los nuevos asentamientos urbanos.

En cuanto a normas urbanísticas propiamente tales quedaron establecidas en estas ordenanzas los siguientes lineamientos o instrucciones para orientar el desarrollo de los centros poblados.

Revisaremos a continuación las ideas que podrían interpretarse como los precursores o los orígenes más o menos directos de la planificación urbana actual²⁰:

[1] Se haga la planta del lugar repartiéndola por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la Plaza Mayor; y desde allí sacando las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir en la misma forma.

[2] De la Plaza salgan cuatro calles principales, una por medio de cada costado de la plaza; y dos calles por cada esquina de la plaza. Las cuatro esquinas de la Plaza miren a los cuatro vientos principales; porque de esta manera, saliendo las calles de la Plaza, no estarán expuestas a los cuatro vientos principales, que sería de mucho inconveniente.

[3] Las calles en lugares fríos, sean anchas; y en las calientes, sean angostas. Pero para defensa donde hay caballos, son mejores anchas.

²⁰ El contenido total de las ordenanzas de Felipe II pueden ser consultadas en: OTS Capdequi, José. 1940. Historia del derecho español en las Indias. Bogotá, Editorial Minerva S.A. pp. 150 y ss.

[4] A trechos de la población, se vayan formando plazas menores, en buena proporción, en donde se han de edificar los templos de la Iglesia mayor, parroquias y monasterios.

[5] Para el templo de la Iglesia mayor, parroquia o monasterios, se señalen solares; los primeros después de las plazas y calles; y sean en isla entera, de manera que ningún otro edificio se les arrime, sino el perteneciente a su comodidad y ornato.

[6] Señálese luego sitio para la Casa Real, Casa de Concejo y Cabildo, Aduana y Atarazana (arsenal), junto al mismo templo y puerto, de manera que en tiempo de necesidad se puedan favorecer las unas a las otras; el hospital se ponga junto al templo y por claustro de él; para los enfermos de enfermedad contagiosa se ponga el hospital en parte que ningún viento dañoso, pasando por él, vaya a herir al resto de la población. Y si edificare en un lugar levantado, será mejor.

[7] El sitio y solares para carnicerías (mataderos), pescaderías, tenerías y otras afines que causan inmundicias, se den en parte que con facilidad se puedan conservar sin ellas.

[8] Dispongan los solares y edificios (...) de manera que en la habitación de ellos se pueda gozar de los aires del medio día y del norte por ser los menores (...) y procuren en cuanto fuese posible que los edificios sean de una forma por el ornato de la población”²¹.

El siguiente paso de esta evolución histórica, lo completan las normas e instituciones del Derecho Privado existentes desde el tiempo de los romanos y que influyen hasta el día de hoy en los sistemas jurídicos continentales, las cuales, a diferencia de las establecidas por la Corona, no apuntaban a materias tan específicas como el diseño u ordenamiento de la ciudad²², si no que más bien a limitar el derecho

²¹ MORCILLO, Pedro. 2007. Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión. Bogotá, Temis S.A. pp.100 y ss. En: ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Op. Cit.

²² En este punto histórico parece haber un quiebre en el desarrollo del derecho urbanístico, sin embargo puede interpretarse más bien como una pausa obligada, mientras la misión que la corona tenía era la de establecer centros urbanos similares a los de Europa replicando un modelo ampliamente difundido por Occidente y bajo el fuerte, férreo y agresivo control de las autoridades administrativas de la Colonia en un territorio nuevo y hasta entonces desconocido, el desarrollo de los centros urbanos post coloniales, si bien mantuvo algunos de los parámetros establecidos previamente, además incorporó elementos propios de la expansión de cualquier agrupación humana; el acercamiento de la mano de obra hacia las fuentes laborales, el establecimiento de familias en los límites urbanos buscando asentarse sin mayor orden en el lugar que pudieran y la falta de planificación en general.

de propiedad inmobiliaria de los particulares buscando la protección de los espacios públicos o comunes y regular y salvaguardar los eventuales conflictos de intereses que pudiesen presentarse entre particulares mediante las Servidumbres Prediales por ejemplo.

1.2.1. Evolución del derecho urbanístico en Chile

El siguiente esquema²³ pretende mostrar un panorama general de la evolución de las normas de derecho urbanístico existentes en nuestro país luego del fin de la Colonia. En palabras del profesor Rajevic,

“los antecedentes del derecho urbanístico actual pueden situarse en puntuales disposiciones de la legislación municipal o en leyes dictadas para ciudades específicas, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, como por ejemplo la de Santiago (Ley del 25 de Junio de 1874), Valparaíso (Ley de 1876) y Concepción (Ley de 1912) que normaban las alineaciones y ordenanzas constructivas de cada una de esas ciudades y en otros cuerpos normativos de similares características.”²⁴.

Cabe dejar constancia que si bien durante los diversos períodos de tiempo en que se subdivide esta parte del trabajo, se dictaron otras normas que podrían considerarse urbanísticas, es por eso que las normas que en lo sucesivo se mencionen son las que a nuestro juicio resultan más importantes:

²³ Para la confección de este esquema se usó como base el trabajo del profesor Rajevic; RAJEVIC Mosler, Enrique. 2010. El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez”. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte. año 9 (54) p. 61-70; RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Derecho y legislación urbanística en Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico. 2 (2): 527-548; MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Recurso en línea] <www.minvu.cl> [última consulta: 10 enero 2015]; GUROVICH W., Alberto. 2000. Conflictos y negociaciones: la Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago. Revista de Urbanismo, (2) ISSN 0717-5051 [Recurso en línea]. <<http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/12304/12628>> [última consulta: 5 marzo 2015].

²⁴ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2010. Op. Cit. p. 61-70.

1.2.1.1. Primera Etapa (1833-1915)

Este período que podría ser considerado como liberal en cuanto a la propiedad se encuentra de todas formas marcado por algunas normas de limitación del dominio. Al referirnos a urbanismo en la época resalta la Ley de Municipalidades de 1854²⁵.

i) Año 1874

A pesar de que claramente la ley de municipalidades contenía ciertas normas orientadas al urbanismo, aún no existía un cuerpo legal o una ley específica que se refiriese a él, entendido el urbanismo según recordaremos como “el conjunto de principios y normas que regulan tanto la planificación de las ciudades, como el diseño de sus construcciones”.

Lo anterior cambia cuando el 25 de Junio de 1874 se dicta una ley para regular las construcciones en Santiago. Esta ley es bastante específica, por ejemplo, se señala en su artículo 3º que

“Las nuevas construcciones que se emprendan en la acera del poniente de la calle de Negrete se retirarán en su línea de espacio suficiente para formar una avenida de 50 Metros, en toda su extensión, comprendidas entre la Alameda de las Delicias y el río Mapocho”.

²⁵ El artículo 28 señala: Como encargadas de la administración superior de los bienes i entradas, les corresponde a las municipalidades...Nº 2 Proveer a la conservación i reparación de los edificios i otras propiedades de la localidad... (Tras esta norma existía una clara vocación urbanística ya que se fija una obligación de carácter preventiva.). Por su parte el art. 103 disponía que “[l]as resoluciones que las municipalidades acuerdan, son u ordenanzas o reglamentos o simples acuerdos...Nº7 En general toda resolución que establezca reglas restringiendo el uso de la libertad personal o el libre ejercicio de una profesión o industria o el libre uso de la propiedad...” (Aquí una mención interesante a la restricción al derecho a propiedad).

Su articulado como vemos tiene un carácter más cercano a lo que hemos entendido por normas de derecho urbanístico, por lo que podría decirse que históricamente aquí comienza la época “contemporánea” del derecho urbanístico en nuestro país.

Para mayor abundamiento el artículo 6º de la norma en cuestión, establecía que

“Los edificios que se construyan en adelante en las calles actuales o de 10 metros, no podrán tener mayor elevación que la de 12 metros, y en las nuevas calles u en las que se prolonguen, de 20 metros, cuando fueren de material de ladrillo o piedra; y de 15 metros si es de adobe u otro material”.

Si cabía alguna duda respecto del carácter “urbanístico” de esta norma queda despejado al observar la preocupación por establecer una planificación urbana ordenada, y cumplir una de las finalidades que entendemos tiene el derecho urbanístico.

ii) Año 1876

El año 1876 es dictada una ley de similares características a la dictada para Santiago, pero para la ciudad de Valparaíso. Es importante en esta norma por ejemplo su artículo 6º “que declara de utilidad pública para efectos expropiatorios, todos los terrenos necesarios para dar cumplimiento a sus normas”.

Por su parte, resulta interesante también, el artículo 10 de la mencionada norma, el cual busca prevenir uno de los problemas que históricamente ha afectado a la ciudad de Valparaíso, a saber, los incendios.

La norma, busca evitar que los inmuebles fueran afectados por las condiciones climáticas y el entorno propicio para estos siniestros, señalando que “se prohíbe la construcción de ranchos o galpones de madera o de otro material combustible y techos abiertos con esta clase de materiales”.

El profesor Rajevic²⁶ destaca respecto de esta norma un aspecto no menor, dado que aparece aquí la figura de la urbanización con previa autorización municipal ya que en el artículo 11 de esta norma se indica que

“Para la formación de nuevos barrios, poblaciones, construcciones de edificios destinados al público, conventillos y fábricas de toda especie, se presentarán a la Municipalidad, para los efectos de la seguridad e higiene, los planos o especificaciones necesarios para recabar su aprobación, sin cuyo requisito no podrán llevarse a efecto”.

Esta regla conlleva, sin duda, a una evolución respecto a la normativa urbana, pues establece un cierto control necesario para el establecimiento de nuevos asentamientos urbanos, buscando evitar la instalación en lugares no aptos o de características peligrosas mediante el control preventivo, siguiendo con ello cumplir el fin ordenador de esta rama del derecho.

iii) Año 1891

²⁶ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 537.

La Ley de Municipalidades de 1891, siguiendo la línea de los ordenamientos propios de cada municipalidad, establecía atribuciones variadas para los Municipios, algunas de las cuales limitaban el derecho de propiedad sobre los bienes raíces que se encontrara en las ciudades.

Así, su artículo 25, fijaba los límites de la ciudad y las condiciones en que podrían ser entregados al uso público, nuevos barrios, dicho artículo en su numeral 3° reglaba también la “construcción de edificios u otras obras al costado de las vías públicas determinando las líneas correspondientes y las condiciones que debían llenar para evitar su caída”.

iv) Año 1906

La Ley Nº 1838 (Promulgada en el Diario Oficial con fecha 20 de Febrero de 1906) es la encargada de iniciar la legislación “habitacional”, estableciendo los llamados “Consejos de Habitaciones Obreras”.

La finalidad de estos Consejos es el “impulsar la construcción de habitaciones higiénicas y de bajo costo destinadas a los trabajadores y fijar las condiciones que debían reunir las viviendas que se construyeran en el país”. Resulta del todo claro que no puede hablarse de una ley urbanística propiamente tal, pero su relación es estrecha, toda vez que puede considerarse esta institución como el origen de lo que

luego sería el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los planes habitacionales modernos²⁷.

v) Año 1909

El 7 de septiembre de 1909 se promulga la Ley N° 2.203, de Transformación de Santiago, que fija las disposiciones a que deberán sujetarse la construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de calles, avenidas y plazas, como asimismo la formación de nuevos parques y jardines en la ciudad de Santiago.

Esta ley viene a modificar algunos aspectos de la ley promulgada en 1874, estableciéndose por ejemplo la exigencia de un permiso previo de la autoridad competente para edificar en la ciudad de Santiago²⁸.

vi) Año 1912

Se dicta la Ley N° 2.658, que establecía la regulación de la construcción en la ciudad de Concepción. Esta norma representa a juicio de Rajevic²⁹ un gran avance en cuanto a técnicas de urbanismo, ya que figura una suerte de plan regulador en su

²⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Recurso en línea] <www.minvu.cl> [Última consulta: 10 enero 2015].

²⁸ Aun cuando resulta extraño el ver normas de construcción con carácter de ley, a pesar de su carácter primordialmente local, esto es un ejemplo más de cómo el derecho es un reflejo de una sociedad, pues las características que éstas tengan en un determinado momento, influirán directamente en el tipo de normas que se consagren, aquí por ejemplo se entiende el carácter legal por cuanto el derecho de dominio tenía un valor preeminente desde la dictación del Código de Bello, así se entiende la protección especial al mismo.

²⁹ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 535.

artículo 2° cuando señala que “El trazado de las calles, plazas y avenidas se sujetarán a las líneas fijadas en el plano acordado por la municipalidad que apruebe el Presidente de la República”.

Igualmente se insiste en lo que denominaban “licencia municipal” en este caso para las urbanizaciones de terrenos, especificando las obligaciones de los urbanizadores³⁰, si bien aún no se puede hablar con propiedad de un “plan regulador”, estamos en presencia de lo que consideramos el germen que da inicio a la actual planificación urbana, pues ya no se trata solo de construir e invertir en el desarrollo urbano de las ciudades, si no que ahora se especifica que para poder ser parte de dicho emprendimiento, se requiere una autorización previa, buscar el beneplácito del municipio intentando establecer estándares y características comunes para las nuevas urbanizaciones.

vii) Años 1914 - 1915

El 18 de diciembre del año 1914 se aprueba la Ley N° 2.960, llamada de la Reforma Municipal, la cual modifica la Ley orgánica de Municipalidades de 22 de diciembre de 1891, en cuanto al régimen de responsabilidad administrativa sobre el manejo del espacio y las asignaciones presupuestarias.

³⁰ Artículo 3° Ley N° 2.658 (Disposiciones a que debe sujetarse la construcción de edificios y la apertura, ensanche, unión y prolongación o rectificación de calles, avenidas y plazas en la ciudad de Concepción, publicada el 13 de Junio de 1912): “Para que la Municipalidad pueda aceptar la apertura de un nuevo barrio o población, es necesario que el interesado se obligue a entregar las calles pavimentadas, con sus servicios de alcantarillado, iluminación y agua potable, y sus aceras en la forma y condiciones que dicha municipalidad acuerde con arreglo a las leyes”.

Para el profesor Rajevic “esta ley agregará al cuerpo normativo de la Ley de Municipalidades una serie de disposiciones urbanísticas que, en esencia, subsisten hasta nuestros días”³¹, mientras que el profesor Gurovich señala que

“esta ley introduce cambios en el quehacer urbanístico en la medida que define las condiciones en que deben entregarse al uso público las obras nuevas y los nuevos barrios, y faculta al Presidente de la República, como símbolo del Estado, para fijar cada diez años los límites urbanos de Santiago y las demás capitales provinciales de la nación...seguidamente se aprueba una de las innovaciones jurídicas más reveladoras de las situación de ajuste del balance entre lo público y lo privado, se trata del Decreto 35, que norma el uso de los caminos y calles públicas en las cuales se autorice el tendido de líneas férreas por empresas concesionarias, conforme a la Ley de policía de ferrocarriles”³².

Concordamos plenamente con la opinión de ambos profesores, pues aun cuando no existe aún mención explícita a la planificación urbana, es con esta norma con la cual se fijan algunas características que a futuro deberán reunir los planos reguladores.

Sin embargo, esta norma a pesar de las buenas intenciones, resulta insuficiente ante la precariedad en la calidad de las construcciones que se levantan las ciudades del país, siendo comunes los accidentes derivados por la fatiga de materiales o los contagios por enfermedades epidémicas dadas las condiciones de vida del común de las personas en la capital. Lo anterior, sumado a que en noviembre del año 1922, un movimiento telúrico ocasiona importantes daños en las ciudades de Copiapó, Chañaral, La Serena y Coquimbo, se reavivan las preocupaciones acerca de la

³¹ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 535.

³² GUROVICH W., Alberto. 2000. Op. Cit. p.14.

carencia de requerimientos de control normativo de las edificaciones y de planes reguladores urbanos³³ y por supuesto por el incumplimiento de las normas ya existentes

1.2.1.2. Segunda Etapa (1925-1950)

El 20 de marzo de 1925, retorna el gobierno civil luego de un plebiscito que puso fin al gobierno de facto iniciado con el golpe militar de 1924³⁴.

i) Año 1925

El 6 de noviembre de 1925, se dicta el Decreto N° 725 del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, el cual nombra una comisión de dos médicos y tres arquitectos, destinada a formular un plan de edificación de poblaciones y barrios obreros, esto debido a las falencias en la construcción de las viviendas que resultaron evidentes al enfrentarse la ciudad a enfermedades de fácil propagación y a las inclemencias de la naturaleza, derivado de esto se establece la necesidad de “poner término al desorden y la extensión rural de las ciudades, sin sujeción a medidas higiénicas ni de belleza urbana para lo cual se establece la conveniencia de contar con “el visto bueno de la Dirección General de Sanidad”³⁵.

³³ GUROVICH W., Alberto. 2000. Op. Cit. p.16.

³⁴ El Golpe militar de carácter progresista derivado de los constantes conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento, el Decreto Ley 1 del 17 de Septiembre de 1924 establece de paso una nueva Ley de Impuesto a la Renta, proporcional y progresivo, que junto con modificar el existente desde 1893, genera un aumento exponencial del valor del suelo y los arriendos, con lo cual se genera un impulso de los negocios relacionados con las propiedades (corredoras y aseguradoras).

³⁵ GUROVICH W., Alberto. 2000. Op. Cit. p.17.

Por su parte, en cuanto a la organización político administrativa del país, la Constitución de 1925, en su artículo 93 señala que “deben organizarse las comunas y agrupaciones de comunas conforme a una subdelegación completa, haciendo equivalente la división administrativa, denominada comuna, a la división política, llamada subdelegación”³⁶.

Esta norma, sumada a otras leyes y decretos dictados con posterioridad, contribuyeron a la conformación territorial definitiva de nuestro país, estableciendo por ejemplo el Decreto con fuerza de Ley N° 8.582 de fecha 30 de diciembre de 1927, la nueva división del espacio de la República y reconociendo en la misma a las provincias, departamentos y territorios o el Decreto con fuerza de Ley N° 8.583 estableciendo la reorganización correlativa de las comunas, modificando algunos límites, aparte de fusionar y anexar el territorio de algunas de ellas.

ii) Año 1929

Uno de los factores que impulsó fuertemente la necesidad de crear una norma que estableciera la planificación urbana en Chile, son sus característicos sismos. Nuestro país, históricamente y por su ubicación geográfica ha sido víctima de dichos fenómenos, en particular el ocurrido en diciembre de 1928.

Este fue un terremoto que dejó en el suelo varias ciudades del centro del país, sumándose luego una seguidilla de movimientos que tienen su comienzo en el

³⁶ Artículo 93 de la Constitución Política de la República de 1925.

terremoto de Valparaíso de 1906, en los sismos de Copiapó y Vallenar de 1918 y los sismos en la misma zona más las ciudades de La Serena y Coquimbo en 1922, sirven para, según palabras del profesor Gurovich, “acelera[r] la preparación de una normativa general de urbanismo y edificaciones, cuyos primeros esbozos (como ya hemos señalado) se remontan a la recopilación de disposiciones legales y municipales para la construcción de edificios”³⁷.

Lo anterior deriva en que el 30 de enero de 1929 se dicte la Ley N° 4.563, sobre construcciones asísmicas y que se considera la primera Ley General de Urbanismo y Construcciones, la que persigue controlar los usos, divisiones y obras de edificación situadas en todo el territorio nacional. En cuanto a los aportes realizados por esta norma cabe mencionar la formación de la Dirección de Obras en las municipalidades (art. 4° de la citada ley) y fija de inmediato que en el caso de centros poblados que cuenten con más de cinco mil habitantes, prohíbe construir, reparar o efectuar cambios de importancia en las edificaciones, sin contar con el permiso de la Dirección de Obras correspondiente.

Su artículo 5° señala la obligación de las municipalidades que tengan bajo su administración ciudades con una población superior a los 20.000 habitantes de elaborar un anteproyecto de transformación de la ciudad sobre cuya base el Presidente de la Republica confeccionará un proyecto definitivo que fije las líneas de edificación

³⁷ GUROVICH W., Alberto. 2000. Op. Cit. p.18.

de la ciudad”³⁸. Lo anterior corresponde a una manifestación de intervención directa y preventiva del Estado en la regulación del desarrollo urbano.

iii) Año 1931

Se desarrolla durante este año, entre el 11 y el 17 de enero en Santiago el Segundo Congreso Nacional de Alcaldes con la participación del profesor Karl H. Brunner, probablemente la única persona que durante el decenio anterior había intentado en su calidad de consejero urbano contratado por el gobierno, sentar algunas bases de urbanismo en el desarrollo de los centros urbanos chilenos y que tendría una importante participación en el desarrollo de la normativa urbanística desde la década del 30’.

Producto del trabajo desarrollado en este Congreso, así como de la experiencia y las problemáticas que en materia urbanística enfrentaba el país es que surge el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, publicado el 30 de mayo de 1931, el cual aprobará la Primera Ley y Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización de nuestro país.

Cabe mencionar como características relevantes de esta norma, que estableció las facultades de las Direcciones de Obras Municipales, de estas algunas incluso subsisten hasta nuestros días como lo son: aprobar en forma previa a la ejecución de las obras los planos de las construcciones, reconstrucciones o reparaciones; paralizar

³⁸ Ley N° 4.563, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de febrero de 1929.

las obras si existieran graves defectos de construcción que comprometieran la seguridad o salubridad o representaran peligro; e, incluso, ordenar la demolición de un edificio si este amenaza con su ruina, a costa del propietario del edificio.

Destaca igualmente el hecho que aparezca la figura del Plan Regulador (denominado en la ley como Plano de Urbanización) y fuera de cuyos límites estaba prohibido “abrir calles, ni formar poblaciones, ni levantar construcciones de ninguna clase, salvo aquellas que fueren necesarias para la exploración agrícola del inmueble, o para las habitaciones del propietario mismo y de sus inquilinos o trabajadores (artículo 40)³⁹.

iv) Año 1937

Durante este año, se publica la denominada “Ley de Propiedad Horizontal”, publicada el 16 de agosto de 1937, denominada también de “venta por pisos y departamentos”, la que busca posibilitar nuevas formas de pertenencia de las partes de un edificio entre diversos propietarios, los cuales serán comuneros en los bienes indivisibles que queden destinados al uso común.

La norma se explica por el explosivo aumento de la población en la ciudad de Santiago y la calidad y tipos de materiales que se comenzaron a usar en la

³⁹ Señala Gurovich respecto de este decreto: “El 20 de mayo de 1931, se aprueba el Decreto con fuerza de Ley 345, mediante el que se intenta dictar una Ley y Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización, el cual solamente entrará en vigencia por Decreto 347, de 22 de enero de 1936, en la parte de la Ley, y desde el 10 de octubre de 1939, en la parte de la Ordenanza. Cabe destacar la introducción de la normativa sobre Planes Reguladores obligatorios para las comunas y ciudades que posean una población mayor de ocho mil habitantes contenida en el Artículo 37 de la Ley y en los Artículos 444 y 445 de la Ordenanza”.

construcción, una mejor calidad de estos últimos unido a la necesidad de ubicar a un número cada vez mayor de personas en el aún más reducido y encarecido suelo urbano.

v) Año 1948

Se publica la denominada “Ley Pereira”, Ley N° 9.135, publicada el 30 de octubre de 1948. Esta ley establecía una serie de estímulos tributarios a aquellas empresas que construyesen viviendas económicas⁴⁰.

1.2.1.3. Tercera Etapa (1950-1960)

i) Año 1953

El 22 de julio de este año se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 224, el cual se encarga de fijar un nuevo texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización, modificando el Decreto con Fuerza de Ley 345 del año 1931, definiendo una jerarquía de niveles interdependientes de planeamiento regional, intercomunal y comunal.

⁴⁰ Es interesante detenerse en este punto pues el concepto de viviendas económicas existente en dicha época es incluso, y por mucho, superior al existente hoy en día, las casas denominadas “Ley Pereira” son un emblema en cuanto a edificaciones con fines sociales se refiere, ya que no se trataba de soluciones parciales como las existentes hoy en día, si no que establecía mayores estándares de construcción y de calidad en los materiales, lo que lleva a que incluso hoy en el año 2015, sean muy valoradas en el mercado inmobiliario. En este mismo orden es que el año 1959 se dicta el D.F.L N°2 el cual busca incentivar la construcción de viviendas “económicas” por las que se entienden aquellas cuya superficie sea inferior a los 140 metros cuadrados, nuevamente se aprecia la diferencia con el paradigma actual, en donde se busca minimizar al máximo la superficie de las viviendas con tal de obtener mayor cantidad de ellas.

Esta norma dictada por Carlos Ibáñez del Campo en su segundo período, modificando curiosamente la norma dictada por él mismo en su anterior gobierno, busca generar una reducción en cuanto a las exigencias para la construcción de habitaciones económicas, enmarcado esto en el plan de solución integral del problema de la vivienda.

El proyecto es ambicioso, dado que no solo pretende facilitar la construcción de viviendas sociales con el fin de disminuir los déficit de las mismas, sino que además pretendía hacer frente a los loteos irregulares que generaban asentamientos humanos sin obras de urbanización y perfeccionar el procedimiento expropiatorio para dar cumplimiento a los determinados planos reguladores, la supervigilancia del cumplimiento de estas disposiciones le es encargado al Ministerio de Obras Públicas (artículo 2º).

Desde el punto de vista legal, destaca Rajevic, el hecho de que las normas expropiatorias fueron objetadas en cuanto a su constitucionalidad pues se pretendía fijar administrativamente el monto de la indemnización y conceder plazos para el pago de la misma, igualmente señala que

“aun existiendo una LGCU [Ley General de Urbanismo y Construcciones] muchas importantes normas urbanísticas seguían ubicadas en la LOAM [Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades] de 1955 (Ley N° 11.860, D.O 14 de Septiembre de 1955), tal cual ocurría a principios de siglo, para ejemplificar se pueden mencionar las obligaciones del urbanizador las cuales estaban en su artículo 52 N°1, como las de pavimentar las vías y plazas, instalar el alumbrado, agua potable y desagües higiénicos y ceder gratuitamente el porcentaje correspondiente a calles y plazas”⁴¹.

⁴¹ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 539.

El mismo año, se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 285, publicado el 25 de julio de 1953, que crea la Corporación de la Vivienda (CORVI). Ésta es una entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica propia, a la cual se le encarga la labor “constructiva” para lo cual se funden en ella tanto la Caja de la Habitación como la Corporación de Reconstrucción.

ii) Año 1959

El 7 de julio de 1959 se aprueba el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, en adelante D.F.L. N°2, denominado "Plan Habitacional de Viviendas Económicas", que modifica los Decretos con Fuerza de Ley N°s 224 y 285, de 22 y 25 de junio de 1953, para refinar las garantías normativas y tributarias aplicadas a la producción de viviendas de interés social, calificadas dentro de ciertas obligaciones espaciales, he aquí otra ley que aún resuena en nuestros días, puesto que aquellas viviendas construidas bajo los estándares del D.F.L. N°2, son en su mayoría garantías de calidad y espacio en la construcción, muy distante de los 27 metros cuadrados que hoy aportan las constructoras al mercado inmobiliario nacional en algunos de sus departamentos.

iii) Año 1960

El año 1960, se intenta otra vez refundir la legislación urbana existente hasta la fecha, para esto se dicta el Decreto Supremo N° 1050 que fija el texto “definitivo” del

Decreto con Fuerza de Ley N° 224, pero tres años después el Decreto Supremo N° 880 volverá a fijar el texto del Decreto con Fuerza de Ley N° 224, claro que incluyendo como novedad las normas fijadas por la Ley de propiedad horizontal.

Durante este año también se aprobará el Plan Regulador Intercomunal de Santiago y que tendría una aplicación de 30 años, el que aunque criticado por un sector tiene importantes hitos a considerar como por ejemplo la erradicación de las industrias peligrosas del centro de la ciudad y su traslado a la zona periférica de Santiago, para ese entonces Maipú y Cerrillos.

1.2.1.4. Cuarta Etapa (1973-1975)

i) Año 1973

La política en materia habitacional y de urbanismo durante el régimen militar, llegado al poder luego del golpe de Estado de 1973, se condice plenamente con la visión neo liberal de la economía que tenía el mismo y con el objetivo perseguido de instaurar un sistema capitalista total en el país, claramente incompatible con esta finalidad resultaban las políticas referidas a viviendas sociales o económicas que habían tenido una evolución sostenida casi desde principios de siglo.

Así el 28 de enero de 1974, mediante Decreto Ley N° 296, se reajustan en un novecientos por ciento los avalúos de los bienes raíces no agrícolas vigentes al 31 de diciembre de 1973, y en un dos mil novecientos por ciento los de los bienes raíces no

agrícolas, con el pretexto de reconstituir la provisión económica del Estado⁴², por su parte, el Decreto Ley N° 519, del 10 de junio de 1974, reglamenta disposiciones sobre las poblaciones de emergencia, rectificando el campo de acción municipal en su adquisición, edificación, asignación y equipamiento (las poblaciones denominadas de “emergencia” se erigen como bastiones de oposición al régimen militar, su equipamiento y servicios son condicionados y limitados como medida represiva de la junta de gobierno).

El Decreto Ley N° 573, de 8 de junio de 1974, que aprueba el Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, instaura nuevas normas de organización y funcionamiento de los municipios y el sistema nacional de planificación, particularizando, en su artículo vigésimo primero, un régimen especial para las áreas metropolitanas.

En el texto del Decreto Ley N° 575, de 10 de julio de 1974, que estipula la regionalización administrativa del país, se puntualiza la obligación de disponer de una Ley acerca del régimen de gobierno y administración de las áreas metropolitanas.

Argumentando una postura crítica frente al manejo anterior del espacio metropolitano, el 28 de octubre de 1974, a través del Decreto N° 722, se insiste en reajustar a partir del 1º de julio anterior, en esta oportunidad en un cien por ciento, los avalúos de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, así como los de las líneas, postaciones y cañerías.

⁴² GUROVICH W., Alberto. 2000. Op. Cit. p.18.

1.2.1.5. Quinta Etapa (1976-1999)

i) Año 1976

Por Decreto Ley Nº 1.305, de 19 de febrero de 1976, se dicta la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, disponiendo su regionalización, y por Decreto Supremo Nº 458, publicado el 13 de abril, se renueva la Ley General de Urbanismo y Construcciones, definiendo cambios en las funciones del Director de Obras Municipales y del Asesor Urbanista, por lo que se deja bajo la responsabilidad de este último lo correspondiente a la planificación urbana, el uso del suelo, los conjuntos armónicos, la revisión de los loteos y subdivisiones y la confección de programas de desarrollo urbano.

ii) Año 1977

Se crea la Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo cuya finalidad es la de coordinar acciones relativas a los límites urbanos y a los cambios en el uso del suelo agrícola en pos del desarrollo de nuevas áreas urbanas.

iii) Año 1979

La manifestación del modelo neoliberal que el régimen pretende implementar llega a su máxima plenitud con la declaración de la Nueva Política Nacional de

Desarrollo Urbano, en adelante PNDU, dentro de las sorprendentes aseveraciones que establecía esta norma destacan las siguientes:

1. El suelo urbano “no” es un recurso escaso [El destacado es nuestro].
2. Es necesario aplicar sistemas flexibles de planificación, con una mínima intervención estatal.
3. Hay que definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado.⁴³ Aquí lo que se pretende es extraer el rol del Estado en la planificación urbana dejando todo a las “fuerzas del mercado” las cuales ordenarían y regularían casi por arte de magia, el desarrollo urbano, situación de la que debería retrotraerse el régimen casi 6 años después.
4. Se afirmaba que la pretendida escasez de suelo urbano era provocada en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades.
5. Igualmente se establecía que existía suficiente suelo como para que las ciudades siguiesen creciendo sin contraponerse a otros tipo de uso de suelo (agrícola por ejemplo)⁴⁴ .

⁴³ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Op. Cit.

⁴⁴ Puede consultarse al respecto: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1981. Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979. EURE. Vol. VII. (22) pp. 9 -15 y MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.

De conformidad a esta política pública, finalmente el límite urbano lo establecería, como salta a la vista, el juego de la oferta y la demanda; fuera del perímetro urbano los proyectos urbanos podrían ser desarrollados sin ningún tipo de oposición. Estas ideas centrales fueron las que permitieron la modificación del PRIS (Plan Regulador Intercomunal de Santiago) y de la superficie urbana de Santiago, la cual hasta ese entonces alcanzaba las 36.000 ha, y que pasó a una extensión de más de 100.000 ha⁴⁵⁴⁶.

iv) Año 1985

El MINVU aprueba una nueva PNDU, esta surge como respuesta al fracaso de las ideas primarias de la anterior, y tiene algunos avances con respecto a ésta última.

Entre otros aspectos destacables de esta PNDU está que si bien reconoce el concepto de propiedad, define de paso la noción de bien común: “El bien común en el desarrollo urbano es el grado positivo, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los

1981. Conceptos Básicos para la Formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano., EURE. Vol. VII. (22). pp. 16-21.

⁴⁵ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 541.

⁴⁶ Respecto de la precariedad de las viviendas sociales en la época, señala el artículo “Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo” que para el año 1982 se faculta a las municipalidades para que construyan viviendas económicas y casetas sanitarias, que deben tener una superficie de 18 metros cuadrados (irrisorio y vergonzoso si pensamos en las viviendas económicas de la ley Pereira debían tener 140 metros cuadrados) y un costo inferior a las 220 UF. Mientras, la unidad sanitaria debe tener una superficie mínima de “6 metros cuadrados” (baño y cocina) y un costo máximo de 110 UF. Aquí puede apreciarse como el “milagro económico” pregonado a los 4 vientos por el régimen militar, sólo era palpable para unos pocos, mientras que los habitantes más humildes del país, debían conformarse con habitáculos con espacios ínfimos, pues claramente no eran una prioridad para el régimen.

espacios”⁴⁷ y aún más relevante señala que “La planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común”⁴⁸ siguiendo con las mismas ideas, en los principios generales se aclara que: “el suelo es un bien escaso, debido a su naturaleza de bien útil no productivo, cuya oferta es inelástica”. En resumen la nueva política establecía lo siguiente:

1. El suelo urbano es un recurso escaso.
2. El derecho de propiedad puede tener restricciones en función del bien común.
3. La libre iniciativa del mercado deben sujetarse a la planificación estatal.
4. Es necesario promocionar el uso intensivo del suelo de áreas consolidadas, a fin de evitar el crecimiento en extensión.⁴⁹

Esta PNDU se encontrará “vigente” en Chile hasta el año 2000, momento en el que es derogada, sin embargo, a esta derogación no siguió una nueva PNUD que permitiera guiar u orientar el desarrollo urbano en Chile, estableciéndose recién una nueva PNUD el año 2014.

v) Años 1990 - 1999:

⁴⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1985. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Aprobada por Decreto Supremo N° 31 del 4 de marzo de 1985. Principios Generales, N°3. p. 9.

⁴⁸ *Ibid.* p.13.

⁴⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Op. Cit.

Una vez concretado el retorno a la democracia, el MINVU en uno de sus primeros discursos acusa:

“Un territorio en depredación y desigualmente ocupado. Santiago, Valparaíso y Concepción tienen más del 50% de la población del país, ciudades segregadas social y físicamente, conformando calidades distintas de ciudadanos, barrios antiguos con memoria histórica privilegiada (que), a pesar de su calidad de infraestructura y cercanía a los centros de trabajo, (están) en franco deterioro...la contaminación ambiental producto del mal manejo de nuestras reservas naturales y falta de control en los residuos industriales...ausencia de participación de la gente en las decisiones que le afectan, formando un país de individuos donde priman sus intereses a los de la comunidad...acciones públicas centradas en la construcción directa o indirecta de unidades habitacionales, renunciando a su capacidad de gestión en el ámbito urbano más amplio”⁵⁰.

Los cambios que la década del 90' trajo consigo en materia de urbanismo, son importantes, dado que se intentó superar las falencias y deficiencias que el ordenamiento urbanístico dejó de lado durante el régimen militar, formulando una serie de medidas, a saber:

a) La aprobación de la nueva Ordenanza de Urbanismo y Construcciones (Decreto Supremo N° 47, publicado del 19 de mayo de 1992), sumado a la creación de los Gobiernos Regionales (Ley N° 19175, publicada el 11 de noviembre de 1992) significaron una reducción importante las potestades del MINVU toda vez que fueron dotados de variadas competencias en materia de ordenamiento territorial sobre todo en lo referido al procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación territorial.

⁵⁰ ETCHEGARAY A., Alberto. 1994. Huellas y Visión de una Gestión Ministerial. Santiago de Chile, Comunicaciones Despertar. p. 42.

Esta ordenanza en palabras de Rajevic “ordeno y sistematizó la normativa existente, entregando herramientas como los estudios de impacto vial, que exigen mitigar los impactos de los proyectos inmobiliarios en materia de circulación”⁵¹

b) En 1994, se aprueba un nuevo plan regulador el denominado Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en adelante PRMS, cuyo fundamento era incentivar el crecimiento por la vía de la densificación (construcciones en altura) y no de la extensión (extensiones de urbanización de baja altura). Sin embargo, en la actualidad este PRMS puede ser cuestionado por lo descontrolado, poco planificado y libre de regulación que ha resultado en la práctica.

c) En 1997 se incluye en el PRMS la provincia de Chacabuco y se agrega una nueva figura enfocada a que los proyectos inmobiliarios que surjan internalicen sus verdaderos costos: las denominadas “Zonas Urbanizables de Desarrollo Condicionado” (Arts. 3.3.1., inciso final, 3.3.6. y 4.7 de la Ordenanza del PRMS). Así, en estas zonas, se permite su urbanización sujeta a que se cumplan ciertos requisitos mínimos, por ejemplo, garantizar servicios básicos.

d) El año 1994 entra en vigencia la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300, publicada el 9 de marzo de 1994, y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por medio del Decreto Supremo. N° 30 de 1997, publicado el 3 de Abril de 1997, los que han exigido la evaluación ambiental de planes y proyectos

⁵¹ RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Op. Cit. p. 542.

inmobiliarios, alterando nuevamente en forma tácita el procedimiento de aprobación de los mismos.

e) La Ley General de Urbanismo y Construcciones, también ha tenido en materia legislativa importantes modificaciones, podemos mencionar al respecto la Ley N° 19.057 y la Ley N° 19.525, las cuales agregan a las obligaciones del urbanizador, las de ejecutar plantaciones y obras que contribuyan al ornato del terreno. Por otra parte, la Ley N° 19.472, denominada de “la calidad de la construcción”, configura y deja establecidas ciertas garantías importantes para el comprador de viviendas en cuanto a la calidad de la construcción que adquieren.

f) Particular relevancia cobra en lo referido a la planificación urbana la Ley N° 19.602, la cual al reformar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante LOCM, señala que cada municipio debe elaborar su plan regulador comunal, resultando obligado el alcalde a presentarlo oportunamente y en forma fundada al consejo para su aprobación. En caso que el alcalde, no cumpliera con lo que se le mandata, podría dar lugar a una causal de destitución.

De igual forma se señala que el asesor urbanista, que antiguamente desempeñaba sus funciones en la Dirección de Obras Municipales, debe hacerlo ahora en la Secretaría Comunal de Planificación. Además se agrega a la LOCM, un nuevo título llamado “De la Participación Ciudadana”, el que, entre otras cosas, exige al

alcalde el deber de informar al Consejo Económico y Social⁵² acerca del Plan Regulador, por su parte este consejo tendrá 15 días para formular sus observaciones (esto constituye otra de las modificaciones al procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación que en este caso corresponderán a los comunales).

1.2.1.6. Sexta Etapa (2000 - 2014)

i) Año 2000

El año 2000 se constituye el Consejo Nacional para la Reforma Urbana, la cual persigue encaminar un proceso de reflexión y cambio de las ciudades chilenas, al mismo tiempo se crea el Comité Bicentenario que pretende al año 2010 enfocar los esfuerzos y “repensar” en 4 capitales regionales, a saber: Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción. El año 2003 se crea igualmente el “Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio”.

ii) Año 2003

Se promulga la Ley N° 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido, mediante el cual los SERVIU y las municipalidades podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la ejecución y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación.

iii) Año 2004

⁵² Este consejo fue reemplazado el año 2011 por la Ley 20.500, publicada el 16 de febrero de 2011, Art. 33 N° 8, la cual fijó la creación del “Consejo municipal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

En diciembre del año 2004 comienza a regir el Decreto Supremo N° 75, en el cual se establece un reglamento para los contratos de obras públicas, posteriormente se aprueba el Decreto Supremo N° 245, el que reglamenta el Programa Concursable de Obras de Espacios Públicos a realizarse en barrios de carácter patrimonial, ubicados en sectores urbanos consolidados, cuya rehabilitación o recuperación sea necesaria por encontrarse en evidente estado de deterioro o abandono⁵³.

iv) Año 2006

Se pone en marcha la denominada “Nueva Política Habitacional”, esta comenzó a ser aplicada de inmediato por el MINVU buscando obtener avances y resultados al año 2010.

Entre sus objetivos figura el que acompañado del mejoramiento de la calidad e integración social, se logre disminuir el déficit habitacional de, al menos el 20% más pobre de la población (1º quintil) y al mismo tiempo, aumentar la superficie de las viviendas sociales y asegurar la calidad de las mismas. Otro de sus objetivos era el de revertir la segregación social en la ciudad, para lo cual se pretende mejorar (incrementar) la disponibilidad de casas y barrios existentes, y además apoyar a los sectores medios que requieren apoyo del estado para alcanzar su propia vivienda.

v) Año 2013 a la fecha

⁵³ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Op. Cit.

Durante el año 2013 y luego de varios intentos no concluidos de generar una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (1993-1996, 2000-2001 y 2008-2009⁵⁴), es que el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, impulsa una comisión asesora multidisciplinaria conformada por 28 personas a las que se le encargó la formulación de una nueva PNDU, esta si bien no es una Ley propiamente tal, incluye en su contenido ideas matrices y estructurales para delinear el desarrollo urbano en Chile (materia abordada en profundidad en el capítulo tercero de esta memoria).

Se dicta la Ley N° 20.791, que regula y modifica la Ley General en lo referido a las afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores.

Esta norma viene a modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo referido a las expropiaciones que figuran en la misma, denominadas “de utilidad pública”.

Estas expropiaciones se refieren a terrenos de dominio privado, que por decisión de la autoridad se declaran “de utilidad pública”, es decir quedan destinados a calles, avenidas, plazas o parques por motivos de bien común.

En particular esta ley, establece nuevas reglas para estas expropiaciones como la exigencia de que la fijación de las afectaciones se encuentre en los planes seccionales de forma detallada, para que los interesados puedan conocer con

⁵⁴ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2012. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 1. Antecedentes históricos. p. 8.

precisión la superficie de terreno que quedará afectada, además de establecer que las limitaciones que establece la afectación se refieren solo a la parte de los terrenos que se encuentran bajo la declaratoria de utilidad pública, entre otras⁵⁵.

1.3. Conclusiones preliminares

Del análisis del concepto de derecho urbanístico podemos apreciar la dificultad que presenta definir algo que por sí mismo no tiene una autonomía propia dentro de nuestro sistema jurídico, como pudimos revisar si bien los distintos autores parecieran discurrir por diversos derroteros intentando abarcar o crear una definición más o menos correcta del Derecho Urbanístico, esta, según vimos, contiene elementos comunes que pueden caracterizar a una norma como “parte” del derecho urbanístico, estos elementos los constituyen el (i) Regular la planificación de las ciudades (o urbanizaciones) y (ii) Regular el diseño de sus construcciones. De lo anterior se desprende que aquella norma que cumpla con alguno de estos requisitos o idealmente con ambos, será parte entonces del denominado Derecho Urbanístico sin importar su ubicación o su rango legal (Llámesese DS, DFL, LOC, etc.).

La clarificación final es relevante ya que al revisar los hitos más relevantes de la historia del derecho urbanístico en nuestro país, podemos percatarnos de la diversidad de normas que lo constituyen, como en un comienzo los parámetros a seguir y los estándares a utilizar estaban determinados por la corona española y la herencia que a

⁵⁵ Historia de la Ley N° 20.791. [Recurso en línea] < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1068832&buscar=20791> > [última consulta:6 enero 2015].

su vez esta había sufrido de las instituciones del derecho romano, al final lo que se intenta es acercar cada vez más las normas relativas al desarrollo urbanístico de nuestro país a la realidad de cada zona, se busca lograr paulatinamente la plenitud de capacidad habitacional, para lo cual se establecen políticas públicas encaminadas a generar subsidios e incentivos para las viviendas de los grupos de personas de escasos recursos.

Se aprecia igualmente una evolución sostenida en nuestro país en cuanto a las políticas públicas en materia urbanística, a partir del año 1906 con la promulgación de la Ley N° 1.838 la cual da inicio a la legislación “habitacional” estableciendo los llamados “Consejos de Habitaciones Obreras”, se sigue un paradigma consecuente en el cual el centro de la preocupación se encuentra dado por obtener soluciones habitacionales permanentes para aquellas personas de menores recursos.

Dicho proceso continúa cuando se intenta lograr que éstos puedan ser “parte” de la ciudad a través de franquicias tributarias a las empresas constructoras que se encargaran de hacer viviendas “sociales” de 140 metros cuadrados con la aplicación de la denominada Ley Pereira. Hacerlos partícipes de la ciudad, incluye claramente el otorgar soluciones habitacionales que se encuentren dentro de los límites urbanos por cuanto éstos son los lugares en donde podrán contar con un mayor acceso a los servicios de utilidad pública (centros de salud, centros educacionales, etc.) y a las vías de transporte público. En ningún caso se buscaba enviar a la periferia a vivir a aquellos que no pueden franquearse los crecientes costos del suelo urbano, sino que, muy por el contrario de incluirlos en el desarrollo y beneficios de la ciudad.

Los impulsos prosiguen con proyectos como la Remodelación San Borja, y pareciese haber en el centro de la discusión un tema de “dignidad” y de “dignificar” la vivienda de estas personas, de mejorar su calidad de vida en atención a su entorno y actividades. De esta forma la consideración del lugar de trabajo de las personas es relevante, pues, por ejemplo, se busca que quien trabaja en Las Condes, tenga la opción de vivir cerca de su trabajo y no, por ejemplo, de que viva en Lampa, en donde su tiempo de traslado hacia el trabajo cuadruplica los tiempos de traslado de alguien que vive en el centro de la ciudad.

Acompañado de lo anterior, las ideas de planificación urbana incluyen que una vez expandido el radio urbano, las nuevas zonas cuenten con la suficiente implementación de obras públicas para que las personas pudiesen desenvolverse en su entorno sin necesidad de tener que realizar grandes desplazamientos, otorgando en estas nuevas urbanizaciones, las condiciones para el desarrollo pleno de la vida (en todos sus sentidos).

Sin embargo, todo el enfoque y desarrollo anterior se ve truncado el año 1979 cuando se aplica la nueva PNDU. Esta política como ya vimos, realiza cambios importantes en el paradigma que hasta entonces se tenía del desarrollo urbano, y que era reflejado por el derecho urbanístico, pues los nuevos esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad (impulsados por el sistema económico del régimen militar), provocan que el crecimiento urbano se encuentre condicionado y regulado tan solo por la ley de la oferta y la demanda, tan propia de la economía de mercado.

De tal forma, que la ciudad creció de forma descontrolada pues se consideró que el suelo urbano era un bien “no escaso”, junto a lo anterior se propiciaba el crecimiento en extensión de la ciudad lo que dio origen a que se utilizaran muchas de las mejores áreas de terreno de cultivo, sin considerar ninguno de los factores anteriormente vistos, ni la implementación de las obras públicas, ni las mitigaciones viales. Así el crecimiento de la ciudad quedó entregado al libre albedrío del mercado.

Para agravar aún más la situación, durante este periodo se origina uno de los problemas que de forma más latente puede apreciarse en las ciudades hoy por hoy, que es la segregación espacial y la consecuente segregación social. Esto pues si bien existe un grupo de personas que tiene el poder adquisitivo para “elegir” el lugar en donde vivirán, la mayoría de la población no encuentra cabida en este esquema y difícilmente pueden elegir la ubicación de su hogar por lo privativo que esto resulta.

Por último, es importante destacar que la legislación en materia urbanística en nuestro país ha estado históricamente condicionada por una serie de factores; las necesidades más urgentes de un país en conformación, las consecuencias que genera la ausencia de planificación cuando existe algún desastre natural, las visiones económicas y políticas de los diversos gobiernos, los requerimientos que genera la expansión de la economía, el aumento de la población en los centros urbanos y la consecuente disminución en las zonas rurales, etc.

Sin embargo parece haber al menos un consenso en cuanto a que la materia está muy lejos de encontrarse acabada, y que por el contrario, la tarea de planificar

nuestras ciudades y establecer políticas duraderas, moldeables y preventivas a la mayor cantidad posible de factores que pudiesen surgir en el crecimiento del país, es una tarea en continuo desarrollo, sobre todo considerando los importantes desafíos que la desmesurada segregación nos plantea hoy en día si lo que pretendemos es considerarnos un país de personas iguales en dignidad y derechos.

CAPÍTULO 2: LA PLANIFICACIÓN URBANA

Ya vimos cómo se ha conceptualizado el derecho urbanístico y establecido ciertos aspectos fundamentales para hablar del mismo, igualmente arribamos a una definición clara de lo que es y la función que debiesen perseguir las normas relacionadas, luego hicimos una revisión de la evolución histórica que ha tenido el derecho urbanístico tanto en el mundo como en Chile, todo con el fin de aclarar y establecer un marco tanto histórico como legal respecto del urbanismo.

Ahora es el momento de referirnos a la planificación urbana, ambos conceptos (derecho urbanístico y planificación urbana) se encuentran íntimamente ligados llegando incluso a ser confundidos, para poder desarrollar el tema del presente capítulo comenzaremos, como era de esperar, con una revisión del concepto de planificación urbana, intentando nuevamente llegar a alguna definición, que si bien no definitiva, si sirva para el desarrollo metodológico de la presente memoria, continuaremos con una revisión general y seleccionada algunas normas en materia de planificación urbana aplicadas en Chile.

Luego de lo anterior revisaremos la situación actual de la planificación urbana en Chile abocándonos específica y separadamente a la planificación urbana a nivel nacional, regional y comunal, aquí realizaremos un análisis de las normas que definen los instrumentos de planificación urbana existentes en Chile, una vez comprendidos los conceptos y establecidas algunas necesarias definiciones sobre la materia,

pretendemos fijar la importancia que dentro del derecho urbanístico reviste la planificación urbana como instrumento de este último.

Finalmente, estableceremos el rol que a nuestro juicio debiese cumplir la planificación urbana en tanto instrumento, confrontaremos las expectativas que genera la comprensión de la planificación urbana y los potenciales y características que debiese tener, con la realidad de los instrumentos de planificación urbana existentes en nuestro país, todo con el objetivo de poder proponer ciertos aspectos que creemos debiesen ser considerados al referirnos a la planificación.

2.1. ¿Qué es la planificación urbana? Concepto, contenido y finalidad.

Para referirnos a la planificación urbana propiamente, comenzaremos, siguiendo al profesor español Luciano Parejo Alfonso⁵⁶, con un acercamiento a la idea misma de Plan. Al respecto, Parejo señala que

“la planificación, el Plan, es, en cuanto forma específica de manifestación de voluntad y de actuación estatales o del poder público, un fenómeno reciente, ligado al tránsito desde el Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho, es decir, al proceso de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social y, por tanto, a la aparición y desarrollo de la Administración Pública providente y prestadora de servicios”⁵⁷

⁵⁶ PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Argentina, Ediciones Ciudad Argentina. pp. 221 y ss.

⁵⁷ PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 221 y ss.

De acuerdo a lo anterior, resulta ser el cambio en el paradigma respecto del rol que debe cumplir el Estado, el que impulsa el surgimiento de la planificación.

Una concepción clásica de Estado nos remite a la idea de un ente coordinador y administrador de recursos, pero carente de obligaciones para con sus miembros y/o gobernados, mientras que la idea del Estado Social de Derecho surge como resultado de las convulsiones sociales de los siglos XIX y XX, estableciendo un rol mucho más activo de parte del Estado en el desarrollo no solo de la administración estatal, si no que de los gobernados en su individualidad, así mientras el Estado liberal en su concepción más clásica promulga la mínima intervención tanto en los mercados como en la sociedad, el Estado Social de Derecho surge como reacción a esta “apatía” promoviendo su responsabilidad con los derechos fundamentales de los ciudadanos entre otras obligaciones adquiridas.

Parejo Alfonso acertadamente lo describe así,

“[p]orque no se trata ya tanto de establecer regulaciones generales y abstractas con vocación de vigencia indefinida a concretar sucesivamente por la vía de la subsunción (paradigmáticamente en la aplicación de la norma al caso concreto), como de organizar servicios, realizar acciones al servicio de la consecución de precisos objetivos”⁵⁸.

Surgen así nuevas formas de manifestación del poder público, entre las que destaca el Plan, el que aparece y se perfila en función de las necesidades reales y sin un claro encuadre en las categorías establecidas justamente porque su lógica se reduce a hacer viables las acciones públicas a las que sirven o de las que traen

⁵⁸ PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 221 y ss.

causa⁵⁹. Como puede quedar de manifiesto el concepto de Plan y más propiamente de Planificación, es un fenómeno que cuesta hacer calzar en el sistema general y tradicional de formas de actuación del poder público y a esto solo contribuye la consabida heterogeneidad interna de dichos fenómenos, que además engloban figuras variadas y con distintas funcionalidades.

Explicado lo anterior, es que se hace evidente la dificultad “práctica” de poder fijar un concepto genérico de “Plan” que fuese capaz de subsumir en el las variopintas manifestaciones que este fenómeno “planificador” presenta en la realidad. A pesar de esto, algunos autores han intentado crear un concepto, y se caracterizan estos esfuerzos porque con un fin de clarificación de la materia, realizan una clasificación de las manifestaciones de la planificación.

Así, para Egerer, el plan es “la acción del poder público fijada provisoriamente, que pretende, gracias a la coordinación de medidas determinadas en función de objetivos, dirigir procesos o realizar una situación, mediante la incidencia en la libertad de decisión de los destinatarios del Plan”⁶⁰.

Este autor, distingue a su vez entre (i) planes en cuyo establecimiento el Estado opera desprovisto de “*imperium*” y (ii) planes en cuyo establecimiento el Estado actúa revestido de “*imperium*”, que luego subclasifica de la siguiente forma⁶¹:

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Egerer En: PAREJO Alfonso, Luciano. 1986.Op. Cit. pp. 221 y ss.

⁶¹ Ibid.

i) Según el centro u órgano planificador: Planes de derecho constitucional y planes de derecho administrativo.

ii) Según el ámbito espacial o el círculo de destinatarios

iii) Según el objeto o la finalidad: Estratégicos, o de programación en el tiempo y espacio; Estáticos o espaciales.

iv) Según la eficacia: Planes de fomento, Planes indicativos o Planes imperativos.

Por su parte, el profesor alemán E. Forsthoff⁶², distingue entre aquellos planes con efectos exclusivamente en el ámbito administrativo interno y aquellos planes vinculantes, con efecto para los ciudadanos, y, enfocándose en estos últimos, los subdivide en 3 grupos, a saber:

i) Aquellos que tienen por objeto conductas individuales, entre los que cuenta los planes de reclutamiento, las medidas de control sanitario de las personas, las campañas de vacunación, etc.

ii) Planes cuyo objeto es la ubicación de las cosas, siendo aquí en donde ejemplifica con los planes urbanísticos..

⁶² FORSTHOFF. E: 1958. Tratado de Derecho Administrativo. IEEPP, Madrid, 1958 En: PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 221 y ss.

iii) Planes dirigidos a prever y regular determinados procesos (por ejemplo, los planes económicos).

Mientras que el profesor italiano , G. Miele⁶³, citado por Parejo, en un intento de conceptualización, aísla aquellos elementos que componen todo plan, como (i) el elemento finalístico o teleológico; que está compuesto por las previsiones y los objetivos del plan y que es capaz de dar unidad al plan, no obstante su complejidad; (ii) el instrumental; que corresponde a los medios que se utilizarán para su realización; y por último el (iii) elemento de concreción, es decir, la especificidad de los objetivos y metas que se persiguen con el plan.

Con la identificación de estos elementos presentes en todo Plan, el autor afirma la duplicidad de aspectos que éste presenta en cuanto acto jurídico, ya que por un lado actúa como un acto organizacional cuando pretende establecer la configuración de una nueva ordenación ya sea territorial, económica, o de alguna otra naturaleza, y por el otro como una regla de conducta dada su realización “dinámica”.

A su vez y al igual que el resto de los autores, distingue en la planificación que realiza el poder público distintas clasificaciones, según su objeto, eficacia, grado de elaboración, extensión del ámbito territorial o material, etc.

Como resulta evidente de las distintas posturas anteriormente expuestas, que la planificación no se configura como un concepto que tenga una sola definición que

⁶³ MIELE. G: 1953. Principi di diritto amministrativo. PADOVA En: PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 221 y ss.

abarque todas sus variables, por lo mismo y a fin de acotar la discusión es que el profesor Parejo señala que

“[h]istóricamente, el término plan aplicado a un tipo de acción administrativa parece tener su origen en la propia ciencia urbanística o quizás en la extensión a la vida civil de la técnica militar de individualización y determinación de medios y objetivos para la realización de una actividad gráficamente representable(...) cabe distinguir en su evolución tres fases sucesivas; una primera en que los términos plano y plan son equivalentes, y en donde este último no es más que la expresión gráfica de una determinada realidad física; una segunda, en la que Plan incorpora ya una significación de ordenación, todavía simplemente gráfica, de todo un conjunto, y una tercera, en la que se produce una inflexión hacia un sentido más profundo que incluye elementos significantes de una intencionalidad referida a un complejo de acciones ordenadas por una idea rectora y dirigidos a la consecución de resultados preestablecidos”⁶⁴

En particular, refiriéndose al plan urbanístico actual, el profesor Parejo señala que éste señalando que

“es el resultado de la confluencia y la integración en un mismo y único instrumento de tres técnicas distintas e independientes: el plano (la representación gráfica de una realidad), el proyecto técnico (el diseño anticipado de una obra, la ordenación de los actos precisos para la realización de esta y la evaluación económica de los medios que deben quedar adscritos a tal fin) y la ordenanza (la ordenación normativa de conducta). Es esta circunstancia la que hace del Plan Urbanístico una especie perfectamente singularizada dentro del género Plan”⁶⁵.

Así podemos concluir que existe una relación de género a especie respecto del Plan (planificación), que corresponde al género y el Plan Urbanístico, que sería la especie resultando evidente la relación existente entre ambos y equiparable con la

⁶⁴ PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 224.

⁶⁵ PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Op. Cit. pp. 224.

planificación en materia económica o de desarrollo energético por mencionar algunos ejemplos.

Sumado a lo anterior, podemos concluir además que la planificación urbanística como tal, se corresponde con la tercera fase referida por el profesor Parejo, puesto que nos encontramos frente a un Plan que posee una intencionalidad referida a un complejo de acciones (los distintos lineamientos, requisitos, características que deben cumplir los planes reguladores) ordenadas por una idea rectora (lograr la optimización de recursos y el establecimiento de bases para el desarrollo urbano) y dirigidos a la consecución de resultados preestablecidos (planificar el desarrollo en materia urbanística de los centros poblados).

Por último, cabe destacar la definición de planificación territorial que realiza el profesor Parejo, quien la conceptualiza como “la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden de las cosas, por relación a todas las actividades, en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva”⁶⁶.

Ahora bien, como vimos la discusión en torno al origen y significación de la planificación urbana tiene larga data en el derecho comparado y en el área de las ciencias sociales particularmente, para acotarnos e intentar generar un concepto de planificación urbana, consideramos relevante revisar la doctrina nacional, la cual hace patente la realidad chilena, dado que para el desarrollo de este trabajo es relevante la situación local.

⁶⁶ Parejo Alfonso, Luciano. “La ordenación del territorio y el urbanismo (I)”. En PAREJO Alfonso, Luciano et. al. 1998. Manual de Derecho Administrativo. 5ª ed. Barcelona, Editorial Ariel, S.A. Vol.2. p. 303.

Así, para Lautaro Ríos⁶⁷ la necesidad de planificar los asentamientos urbanos surge a raíz de cuatro circunstancias; (i) La escasez de suelo urbano; (ii) La índole social de la ciudad; (iii) El rendimiento del suelo como recurso colectivo; y (iv) La limitada capacidad y distribución de la infraestructura urbana y de los llamados “sistemas generales”. El mismo Ríos señala para la planificación urbana 3 sentidos:

1. Planificación urbanística propiamente tal, referida a la planificación del uso del espacio urbano.

2. Planificación territorial, siendo este un concepto más amplio enfocado al mejor aprovechamiento de todo el territorio lo que incluye al mismo tiempo el espacio urbano y el rural.

3. Planificación del desarrollo, enfocado en la utilización óptima de todos los recursos de un país o región, con la mira de lograr un desarrollo equilibrado en todos los sectores de actividad, y que comprende por cierto, las dos acepciones anteriormente señaladas⁶⁸.

Para el presente trabajo, la planificación urbana se entiende como un concepto que abarca los tres sentidos expuestos por Ríos, pues entendemos que no puede hablarse de la misma excluyendo cualquiera de ellos. El desarrollo urbano si bien hoy

⁶⁷ RÍOS Álvarez, Lautaro. 1985. El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico. Memoria de prueba para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid. p. 291.

⁶⁸ Ríos Álvarez, Lautaro. 1985. Op. Cit. p. 295.

por hoy se asimila y se asocia a la idea de urbe, no es sino el resultado de un proceso histórico de larga data, el cual en un comienzo no encontraba una diferenciación clara entre los espacios físicos objeto de su aplicación y que surgió como resultado del desarrollo de las sociedades modernas.

Aun hoy resulta indisoluble a nuestro juicio la relación existente entre el espacio urbano propiamente tal y el espacio rural cercano o parte de este último y ninguna planificación podría desconocer dicha relación sin correr el riesgo a la vez de desnaturalizar la esencia misma de la institución, esto aun cuando nos encontremos como país al debe en este aspecto, sí debiera formar parte de nuestro “ideal” de planificación territorial.

Finalmente, cabe citar a la Ley General de Urbanismo y Construcciones que en su Título II, particularmente el artículo 27, define la planificación urbana como “el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico”.

2.2. Planificación urbana en Chile

La historia de la planificación urbana ha estado ligada a la historia del derecho urbanístico, por lo mismo es que consideramos que la reseña histórica contenida en el primer capítulo de esta memoria resulta una buena base para el entendimiento de su evolución.

Sin embargo, resulta fundamental además poner énfasis en dos normas en particular, las que pueden ser referidas como la base del ordenamiento jurídico del derecho urbanístico en nuestro país.

Estas son la Ley General de Urbanismo y Construcciones establecida por el Decreto con Fuerza de Ley N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado en el Diario Oficial con fecha 13 de abril de 1976 y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, establecida sancionada legalmente por el Decreto Supremo N° 47 y publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 1992. Revisaremos a continuación ambas normativas.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, tiene como objetivo regular la planificación de las ciudades y el diseño de sus construcciones. Está organizada por títulos, el primero se refiere a las disposiciones generales estableciendo normas de competencia, los funcionarios intervinientes, entre otras, como se aprecia se trata de un capítulo introductorio destinado a generar las bases y los principios que la regirán.

El segundo título se refiere a la planificación urbana, desarrollando el tema en extenso refiriéndose a los niveles de planificación, los usos de suelo, las zonas de construcción, la expropiación, etc. Este título regula la planificación territorial en nuestro país y será el marco normativo dentro del cual deberán generarse e implementarse los distintos instrumentos de planificación territorial que se utilicen.

En cuanto al tercer título, se denomina “De la Construcción” encontrándose a su vez subdividido en dos capítulos, el primero acotado a las normas de diseño (el diseño de las obras de urbanización y edificación, los conjuntos armónicos, etc.) y el segundo a la ejecución de las obras de urbanización y edificación (los permisos para edificar, los permisos para edificaciones especiales, las obligaciones del urbanizador, las demoliciones, entre otros los aspectos).

Finalmente cuenta con un título cuarto llamado “De las viviendas económicas” que se refiere entre otras cosas a las características que deben cumplir estos inmuebles para considerarse como tales, a los emplazamientos de las mismas, las agrupaciones de viviendas económicas y demás materias relacionadas.

La legislación de carácter general que consagra esta ley, tendrá según el contenido del propio artículo segundo de la misma, tres niveles de acción, mencionando de paso a la Ordenanza General (que no fue dictada en ese momento si no que en el año 1992 dejando así un importante vacío por cuanto la remisión realizada por la Ley General de Urbanismos y Construcciones a la Ordenanza hacia inferir que dicha Ordenanza estaba siendo dictada en conjunto con la ley⁶⁹ ,.

Los niveles de acción serán la Ley General (que contendrá, tal como se ha señalado los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derecho, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios,

⁶⁹ Tal como ocurrió con el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, promulgado en mayo de 1931 durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, y publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1936, donde se contenía el texto completo tanto de la Ley General como de su Ordenanza.

profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción. Y, por otro lado la Ordenanza General que contendrá las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles a estos últimos.

Finalmente, existe el nivel de las Normas Técnicas, las que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, para el cumplimiento de los estándares exigidos por la Ordenanza.

Respecto a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, según lo señala su artículo 2° le corresponde contener las disposiciones reglamentarias de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, asimismo deberá regular los procedimientos administrativos y el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción.

Igualmente será la encargada de establecer los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles tanto en la urbanización como en la construcción. Constituye, en otras palabras, el reglamento de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el cual se establecen ciertas normas específicas que constituyen una base para la dictación de los Instrumentos de los niveles inferiores.

Como señalamos anteriormente, la Ordenanza General reviste una gran importancia por cuanto la concepción misma de la normativa en materia urbanística y

la Ley General de Urbanismo y Construcciones realizaban referencia a su existencia sin encontrarse la misma dictada, las especificaciones que realiza y las explicaciones contenidas en la ordenanza son las que vienen a darle coherencia, sentido y contenido a las normas de esta última.

Así, la Ordenanza se encargó de modernizar y sistematizar la abundante normativa existente hasta el momento, y agregó además, herramientas importantes para la implementación de una política de planificación urbana como son los estudios de impacto vial que son los encargados de mitigar los posibles impactos que tienen sobre la ciudad y la vida diaria de la sociedad los proyectos inmobiliarios en materia de circulación (artículo 2.4.3)⁷⁰.

⁷⁰ Sin embargo, la experiencia reciente, demuestra que la fácil modificación de la Ordenanza, ha derivado en que sea utilizada para “adaptar y moldear” sus preceptos a los requerimientos e intereses de los megaproyectos inmobiliarios tan comunes en el último tiempo, generándose una práctica poco transparente y que en poco contribuye a la planificación de las ciudades.

Nos referimos a la modificación vía decretos ministeriales de la normativa, así sucede por ejemplo con la modificación realizada durante el año 2013 a la Ordenanza, específicamente en su artículo 2.1.35, el que señalaba que las construcciones de este tipo (como la de un Mall por ejemplo) debían enfrentar una vía estructurante dentro de los requisitos para su emplazamiento, pero luego de un decreto emanado del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el anterior requisito fue modificado reemplazando en el artículo 2.1.35 la expresión “al tipo de vía existente que enfrentan” por “su emplazamiento en función de la vía con que se relacionan” agregando más adelante, que se debe reemplazar en los numerales uno, dos y tres la expresión “y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten”, por “y se emplaza en predios cuyo acceso vehicular se ubique a no más de 300 metros”. En: CABALLERO Ignacio. Modificación en normativa del Ministerio de Vivienda podría reactivar proyecto Mall Barón. Bio Bio Chile. 19 diciembre 2013 [Recurso en línea] <<http://www.biobiochile.cl/2013/12/19/modificacion-en-normativa-de-ministerio-de-vivienda-podria-reactivar-proyecto-mall-baron.shtml>> [última consulta 10 mayo 2015] Claramente la norma tenía una finalidad preventiva, intentando controlar el impacto urbano que generan los grandes edificios de equipamiento obligando a estos a localizarse frente a vías adecuadas, sin embargo con la modificación realizada por el MINVU se abre la posibilidad de que estos proyectos se ubiquen en cualquier barrio, incluso en el medio de uno residencial si cumplen con los 300 metros de cercanía a la vía, al respecto se pronunciaron en la época el colegio de abogados y destacados arquitectos y decanos de facultades de arquitectura del país. Para mayor información revisar: PLATAFORMA URBANA. Sorprendente modificación a la ordenanza general de urbanismo y construcciones. [Recurso en línea] <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/12/30/sorprendente-modificacion-a-la-ordenanza-general-de-urbanismo-y-construcciones/>> [última consulta: 21 marzo 2015].

Realizada dicha aclaración es que nos remitiremos en esta parte al análisis de los Instrumentos de Planificación Territorial⁷¹, en adelante IPT, los cuales son definidos por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción en su artículo 1.1.2 como aquél “vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano”⁷² realizando un análisis particular de cada Instrumento y a la revisión de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de su Ordenanza General ,en tanto normas que atañen directamente la planificación territorial.

Tabla N° 1: La planificación urbana regulada en la normativa actual chilena⁷³.

	Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N° 458, año 1976.	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones de 1992, DS 47, MINVU, 1992.
ESTRUCTURA	Título 1: Disposiciones Generales Título 2: Planificación Urbana Título 3: Construcción Título 4: Viviendas Económicas	Título 1: Disposiciones Generales Título 2: Planificación Urbana Título 3: Urbanización Título 4: Arquitectura Título 5: Construcción Título 6: Propiedad Horizontal Título 7: Viviendas Económicas

⁷¹ Pueden entenderse como los instrumentos de gestión a través de los cuales se plasman las directrices que orientan el desarrollo territorial, en cuanto al urbanismo, la urbanización y la construcción.

⁷² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2012. Manual práctico de Jurisprudencia Administrativa sobre Planes Reguladores Comunales, Intercomunales y Metropolitanos. Vol. II. p. 855.

⁷³ Tabla de elaboración propia.

DEFINICIÓN PLANIFICACIÓN URBANA	<p>Se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico (Artículo 27). Complementa esta norma su artículo 41, el cual señala que a nivel comunal “promueve el desarrollo armónico del territorio”</p>	<p>El proceso de Planificación Urbana orientará o regulará, según el caso, el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial que se señalan en este Capítulo. Cada uno de dichos instrumentos tendrá un ámbito de acción propio, tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan como a las materias y disposiciones que contienen. (Artículo 2.1.1.).</p>
--	---	---

Respecto a la normativa sobre planificación urbana, cabe destacar también las circulares de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante e indistintamente, DDU). Estos son instrumentos a los que la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 4° les entrega la facultad de impartir instrucciones con el fin de aplicar la misma ley:

“Artículo 4°.- Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial”.

Al respecto nos parece prudente citar a Cordero quien sobre este punto explica que

“no existe (en Chile) un único instrumento de planificación urbanística. Sino que hay múltiples instrumentos que cumplen tal objetivo. La característica común de todos es su carácter “horizontal”, pues comprenden objetivos globales que

permitan el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos. Además, cada uno tiene un ámbito diverso de extensión territorial (nacional, regional, intercomunal y comunal)”⁷⁴.

Es a partir de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su referido Título II que como nos aclara el profesor Fernández⁷⁵, se desprenden después las normas de rango reglamentario, por un lado, la Ordenanza General, y por el otro, todos los instrumentos de planificación, ya sean comunales o intercomunales, e incluso teóricamente los del nivel regional aun cuando no existan en la práctica.

Ha sido objeto de debate en el derecho urbanístico chileno, la constitucionalidad que tendría la remisión hecha por la Ley General de Urbanismo y Construcciones al reglamento, Ordenanza General, y a los diversos instrumentos de planificación territorial, puesto que, como señala el profesor Cordero⁷⁶, los inconvenientes surgen ya que la regulación de los derechos y libertades garantizados constitucionalmente, dentro de los cuales destaca claramente el de propiedad, se encuentran sometidos a la denominada reserva de ley e incluso al referirnos a la reserva legal de la propiedad, la misma se encuentra encabezada como advierte Cordero, por el adverbio “sólo”, lo que podría ser interpretado como un reforzamiento de la misma.

En relación con lo anterior, el sistema de fuentes del derecho urbanístico ha estado marcado desde 1929 por remisiones de primer y segundo grado, así podemos

⁷⁴ CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2007. El Derecho Urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXIX: p. 277.

⁷⁵ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 91.

⁷⁶ CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2008. El Derecho Urbanístico Chileno y la Garantía Constitucional de la propiedad. Revista Nomos de la Universidad de Viña del Mar. N° 2. p.100-101.

mencionar como origen al respecto la ley N° 4.563 del año 1929, revisada en el primer capítulo de esta memoria, y en virtud de la cual se dicta el año 1931 la primera Ley y Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, de dicho año.

En la actualidad en materia urbanística la normativa vigente es la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el reglamento en cuestión es la Ordenanza General y es por lo establecido en dichas normas que se aprueban en la actualidad los diversos ordenamientos urbanos pasando del nivel nacional al regional, intercomunal y al comunal mediante la dictación de normas reglamentarias (las cuales sancionan los diversos IPT) y cuya integración sucesiva termina por dar forma al estatuto o régimen objetivo urbanístico de la propiedad del suelo.

Resulta evidente cierta contradicción entre las directrices entregadas por la Constitución en materia de reserva legal y las remisiones tan propias del ordenamiento urbanístico, sin embargo y aun existiendo abundante debate jurisprudencial y doctrinario al respecto⁷⁷, parece haber consenso en que no se estaría vulnerando con el sistema de planificación urbanística, ningún precepto constitucional, puesto que tal como señala el profesor Cordero hoy existe entre la jurisprudencia reciente y la doctrina mayoritaria, consenso en cuanto a que son plenamente constitucionales las remisiones que realiza la Ley General a la Ordenanza y a los diversos IPT, dado que

⁷⁷ Para mayor detalle respecto de las discusiones en la materia consultar en CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2008. El Derecho Urbanístico Chileno y la Garantía Constitucional de la propiedad. Revista Nomos de la Universidad de Viña del Mar. N° 2: p. 101. Asimismo, el profesor Felipe Holmes realiza un estudio respecto de la naturaleza jurídica de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones En: HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Análisis constitucional de las principales normas de urbanismo y construcciones. Serie Informe Legislativo N° 27: pp.14 y ss.

las remisiones mencionadas se pueden hacer una vez que la Ley contiene las normas sustantivas de la ordenación urbanística, especialmente el régimen urbanístico básico del derecho de propiedad del suelo, agotando las posibilidades de regulación general y abstracta⁷⁸.

Finalmente es la propia Ley General la que se encarga de “subdividir” la planificación urbana refiriéndose a “niveles” de planificación urbana e individualizando cada uno⁷⁹.

Respecto de la estructura a partir de la cual se configura nuestro ordenamiento jurídico en materia urbanística y siguiendo a Cordero⁸⁰ es que podemos señalar que la forma unitaria del Estado chileno, tiene una influencia fundamental en el sistema de planes urbanísticos, esto puede apreciarse desde distintos aspectos; primero mediante la intervención en el procedimiento de elaboración no solo de las entidades territoriales, llámese gobierno regional o municipalidades sino que además de instituciones del nivel central (los ya mencionados DDU son un claro ejemplo de esto) como el MINVU y la SEREMI y por otro lado mediante lo que Cordero denomina “cláusula de prevalencia” a favor de los instrumentos que tienen un mayor nivel desplazando de paso el poder de decisión desde las entidades locales al poder central⁸¹.

⁷⁸ CORDERO Quinzcara, Eduardo. 2008. Op. Cit. p. 101.

⁷⁹ Para revisar los artículos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, véase infra p. 168.

⁸⁰ CORDERO Quinzcara, Eduardo. 2007. Op. Cit. p.277.

⁸¹ Eduardo Cordero aclara este último punto señalando que “Los diversos niveles de regulación en que se estructura el Derecho Urbanístico chileno hacen que la integración de los IPT se haga a partir del principio de prevalencia. Por tal razón, el artículo 2.1.1. de la Ordenanza General dispone que las normas de la ley General de Urbanismo y Construcciones y de la propia Ordenanza General. Priman sobre las disposiciones contempladas en los instrumentos de planificación territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel. Es

Para mayor claridad en cuanto a la organización normativa en materia de planificación urbana es que puede apreciarse en la figura 1, la existencia de un orden jerárquico entre las normas que influyen en el derecho urbanístico encontrándose en la cúspide de dicha pirámide nuestra carta fundamental, seguida por las leyes en donde resaltan tanto la ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por cuanto son las normas que dan origen, fundamento y contenido a los diversos IPT y finaliza en la base de la pirámide con los IPT propiamente tales, como resultado de esto es que tal y como indica Fernández, “las normas inferiores deben ser acordes con las superiores y en ningún caso pueden transgredir lo prescrito por una norma de mayor rango”⁸².

Por su parte en la figura N°2 grafica la forma en que se desarrolla la planificación urbana en nuestro país. Ésta se realiza en 4 niveles, los que se corresponden con la división territorial administrativo-política del país: nacional, regional, intercomunal y comunal, tal y como lo señala la propia Ley General en su artículo 28.

Esta actividad se desarrolla a su vez mediante los ya mencionados IPT, los cuales poseen características propias en lo que se refiere al procedimiento y la forma de los mismos dependiendo del nivel de acción (es decir, de conformidad a la división ya anunciada). De esta forma se explica la variación existente en cuanto a los IPT,

decir, la jerarquía superior corresponde al plan regional de desarrollo urbano, seguido del plan regulador intercomunal o metropolitano, del plan regulador comunal y de los planes seccionales” En: CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2007. Op. Cit. p. 277.

⁸² FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 92.

existiendo un número considerable de los llamados planes reguladores comunales por ejemplo, y por otra parte una ausencia absoluta de planes reguladores regionales.

Figura N° 1: Orden Jerárquico normas involucradas en Derecho Urbanístico⁸³



⁸³ La figura N° 1 es de elaboración propia de acuerdo a lo señalado en: FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 92.

Figura N° 2: Niveles de acción e instrumentos de planificación territorial asociados.⁸⁴



2.3. Instrumentos de planificación territorial: individualización, elaboración y tramitación.

Más allá de la definición que da la Ordenanza General respecto de los IPT, para efectos del presente trabajo, éstos serán entendidos como los instrumentos de gestión a través de los cuales se plasman las directrices que orientan el desarrollo territorial, en cuanto al urbanismo, la urbanización y la construcción⁸⁵.

Enfocaremos nuestro estudio a aquellos IPT que se encuentran expresamente mencionados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza

⁸⁴ GONZÁLEZ Lobos, Paloma. 2013. De los Instrumentos de Planificación Territorial como Actos Administrativos de Potestad de carácter Discrecional. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile. p. 43.

⁸⁵ González Lobos, Paloma. 2013. Op. Cit. p. 44.

General. Esta aclaración es necesaria por cuanto puede suscitar confusión o poca claridad la situación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en adelante PNDU, y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, en adelante PROT, ambas instituciones serán explicadas en el siguiente capítulo de esta memoria, en donde podrán apreciarse los detalles que los distinguen.

En cuanto a los IPT, resulta necesario para su correcto entendimiento el desglose de la definición antes dada. Así, se trata de: (i) instrumentos de gestión, es importante dicha caracterización, dado que permite identificar a dichos instrumentos en base a su fin.

Luego, cabe destacar que a través de los IPT (ii) se plasman directrices, esta segunda parte aclara el fin que tendrá la gestión que se establece mediante estos instrumentos, a saber, establecer lineamientos en lo que se refiere a la planificación y el desarrollo de los centros poblados.

En tercer lugar, estos instrumentos (iii) orientan el desarrollo territorial, en esta parte se establece que será el desarrollo territorial el fundamento de existencia de estos instrumentos.

Finalmente, este desarrollo territorial se refiere al (iv) urbanismo, la urbanización y la construcción, una vez definido el objeto de los IPT, se señalan las áreas que comprenden el desarrollo territorial; el urbanismo, la urbanización y la construcción.

En nuestro país existen distintos IPT los cuales están determinados por los niveles de acción asignados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza tal como se aprecia en la figura N° 2⁸⁶. A continuación realizaremos un análisis de los IPT regulados en nuestro ordenamiento jurídico:

Cabe dejar constancia que algunos autores, como Eduardo Cordero y José Fernández Richard, tratan en sus obras como otros de los IPT, a los planes seccionales, sin embargo con un fin metodológico y dado su carácter complementario, según se explicará, en nuestro trabajo nos referiremos a ellos ahora sin entrar en mayores detalles al respecto.

Los planes seccionales surgen como resultado de la necesidad de regulación detallada de los usos y trazado de las calles, pero hay que aclarar que se trata de instrumentos de regulación del uso del suelo, a través de los cuales se desarrolla un Plan Regulador Comunal, en adelante e indistintamente PRC, o bien se lleva a cabo una ordenación autónoma de una parte o sector del territorio municipal (incisos primero y segundo del artículo 46 Ley General de Urbanismo y Construcciones). Por su parte, la Circular N° 55 de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se refiere a éstos como

“instrumento complementario, que no puede ser utilizado para modificar el PRC [Plan Regulador Comunal], y cuya principal función es establecer normas de diseño urbano referidas al espacio público, y eventualmente a las edificaciones, en los casos en que estas no hubieran estado previstas en el nivel superior. Por la naturaleza de las materias que regula, puede ser el instrumento determinante del carácter de un barrio”.

⁸⁶ Véase supra. p. 74.

Según Eduardo Cordero podemos establecer que los planes seccionales operan bajo los siguientes supuestos:

- i. “Para el desarrollo y detalle de los Planes Reguladores Comunales, donde adoptan la denominación de planos seccionales.
- ii. Para la regulación detallada del uso del suelo ante la ausencia del Plan Regulador Comunal:
- iii. Para la declaración de zona de remodelación.
- iv. Para aprobar zonas de construcción obligatoria”.⁸⁷

En lo referido a su aprobación será en general un procedimiento similar al de los PRC (artículo 2.1.15 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones), situación que variará cuando se trate de planes seccionales de las zonas de remodelación y de construcción, los que deberán ser aprobados por decreto supremo (artículos 2.1.39 y 2.1.40 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones).

2.3.1. Planos Seccionales

Otro instrumento de planificación urbana similar al anterior, lo constituyen los denominados Planos Seccionales, los que se definen como instrumentos de planificación que, con el fin de aplicar un PRC, efectúan una regulación más detallada de algún área de la comuna.

El artículo 46 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que en aquellos casos en donde se requiera, para la aplicación de un PRC, de estudios más

⁸⁷ CORDERO Quinzcara, Eduardo. 2007. Op. Cit. p. 281.

detallados, estos serán realizados por medio de los Planos Seccionales, los cuales fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

Su existencia como queda claro, se encuentra dada por su utilidad para detallar los PRC en las materias ya indicadas, existiendo además obligatoriedad en su dictación en 2 casos, por un lado en el caso de las comunas con más de 50.000 habitantes que cuenten con un asesor urbanista con el objetivo de fijar las líneas oficiales de edificación, y por otro, en aquellas que la propia SEREMI del MINVU califique especialmente debido a sus condiciones topográficas, o por la urgencia en materializar obras públicas o expropiatorias⁸⁸.

2.3.2. Límite urbano

Por otro lado, se menciona igualmente en la legislación urbanística el Límite Urbano. Éste, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, corresponde a una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.

La confusión que se genera en torno a esta figura surge porque la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones lo considera como un instrumento de

⁸⁸ Artículo 46 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y artículo 2.1.14 de su Ordenanza General.

planificación territorial independiente y separado de los planes, de hecho la ley le dedica un capítulo completo, el tercero denominado de los límites urbanos, a pesar que, por lo general, son los PRI o los PRC los encargados de fijarlo.

El hecho de que sean considerados como IPT independientes, se explica porque el Límite Urbano puede ser establecido en comunas que no disponen de ninguno de los instrumentos anteriormente mencionados. Con todo, su utilización es baja por cuanto la delimitación urbana solo genera una zona de usos aportando poco y nada a la planificación del territorio.⁸⁹

Con todo, la mención del Límite Urbano adquiere relevancia, aunque como se ha señalado, no necesariamente como un IPT distinto de los ya mencionados por cuanto su existencia autónoma no es tan relevante como su inclusión en algún PRC o PRI, es en la delimitación del “área rural” y el “área urbana”, pues será en esta última en donde habrá un mayor grado de intervención administrativa ya que los planes se encargarán de zonificar este espacio estableciendo los usos de suelo que se permitirán y las actividades que podrán desarrollar en ellos, fijando las tipologías e intensidades de la construcción (densificación, extensión) y fijando las zonas no edificables o de edificación restringida (como por ejemplo, aquellas que son peligrosas para los asentamientos de personas (artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones)⁹⁰.

⁸⁹ CORDERO Quinzcara, Eduardo. 2007. Op. Cit. p. 281.

⁹⁰ *Ibid.*

2.3.3. Plan Regional de Desarrollo Urbano

Para la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la planificación urbana regional es aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones, definiendo en su artículo 31, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, en adelante PRDU,. Éste establece que el desarrollo de la planificación urbana regional se realiza mediante los PRDU, los cuales fijarán los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.

La Ley General, señala que deberán incorporarse las disposiciones de los PRDU, a los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales (art. 33 Ley General de Urbanismo y Construcciones).

Se desprende de lo anterior, que los PRDU tienen una gran importancia por cuanto lo que en ellos se establezca, debería servir de orientación para los otros planes reguladores. Generándose así una planificación ordenada desde los instrumentos que abarcan mayor extensión territorial hasta los de menor extensión.

Los PRDU, están conformados por una memoria explicativa⁹¹, los lineamientos de desarrollo urbano regional y los planos que grafiquen el contenido del plan.

⁹¹ Esta memoria según lo preceptuado por el artículo 2.1.5 de la Ordenanza General deberá contener; “1. Aspectos conceptuales y técnicos que justifiquen el Plan, tales como objetivos, fundamentos y metodología empleada, si como los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a la LBGMA (Ley de Bases Generales del Medio Ambiente); 2. Estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base a la formulación del diagnóstico; 3. Diagnóstico que, a partir de la identificación de tenencias, permite analizar las fortalezas y debilidades para proponer alternativas de estructuración territorial, considerando grados de habitabilidad del territorio, jerarquía de los sistemas de centros poblados, sus áreas de influencia recíproca y relaciones gravitacionales; 4. Alternativas de estructuración analizadas; 5. Agenda operativa en materias

En la práctica, el año 2002 se estableció el denominado Programa de actualización de instrumentos de planificación territorial 2002-2007, desarrollado por el Departamento de Planificación Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este programa buscaba que, a la fecha del programa, todas las regiones han elaborado un PRDU y que al año 2014, éstos se encuentren en diferentes estados de tramitación.

Según datos obtenidos de la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁹², existen 4 PRDU vigentes, los que corresponden a las regiones de Arica y Parinacota (publicado el 14 de febrero de 2014 en el Diario Oficial), Antofagasta (publicado 10 de junio de 2005 en el Diario Oficial), Coquimbo (publicado en el Diario Oficial con fecha 19 de diciembre del 2006) y del Libertador General Bernardo O'Higgins (publicado en el Diario Oficial el 12 de julio del año 2012).Lo anterior implica que tan sólo el 29% del total de regiones posibles cuentan con un PRDU⁹³.

Por otra parte, la situación en las restantes regiones es diversa, así se encuentran en formulación PDUR en 8 regiones y no existe PRDU ni en formulación ni mucho menos aprobados en 2 regiones: Los Ríos y la Región Metropolitana.

2.3.3.1. Confección y tramitación de los PRDU

de planificación y requerimientos de inversión; 6. Los principales anteproyectos o proyectos de inversión previstos por el sector público; 7. Los principales proyectos de inversión del área privada que hayan aprobado estudios de impacto ambiental".

⁹² MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Estado de los planes reguladores. [Recurso en línea] <<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=stat&page=prdu#>> [Última consulta: 20 Marzo de 2015].

⁹³ Para mayor detalle, véase pp. 165 y ss.

De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el PRDU será confeccionado por la SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva, siguiendo como orientación las políticas regionales de desarrollo socio económico (artículo 32 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), por su parte, la Ordenanza General complementa lo anterior señalando en su artículo 2.1.6, que además deberá el PRDU ser sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Luego de su aprobación en el SEIA, los PRDU serán aprobados por el consejo regional y posteriormente promulgados mediante resolución del Intendente respectivo, esta última (la resolución) será publicada en el Diario Oficial debiendo, tal como ordena la Ordenanza General⁹⁴, incluirse en la publicación el texto íntegro de los lineamientos del plan⁹⁵

2.3.4. Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano

Estos instrumentos son definidos por la Ley General indicando que se trata de aquellos planes que regularán el desarrollo físico de áreas urbanas y rurales, de diversas comunas, las que por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, si el número de habitantes supera las 500.000 personas, entonces calificará en la categoría de área metropolitana y por lo tanto nos referiremos al plan regulador metropolitano.

⁹⁴ Artículo 2.1.6 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

⁹⁵ Según la Ordenanza General en su artículo 2.1.5 los lineamientos se referirán a varias materias, entre ellas: (1) la estructuración de sistemas de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales funcionales. (2) definición de los asentamientos que pueden requerir un tratamiento prioritario. (3) la dotación de vías terrestres, caminos nacionales, vías expresas, vías ferroviarias, puertos aéreos, marítimos, terrestres y pasos fronterizos. (4) dotación de requerimiento de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas. (5) definir las prioridades de formulación de los IPT necesarios para implementar el PRDU. (6) las metas de crecimiento de los centros poblados.

De este modo tendremos los Planes Reguladores Intercomunales (en adelante e indistintamente, PRI) y los Planes Reguladores Metropolitanos (en adelante e indistintamente, PRM) según corresponda.

Como indica Cordero⁹⁶ lo que condiciona a estos instrumentos de planificación territorial es fundamentalmente el fenómeno de la conurbación. Este fenómeno según la RAE⁹⁷ corresponde al conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional, así, el límite del suelo urbano de 2 o más comunas, en nuestro caso, se corresponderá al mismo tiempo con el límite comunal de las mismas. Lo anterior es independiente de la existencia de áreas rurales en algunos de estos espacios.

En cuanto a la composición tanto del PRI o del PRM, ambos deberán contar con una memoria explicativa la cual contendrá los objetivos, metas y programas de acción (características similares a las solicitadas en la memoria explicativa necesaria en los PRDU); una ordenanza que debe contener las pertinentes disposiciones reglamentarias y finalmente los planos que expresarán de forma gráfica las disposiciones que los IPT determinen en cuanto a la zonificación en general, al equipamiento, a las relaciones viales, las áreas de desarrollo prioritario, los límites de la extensión urbana, las densidades, etc.

⁹⁶ Cordero Quinzcara, Eduardo. 2007. Op. Cit. p. 279.

⁹⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española [Recurso en línea] <www.rae.es> [Última consulta: 29 marzo 2015].

Esta última referencia genérica “etc.” es ampliamente comentada y resistida tanto en la doctrina nacional como en la jurisprudencia debido a la poca certeza que aporta su utilización. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto que sólo considerarán válida la competencia de los instrumentos de planificación intercomunales en aquellas materias que la ley se encomienda expresamente, porque a partir de la palabra etcétera, no se deduce ni se infiere ninguna otra⁹⁸.

2.3.4.1. Confección y tramitación de los PRI o PRM

La elaboración de estos planes corresponde, también, entregada a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Una vez, elaborado un Plan Regulador Intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho Plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido dicho plazo, la falta de pronunciamiento será considerado como aprobación.

De la igual forma deberán ser consultadas las instituciones fiscales que se estime necesario; sin embargo existe una característica en cuanto a la confección del PRI o PRM que cabe destacar, ya que, previa autorización solicitada a la SEREMI correspondiente, la Ley General permite que un grupo de Municipalidades, que se encuentren afectas a estas relaciones intercomunales (conurbación), confeccionen directamente un PRI o PRM, el cual deberá lógicamente, ser aprobado por dicha Secretaría Regional (artículo 36 de Ley General de Urbanismo y Construcciones). Asimismo, estos proyectos deben ser sometidos al sistema de evaluación de impacto

⁹⁸ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. pp. 95 – 104.

ambiental según preceptúa el artículo 10 letra H de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

Una vez realizados estos trámites se remite el proyecto a la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en adelante e indistintamente DDU, a fin de que éste realice la revisión del mismo y entregue el correspondiente informe técnico.

Finalizados los trámites anteriores, se enviará el plan al Gobierno Regional con todos sus antecedentes para obtener su aprobación (artículo 36 letra c Ley General de Urbanismo y Construcciones). El proyecto resultante debe ser promulgado por el Intendente mediante una resolución, y es esta resolución la que se encuentra sujeta al trámite de toma de razón.

Respecto al trámite de toma de razón, nuestra Constitución Política señala en su artículo 98 que corresponde su realización a la Contraloría General de la República en adelante e indistintamente, CGR.

El mismo artículo se encarga de definir a la CGR, señalando que se trata de un organismo autónomo que ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscaliza el egreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas

entidades; lleva la contabilidad de la general de la Nación y desempeña las demás funciones que le encomiende su ley orgánica constitucional.

Asimismo se agrega que se le otorgará a la Contraloría General de la República, la facultad de ejercer “el control de legalidad” de los actos de administración. A continuación, el artículo 99 de la Constitución, se refiere a esta función y en particular a la toma de razón.

Así señala que “en el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer [estos últimos]”⁹⁹.

El artículo 37 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que los PRI o PRM serán aprobados por decreto supremo del MINVU, el cual a su vez debe haber sido dictado con la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, previa autorización del respectivo Intendente. Y las disposiciones que en el figuren en ellos serán obligatorias para la elaboración de los Planes Reguladores Comunales.

Por su parte, la Ordenanza General también hace referencia a la planificación urbana intercomunal, en sus artículos 2.1.7, 2.1.8 y 2.1.9;

⁹⁹ NAVARRO Beltrán, Enrique. 2012. Jurisprudencia Constitucional en materia de control de legalidad: (Toma de razón y potestad dictaminante de la Contraloría General de la República) Lugar, Editorial. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte. Vol.19. Nº2. p. 432.

Así, en el artículo 2.1.7 se señala el ámbito de dicho nivel de planificación territorial indicando que se refiere al (i) establecimiento de los límites de extensión urbana; (ii) a la determinación de las relaciones viales entre las comunas por el trazado de vías troncales; (iii) la “zonificación” general; (iv) la determinación de áreas de desarrollo prioritario; (v) la fijación de densidades promedio para los centros urbanos, las que son establecidas diferenciándolas por comuna, facilitando así la posterior confección de los planes reguladores comunales; en el mismo sentido, (vi) la fijación de porcentajes mínimos de superficie urbana con el fin de establecer, en los posteriores PRC, la localización del equipamiento o la determinación de las áreas verdes de nivel intercomunal..

Cabe destacar, como lo hace el profesor Fernández Richard¹⁰⁰, que de igual forma podrán los Planes Regionales Intercomunales o Planes Regionales Metropolitanos indistintamente, con los Planes Regionales Comunales establecer fundadamente a través de estudios las siguientes materias:

i. Determinar las áreas de riesgo, por constituir un peligro para los asentamientos humanos (contenido en el artículo 2.1.17 de la Ordenanza General¹⁰¹).

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. pp. 104- 109.

¹⁰¹ El artículo 2.1.17 de la Ordenanza General, se refiere a la determinación de las zonas de riesgo señalando que “En los planes reguladores podrán definirse áreas restringidas al desarrollo urbano, por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos. Dichas áreas se denominarán “zonas no edificables” o bien, “áreas de riesgo”, según sea el caso, como se indica a continuación:

Por **zonas no edificables**, se entenderán aquellas que por su especial naturaleza y ubicación no son susceptibles de edificación, en virtud de lo preceptuado en el inciso primero del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En estas áreas sólo se aceptará la ubicación de actividades transitorias.

Por **áreas de riesgo** se entenderán aquellos territorios en los cuales, previo estudio fundado, se límite determinado tipo de construcciones por razones de seguridad contra desastres naturales u otros semejantes, que requieran para su utilización la incorporación de obras de ingeniería o de otra índole suficientes para subsanar o mitigar tales efectos.

ii. Determinar las áreas de protección ambiental de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural (contenido en el artículo 2.1.18 de la Ordenanza General). Para estos efectos, se entenderán por “áreas de protección de recursos de valor natural” todas aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como: bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales.

Como se puede apreciar, estos últimos aspectos encomendados a los planes reguladores, son de vital importancia en la actualidad dado el estrecho vínculo existente entre la utilización del suelo y los negocios que acrecienta aún más esta relevancia, puesto que es común, por ejemplo, el cambio de uso de suelo o de la extensión de ciertas áreas en pos de los intereses económicos. Al respecto, el profesor Fernández, destaca que

Para autorizar proyectos a emplazarse en áreas de riesgo, se requerirá que se acompañe a la respectiva solicitud de permiso de edificación un estudio fundado, elaborado por profesional especialista y aprobado por el organismo competente, que determine las acciones que deberán ejecutarse para su utilización, incluida la Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente conforme a la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, cuando corresponda. Este tipo de proyectos podrán recibirse parcial o totalmente en la medida que se hubieren ejecutado las acciones indicadas en el referido estudio. En estas áreas, el plan regulador establecerá las normas urbanísticas aplicables a los proyectos una vez que cumplan con los requisitos establecidos en este inciso.

Las **zonas no edificables** corresponderán a aquellas franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos, u otras similares, establecidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Las **áreas de riesgo** se determinarán en base a las siguientes características:

1. Zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a maremotos o tsunamis, a la proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas o pantanos.
2. Zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas.
3. Zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas.
4. Zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana.”

“(…)las áreas de riesgo, las de protección ambiental y las áreas verdes son de vital importancia para nuestra sociedad de hoy en día. Incluso podríamos catalogarlas de imprescindibles (...) Sin embargo, desde un punto de vista jurídico no se puede omitir la crítica que dichas materias sean incorporadas al ordenamiento jurídico de manera irregular, a través de la potestad reglamentaria y no a través de una ley, tal como lo dictamina nuestra Constitución (artículo 19 N° 8 y 24, entre otros), ya que a partir de dicha regulación irregular sin contrapartida en la ley, surgen importantes limitaciones a los derechos de las personas¹⁰².

Creemos, sin embargo que no es sólo debido a las limitaciones impuestas por estas normas a los derechos de las personas que urge una consagración legal de las áreas de riesgo, las de protección ambiental y las áreas verdes, dado que, debido a su maleabilidad, fácil modificación y escasa protección legal, éstas son, en variadas ocasiones obviadas o alteradas considerando tan sólo los intereses económicos o los negocios que giren en torno a su modificación, sin considerar la salud y la calidad de vida de las personas, o lo riesgoso que puede resultar la instalación de viviendas en estas zonas no edificables o áreas de riesgo.

Por último cabe destacar respecto de los PRI y PRM, que la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 38, establece dos principios relevantes en materia de planificación urbana y de IPT, a saber, el principio de supremacía y el de subsidiariedad.

Así, por un lado se refiere al principio de supremacía de los Planes Regionales Intercomunales por sobre los Planes Reguladores Comunales. En efecto, la primera parte del artículo señalado establece que las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes

¹⁰² FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 106.

Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones.

Por su parte, el resto de artículo citado, establece que en las comunas que carezcan de Plan Regulador Comunal harán los efectos de tal las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal, consagrándose el principio de subsidiariedad. Con todo, este último principio tiene una duración determinada, dada por la aprobación del respectivo Plan Regulador Comunal, toda vez que la Ordenanza General en su artículo 2.1.3, señala que los Planes Reguladores Intercomunales o Comunales podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a su propio nivel.

Finalmente, aclara el artículo, estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento de planificación, por lo que una vez que comienza la vigencia del IPT correspondiente, y mientras el PRI esté haciendo “las veces de PRC”, finaliza la supremacía y subsidiariedad referida.

Los principios antes señalados cumplen con una función de continuidad de la planificación, velando por lograr una organización del uso del suelo que permita el mejor aprovechamiento de los recursos de una zona, así como la protección de las personas que habitan en ella y su calidad de vida.

2.3.5. Plan Regulador Comunal

Para estudiar los Planes Reguladores Comunales, en adelante e indistintamente PRC, debemos considerar, en primer lugar que dada la organización geográfica, política y sobre todo administrativa de nuestro país, la comuna se erige como la unidad administrativa mínima en la que éste se divide, por lo mismo es que será en esta instancia en donde el nivel de planificación urbana alcanza su mayor fuerza normativa y en donde existen un mayor número de IPT dictados, en utilización y vigentes.

Según el artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones la planificación urbana comunal es aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social, la misma se realizará mediante la utilización del Plan Regulador Comunal (PRC).

Por su parte, el inciso tercero del artículo mencionado señala que el PRC es un instrumento normativo que tiene por objeto establecer las adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Respecto a la enumeración anterior, el profesor Fernández Richard¹⁰³ señala a estos objetivos como los principios rectores de los PRC puesto que en las diversas

¹⁰³ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 110.

competencias que le caben a los mismos deberán seguirse como modelos de orientación.

Del articulado contenido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones puede desprenderse que el objetivo principal de los PRC será la asignación de usos del suelo, buscando lograr un desarrollo armónico del territorio de la comuna.

En este sentido el profesor Fernández Richard nos aclara, luego de realizar un análisis e interpretación armónico del artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual, como hemos descrito anteriormente, señala las materias a las que se encuentra delimitada la competencia de los PRC; del artículo 42 del mismo cuerpo legal, que establece en que consiste la competencia de los PRC; y por último del artículo 66, que se encuentra en el Capítulo 5 de la mencionada ley, referido a la subdivisión y urbanización del suelo, puede concluirse que la competencia de dichos planes se encuentra referida a las siguientes materias: (i) el uso del suelo o zonificación;(ii) la localización del equipamiento comunitario; (iii) estacionamiento; (iv) jerarquización de la estructura vial; (v) fijación de límites urbanos; (vi) densidad y (vii) determinación de propiedades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Cabe destacar que debido al contenido de los PRC, es necesario volver a lo señalado respecto al principio de supremacía, pues una de las competencias que la ley asigna a los Planes Reguladores Comunales es la de la zonificación, pero como

recordaremos, el artículo 35 de la misma Ley General de Urbanismo y Construcciones señala como competencia de los Planes Regionales Intercomunales, también a la zonificación. Al parecer en este caso tendríamos un conflicto de competencia, sin embargo esto es resuelto por el ordenamiento urbanístico con la aplicación del principio de supremacía por el cual, en la mayoría de los casos, los PRC acotarán su competencia a la regulación del uso del suelo, salvo en los casos en que restrinjan su competencia a reconocer o detallar lo que se encuentra establecido en el respectivo PRI.

2.3.5.1. Confección y tramitación:

En cuanto a la composición de los PRC, éstos, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en concordancia con el artículo 2.1.10 de la Ordenanza, deberán estar compuestos por:

- i) Una memoria explicativa que contendrá los antecedentes socio económicos; los que digan relación con el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial y los demás antecedentes técnicos que sirvieron como base a las proposiciones sumado a los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas, en palabras de la ordenanza, al menos debe contener el diagnóstico de la totalidad del territorio comunal o del área que se encuentre afecta a la planificación.

- ii) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado; estudio que requerirá además una consulta previa al Servicio Sanitario de la región.
- iii) Una ordenanza municipal que contenga las disposiciones reglamentarias pertinentes.
- iv) Los planos, que constituyen la expresión gráfica de las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano y las demás que se correspondan con las leyes urbanísticas.

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, se considerará que estos documentos constituyen un solo cuerpo legal. Será la ordenanza municipal, la encargada de definir en que consiste cada uno de estos documentos, así como pormenorizar el contenido que deben tener.

El artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el artículo 2.1.10 y siguientes de la Ordenanza General, son los que se refieren al procedimiento de elaboración y aprobación de los planes reguladores comunales.

Así, se señala en la Ordenanza General como una atribución privativa de los municipios la elaboración del Planes Reguladores Comunales (artículo 2.1.10). El profesor Fernández Richard, señala igualmente que deberán solicitar los municipios la asesoría técnica tanto de la SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como de la Comisión Regional del Medio Ambiente, en adelante e indistintamente COREMA,

con el objeto de uniformar los criterios en cuanto a los parámetros técnicos y medioambientales que se deberán contemplar, además de concordar los procedimientos de forma previa al despacho oficial del proyecto hacia tales instancias en busca de su pronunciamiento. No debemos olvidar que este proyecto también se encuentra sometido al sistema de evaluación de impacto ambiental¹⁰⁴.

Una vez elaborado el proyecto, el alcalde mediante decreto, establecerá la fecha y el lugar en que será expuesto al público iniciando así el trámite de aprobación, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante e indistintamente, LOCM, impone al alcalde la obligación de informar el proyecto al Consejo Económico y Social Comunal, en adelante e indistintamente, CESC. El concejo comunal deberá, antes de iniciar su discusión, dar cumplimiento a una serie de requisitos esenciales, señalados en los artículos 2.1.11 de la Ordenanza General y el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a saber:

i) Informar a los vecinos, principalmente a quienes vayan a resultar afectados por el PRC, acerca de las características principales del instrumento que ha sido propuesto y de los efectos que pudiese tener para ellos.

La Ordenanza General señala que dicha información deberá entregarse mediante carta certificada a las organizaciones territoriales que se encuentren legalmente constituidas y que se encuentren involucradas, así por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la conservación de zonas de riesgo o

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 126.

de conservación urbana, sumado a lo anterior debe realizarse un aviso de prensa en algún medio de amplia difusión en la comuna en el que se señale que dicha información más una memoria explicativa del PRC, la que además se encontrará a disposición del público para el retiro gratuito de la misma en el lugar que se señale.

También, a través de este medio de difusión deberá dejarse constancia del lugar y fecha en que se realizarán las audiencias públicas que se indican en el artículo 2.1.11 de la Ordenanza General.

ii) Realización de una o más audiencias públicas en los barrios o sectores que fuesen a resultar más afectados con la dictación de este instrumento de planificación, para así exponer el proyecto a la comunidad de la forma indicada en la LOCM. Esta ley dedica su Título IV a la participación ciudadana, y particularmente los párrafos 1º y 2º denominados De las Instancias de Participación y de las Audiencias Públicas, respectivamente. Sin embargo la regulación que establecen en esta materia se resume en realizar una remisión a las normas establecidas en la Ordenanza Comunal de la municipalidad respectiva, indicando que las audiencias deberán realizarse en la forma que ésta lo establezca.

iii) Consultar al consejo económico y social comunal, en sesión citada expresamente para dicho efecto

iv) Realizar una exposición del proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas referidas en el numeral ii), por un plazo de treinta días.

La Ordenanza General establece, además, que en dicha exposición se debe exhibir el proyecto de PRC conformado por los documentos que señala el artículo 2.1.10 y la evaluación de impacto ambiental si a esa fecha se encuentra resuelta. Estos documentos podrán adquirirlos los interesados a sus expensas. Este último punto genera polémica por cuanto se presenta una contradicción, esto ya que, por un lado la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece la gratuidad en el acceso a esta información y por el otro la Ordenanza General fija un cobro por el acceso.

Las consecuencias que trae aparejada esta situación es que existan municipios que cobran importantes sumas por el acceso a la información del proyecto del plan regulador¹⁰⁵. Creemos que debería existir una modificación en la Ordenanza General que ratificara la gratuidad en el acceso a la información relativa a los planes reguladores, esto por cuanto la participación e información de la comunidad resulta fundamental cuando se trata de modificaciones que influirán directamente en su vida diaria, y el cobro no parece tener otro sentido que el de servir de traba al acceso a la información.

Una vez cumplido el plazo de exposición del proyecto, deberá consultarse a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública y al CESC, en una audiencia convocada especialmente con dicho fin, sesión en la cual deberá ser presentado un informe que sintetice las observaciones recibidas en las instancias anteriores. Los interesados podrán formular por escrito en un plazo de hasta quince días después de

¹⁰⁵ FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Op. Cit. p. 127.

la audiencia pública antes referida, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto.

Además se regula que respecto a la información de dónde y cuándo se realizará las exposiciones, así como las audiencias públicas, ésta debe ser comunicada de forma previa mediante 2 avisos publicados, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o bien por avisos en radios o en la forma de comunicación masiva que resulte más adecuada o habitual para la comuna.

Una vez terminados los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para su aprobación en el concejo municipal, sumado a las observaciones que se le hicieren llegar por los interesados. El plazo para este trámite son como mínimo quince días y como máximo treinta días, contados desde la segunda audiencia realizada. En cuanto a la labor del concejo, este deberá pronunciarse respecto de las proposiciones que contenga el proyecto del plan regulador comunal, analizando además las observaciones recibidas y adoptando los acuerdos respecto de cada una de las materias que se hayan impugnado.

Si el concejo aprobara modificaciones, deberá procurar que éstas no se traduzcan en nuevos gravámenes o afectaciones que no hayan sido conocidas por la comunidad previamente.

El concejo no podrá pronunciarse sobre materias o disposiciones que no se encuentren contenidas en el proyecto, a menos que el proyecto modificado sea expuesto nuevamente conforme con lo señalado en el inciso segundo del artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El proyecto resultante una vez aprobado, será remitido junto con todos sus antecedentes, a la SEREMI del MINVU respectiva. Esta Secretaría revisará el proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos en un plazo no mayor a 60 días contados desde la recepción del mismo. En caso de que la comuna se encuentre regulada por un Plan Regulador Metropolitano o por un Plan Reguladores Intercomunal, el informe que emane de la SEREMI será remitido directamente al respectivo municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al gobierno regional.

En caso de que el informe resulte favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional según sea el caso, debe ser promulgado mediante un decreto alcaldicio. Por otro lado, si el proyecto no se ajusta al plan antes señalado, la SEREMI deberá emitir un informe negativo y lo remitirá, junto con el proyecto y sus antecedentes, a la Municipalidad, la cual podrá modificar el proyecto para concordarlo con el Plan Regulador Metropolitano o el Plan Regulador Intercomunal o bien insistir en su proyecto. Si la Municipalidad opta por la insistencia, deberá remitir el proyecto junto a los antecedentes, incluyendo el mentado informe negativo de la SEREMI, al gobierno regional para que este se pronuncie sobre los aspectos objetados.

Para el caso que no exista un PRI o un PRM que incluya el territorio comunal, el informe de la SEREMI será remitido directamente junto con el proyecto y sus antecedentes al Gobierno Regional para su aprobación en el consejo regional, enviando además una copia al municipio respectivo. El consejo regional realizará un pronunciamiento basándose en el informe técnico de la SEREMI; si el informe fuese desfavorable, el consejo solo podrá aprobar el proyecto por medio de un acuerdo fundado.

Aprobado el proyecto de plan regulador según lo indicado en los párrafos anteriores, éste será promulgado a través de una resolución del Intendente, en conformidad con lo establecido en el artículo 24 letra o) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹⁰⁶ encontrándose esta resolución, también sujeta a la toma de razón ya tratada a propósito de los PRI o PRM.

Se establece, finalmente, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General que los actos administrativos que se encarguen de promulgar la aprobación o modificación de un IPT deberán ser publicados en el Diario Oficial, junto con la correspondiente Ordenanza municipal. En cuanto a los planos y la ordenanza respectiva, serán archivados en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente, igualmente tanto en la DDU y la SEREMI de Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en el registro existente en las propias municipalidades.

¹⁰⁶ El artículo 24 citado señala lo siguiente: "Corresponderá al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional: (...) o) Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a las normas sustantivas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, previo acuerdo del consejo regional;"

Finalmente hay que señalar respecto de los Planes Reguladores Comunales que existe una obligatoriedad para su confección y utilización, contenida en el artículo 47 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Este artículo indica que deberán contar con un Plan Regulador Comunal:

- a. Las comunas que se encuentren sujetas a planificación urbana tanto regional como intercomunal.
- b. Los centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 o más habitantes.
- c. Los centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción ya sea total o parcial.

Aquellos centros poblados de una comuna que la SEREMI disponga mediante una resolución, existiendo en este caso la posibilidad de que la propia Secretaría pueda hacerse cargo de la confección del instrumento, caso en el cual, de todas formas, deberá enviarlo a la Municipalidad correspondiente para que se tramite de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, descrito anteriormente.

CAPÍTULO 3 PANORAMA Y DESAFÍOS

Hasta el momento hemos pretendido generar una visión amplia y generalísima tanto del Derecho Urbanístico como disciplina así como de la situación de la planificación urbana en Chile. Como pudo apreciarse, la evolución de una como de otra, se encuentra aparejada a la evolución de las ciudades, de la población y al paso del tiempo, el punto final de este proceso (permanentemente en desarrollo) nos ha conducido al estado actual de las cosas en materia de regulación urbanística.

Nuestro ordenamiento jurídico ha buscado desde antiguo regular el desarrollo de los centros poblados utilizando diversos sistemas, incluyendo la utilización de instrumentos de planificación territorial, los cuales igualmente han variado conforme se modifican normas y principios en materia urbanística. Actualmente, dos normas aparecen como los pilares del sistema de la planificación urbana, por un lado la Ley General de Urbanismo y Construcciones y por el otro la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sumada a la utilización de los instrumentos de planificación urbana constituyen la manifestación empírica de este afán regulador así como la principal herramienta de planificación, y la puesta en práctica de la distribución de atribuciones y facultades a los distintos órganos componentes de la administración estatal

Sin duda la existencia de dichas normativas, sumado al proceso que ha seguido tanto el derecho urbanístico como la planificación urbana, han servido para que hoy existan instrumentos de planificación territorial en los distintos niveles organizativos del

Estado, y que a la vez se genere la participación de la ciudadanía en la concreción de algunos de estos instrumentos, considerándose sus opiniones al respecto. Los instrumentos vigentes, parecieran así, entregar un marco regulatorio completo en cuanto al desarrollo de los centros poblados, sin embargo lo anterior, esta situación no resulta de tan sencilla verificación en la práctica.

Aún existen a nuestro juicio, diversos desafíos pendientes en materia de planificación urbana, un ejemplo claro de esto es el hecho de que nuestro país siendo víctima frecuente de diversos fenómenos tanto de la naturaleza (terremotos, tsunamis) como provocados por el hombre (incendios), no ha sido lo suficientemente riguroso en cuanto a la prohibición de edificación en zonas reconocidas como áreas de riesgo, así la diferenciación de los conceptos de uso de suelo y zonificación y la fiscalización que debiese obligatoriamente existir y respetarse.

Los puntos anteriores, corresponden a tareas fundamentales que se encuentran pendientes en relación a la planificación de nuestras ciudades y en la institucionalidad ligada a la materia, en particular la determinación clara de estas zonas y una fiscalización fuerte que prohíba el asentamiento de viviendas, ahora bien, claro es que esta tarea pendiente no es sólo una situación de planificación urbana sino que responde a que otros sectores tampoco dan respuestas a las personas que deciden vivir en zonas que tarde o temprano, podrán verse afectadas por desastres naturales o de otro tipo.

Respecto a la participación ciudadana en la construcción de los IPT, la tendencia actual se basa en la “posibilidad” de su intervención en el proceso de aprobación de los PRC, existiendo en los mismos una instancia de consulta a la comunidad e incluso a los vecinos de los barrios que serán afectados por las modificaciones o directrices que dicho instrumento fije, si bien concordamos y vemos que tras dicha participación existe un interés por escuchar y considerar la opinión de las personas que se verán afectadas con la planificación, lo que creemos apunta en la dirección correcta, sostenemos que la tarea pendiente es aún mayor e incluye la participación ciudadana en los otros instrumentos no considerados por la norma.

La mejor forma de lograr el respaldo y la implementación de una planificación urbana armoniosa, parte, a nuestro parecer, de la socialización de dichos instrumentos y del trabajo mancomunado con aquellos que serán afectados por su implementación, lo que al parecer puede convertirse en un proceso engorroso o de baja participación, ha demostrado en la práctica, como lo ocurrido en el plebiscito del año 2011 celebrado en la comuna de Peñalolén para evaluar el proyecto de modificación al Plan Regulador Comunal, en donde participaron más de 65.000 vecinos¹⁰⁷, demostrando así la existencia de gran interés por parte de los ciudadanos por expresar sus opiniones y tener algún grado de influencia en las decisiones que se toman en la materia y de las cuales serán los principales afectados.

¹⁰⁷ LABARCA B. Cristián. 2011. Cambios a Plan Regulador de Peñalolén quedan sin efecto tras rechazo de vecinos. La Tercera en Internet. 12 de Diciembre de 2011. [Recurso en línea] <<http://diario.latercera.com/2011/12/12/01/contenido/santiago/32-93677-9-cambios-a-plan-regulador-de-penalolen-quedan-sin-efecto-tras-rechazo-de-vecinos.shtml>> [Última consulta: 24 Febrero 2015].

Como queda de manifiesto con estos dos ejemplos, hay aún áreas de la planificación urbana que deben ser analizadas y evaluadas con el fin de poder establecer modificaciones que tiendan hacia la mejoría integral del desarrollo y planificación de nuestras ciudades,

En la misma línea, y con el objeto de sentar bases para un debate que debe ser más extenso y a nivel país, es que el presente y último capítulo, se encuentra referido no sólo a los desafíos que hoy por hoy nos plantea la planificación urbana en nuestro país, sino que también a la profundización en algunas materias relacionadas, como la recientemente aprobada Política Nacional de Desarrollo Urbano que busca orientar el desarrollo de las políticas y decisiones en materia de ordenamiento territorial apuntando hacia una mejor calidad de vida como su eje principal.

Igualmente analizaremos la situación de las expropiaciones realizadas con fines de utilidad pública, respecto de las cuales hace poco tiempo fue publicada la Ley de Afectaciones de Utilidad Pública, la ley N° 20.791, publicada en el Diario Oficial el 29 de octubre de 2014, y que por la relevancia jurídica que reviste la expropiación como institución que afecta el derecho de propiedad, merece un análisis especial.

En resumen, este Capítulo realiza un análisis acerca del uso de suelo, sus implicancias y consecuencias, sobre la participación ciudadana y tanto su situación actual como sus proyecciones, acerca de la nueva ley de afectaciones de utilidad pública y de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

3.1. Uso de suelo y cambio de uso de suelo

El artículo 1.1.2 de la Ordenanza General, se encarga de definir qué es lo que se entiende por uso de suelo, al respecto señala que es el conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones.

En cuanto al concepto de zona, en el mismo artículo la Ordenanza señala que se trata de una porción de territorio regulado por un Instrumento de Planificación Territorial con iguales condiciones de uso de suelo o de edificación.

En tanto que por zonificación se entiende el proceso por el cual se establecen en una porción de territorio regulado por un IPT iguales condiciones de uso de suelo o de edificación¹⁰⁸, es decir, la determinación de zonas específicas.

En base a las definiciones anteriores de uso de suelo, zona y zonificación es que puede inferirse que el IPT al zonificar distingue distintas zonas, las cuales puede regularlas estableciendo usos de suelo¹⁰⁹. Aclarando el punto es que el profesor Fernández señala,

“Entendiendo con claridad dichos conceptos (uso de suelo y zonificación) cobra fuerza la teoría de que solo los Planes Reguladores Comunales pueden regular usos de suelo, ya que el intercomunal fija las distintas zonas, es decir, regula lo

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ Richard, José. 2010. Normativa jurídica sobre uso de suelo urbano, contenida en la Ley General de urbanismo y Construcciones, Decreto con Fuerza de Ley N° 458. Gaceta jurídica. N° 362. Santiago, Chile. pp. 8-9.

¹⁰⁹ *Ibíd.* p. 9.

macro, y posteriormente el Comunal dentro de cada una de las zonas que le corresponde establece el uso de suelo que considere conveniente, es decir, regula lo micro”¹¹⁰

Parece claro que son entonces los Planes Reguladores Comunales los encargados de fijar el uso de suelo para cada una de las zonas ya establecidas por el IPT superior, incluso la misma Ordenanza se encarga de establecer en su artículo 2.1.24, que corresponderá a los IPT, dentro del ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo para cada zona.

Luego para la fijación y aplicación de los instrumentos, los agrupa en seis tipos de uso, los que son susceptibles de emplazarse de forma simultánea en la misma zona (dejando en todo caso su reglamentación entregada al IPT correspondiente con el fin de que se compatibilicen los efectos de unos y de otros). Los seis tipos son: Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público y Área Verde.

La misma Ordenanza se encarga en sus siguientes artículos (artículos 2.1.25 a 2.1.43) de definir y establecer a qué corresponderá cada uno de los usos de suelo¹¹¹.

La relevancia y finalidad de la normativa legal del uso del suelo urbano, la explica claramente el profesor Fernández al referirse a ellos señalando que,

“La normativa legal del uso del suelo urbano, determina en definitiva el destino que podrán tener las construcciones que en él se edifiquen, lo que es de sumo

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ Puede consultarse al respecto FERNÁNDEZ Richard, José. 2010. Op. Cit.

interés no solo para las empresas inmobiliarias y constructoras, sino que además para los asesores jurídicos de tales proyectos”¹¹².

Así la importancia que constituye el uso de suelo (en el entendido de la planificación urbana) radica en las diversas posibilidades que abre cada uno de los tipos de uso de suelo de emplazar (o de no emplazar) construcciones, industrias, obras de infraestructura, áreas verdes, u otras dependiendo según corresponda. El propio profesor Fernández señala sobre este punto que,

“La importancia del uso de suelo en cuanto al destino de las construcciones radica en que todas las edificaciones deben ser concordantes con el uso del suelo establecido, ya sea para requerir un permiso de edificación o para no sufrir un congelamiento”¹¹³.

Como queda de manifiesto, existe una regulación en materia de uso de suelos, en donde la Ordenanza General se encarga de definir los diversos tipos existentes y la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones señala al respecto en su artículo 57, que el uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán (deberán ser por lo tanto) concordantes con dicho propósito y sobre esa base es que habrán de desarrollarse los proyectos de inversión tanto públicas como privadas, adaptando los mismos a las posibilidades que los IPT establezcan en cada caso puntual, puesto que tal y como se analizó en el capítulo dos de esta memoria y como aclara la Ley General de Urbanismo y Construcciones, son los IPT (PRI ó PRC según corresponda) los encargados de fijar los diversos usos de suelo que se asignen en cada territorio.

¹¹² Fernández Richard, José. 2010. Op. Cit. p.1.

¹¹³ *Ibíd.* p. 5.

3.1.1. Extensión urbana; problemas del cambio de uso del suelo rural a urbano

El cambio de uso del suelo, constituye un aspecto muy relevante dentro del derecho urbanístico, sobre todo actualmente. Esto pues como vimos en su momento, la disponibilidad de suelo urbano es cada vez menor sobre todo en las grandes ciudades o en las urbes en desarrollo y en expansión, sin embargo, la necesidad y los intereses de obtener terrenos francos o disponibles para el desarrollo de proyectos de distinto tipo (sobre todo inmobiliarios) es constante, creciente y, al parecer, ilimitada.

Así es que surge el problema para quienes estén interesados en desarrollar estos proyectos, de conseguir terrenos aptos para los mismos pero que además cuenten con características y ventajas comparativas para reducir al máximo posible los eventuales costos aparejados en su ejecución (la urbanización, la conectividad, el acceso a los servicios, entre otros), y como solución, la opción que les resta es conseguir la compra de terrenos rurales avocados a la explotación agrícola para luego, o antes, obtener el cambio del Plan Regulador de forma tal que la zona que antes constituía un terreno agrícola, pero que contaba con ventajas como la cercanía a vías principales o servicios ya establecidos, pase ahora a ser declarado por el IPT un terreno urbanizable en donde pueden levantarse sin problemas proyectos de toda índole, esto es posible tomando como base lo establecido por el artículo 61 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el que indica que el cambio de uso del suelo se tramitará como una modificación del Plan Regulador que corresponda.

Con base en el problema antes planteado y como solución sin entrar de lleno a la modificación de los planes reguladores, es que surgen los denominados suelos de extensión urbana, que no son sino los suelos de uso rural transformados a urbanos¹¹⁴.

Para realizar esto y aun cuando en la práctica existe una clara delimitación entre la zona urbana y la zona rural dada por el límite urbano, de acuerdo a los artículos 41 y 42 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, los municipios que establecen el uso de suelo y determinan el límite correspondiente a la zona urbana mediante la utilización de los planes reguladores, en los hechos existen dos instrumentos legales de jerarquía superior que permiten expandir el límite urbano de la ciudad mediante la urbanización del territorio rural, estos son por un lado el Decreto N° 3.516 del año 1980, referido a la subdivisión de predios rústicos, y el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y que le dan un aspecto de legalidad a la utilización del suelo rural como suelo urbano.

3.1.1.1. Decreto N° 3.516 y artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

Ante la falta de terrenos y la creciente demanda de los mismos, es que han sido utilizadas diversas estrategias por parte de los particulares para la transformación de los terrenos rurales en terrenos urbanos.

¹¹⁴ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. 2015. Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana. Santiago, Chile. p. 18.

Por un lado se utiliza el Decreto N° 3.516 del año 1980, referido a la subdivisión de predios rústicos, éstos son definidos por el artículo 1º del mencionado Decreto, como aquellos inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del Plan Regulador Metropolitano de Concepción, los cuales pueden ser subdivididos libremente, siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas.

A pesar de la prohibición expresa manifestada en el mismo artículo primero de dicho decreto, en su inciso penúltimo, que señala que los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículos que a su vez establecen la prohibición de realizar obras propias del uso de suelo urbano como abrir calles, subdividir para formar poblaciones o levantar construcciones,, es común en la práctica la transformación de grandes predios agrícolas en loteos denominados “parcelas de agrado”.

Como consecuencia de esta práctica es que se ha producido la expansión de algunas ciudades (de las que señala el mismo Decreto) a partir de un patrón denominado como ciudad infiltrada o ciudad informal dispersa¹¹⁵, lo que implica la transformación de las áreas rurales del periurbano en zonas residenciales de muy baja densidad (2 a 4 viviendas por hectárea).

¹¹⁵ VICUÑA, Magdalena. 2012. Expansión urbana en suelo rural: el Decreto N° 3.516/80 y el Artículo 55. Revista Planeo en Internet. 6 de Noviembre de 2012. [Recurso en línea] <http://revistaplano.uc.cl/2012/11/06/expansion-urbana-en-suelo-rural-el-decreto-n-3-51680-y-el-articulo-55/#_ftn2> [Última consulta: 28 de Marzo de 2015].

El Decreto en cuestión, autoriza la construcción de hasta dos viviendas por cada predio y estas subdivisiones no requieren de autorización por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ni del Municipio respectivo, de hecho su tramitación se realiza ante el Servicio Agrícola y Ganadero.

Esta falta de regulación y la libertad que genera la norma, han derivado en que los municipios no cuenten con medio alguno para poder exigir estándares de urbanización en el suelo rural (acogido al Decreto), permitiéndose que los propietarios o especuladores del suelo, se hayan aprovechado de su utilización puesto que los loteos o condominios no se definen según zonificación, vialidad estructurante o cercanía con las áreas de servicios de infraestructura sanitaria (requisitos para el emplazamiento de obras que constituyan urbanización o conjuntos habitacionales), encontrando así un resquicio del cual valerse, afectando la planificación territorial¹¹⁶.

Por su parte el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se encarga en primer lugar de limitar las posibilidades de construcción en las zonas rurales señalando que no se permite abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo las necesarias para la explotación agrícola del inmueble o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, pero luego continúa, en el mismo inciso primero del artículo señalando, que también se podrán realizar obras de construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta 1.000 Unidades de Fomento y que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. Esta excepción no figuraba en el articulado original, y fue incluida

¹¹⁶ *Ibíd.*

el año 2003, con el objetivo claro de liberar suelo rural para la construcción de viviendas sociales.

3.1.1.2. Cambio de uso del suelo mediante modificación al Plan Regulador

La realidad nos muestra como la especulación inmobiliaria y el interés por expandir los límites urbanos hacia las áreas rurales, se ha valido de ciertos resquicios dejados por la legislación urbanística, con el fin de obtener el objetivo principal, a saber, aumentar el área de suelo urbano para el desarrollo de proyectos de diversa índole.

El procedimiento es conocido y apunta a aquellos terrenos que, contando con cercanía a los centros urbanos, buena conectividad y acceso a servicios, se encuentran asignados como áreas rurales. Así, una vez localizado el terreno o la zona en donde se pretende invertir, los caminos que pueden tomar para obtener el cambio del uso del suelo (efectivo o simulado como es el caso de las parcelas de agrado) puede enfocarse ya sea por alguno de las dos herramientas jurídicas tratadas en el apartado anterior (Decreto N° 3.516 o artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones), o bien gestionar el cambio del uso del suelo mediante la modificación del plan regulador comunal que rija en el lugar.

Esta última opción, el cambio del plan regulador para obtener la modificación del uso del suelo, es la que ha generado un mayor revuelo en el último tiempo por el

denominado caso Caval¹¹⁷. Dicho caso se origina con la obtención de un millonario crédito por parte Sebastián Dávalos Bachelet, hijo de la actual presidenta de la República, doña Michelle Bachelet Jeria, para destinar dichos recursos a la compra de terrenos que hasta el momento de la obtención del crédito, se encontraban en el marco del Plan Regulador Intercomunal de Rancagua destinados a la explotación agrícola, y los que, sin embargo se encuentran en una zona sometida a un fuerte proceso de urbanización y de alta plusvalía en caso de que el IPT correspondiente fuese modificado permitiendo una mayor densidad habitacional en dicho lugar.

Las dudas surgen luego de que se revelara el desarrollo casi simultáneo de un proceso por parte de la SEREMI de O'Higgins para realizar una modificación al PRI, el cual justamente derivaría en que los terrenos en donde hasta el momento el uso del suelo estaba regulado para una baja densidad habitacional y calificados como rurales, fuese cambiado a zona urbana y por tanto incrementada la densidad habitacional ubicable en la zona, aumentando así el valor de los terrenos.

Si bien se advirtió que el proceso de modificación del IPT, comenzó con anterioridad a la obtención del crédito, durante el año 2012, éste no se pudo concretar debido a la oposición de la Municipalidad de Rancagua, requiriéndose su aprobación dado que la modificación involucra y afecta a 6 comunas de la Región, se requiere la aprobación de todas ellas para que se prospere la misma. La Municipalidad de Rancagua fundamentó su negativa en la falta de infraestructura vial para el aumento

¹¹⁷ SALLABERRY, Juan Pablo. 2015. Un negocio Caval. [Recurso en línea] Revista Qué Pasa en Internet. 5 de Febrero de 2015. [Recurso en línea] < <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml> > [Última consulta: 12 de Marzo de 2015].

del parque automotriz que derivaría del cambio del uso del suelo y el consiguiente aumento del número de habitantes en la zona.

Sin embargo, durante el año 2014 el nuevo Seremi de Vivienda, Wilfredo Valdés, llamó nuevamente a una licitación para elaborar un nuevo plan regulador, licitación que ya fue adjudicada y se encuentra en desarrollo, junto con esto, la Intendencia de la VI Región, a fines del año 2014, reactivó la mesa de trabajo Ciudad y Transportes que reúne a representantes de las municipalidades de Rancagua y Machalí junto a enviados del Ministerio de Obras Públicas, Interior, Vivienda, Transporte y Desarrollo Social, buscando obtener el consenso en torno al cambio del IPT.

Finalmente el cuestionamiento y revuelo generado por el caso, se fundamenta en la posible utilización de información privilegiada por parte del hijo de la presidenta para la obtención del crédito y la compra de terrenos con fines exclusivamente lucrativos para la empresa de la que es propietaria su esposa, aprovechándose así de la modificación del IPT y la posible información (respecto de la eventual realización de la modificación) en beneficio propio.

Resulta evidente la importancia que el uso del suelo reviste dentro de los instrumentos de planificación urbana, de hecho podría considerarse sin exagerar, que la principal función que en materia de planificación urbana cumplen los IPT (particularmente los PRC y los PRI o PRM en los casos donde no existe un PRC) es la asignación de usos del suelo.

Por su parte, las consecuencias que puede traer el cambio de uso de suelo rural a urbano son importantes, y las solicitudes de cambio han tenido gran acogida, al respecto un estudio encargado el año 2012 por el Ministerio de Agricultura señala sólo para el caso de la Región Metropolitana que,

“[d]urante el periodo 1997-2011, la tendencia general de los cambios de uso de suelo solicitados (547) y aprobados (439) en la Región Metropolitana es a concentrarse en la Provincia de Maipo y especialmente en la comuna de Paine en sectores adyacentes a la ruta 5 sur, ya que para el nuevo destino de estas solicitudes es relevante las ventajas de conectividad que ofrece esta área. De ahí que la aprobación de estos cambios de uso de suelo por parte de la autoridad sea bastante alta, un 80%.”¹¹⁸

El mismo informe indica que la superficie total que se ha visto afectada en la Región Metropolitana de Santiago por los cambios de uso de suelo aprobados durante el período 1997-2001, equivale a 4.727 hectáreas y de éstas, 2.927 hectáreas son suelos netamente agrícolas, o sea, de Clase I a IV de capacidad de uso¹¹⁹. En el mismo período el nuevo destino de los suelos afectados por los cambios de uso de suelo, ha sido de preferencia urbana, industrial y en menor medida agroindustrial, cambiando radicalmente el destino asignado originalmente a dichas zonas.

Con esto no sólo se pierden los suelos aptos para el desarrollo de actividades agrícolas, si no que de paso se encarece el acceso a productos de consumo en la

¹¹⁸ MINISTERIO DE AGRICULTURA. 2012. Oficina de estudios y políticas agrarias. “Estudio de impacto de la expansión urbana sobre el sector agrícola en la región metropolitana de Santiago, producto n°3. “Análisis de los catastros sobre autorizaciones de cambio de uso de suelo de la región metropolitana de Santiago”. Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN). Santiago, Chile. pp.. 2- 3.

¹¹⁹ La determinación se realiza en una escala denominada de las Clases de Capacidad de Uso del Suelo, en dónde la clase I corresponde a uso sin limitaciones, apto para todos los cultivos y frutales, la clase II; ligeras limitaciones para cultivos y frutales, clase III; moderadas limitaciones para cultivos (chacras, cereales y pastos) y frutales, la clase V; uso limitado a cultivos especiales, la clase VI; aptitud para praderas, la clase VII; aptitud preferentemente forestal y la clase VIII; protección y conservación de la vida silvestre.

ciudad, derivado de la dificultad del acceso a los mismos, los que, al ser traídos desde zonas más lejanas, provocan un alza en su costo, afectando directamente a los consumidores y la ciudadanía.

Igualmente la especulación inmobiliaria ha permitido que se utilice el cambio de uso de suelo como una herramienta tendiente no al bien común, si no que a disposición de los intereses particulares, desvirtuando la naturaleza de la norma y adaptándola a sus necesidades.

El hecho de que los PRC, encargados en la mayoría de los casos de establecer los usos del suelo, no tengan la obligatoriedad de ser sometidos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría, contribuye sin duda a su mala utilización y genera dudas en cuanto a la legitimidad de dichos instrumentos y de sus modificaciones.

3.2. Participación ciudadana en los instrumentos de planificación urbana

Al referirnos a participación ciudadana, nos adentramos en un concepto que pareciera tener una significación clara referida a la intervención de la ciudadanía por medio del planteamiento de su parecer. Sin embargo, la participación ciudadana reviste una figura más compleja y de mayor relevancia en el desarrollo de las sociedades actuales, cada vez es mayor la exigencia de participación de la ciudadanía en las actuaciones y decisiones que toman tanto las autoridades como los particulares y que les pudiesen afectar de alguna forma.

Así, ya no basta con validar la actuación de algún representante político mediante un voto cada cierto período de tiempo, cada vez más, la ciudadanía intenta ser escuchada y ser parte activa en los más diversos ámbitos, situación que se manifiesta de particular forma en la planificación urbana.

Para comenzar parece prudente alcanzar una definición del concepto de participación ciudadana, para esto cabe desglosar el concepto según la definición de las palabras, así, participar significa tomar parte en algo, por su parte, ciudadano significa habitante de las ciudades antiguas o de estados modernos sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país¹²⁰. Por otra parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce la participación en su artículo 21, el cual consagra que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, para agregar luego, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.

Desde el año 2011, existe en la legislación actual una ley que le otorga reconocimiento expreso a la participación ciudadana, señalando toda una orgánica para ella. Ésta es la ley N° 20.500, publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2011, la cual señala en su artículo 69 que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, agregando el mismo artículo que será contraria a las normas establecidas en este Título toda

¹²⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española [Recurso en línea] <www.rae.es> [Última consulta: 05 abril 2015].

conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior¹²¹.

Con base a lo dispuesto en la ley N° 20.500, es que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, ha definido participación ciudadana, indicando que se trata de una “la instancia donde las personas, entendidas como sujetos con capacidades, derechos y deberes, se involucran en el quehacer estatal fortaleciendo la transparencia, la eficacia y eficiencia de los servicios y políticas públicas¹²²”, y continúa señalando al respecto que ésta ocurre cuando los ciudadanos se involucran en la gestión pública y se materializa a través de los mecanismos de participación establecidos por cada órgano de la Administración del Estado, y primordialmente en virtud de los siguientes 4 mecanismos expresamente señalados por la ley en comentario: (i) el acceso a la información relevante, (ii) las consultas ciudadanas, (iii) las cuentas públicas participativas y (iv) los consejos de la sociedad civil.

Para el presente trabajo consideramos a la participación ciudadana según la definición dada en el marco de la ley N° 20.500, esto pues creemos que es la más completa por cuanto incluye los diversos elementos que envuelven a la participación y destaca también su relevancia como instancia validadora de los servicios y las políticas públicas en el marco del Estado de Derecho, además es la definición más actualizada y la que servirá de marco a la diversa regulación en esta materia, por su parte, cabe

¹²¹ Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Artículo 69.

¹²² MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. Participación ciudadana [Recurso en línea] <<http://participacionciudadana.segogob.cl/que-es-participacion-ciudadana>> [Última consulta: 12 Marzo 2015].

destacar que consideramos que la participación ciudadana constituye un principio en sí mismo, lo cual deriva en su importancia y variedad de manifestaciones.

3.2.1. Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile

En nuestro país, la idea de generar una institucionalización en torno a la participación ciudadana tiene ya una larga data, así la Constitución Política de 1980 señala en su primer artículo,

“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”

Cabe mencionar que el principio participativo aparece y reaparece en la Constitución bajo diversos aspectos, unas veces como rasgo distintivo del régimen democrático, tal es el caso de la participación en las votaciones populares por la vía del sufragio personal, igualitario y secreto que figura en el artículo 15 de la Constitución o el artículo 5º inciso primero, el cual señala que el ejercicio de la soberanía nacional se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas; otras como expresión concreta de derechos constitucionales, como es el caso del derecho de petición sobre cualquier asunto de interés público o privado que figura en el artículo 19 número 14, o el derecho y libertad de reunión y asociación sin permiso previo garantizado por el artículo 19 número 13 y número 15 de la Constitución.

Por lo tanto, si bien no cuenta la Constitución con una definición propiamente tal de lo que se entiende por participación ciudadana, sí se refiere a ella a lo largo de su articulado utilizando para ello diversos nombres e instituciones, con distintos fines y contextos, pero reconociéndola siempre como parte esencial de la convivencia en la sociedad y los procesos democráticos.

Más allá de la Constitución, la participación ciudadana ha sido reconocida y plasmada en nuestra legislación por distintas normas, la tabla que se muestra a continuación es un resumen de algunas normas y organismos que son parte de nuestro ordenamiento jurídico y que dan muestra de la manifestación en nuestra legislación de la participación ciudadana:

Tabla N° 2: Participación ciudadana en la legislación chilena¹²³¹²⁴

LEY O INSTITUCIÓN	MANIFESTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos Regionales	La ley señala principios que deben inspirar la administración regional, entre ellos reconoce expresamente el principio de participación de la comunidad en el artículo 14.

¹²³ Para elaborar esta tabla se utilizó la información contenida en VIVEROS, Felipe. 2008. Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile. En: DE LA MAZA, Gonzalo. 2008 Informe final: Mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

¹²⁴ Las leyes incluidas en la tabla son una selección propia, cabe mencionar que respecto de la materia también las siguientes normas incluyen referencias a la Participación Ciudadana; Ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo (Ley N° 19.733 de 2001), Ley General de Educación (Decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación), Ley de Protección a Personas con Discapacidad (Ley N° 19.284), Ley de Prevención del Virus de Inmunodeficiencia Humana (La ley N° 19.779 de 2001), Ley Orgánica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS (Ley N° 18.989, de 1990), Ley del Instituto Nacional de la Juventud (Ley N° 19.042), Ley de Pesca y Acuicultura (Ley N° 18.892 y modificaciones posteriores), Ley del Deporte (Ley N° 19.712, de 2001), Ley de Donaciones con Fines Sociales (Ley N° 19.885 de 2003), Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Decreto con Fuerza de Ley N° 33, de 1981), Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (Ley N° 19.891 de 2003), Ley de Atención a la Niñez y Adolescencia mediante Red de Colaboradores de SENAME (Ley N° 20.032 de 2005), Ley sobre Asociaciones Gremiales (Decreto Ley N° 2757 de 1979 y modificaciones posteriores).

(Ley N° 19.175, de 1993 y modificaciones posteriores).	Por su parte, el artículo 28 referido al Consejo Regional, le asigna la finalidad de hacer efectiva la participación de la comunidad regional.
Consejo Económico y Social Provincial. (CESPRO).	La ley lo define como un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada; lo integran el gobernador y 24 representantes elegidos de organizaciones sociales.
Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695 y modificaciones posteriores).	<p>La reforma N°19.602 incluyó en la LOC de Municipalidades el título IV de la misma denominado “De la participación ciudadana”, regulando las instancias como las audiencias públicas y oficinas de reclamos y los plebiscitos comunales.</p> <p>Fija la obligación de que cada municipio establezca una ordenanza de participación ciudadana.</p> <p>Regula el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), órgano asesor de la municipalidad compuesto por representantes de la comunidad local organizada.</p>
Ley de Transparencia en la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del estado (Ley N° 20.285 de 2008).	<p>El artículo 4° señala que la ley busca cautelar y respetar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos fijados por la ley.</p> <p>Así, tanto los actos como las resoluciones de los órganos de la administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial y los procedimientos que se utilicen en su dictación, serán públicos, salvo las excepciones que la misma ley fija y las previstas en otras leyes de quórum calificado</p>
Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 y sus modificaciones posteriores).	<p>Manifestada en las siguientes instancias: (i) Sistema de evaluación de impacto ambiental; (ii) Elaboración y aplicación de normas de calidad ambiental y de emisión; (iii) Elaboración y aplicación de planes de descontaminación y prevención; (iv) Acceso a la justicia ambiental, en especial, la acción por daño ambiental; (v) Participación en el fondo de Protección Ambiental; (vi) Opción de integrar los consejos consultivos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA).</p>

<p>Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto Ley N° 458, de 1975 y modificaciones posteriores)</p>	<p>Destaca el mecanismo de participación ciudadana en el campo de la Planificación Urbana al referirnos al proceso de aprobación de los planos reguladores comunales¹²⁵.</p>
<p>Ley de Protección y Desarrollo Indígena (Ley N° 19.253, de 1993)</p>	<p>El título V de la Ley se encuentra dedicado a la participación ciudadana, al respecto destaca el artículo 34 el cual señala que tanto los servicios de la administración del Estado como las organizaciones de carácter territorial, al tratar materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considera la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley, agrega luego en el segundo párrafo, que en las regiones y comunas con alta densidad de población indígena, estos mediante sus organizaciones, y cuando la legislación vigente lo permita, deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios. Por su parte el artículo 35 reconoce la participación de las comunidades en la administración de las áreas silvestres protegidas que se ubiquen en áreas de desarrollo indígena.</p>
<p>Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley N° 19.496 de 1997 y modificaciones posteriores).</p>	<p>Esta ley realiza un reconocimiento del consumidor como titular de derechos y obligaciones particulares (así en sus artículos 3°, 3° bis, 3° ter y 4°) insertando de paso al ciudadano en una órbita legalmente reconocida de acción.</p> <p>A su vez el párrafo 2° del Título 2° de la ley reconoce en el artículo 5° y siguientes la posibilidad a los consumidores de actuar individual o colectivamente en ejercicio de sus derechos de información, reclamación y otros relacionados en la ley, agregando que la participación colectiva puede darse a través de la integración en organizaciones para la defensa de los derechos de los consumidores.</p>
<p>Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (Ley N° 19.418 de 1995 y modificaciones posteriores)</p>	<p>El artículo 2° letra b señala que las juntas de vecinos tienen por objeto promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y las Municipalidades.</p> <p>Por su parte el artículo 42 señala que el objetivo de las juntas de vecinos será el perseguir integración, la participación y el</p>

¹²⁵ Véase supra p. 55.

Como puede verse y según da cuenta el informe acerca del Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile¹²⁶, la participación ciudadana es una figura que permea prácticamente todo nuestro ordenamiento jurídico, encontrando diversas formas e intensidades en cuanto a su manifestación.

En orden temporal, siguiendo este proceso de reconocimiento y validación de la participación ciudadana en cuanto instrumento necesario para el desarrollo de nuestro sistema político y social, más allá de los diversos reconocimientos y manifestaciones resumidos en la Tabla N° 2, es que podemos considerar el siguiente antecedente, posterior a la Constitución, cual es la incorporación durante el año 1999 mediante la Reforma Municipal (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695) de la participación ciudadana en las instancias municipales.

Dicha ley dedica el Título IV a este tema, denominado De la Participación Ciudadana; así su artículo 93 plantea la necesidad de que en cada comuna, según sus características particulares, se promulgue una Ordenanza de Participación de la Ciudadanía local y establece que en cada Municipio deberá existir un Consejo Económico y Social, encargado de asesorar al municipio, compuesto por representantes de la comunidad organizada.

La ley menciona también posibilidades y mecanismos de participación ciudadana como las consultas vecinales, los plebiscitos comunales, la audiencia

¹²⁶ VIVEROS, Felipe. 2008. Op. Cit.

pública, etc. Particular relevancia han cobrado en el último tiempo los Plebiscitos Comunales, regulados en el párrafo tercero de este Título, en los artículos 99 a 104, y que serán revisados respecto a la participación ciudadana y la planificación urbana propiamente tal.

Si bien la ley antes mencionada realizaba exigencias de gestión, implementación y actualización a los municipios, éstos no fueron cumplidos con igual ahínco e interés por todos los destinatarios de la norma, puesto que se crearon y adaptaron las normativas y procedimientos, pero no existió una obligación ni intención real por implementar e informar de estas instancias a la ciudadanía.

Durante el año 2000 en el gobierno del Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar, se distribuyó el primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana intentando con esto lograr el mejoramiento y la actualización de los mecanismos de participación ciudadana en sus diversos ámbitos, pero limitándose a un instructivo y no aún a una norma.

El paso definitivo hacia el reconocimiento e institucionalización de la participación ciudadana como una instancia de relevancia ocurre durante el año 2004, año en el que comienza la tramitación del proyecto de ley que culminaría con la aprobación durante el año 2011 de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Esclarecedor resulta el mensaje del Presidente de la República a la Honorable Cámara de Diputados, ya que en éste, y según consta en la historia de la ley, se refiere al fundamento que existe tras el proyecto de ley indicando que el fundamento de dicha ley se haya en la libertad de asociación y en el principio participativo¹²⁷.

Mientras el proyecto de ley en comento se tramitaba en el Congreso, la participación ciudadana se transformaba cada vez más en una exigencia de ciudadanía, por lo que en septiembre del año 2006, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet lanza la Agenda Pro Participación Ciudadana señalando entre sus postulados que participación ciudadana es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia¹²⁸ y agrega que el Estado es quien debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones haciendo notar la urgencia democrática de darnos como país, espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública, señala igualmente que la participación no es una política sectorial si no que más bien una manera de hacer gobierno y que tiene que permear todos los ámbitos de éste¹²⁹.

Culmina este proceso con la promulgación y publicación de la Ley N° 20.500 en el año 2011, momento en que se fija mediante una norma la obligatoriedad de implementación para los órganos del gobierno de la participación ciudadana en diversas formas (Acceso a la información relevante, Consultas ciudadanas, Cuentas

¹²⁷ Historia de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Año 2011. pp. 5-6.

¹²⁸ MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. 2007. Agenda Pro Participación Ciudadana. p.

7
¹²⁹ *Ibíd.* p.8.

públicas participativas y Consejos de la sociedad civil). Con esto, se crea un marco jurídico general, que sumado a las regulaciones sectoriales y particulares, validan y reconocen la participación ciudadana dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

3.2.2. Participación ciudadana y planificación urbana

Actualmente la participación ciudadana encuentra dentro de la planificación urbana y la legislación urbanística una de sus manifestaciones más importante en el caso de los Planes Reguladores Comunes. Entendiendo la participación ciudadana de la forma en que lo hace la Ley N° 20.500 sobre participación ciudadana, es decir la instancia donde las personas, en su calidad de sujetos con capacidades, derechos y deberes, se involucran en el quehacer estatal fortaleciendo la transparencia, la eficacia y eficiencia de los servicios y políticas públicas, es que las diversas instancias propiciadas dentro de la elaboración y/o modificación de los PRC, pueden considerarse instancias en donde las personas pueden involucrarse en el desarrollo de instrumentos que tendrán consecuencias directas en su quehacer diario.

Sin embargo, lo anterior no ha sido así desde la dictación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, si no que fue a mediados de los años 90 en donde se comenzó a considerar la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración o modificación de los Instrumentos de Planificación Territorial¹³⁰. Al respecto el documento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Desarrollo Urbano y Territorial” del año 1996 señalaba,

¹³⁰ FERNÁNDEZ, V. 2012. Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. Revista de Urbanismo, 14(27), Pág. 100.

“Crecientemente se aprecia un cambio sustancial en la forma de participación de las personas en los procesos de decisión: desde aquella entendida en el sentido tradicional como es simplemente dar una respuesta frente a consultas, a otra en la cual cada persona va siendo responsable de su propio destino (...)”¹³¹

Se aprecia la necesidad de incluir a la ciudadanía no sólo en consultas, sino que también hacerla parte de las decisiones que se toman pasando de un rol pasivo a uno más activo.

En este mismo sentido es que durante el año 1996 se inicia por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo un proceso de actualización de las metodologías existentes para la formulación de la Planificación Urbana en sus distintos niveles derivando en la dictación de diversas circulares, que corresponden a instrumentos normativos por los que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, imparte instrucciones en materias urbanas y habitacionales (como las emitidas por su Dirección de Desarrollo Urbano)¹³².

Respecto de la necesidad de incluir la participación ciudadana en la planificación urbana, señala el profesor Fernández que, desde un punto de vista metodológico, resulta imprescindible involucrar a los agentes y reguladores del desarrollo urbano en cada una de las etapas que comprende el proceso de planificación y agregando luego que,

¹³¹ SILVA, Jaime y BETSALEL, María Eugenia. 1996. Desarrollo Urbano y Territorial, , Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

¹³² FERNÁNDEZ, V. 2012. Op. Cit. p.100.

“(…) El éxito del Plan reside en gran medida en la capacidad del municipio para acoger los aportes de quienes tienen el conocimiento de la historia y modos de vida de la comuna; y en su capacidad para lograr materializarlo en inversiones coordinadas, tanto públicas como privadas, que redundarán en mejores alternativas de desarrollo comunal, y en la consolidación de un compromiso solidario en su materialización (...)”¹³³

Finalmente el 10 de diciembre del año 2001 se publica en el Diario Oficial la Ley N° 19.778, que viene a modificar la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en materia de Planes Reguladores, y que en su artículo 3° modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo referente a la elaboración y modificación de los Planes Reguladores Comunales, reemplazando el inciso primero del antiguo artículo 43 de la Ley General por el nuevo texto que incluye diversas formas de participación ciudadana, pero referido siempre y exclusivamente a los Planes Reguladores Comunales, excluyendo a los otros Instrumentos de Planificación Territorial.

La modificación anterior, además de sólo remitirse a un instrumento de planificación territorial, cabe señalar que la participación ciudadana no tiene una fuerza vinculante precisamente; recordemos sobre este punto que tanto el proyecto de Plan Regulador Comunal como su reforma, según indica el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, deben llevarse a cabo mediante el cumplimiento de una serie de trámites, los cuales si bien tienen como punto común la expresión de voluntad de los habitantes de la comuna, esta sólo es limitada y referencial, sin llegar a constituir una obligación para la elaboración de los Planes, ni tiene necesariamente una

¹³³ *Ibíd.* p. 101.

injerencia en el resultado final del proceso de dictación o de modificación. A continuación se presenta una tabla que gráfica lo señalado anteriormente.

Tabla N° 3: Trámites de participación ciudadana en los Planes Reguladores Comunales.

TRÁMITES	CONTENIDO
PRIMER TRÁMITE	Corresponde al Municipio la preparación y elaboración del PLAN Regulador Comunal, sin que se contemple participación de los habitantes de la comuna. (Art 43, Inciso 2°)
SEGUNDO TRÁMITE	Se fija la obligación de informar a los vecinos. El municipio así deberá informar a éstos (especialmente a los afectados por el proyecto) explicando las características del instrumento y sus efectos. (Art. 43, n° 1)
TERCER TRÁMITE	El municipio deberá realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad. Instancia meramente informativa igual que la anterior. (Art 43, n°2)
CUARTO TRÁMITE	<p>Consulta al Consejo Económico y Social Comunal.</p> <p>El problema de dicha consulta es que la integración, organización, competencias y funcionamiento las determina cada municipio mediante un reglamento que el alcalde somete a la aprobación del Concejo comunal¹³⁴, por lo mismo es que se trata de una decisión política que puede mermar la eficacia de esta consulta como participación directa de los interesados pues su representatividad puede no estar garantizada por un órgano de dicha naturaleza. (Art 43, n°3)</p>
QUINTO TRÁMITE	<p>Exposición del proyecto a la comunidad posteriormente a la realización de las audiencias públicas por un plazo de 30 días.</p> <p>No se establece participación efectiva de la comunidad, es una instancia meramente informativa. (Art 43, n°4)</p>

¹³⁴ Artículo 94 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

SEXTO TRÁMITE	Nueva audiencia pública y consulta al Consejo Económico y Social Comunal. Una vez concluido el plazo de la exposición anterior, se realiza otra consulta pero que tampoco es vinculante (Art 43, n°5).
SÉPTIMO TRÁMITE	Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior. (Art 43, n°6).
OCTAVO TRÁMITE	<p>Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del Concejo Comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contado desde la audiencia pública indicada en el N° 5.</p> <p>Dicho Concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas.</p> <p>Nuevamente se deja al criterio del Concejo Comunal, sin ser vinculantes las observaciones derivadas de la participación ciudadana. (Art 43, Incisos 4° y 5°)</p>

Otro aspecto en donde se aprecia la importancia de la participación ciudadana en la Planificación Urbana y se le asigna un mayor poder que en el caso de los trámites establecidos en la Ley General, es en los Plebiscitos Comunales. Su relevancia ha sido creciente a medida que la ciudadanía ha visto en ellos una instancia válida y vinculante, a diferencia de lo que ocurre con lo indicado por el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, puesto que las resoluciones que emanen del plebiscito podrán tener el carácter de obligatorias para la autoridad cumplido cierto requisito. Los Plebiscitos Comunales, como sabemos fueron incluidos por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, así el artículo 99 indica que,

“El alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal¹³⁵”.

Como se aprecia en el texto del artículo en comento, se reconoce la posibilidad de que los plebiscitos comunales, una vez cumplidos los requisitos para su convocatoria, puedan referirse a las materias de administración local relativas tanto a la aprobación como a la modificación del Plan Regulador Comunal y las resoluciones que se adopten mediante el plebiscito, serán, según el artículo 101 inciso 3° de la LOCM, vinculantes para la autoridad siempre y cuando vote al menos el 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna. De esta forma el mecanismo que puede encontrar la ciudadanía para manifestar su disconformidad o sus impresiones con respecto de la planificación urbana y para participar de la aprobación o modificación de dicho instrumento, deja de sostenerse en una instancia meramente formal y pasa a tener relevancia real, práctica y con consecuencias directas sobre la planificación territorial comunal.

3.2.3. Perspectiva y conclusiones preliminares en torno a la participación ciudadana

¹³⁵ Artículo 99 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Como se puede apreciar, a partir del análisis de la participación ciudadana, el desarrollo de la misma se ha ido produciendo de forma paulatina. La sociedad y los ciudadanos han demostrado tener cada vez un mayor interés en ser no sólo sujetos de obligaciones y deberes impuestos por la autoridad, si no que buscan tener una participación, manifestar su opinión en las decisiones que se tomen y que pudieran influir en sus vidas.

Dicho clamor ha derivado en que actualmente la participación ciudadana haya alcanzado a permear prácticamente todo el ordenamiento jurídico chileno, de distintas formas y con diversa intensidad, encontramos manifestación del principio de participación ciudadana en una gran variedad de normas, las que sin embargo comparten un carácter en común, éste es su relación con lo práctico y la cotidianidad, en el entendido de normas que tienen una injerencia directa (o una injerencia más notoria) en la vida diaria de los ciudadanos, así está presente por ejemplo en leyes referentes a Municipalidades, Gobiernos Regionales, Urbanismo y Construcciones, Acceso a la Información, Transparencia, Derecho del Consumidor, Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias, entre otras.

Este carácter propio de este principio, realza la relevancia que tiene el caso de la Planificación Urbana y el reconocimiento de la participación ciudadana en la elaboración y modificación de los Planes Reguladores Comunes, dado que es la manifestación empírica de la importancia que puede tener para la validación de los instrumentos de planificación territorial el hacer partícipes a la comunidad en su desarrollo.

Esto es así aun considerando las limitaciones que se expusieron respecto de la carencia de fuerza vinculante que tienen las instancias reconocidas por la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Por su parte, el empoderamiento que de los plebiscitos comunales ha realizado la sociedad organizada, ha dado muestra en más de una ocasión¹³⁶, que la sociedad ya no quiere que se le impongan instrumentos de manera arbitraria, sino que tiene algo que decir sobre asuntos que influirán directamente en su vida.

Aun así, estos avances no son del todo suficientes, resta mejorar la participación ciudadana en la planificación urbana, organizarla, darle una estructura permanente, incluirla en áreas donde no es considerada o es considerada en un modo aún más formal del que se aprecia en el caso de los Planes Reguladores Comunales, generar canales de información a la comunidad que se podría ver afectada por un nuevo instrumento de planificación o por la modificación de alguno ya existente, en fin, reconocer el valor y la importancia que puede tener el desarrollo de procesos de participación en la socialización, implementación y aceptación de los instrumentos de planificación territorial en los distintos niveles existentes (Nacional, Regional, Intercomunal o Metropolitano y Comunal).

3.3. Política Nacional de Desarrollo Urbano

¹³⁶ Como ejemplo de la relevancia de los Plebiscitos y sus resultados en la Planificación Urbana, cabe mencionar los casos de los Plebiscitos de Las Condes (1994), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011), de estos, sólo el de Vitacura fue solicitado por la comunidad (presentaron más de 6.500 firmas ante el SERVEL exigiendo la realización de la consulta ciudadana vinculante), mientras que los otros dos fueron propuestos por los respectivos alcaldes de las comunas.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, en adelante e indistintamente, PNDU, puede definirse a partir del objetivo que se busca con su implementación y establecimiento, consistiendo, por lo tanto, en una definición de objetivos y estrategias que basándose en los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, definen los grados de intervención que le corresponde a las autoridades en la tarea de control al proceso de construcción y urbanización¹³⁷.

Para contextualizar resulta importante destacar que una política no consiste en una ley o un reglamento, se trata más bien de un documento que, dirigido al país, fija principios, objetivos y líneas de acción con la finalidad de ayudar a mejorar la calidad de vida de los habitantes del país¹³⁸.

Como ya vimos anteriormente en el primer capítulo, dedicado a la evolución histórica del derecho urbanístico en nuestro país, la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano de la que se tiene registro o que se enmarca en lo que actualmente se entiende por tal, es la que data del año 1979, durante los primeros años de la régimen militar y que luego es reestructurada con la PNDU del año 1985.

Como revisamos, los lineamientos y principios que se encontraban detrás de la primera PNDU, se basaban en el sistema económico que se buscaba implementar fijando principios como el que indicaba que el suelo urbano no era un recurso escaso

¹³⁷ ITURRIAGA M. JAIME. 2003. Ordenamiento territorial en Chile: Instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. Tesis para optar al grado de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Instituto de estudios urbanos y ambientales. p.66.

¹³⁸ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. 2013. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago. p.3.

por lo cual su regulación podía quedar entregada por completo a la auto regulación generada por el propio mercado. En el propio texto de la PNDU¹³⁹ señala que las recientes transformaciones en materia económica, política y social, han hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que en el pasado se ha conducido el proceso de desarrollo urbano, dando cuenta el fragmento, de la intención totalizadora del régimen en lo referido a la planificación urbana.

Respecto de dicho instrumento y en referencia al proceso de desmantelamiento de las políticas de planificación que históricamente estaba siguiendo nuestro país en materia de ordenamiento territorial, señala Palacios:

“La aplicación de la nueva Política significó una profunda reforma a la concepción de la planificación urbana. El ámbito de la planeación en materia de desarrollo urbano, es cuestionado “ideológicamente”, es decir, no sólo en términos técnicos, sino en tanto instrumento de intervención político en la economía. Las reformas aplicadas, de marcado carácter neoliberal, tuvieron como ideólogo al nexo para Chile de la Escuela de Chicago, el economista y académico, Arnold Harberger. Sin duda, la propuesta más revolucionaria en materia de desmantelamiento del discurso y la práctica planificadora en Chile en este período es **la supresión del límite urbano**. Según el economista, este hecho, produciría una suavización de la curva de distribución espacial de los valores del suelo, haciendo que los valores urbanos, más alejados del centro y próximos al “límite urbano” preexistente, bajarán de precio y “*que se revalorizarán los suelos rurales más allá de dicho límite*”¹⁴⁰.

Este aspecto junto con la intención manifestada en la PNDU de apartar, de forma definitiva, al Estado de la planificación urbanística, con la eliminación de las restricciones que limitasen el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo las

¹³⁹ MINVU. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. Revista EURE, Vol. VIII, nº 22, p.10

¹⁴⁰ VALENCIA Palacios, Marco A. 2008. El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana. Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N° 15. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago Chile. p.10.

tendencias del mercado y la reforma en materia de políticas habitacionales, por la cual se establece que el Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de vivienda en donde la responsabilidad de su producción recaiga en el sector privado, son reevaluados en la PNDU surgida por el mismo gobierno en el año 1985.

Las diferencias en cuanto a los ejes más importantes de uno y otro instrumento se encuentran reflejados en la siguiente tabla:

Tabla Nº 4: Comparación PNDU año 1979 / PNDU año 1985¹⁴¹

	PNDU AÑO 1979	PNDU AÑO 1985
POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO	<p>Sintonizar las ideas de desarrollo urbano con el nuevo modelo económico mediante la creación de un eficiente mercado de tierras.</p> <p>La política de desarrollo urbano queda fijada por la rentabilidad que se le da al suelo en su calidad de bien que se transa en forma abierta, con la sola limitación que impone la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones¹⁴².</p>	<p>La planificación del desarrollo urbano será una función privativa del Estado.</p> <p>Se consagran la libre iniciativa del sector privado el cual, en el desarrollo urbano, está llamado a ser el gestor principal". Empero, "la iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado, y, dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado.</p>
	Debido a la concentración de población en las ciudades, el	Aun sin existir variación respecto de la concentración

¹⁴¹ Para la confección de esta tabla se utilizaron los siguientes textos: MINVU. 1981 b. "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979". EURE, Vol. VIII, Nº 22: 16-28;

MINVU. 1985. "Política Nacional de Desarrollo Urbano". División de Desarrollo Urbano. Colección Monografías y Ensayos. Publicación Nº 207, Santiago de Chile.; DAHER, Antonio. "Neoliberalismo urbano en Chile", en Cuadernos del CLAEH, Vol. 16 Nº57: 55-70, Montevideo, Uruguay. 1991.

¹⁴² MINVU Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. Revista AUCA Nº 37, 1979. p 35

<p>NIVEL DE URBANIZACIÓN</p>	<p>gobierno está obligado a disponer de políticas que aseguren una oferta suficiente de tierras para satisfacer la demanda.</p> <p>Tendencia hacia la urbanización por extensión afectando las áreas rurales.</p>	<p>de las poblaciones en las ciudades, se establece la urbanización por densificación.</p> <p>El suelo (urbano) como recurso es escaso y debe existir armonía en su desarrollo en relación al rural.</p>
<p>SECTOR PRIVADO</p>	<p>Constituye el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano.</p>	<p>La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado.</p>
<p>SUELO URBANO, SUELO RURAL</p>	<p>El suelo urbano es un recurso ilimitado. La oferta de suelo no puede estar restringida por delimitaciones y zonificaciones basadas en estándares teóricos y normas rígidas. Para una operación adecuada del mercado, es conveniente que exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda¹⁴³.</p> <p>Se incentivó la incorporación 'espontánea' de suelos agrícolas al uso urbano.</p>	<p>El suelo urbano es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica.</p>
<p>ROL DEL ESTADO</p>	<p>Secundario; acotado a la vigilancia sin intervención y con escasa fiscalización, se le aleja del rol desarrollista propio de la etapa anterior en materia de renovación de áreas centrales y de planificación, pero fijando que igualmente será el encargado de</p>	<p>Dado que las acciones privadas orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por sí solas para implementar el desarrollo urbano y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un crecimiento</p>

¹⁴³ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1979. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Revista AUCA N° 37. Chile. p. 34.

	<p>proporcionar el equipamiento urbano.¹⁴⁴ Así se remite a garantizar las condiciones de inversión de los privados en la infraestructura urbana.</p>	<p>inorgánico, le corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de encargarse de la planificación del desarrollo urbano de manera privativa. Esto sólo será posible mediante una planificación del Desarrollo Urbano, que concilie los intereses de los particulares con el interés del Bien Común¹⁴⁵.</p>
--	---	--

La PNDU del año 1985 tuvo vigencia hasta el año 2000, ya que en octubre por orden del Presidente de la República se promulga el Decreto Supremo N° 259 por parte del Ministerio de Vivienda con el cual se deroga la PNDU.

Luego de varios intentos no concluidos de generar una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (1993-1996, 2000-2001 y 2008-2009¹⁴⁶), durante el año 2013, el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, impulsa una comisión asesora multidisciplinaria conformada por 28 personas a las que se le encargó la formulación de una nueva PNDU.

Al ser una política, la permanencia o no de éstas en el tiempo va a estar condicionada (como ya se revisó al analizar las anteriores PNDU) al valor que otorguen

¹⁴⁴ Mientras por un lado se pretende alejar al Estado de su injerencia en materia urbanística y otorgar el desarrollo de la misma a la empresa privada y la regulación libre que otorga el libre mercado, por el otro se le reconoce como proveedor obligado de los servicios y el equipamiento, poniendo de manifiesto el viejo axioma que rige el sistema capitalista en el cuál se “soportan” las ganancias y se delegan los costos que traen las externalidades negativas del negocio.

¹⁴⁵ DAHER, Antonio. 1991. Neoliberalismo urbano en Chile, en Cuadernos del CLAEH, Vol. 16 N° 57. Montevideo, Uruguay. pp. 55-70.

¹⁴⁶ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2012. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 1 Antecedentes históricos. p. 8.

los propios interesados, la sociedad en su totalidad, a los principios consagrados en ella.

Según datos entregados por la propia comisión encargada de confeccionar la nueva PNDU, al año 2013 en Chile existe un 87% de población urbana. Igualmente el país ha experimentado un importante crecimiento económico elevando el PIB per cápita de los US\$ 3.000 del año 1982, a US\$ 19.000 del año 2012 lo que significa un incremento de al menos un 600% en 20 años¹⁴⁷, a esto se ha sumado una reducción al déficit habitacional y una ampliación en la cobertura de servicios básicos.

Si bien, según los datos anteriores, pareciera un estado ideal de las cosas, las políticas que se encargaron de disminuir el déficit habitacional, descuidaron de paso la localización, generando concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. Es claro, que la segregación espacial es quizás uno de los mayores desafíos que debe enfrentar la disciplina urbanística en sus diversas áreas actualmente.

Por otro lado, la población de nuestro país envejece, generando de paso nuevas demandas y necesidades de accesibilidad a servicios públicos y de espacios urbanos habilitados para los requerimientos de este grupo de la población. Sumado a a lo anterior, ha disminuido el número de personas por vivienda, si en el año 1982, el número era de 4,5, personas por vivienda en 2012 se habla de 2,9 personas por

¹⁴⁷ Para mayor información y detalle al respecto consultar: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2013., Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago, Chile.pp. 3 y ss.

vivienda, lo cual está directamente relacionado con el aumento del parque habitacional basado principalmente en la edificación en altura, es decir, la construcción de departamentos por sobre las casas, disminuyendo de paso la tasa de expansión de las urbanizaciones en el territorio¹⁴⁸.

Así, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano se enmarca en el contexto de la necesaria solución a estos problemas y a la inexistencia de una política macro y marco para el desarrollo de la planificación urbana y la planificación a nivel nacional.

3.3.1. Metas y objetivos de la nueva PNDU

La propia PNDU señala que el objetivo principal de la misma es generar condiciones para una mejor “Calidad de vida de las personas”, y entiende ésta no sólo en lo referido a la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas, sino que también en términos subjetivos referidos al aspecto humano y de las relaciones entre las personas¹⁴⁹.

Así, el concepto de calidad de vida para el entendido de la PNDU se conformará por un componente objetivo y un subjetivo tal como da cuenta la siguiente tabla:

¹⁴⁸ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago, Chile. p. 4.

¹⁴⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. pp. 5 y 33.

Tabla N° 5: Componentes objetivos y subjetivos del concepto de Calidad de Vida en la Nueva PNDU¹⁵⁰.

COMPONENTES OBJETIVOS	COMPONENTES SUBJETIVOS
VIVIENDA: referido tanto a las condiciones individuales (tamaño, calidad, dotación de servicios, etc.) como colectivas (provisión, áreas verdes, etc.).	Percepción de calidad de vida por parte de las personas, grados de satisfacción con su vivienda, barrio, posibilidades de realización personal, familiar y grupal.
BARRIO: Referidos a aspectos tales como la accesibilidad, seguridad, cercanía de servicios de salud, etc.	Percepción de la calidad de la vivienda, el barrio y la ciudad más allá de los aspectos materiales o funcionales, como la expresión de la cultura.
CIUDAD: referido por ejemplo al empleo, condiciones de integración social, dotación de equipamiento de escala de ciudad (por ejemplo contar con colegios, hospitales, entre otros), de comercio, parques, etc.	Percepción de la ciudad en comparación con otras ciudades del país y del extranjero.

La nueva PNDU perseguirá 5 propósitos específicos incluido el mejoramiento de la calidad de vida como objetivo principal y del cual derivan o al cual contribuyen los demás. A continuación describimos estos propósitos:

1. “Lograr una mejor calidad de vida para las personas (de conformidad a lo dispuesto en la Tabla N° 2), buscando un desarrollo de las ciudades que sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo.
2. Apoyar la descentralización del país, llevando las decisiones de carácter local a las personas, respetando a las comunidades y robusteciendo la participación ciudadana.

¹⁵⁰ Cuadro elaborado utilizando como base la información contenida en: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. pp. 33-34.

3. Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de todos aquellos involucrados en el proceso de planificación, para evitar de este modo criterios y acciones disímiles, contradictorios o descoordinado.
4. Dar sustento, unidad y coherencia a la reformulación de cuerpos legales y reglamentos pertinentes que deban ser modernizados para adaptarse a los requerimientos de la sociedad.
5. Generar certidumbres que favorezcan la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y las iniciativas de inversión pública y privada¹⁵¹.

En lo referido a los objetivos de la Nueva PNDU, estos son: (i) generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas, (ii) lograr un desarrollo urbano sustentable, (iii) establecer que el uso del territorio debe ser objeto de regulación bajo el principio del bien común y el respeto de los derechos individuales, y (iv) el respeto a la ocupación del territorio según las decisiones de las personas.

3.3.2. Principios rectores y ámbitos temáticos de la Nueva PNDU

La nueva PNDU está desarrollada sobre la base de determinados principios rectores que deben ser parte del desarrollo y la implementación de la misma, igualmente considera ciertos ámbitos temáticos que esperan ser cubiertos con su aplicación, estos se grafican en la siguiente tabla:

¹⁵¹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p. 5.

Tabla N° 6: Principios rectores y ámbitos temáticos de la Nueva PNDU.

PRINCIPIOS RECTORES ¹⁵²	ÁMBITOS TEMÁTICOS ¹⁵³
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gradualidad 2. Descentralización 3. Equidad 4. Integración social 5. Participación 6. Identidad 7. Compromiso 8. Calidad 9. Eficiencia 10. Adaptabilidad 11. Resiliencia 12. Seguridad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración social 2. Desarrollo económico 3. Equilibrio ambiental 4. Identidad y patrimonio 5. Institucionalidad y Gobernanza

3.3.3. Planificación Urbana en la PNDU: Institucionalidad y Gobernanza

La PNDU hace referencia a la Institucionalidad y Gobernanza como uno de sus ámbitos temáticos¹⁵⁴, es en este aspecto donde creemos debe estar el énfasis del trabajo en materia urbanística, considerándolo como el punto de partida para la aplicación del resto de la política.

Se señala en su propio texto que para su materialización es fundamental efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los

¹⁵² Para mayor detalle de los principios, consultar: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. pp. 6-8.

¹⁵³ Como requisito para cumplir con los objetivos planteados en dichos ámbitos se requerirá la implementación de una institucionalidad y gobernanza (entendida esta como la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado).

¹⁵⁴ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p. 23.

gobiernos locales buscando facilitar la materialización de los objetivos y lineamientos contenidos en la misma. No se trata así solo de mejorar la coordinación, si no que propender a procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos.

Por lo mismo es que se pretende obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en desarrollo urbano y territorial. Esto se logrará dotando a las entidades descentralizadas de mayores facultades de decisión sobre todas las materias que inciden en el desarrollo urbano.

A juicio de la comisión que elaboró la PNDU, para que se produzca la integración, el principal mecanismo será que todas las intervenciones sobre ciudades y el territorio, ya sean públicas como privadas, queden sujetas a su concordancia con un nuevo sistema de instrumentos de planificación territorial intentando obtener una “planificación gobernada”¹⁵⁵.

Para dar cumplimiento a lo anterior, y avocándonos al aspecto relevante en materia jurídica, aunque se debe considerar que lo reciente de la PNDU ha generado que muchas de las modificaciones legales que su implementación requiere se encuentren recién en proceso de redacción o discusión, es que la nueva PNDU propone:

a) Un sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales. Las decisiones se tomarán por defecto a nivel local, pasando a niveles superiores solo

¹⁵⁵ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p.23.

cuando resulte imposible su cobertura por el nivel en el que están o cuándo sea necesaria la mayor especialización.

Para lograrlo, se deberá fortalecer al nivel que se encargue de las mismas (ya sea los municipios o gobiernos regionales), para lograr lo anterior se les debe dotar, de nuevas potestades y atribuciones, así como de equipos técnicos y financiamiento para generar herramientas locales de gestión y financiamiento de proyectos y obras de desarrollo urbano.

b) Reorganizar las potestades públicas en cuatro escalas territoriales. Se reconocen las tres escalas existentes hasta ahora, a saber, la escala comunal, la regional y la nacional, y se agrega una nueva, la escala metropolitana.

Tabla N° 7: Reorganización de las potestades públicas según escalas en la PNDU¹⁵⁶

	Escala Comunal	Escala Metropolitana	Escala Regional	Escala Nacional
R E S P O N S A B L E	Competencia de la Municipalidad:	Esta nueva autoridad cuya institucionalidad y forma de gobierno debe ser determinada mediante una ley específica.	Competencia del gobierno regional con consejeros electos mediante elección democrática.	Encabezado por un Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹⁵⁶ Esta tabla fue confeccionada utilizando la información contenida en MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit.

T A R E A S	<p>Estará a cargo de la planificación, gestión comunal y toma de decisiones respecto de proyectos y obras de carácter comunal. En Desarrollo Urbano, tendrá mayores atribuciones que las actuales.</p>	<p>Estará a cargo de la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos los territorios que estén dentro de su área metropolitana. En una primera fase será ejercida por el gobierno local.</p>	<p>Atribuciones sobre la planificación y gestión territorial y la inversión y proyectos de alcance regional. Se encargará de la planificación urbana intercomunal y de las obras de carácter regional o intercomunal.</p>	<p>Será el encargado de fijar las reglas y formular las políticas nacionales sobre planificación y gestión urbana y territorial, sobre instalaciones de infraestructura, igualmente de los proyectos u obras de carácter estratégico o de importancia nacional establecidos por ley. Supervisar las reglas de planificación urbana y generar estrategias y planes para enfrentar problemas urbanos de importancia nacional como la integración social.</p>
----------------------------	--	---	---	--

De las escalas mencionadas, cabe destacar la creación e implementación de la escala metropolitana. Ésta surge por la interconexión existente entre algunas ciudades y localidades y la consecuente necesidad de establecer una autoridad con mayores atribuciones y abocado al desarrollo de las mismas y su planificación.

Actualmente en Chile existen tres áreas metropolitanas; Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción, todas ellas cuentan con más de 500.000 habitantes y están formadas por varias comunas. Al respecto, las estimaciones consideran que en el año 2020 existirán por lo menos ocho nuevas áreas metropolitanas las que estarían

conformadas por Iquique-Alto Hospicio, la Serena-Coquimbo, Rancagua-Machalí, Temuco-Padre Las Casas y Puerto Montt-Puerto Varas¹⁵⁷.

La creación de estas autoridades involucrará un reordenamiento de las potestades, competencias y funciones tanto al nivel regional como al nivel comunal provocando que, en donde existan gobiernos metropolitanos, los gobiernos regionales y comunales tendrán atribuciones distintas de aquellos lugares donde haya un gobierno metropolitano¹⁵⁸.

c) Sistema de planificación integrado. Se entiende por tal, aquel que se encuentra compuesto de forma simultánea por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento, decisiones de inversión y herramientas de gestión respecto del funcionamiento de las actividades y los sistemas urbanos.

La nueva PNDU establece igualmente que todas las intervenciones de carácter permanente en la ciudad y el territorio, deben estar sujetas a los respectivos instrumentos de planificación territorial.

En cuanto a las funciones y las competencias de los órganos de la administración del Estado en lo referido a planificación, deberán coincidir con las escalas de los IPT señalados en la Tabla N° 5, de esta forma, en cada escala, la planificación integrada se basará en un sistema único de IPT, el cual como queda claro deberá ser multisectorial (buscando la participación de todos los organismos que

¹⁵⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p. 37.

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 24

correspondan), descentralizado (la intención de la PNDU es acabar con las imposiciones de IPT por parte del gobierno central) y participativo (recalcando la relevancia que la participación ciudadana reviste para dar legitimidad a los IPT).

Sumado a lo anterior, las materias que abarquen los IPT, ya no serán solo las actuales, acotadas a regulación de las construcciones y sus usos, sino que con la intención de convertirlos en instrumentos realmente funcionales al desarrollo urbano, deberán referirse a los sistemas de transporte, a los sistemas naturales, las redes viales, las redes de servicios, la silvicultura urbana, los elementos del paisaje, la gestión de recursos hídricos, el manejo de residuos y la utilización del suelo urbano y deberán buscar que éstos constituyan instrumentos integrales de planificación que abarquen los diversos aspectos de la planificación territorial. Con este mismo objetivo es que se formularán planes o herramientas especiales orientadas a objetivos específicos¹⁵⁹, los cuales constituyan un complemento de los IPT.

d) Participación ciudadana efectiva. La nueva PNDU considera la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar, lo que debe ser garantizado por la institucionalidad.

Para garantizar y asegurar la participación ciudadana, se generarán sistemas de participación entendidos como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable en cada una de las escalas mencionadas en la Tabla N° 5.

¹⁵⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p. 39. “Se trata de generar planes institucionalizados para abordar iniciativas de recuperación o mejoramiento urbano en que participen múltiples actores. Por ejemplo en casos de reconstrucción o planes urbanos estratégicos”.

Para esto se establecerán normas sobre participación, con el fin de que la potestad resolutoria, propia y exclusiva de las autoridades elegidas democráticamente o establecidas por ley, sea ejercida ya no como un acto aislado del resto del proceso, si no que como la conclusión de un proceso participativo.

Además se velará por lograr una participación ciudadana institucionalizada, financiada, temprana, informada, técnica y responsable. Deberá propenderse a la exposición simple y didáctica de los contenidos de la planificación con el fin de que pueda ser comprendido por cualquier persona.

Finalmente es en este sentido que se reforzarán las juntas de vecinos para establecerlas como organizaciones territoriales básicas de participación ciudadana y se fomentarán las instancias ciudadanas de planificación local exigiendo a estas que convoquen a especialistas y miembros de la sociedad civil para que ejerzan sus funciones bajo un procedimiento reglado y público.

e) Sistema de información territorial único y completo. En directa relación con la intención de contar con un sistema de planificación integrado, es que se implementará un registro consolidado de la información sobre el territorio. Este registro comprenderá, entre otras, las construcciones e instalaciones de todo tipo, los sistemas naturales y de transporte, las redes de servicio, las condiciones de riesgo, las servidumbres o concesiones publicas tanto mineras como de infraestructura, y las áreas bajo protección.

Se especifica que la información normativa deberá ser pública, adecuada y suficiente para analizar las iniciativas de intervención en el territorio, sus interrelaciones y sus efectos. En conclusión, lo que se pretende es generar un marco normativo e institucional completo que cree y administre el sistema único de información territorial.

f) Sistema de medición de calidad del desarrollo urbano. Consiste en la implementación de indicadores urbanos que puedan ser homologables con mediciones internacionales y que permitan generar un verdadero diagnóstico respecto de la calidad de vida urbana de las ciudades, comunas y barrios.

En el mismo sentido, se contempla la obligación en la escala nacional de efectuar las evaluaciones y mediciones periódicas en este sentido, las cuales pueden ser verificables y homologables a nivel comunal y regional¹⁶⁰.

g) Sistema expedito de aprobación de iniciativas públicas y privadas. Este elemento apunta a poner fin a los trámites innecesarios o sobreabundantes en materia de intervención urbana en las ciudades y el territorio. Para lograrlo se establecerá que las instancias de control sobre dichas iniciativas sean las estrictamente necesarias para velar por el bien común, con revisiones periódicas que logren eliminar dichos tramites.

¹⁶⁰ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Op. Cit. p. 28.

h) Continuidad, permanencia e implementación de la política. Con el fin de lograr la necesaria implementación y continuidad de la política, es que se ha implementado un Consejo asesor. Éste se ha denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y según la propia web del organismo se trata de un órgano consultivo y asesor que de forma permanente, indefinida en el tiempo, hará propuestas de reformas y verificará el avance en la implementación y el cumplimiento de la PNDU¹⁶¹, actualmente el Consejo, se encuentra realizando grupos de trabajo enfocados en los diversos factores contemplados en la nueva PNDU, estudios (en proceso de licitación¹⁶²) y seminarios enfocados en la participación ciudadana.

3.4. Perspectivas y conclusiones

La descripción realizada respecto de la nueva PNDU reviste un análisis acotado, esto pues un análisis completo de todos los aspectos, instituciones, objetivos, procesos y principios, contenidos en la política, podría revestir un trabajo completo dedicado a ella, debido a su extensión y complejidad. Igualmente el hecho de que se trate de una política de reciente creación y aún incipiente implementación, vuelve imposible realizar un análisis en cuanto a sus resultados.

Es por esto que, para efectuar alguna conclusión, nos limitamos a contemplar la historia de las anteriores Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano, implementadas

¹⁶¹ CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. [Recurso en línea] <<http://cndu.gob.cl/en-que-estamos/>> [última consulta: 5 marzo 2015].

¹⁶² Entre los estudios destacan: "Política de suelo e integración social: estudio comparado de casos", "Planificación urbana Integrada: Investigación de modelos y buenas prácticas", "Estándares para la Política Nacional de Desarrollo Urbano: Propuesta de un sistema de indicadores y estándares para la implementación de la PNDU", "Estándares para la PNDU: Elaboración de línea de base, calidad urbana en ciudades chilenas".

en nuestro país, destacar sus diferencias y sus características, para luego dedicarnos al análisis de esta nueva política que viene a refrescar y a intentar ordenar el desarrollo de los centros urbanos, así como a actualizar e implementar la planificación urbana en diversos niveles.

Como toda política pública, considera grandes avances (la planificación gobernada por ejemplo o la implementación de la escala metropolitana de planificación son instituciones, que de lograr aplicarse plenamente, debiesen revestir un avance en cuanto al ordenamiento territorial e instrumentos que logren descentralizar las decisiones en la materia), pero por otro lado (y seguirá siendo así mientras no se materialicen sus principios y postulados en normas legales) no pasa aún de ser una declaración de intenciones que debe esperar para ver sus frutos.

Consideramos, sin embargo, que es un paso importante la sola existencia de la política,, puesto que su inexistencia durante casi 15 años ha servido para un desarrollo poco claro y sin orden de la planificación urbana.

Tanto la creación como la implementación de la nueva PNDU constituye, a nuestro parecer, un esfuerzo valorable y necesario en pos de crear una institucionalidad a nivel país que se encuentre a la altura del desarrollo que este ha alcanzado tanto en el aspecto económico como social, pero sobre todo, logre poner fin a los grandes problemas en materia de planificación urbana como son la segregación en los centros poblados o la escasa participación ciudadana en la planificación territorial.

Así, habrá que esperar aún a su implementación, especialmente a que el ordenamiento jurídico se adapte y se modifique en torno a las disposiciones y principios que subyacen tras la elaboración de la nueva PNDU, para poder comprobar si es el instrumento adecuado para avanzar en una planificación urbana que, sobre todo, tienda hacia el bien común.

CONCLUSIONES

Como quedó de manifiesto en el desarrollo de este trabajo, el ser humano siempre ha intentado normar o regular el desarrollo de los centros poblados, desde que éstos han existido como tales, así los procedimientos con los que esto se ha logrado van desde las rudimentarias delimitaciones de territorio entre la propiedad de uno y otro, utilizadas antes de la organización de la sociedad dentro ciudades estados con autoridades definidas y normas legales definidas, a la existencia de instrumentos de planificación territorial que abarcan diversos niveles territoriales y que regulan no sólo el límite entre la propiedad de uno y otro individuo, sino que establece incluso cuales son las áreas en que se podrá construir, qué es lo que se podrá construir en determinado lugar, y lo que parece tener más relevancia práctica aún, que es lo que no se podrá construir o emplazar en algún espacio determinado.

La revisión de la conceptualización del derecho urbanístico y las definiciones dadas por algunos autores nos ayudó a comprender el carácter eminentemente “ordenador” que esta rama del derecho tiene y las diversas finalidades que persigue el mismo en el desarrollo del ordenamiento territorial, por lo mismo es que aun considerando la dificultad que tiene su definición, por cuanto no existe una definición legal que pudiese ayudarnos en este sentido, es que del análisis de las definiciones dadas por la doctrina, surgen elementos en común que caracterizan y sirven para individualizar al derecho urbanístico, diferenciándolas y caracterizándolas dentro de las diversas ramas del derecho. Estos elementos los constituyen: la regulación de la

planificación de las ciudades (y los centros urbanos) y la regulación del diseño de las construcciones.

Al revisar la evolución histórica del derecho urbanístico tanto en el ámbito general, que se basa en analizar algunas instituciones y antecedentes bastante remotos del mismo, como en nuestro país, podemos destacar lo diversa que resultan en relación a la naturaleza y surgimiento de la normativa en materia urbanística, así se observan normas impuestas por autoridades totalitarias (como la situación de la normativa generada por la corona española para las colonias americanas), normas dictadas como resultado de eventos de la naturaleza que obligan a generar e implementar leyes que puedan hacer frente a las deficiencias ocasionadas por los mismos, normas discutidas y aprobadas por el parlamento e impuestas en periodos de excepción parlamentaria.

Sin embargo el derrotero seguido por las normas del derecho urbanístico en nuestro país, parece apuntar hacia el traslado de las decisiones en materia urbanística hacia los niveles de organización más pequeños (niveles de planificación territorial comunal) y lograr la participación y el involucramiento de la sociedad de una forma más activa en estos procesos.

Nuestro ordenamiento jurídico en materia urbanística sigue un proceso evolutivo claro desde la promulgación de la Ley N° 1.838 de los “Consejos de Habitaciones Obreras”. Este objetivo es dotar e implementar políticas públicas tendientes a incrementar y generar el acceso a viviendas y propiedades a los

habitantes de menores recursos, en particular dicha norma busca obtener soluciones habitacionales permanentes para estas personas.

La Ley Pereira, los proyectos de los años 60, el "DFL 2" y en general todas iniciativas que apuntaban al derecho del suelo, al derecho de las personas a vivir en condiciones dignas y garantizarles a todos por igual el acceso, apuntan hacia la integración de la sociedad dentro de la ciudad, a generar espacios que contribuyeran a la creación de vínculos entre los habitantes del territorio y en el caso de ser necesaria la implementación o expansión del radio urbano en busca de nuevos terrenos urbanizables, éstos fuesen acompañados por la implementación en las nuevas zonas de obras públicas para que las personas pudiesen desenvolverse en su entorno sin necesidad de tener que realizar grandes desplazamientos, otorgando en estas nuevas urbanizaciones, condiciones que contribuyan al desarrollo pleno de sus habitantes.

Sin embargo durante el año 1979 se dicta y se pone en práctica una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Esta política como se revisó anteriormente, realiza cambios importantes en el paradigma que hasta entonces se tenía del desarrollo urbano, y que era reflejado por el derecho urbanístico, pues los nuevos esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad (impulsados por el sistema económico del régimen militar), provocan que el crecimiento urbano se encuentre condicionado y regulado tan solo por la ley de la oferta y la demanda, tan propia de la economía de mercado, excluyendo de paso a las personas de menores recursos, quienes hasta la fecha, se habían encontrado en el epicentro de la preocupaciones en materia de ordenamiento territorial.

Inevitablemente y como resultado del actuar libre de las “leyes del mercado”, se origina uno de los problemas que más palpables resultan en las ciudades hoy por hoy, que es la segregación espacial y la consecuente segregación social, de esta forma aun cuando existe un grupo de personas que tiene el poder adquisitivo para “elegir” el lugar en donde vivirán y las condiciones que deberán cumplir tanto los lugares como las viviendas mismas, la mayoría de la población no encuentra cabida en este esquema y difícilmente puede elegir la ubicación de su hogar, debiendo conformarse con ser “ubicado” en las zonas periféricas de las ciudades lo que produce la existencia de dos o más ciudades dentro del mismo territorio, delimitadas éstas, por el nivel socioeconómico de las personas.

Esta segregación genera problemas no sólo en el ordenamiento territorial, si no que en la sociedad misma y en la relación entre los habitantes, urge de este modo una nueva política de suelos tanto urbanos como rurales, que se enfoque, a nuestro parecer en tres ejes; por un lado favorecer la integración social, modificando la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en lo referido a la accesibilidad universal a la vivienda, incentivar mediante modificaciones a esta Ordenanza, la integración urbana mediante la valoración del suelo en relación a su función social mediante la generación y el perfeccionamiento de herramientas que permitan disponer de terrenos bien localizados, esto pues, aun cuando actualmente el Estado cuenta con mecanismos para gestionar el suelo con fines de integración social, su uso es prácticamente nulo debido a la falta de una política explícita al respecto. Se requiere asimismo controlar la actividad inmobiliaria, básicamente referido a conciliar el

necesario desarrollo inmobiliario de las ciudades con una correlativa obligación de internalización de costos real y la obligatoriedad de que los proyectos generen beneficios para la ciudad en su conjunto, además se deben regular y limitar los permisos de edificación y reglamentar la Ley N° 20.703, denominada Ley de Calidad de la Construcción, volviendo quizás hacia estándares mayores de calidad de vida como objetivo y meta de los proyectos, e incentivar el crecimiento armónico de las ciudades.

El segundo capítulo de la memoria se encuentra referido a la planificación urbana propiamente dicha, se realiza al igual que en el primero, una aproximación desde la definición conceptual, para luego proceder a realizar una revisión de la institucionalidad vigente en materia de planificación territorial en nuestro país.

Al respecto se hace referencia a la Ley General de Urbanismo y Construcción y a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, ambas normas regulan actualmente la planificación urbana, sirviendo una de marco general (la Ley General) y la otra como el reglamento necesario para poder llevar a la práctica y aplicar lo preceptuado por la ley (la Ordenanza General), luego se revisan las instancias de planificación existentes desglosándolas en cuanto a su ámbito de aplicación, sus procesos de confección, tramitación e implementación.

En este punto surgen a nuestro parecer diferentes conclusiones que saltan a la vista del sólo análisis de cada uno de los Instrumentos y de la misma legislación en la materia:

En primer lugar, los instrumentos de planificación urbana revisten una importancia fundamental en el desarrollo de los centros poblados y en la vida diaria de los ciudadanos, correspondiendo a herramientas que pueden ser realmente útiles si lo que se pretende es alcanzar un desarrollo armónico y fomentar la convivencia entre sus habitantes, pero del mismo modo, los instrumentos de planificación han sido utilizados -mal utilizados- en provecho de intereses particulares, valiéndose del desconocimiento acerca de la materia para modificar e implementar instrumentos que no apuntan hacia el bien común. Lo primero que debiese hacerse es orientar los instrumentos de planificación territorial hacia la obtención del bien común, fijando este norte como el principio rector en cuanto a elaboración, desarrollo e implementación de los mismos.

En segundo lugar, la planificación urbana se encuentra dividida en niveles, por lo mismo es que existe un gran número de instrumentos de planificación territorial de carácter comunal y un número menor de instrumentos de planificación de carácter regional o comunal; al respecto urge un esfuerzo por el desarrollo de instrumentos de planificación territorial ahí en donde no existen mediante el apoyo y el impulso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las correspondiente subsecretarías, sólo de esta forma podría aspirarse a una planificación territorial más completa y orgánica.

Estos instrumentos de planificación territorial debiesen, en todos los niveles incorporar la participación ciudadana en forma permanente, la implementación obligatoria de instancias de participación ciudadana en los diversos niveles de planificación, ayudará de paso a darle legitimidad a los procesos relacionados con la

misma y a generar mejores instrumentos, los que al contar y considerar las impresiones y opiniones de quienes serán afectados por estos, cumplirán mejor su rol.

Directamente relacionado con lo anterior, cabe señalar que actualmente solo los planes reguladores intercomunales o metropolitanos (y sus modificaciones) son susceptibles de ser sometidos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. Creemos que es importante, dada la relevancia que puede constituir una modificación o dictación de un plan regulador comunal (por ejemplo permitiendo la instalación de una industria en una zona que antes se encontraba acotada a áreas verdes) que todos los instrumentos de planificación territorial fuesen susceptibles de ser sometidos al trámite en cuestión, de esta forma no sólo se otorga una garantía para los ciudadanos y una exigencia mayor para quienes formulen los planes, si no que se evita la eventual judicialización de casos relacionados.

Por último, los diversos instrumentos de planificación territorial deberían elaborarse siempre considerando los sistemas naturales del territorio planificado y su capacidad de carga, teniendo atención especial en las cuencas hidrográficas y reconociendo y valorando tanto la biodiversidad como los ecosistemas, igualmente y relacionado con lo anterior, debe incorporarse el concepto de disminución de riesgos de desastres de origen tanto humano como naturales en el desarrollo de los instrumentos.

Por su parte, se requiere agregar a las materias propias de los IPT, no sólo lo referido a regulación de las construcciones y sus usos, sino que también lo que se

refiera a sistemas de transporte, sistemas naturales, redes viales, redes de servicios, elementos del paisaje, manejo de residuos y utilización del suelo urbano, ampliando así su valor como instrumentos más completos y útiles.

Sumado a lo anterior, estos instrumentos deben ser flexibles, es decir, ajustarse a las realidades de los territorios y localidades del país, diferenciándose así por ejemplo en aquellos lugares donde mayoritariamente se regulan territorios rurales de aquellos suburbanos o urbanos. Lo anterior, se justifica puesto que las necesidades y las decisiones que deben tomarse en uno y otro caso son y deben ser distintas. Asimismo, los instrumentos deben ser específicos en cuanto a los requisitos exigibles a la utilización del suelo que regula, dejando claro los requisitos a cumplir y fijando sanciones en caso de incumplimiento.

Finalmente, es necesario lograr la concordancia entre las intervenciones sobre el territorio y las ciudades, ya sean públicas o privadas, con el sistema de Instrumentos de Planificación Territorial, evitando la interpretación u omisión de los instrumentos en el momento de desarrollar proyectos de toda índole.

Como puede apreciarse, los desafíos en materia de Instrumentos de Planificación Urbana son variados, siendo urgente generar una normativa al respecto que ordene, sistematice y coordine los diversos instrumentos que se consideran en nuestro ordenamiento jurídico, sólo de esta forma, podremos hablar de una planificación ordenada, coordinada, eficiente y coherente con un desarrollo urbano armonioso.

Por último, el capítulo final de este trabajo se encuentra dedicado al análisis de algunos desafíos y temas problemáticos tanto de la planificación urbana como del derecho urbanístico en general, destacando dos apartados al respecto, por un lado la mala utilización que se ha realizado de los procedimientos de cambio de uso de suelo, siendo una materia sensible y sobre la cual creemos que la única forma de intervenir seriamente al respecto es lograr una revisión de la legislación vigente que modifique la tramitación de los cambios a los planes reguladores que derivan en cambios de uso de suelo, sometiendo los mismos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría, buscando de esta forma evitar la facilidad con la que se obtienen los cambios en el uso de suelo de rural a urbano y minimizar de esta forma las posibilidades de utilización de información privilegiada que permita sacar provecho de estas instancias, así, además se puede enfrentar el negocio de la especulación inmobiliaria, lo que sería un avance en la búsqueda de una planificación territorial gobernada y en transparencia de los procesos.

El segundo punto relevante es la participación ciudadana, la que ha sido levantada como una reivindicación general en la sociedad actual, correspondiendo a una solicitud transversal que obedece a distintos factores como la desconfianza en los representantes electos, la necesidad de ser participe directos en las decisiones que se tomen a nivel administrativo y que vayan a afectar la vida diaria de las personas y la necesidad de socialización e información en materias de alto impacto y relevancia social.

Si lo que se pretende es obtener una planificación urbana que apunte al bien común, la inclusión de instancias de participación ciudadana en la formulación, discusión y tramitación de los Instrumentos de Planificación Territorial es fundamental. Cabe destacar que el marco jurídico ya existe, y está dado por la Ley 20.500 sobre participación ciudadana, por tanto, sin perjuicio de los avances que éste puede considerar en futuras revisiones, ahora lo que resta es implementar la misma para la elaboración y modificación de dichos Instrumentos, correspondan éstos a los actualmente vigentes o los resultantes luego de las modificaciones impulsadas en materia de Desarrollo Urbano por la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Sobre este último punto es que versa el final de la tesis, el desarrollo de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano es un paso adelante a todas luces en lo referido a planificación urbana, por lo demás los planteamientos de la misma, recogen las diversas inquietudes que surgen del análisis tanto del derecho urbanístico como de la planificación territorial, a saber la participación ciudadana, la implementación de la escala metropolitana en la planificación, la instauración de una planificación gobernada, entre otras.

Todos estos aspectos deben ser revisados en pos de lograr la implementación de una nueva planificación urbana y de una nueva legislación en materia de ordenamiento territorial que contribuya a solucionar los aspectos que hasta el día de hoy han generado desigualdades, segregación y estigmatización avalados por el marco jurídico existente en el desarrollo de los centros poblados. Si bien, la sola implementación de las propuestas de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano

será un proceso de largo aliento, de llegar a traducirse en nuevas leyes, significaría un paso más en la evolución del derecho urbanístico en nuestro país.

Por último, creemos que es necesaria una reestructuración del marco legal que rige el desarrollo territorial en nuestro país, la Ley General y la Ordenanza General, deben ser actualizadas y adaptadas a las exigencias que la sociedad, los avances tecnológicos, el sistema económico, así como la realidad del territorio tanto urbano como rural.

Así debe modificarse lo referido a planificación urbana, pues ésta junto con la educación, son las únicas herramientas que pueden contribuir a disminuir la segregación existente en el país, debiendo establecerse mecanismos más rígidos y participativos para la modificación de la Ordenanza General, puesto que la facilidad para su modificación (mediante un decreto) ha permitido que se mal utilice modificando según sean los requerimientos del gobierno de turno¹⁶³, para apoyar o incentivar inversiones privadas sin mayores limitaciones, por lo que debiesen elevarse algunas materias a ley.

En general debe ser actualizada la normativa porque su desarrollo dinámico no ha alcanzado a actualizarse en conjunto con la evolución que ha tenido el mercado inmobiliario por ejemplo y su actitud depredadora para con la utilización de los suelos

¹⁶³ CIPER 2014. Vivienda deroga decreto del gobierno anterior que facilitaba megaproyectos inmobiliarios [en línea] En Actualidad y Entrevistas, CIPERCHILE < <http://ciperchile.cl/2014/04/08/vivienda-deroga-decreto-del-gobierno-anterior-que-facilitaba-megaproyectos-inmobiliarios/> > [última consulta: 20 Abril 2015].

urbanos en beneficio de las personas de menores recursos, sólo de este modo, porque se ha requerido de la dictación de circulares de la Dirección de Desarrollo Urbano para explicar, aclarar o profundizar materias que fueron dejadas de lado por la normativa o bien fueron omitidas en su tratamiento.

Urge, entonces, la dictación de una nueva normativa tendiente al bien común y al desarrollo armónico del ordenamiento territorial, al bienestar e integración de las personas, sólo así, quizás, podamos reconocernos como un país desarrollado el cual reconoce y respeta a sus ciudadanos como iguales en calidad y derechos, porque hasta el momento, existen en el país dos o más tipos de ciudades y por ende dos o más tipos de ciudadanos, diferenciados por su nivel de adquisición, y es justamente esto lo que se puede cambiar y en donde puede influir la planificación urbana y el derecho urbanístico.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARBOUIN-GÓMEZ, Felipe. 2012. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/124/cnt/cnt2.pdf> > [última consulta: 21 marzo 2015].
2. ASTUDILLO, D y PÉREZ, M.E. 2011. Suspenden clases en escuela La Greda tras masiva intoxicación de escolares por gases. La Tercera [Recurso en línea] <<http://diario.latercera.com/2011/03/24/01/contenido/pais/31-63391-9-suspenden-clases-en-escuela-la-greda-tras-masiva-intoxicacion-de-escolares-por.shtml>> [Última consulta: 20 enero 2015].
3. CABALLERO Ignacio. Modificación en normativa del Ministerio de Vivienda podría reactivar proyecto Mall Barón. Bío Bío Chile. 19 diciembre 2013 [Recurso en línea] <<http://www.biobiochile.cl/2013/12/19/modificacion-en-normativa-de-ministerio-de-vivienda-podria-reactivar-proyecto-mall-baron.shtml>> [última consulta 10 mayo 2015].
4. CIPER 2014. Vivienda deroga decreto del gobierno anterior que facilitaba megaproyectos inmobiliarios [Recurso en línea] En Actualidad y Entrevistas, CIPERCHILE < <http://ciperchile.cl/2014/04/08/vivienda-deroga-decreto-del-gobierno-anterior-que-facilitaba-megaproyectos-inmobiliarios/> > [última consulta: 20 Abril 2015].
5. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. 2013. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago.
6. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. 2015. Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana. Santiago, Chile.
7. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2012. Manual práctico de Jurisprudencia Administrativa sobre Planes Reguladores Comunales, Intercomunales y Metropolitanos. Vol. II.
8. CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2007. El Derecho Urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXIX.
9. CORDERO Quinzacara, Eduardo. 2008. El Derecho Urbanístico Chileno y la Garantía Constitucional de la propiedad. Revista Nomos de la Universidad de Viña del Mar. N° 2.
10. DAHER, Antonio. 1991. Neoliberalismo urbano en Chile. Cuadernos del CLAEH, Vol. 16 N° 57. Montevideo, Uruguay.

11. DE LA MAZA, Gonzalo. 2008. Informe final: Mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos. Santiago de Chile [Recurso en línea] <<http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Informe-Delamaza.pdf>> [Última consulta: 11 de mayo 2015].
12. ETCHEGARAY A., Alberto. 1994. Huellas y Visión de una Gestión Ministerial. Santiago de Chile, Comunicaciones Despertar.
13. FERNÁNDEZ Richard, José y HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Derecho Urbanístico Chileno. 1ª ed. Chile, Editorial Jurídica de Chile.
14. FERNÁNDEZ Richard, José. 2010. Normativa jurídica sobre uso de suelo urbano, contenida en la Ley General de urbanismo y Construcciones, Decreto con Fuerza de Ley N° 458. Gaceta jurídica. N° 362. Santiago, Chile.
15. FERNÁNDEZ, V. 2012. Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. Revista de Urbanismo, 14 (27).
16. GOMEZ Rojo, María Encarnación. 2003. Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. Revista de Estudios Histórico Jurídicos. Sección Historia del Derecho Europeo (XXV).
17. GONZÁLEZ Lobos, Paloma. 2013. De los Instrumentos de Planificación Territorial como Actos Administrativos de Potestad de carácter Discrecional. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile.
18. GUROVICH W., Alberto. 2000. Conflictos y negociaciones: la Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago. Revista de Urbanismo, (2) ISSN 0717-5051 [Recurso en línea]. <<http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/12304/12628>> [última consulta: 5 marzo 2015].
19. HOLMES Salvo, Felipe. 2008. Análisis constitucional de las principales normas de urbanismo y construcciones. Serie Informe Legislativo N° 27.
20. ITURRIAGA M. Jaime. 2003. Ordenamiento territorial en Chile: Instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. Tesis para optar al grado de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Instituto de estudios urbanos y ambientales.
21. LABARCA B. Cristián. 2011. Cambios a Plan Regulador de Peñalolén quedan sin efecto tras rechazo de vecinos. La Tercera en Internet. [Recurso en línea] 12 de Diciembre de 2011. <<http://diario.latercera.com/2011/12/12/01/contenido/santiago/32->

93677-9-cambios-a-plan-regulador-de-penalolen-quedan-sin-efecto-tras-rechazo-de-vecinos.shtml> [Última consulta: 24 Febrero 2015].

22. MINISTERIO DE AGRICULTURA. 2012. Oficina de estudios y políticas agrarias. “Estudio de impacto de la expansión urbana sobre el sector agrícola en la región metropolitana de Santiago, producto n°3. “Análisis de los catastros sobre autorizaciones de cambio de uso de suelo de la región metropolitana de Santiago”. Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN). Santiago, Chile.

23. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1979. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Revista AUCA N° 37. Chile.

24. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1981. Conceptos Básicos para la Formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano., EURE. Vol. VII. (22).

25. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1981. Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979. EURE. Vol. VII. (22).

26. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1985. Política Nacional de Desarrollo Urbano. División de Desarrollo Urbano. Colección Monografías y Ensayos. Publicación N° 207, Santiago de Chile.

27. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1985. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Aprobada por Decreto Supremo N° 31 del 4 de marzo de 1985.

28. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2012. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 1 Antecedentes históricos.

29. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 2013. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago, Chile.

30. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Estado de los planes reguladores. [Recurso en línea] <<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=stat&page=prdu#>> [Última consulta: 2 Marzo de 2015].

31. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Recurso en línea] <www.minvu.cl> [última consulta: 10 enero 2015].

32. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Plan Regional de Desarrollo Urbano [Recurso en línea] <<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=prdu>> [Última consulta: 20 de Marzo de 2015].

33. MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. Participación ciudadana [Recurso en línea] <<http://participacionciudadana.segegob.cl/que-es-participacion-ciudadana>> [Última consulta: 12 Marzo 2015].

34. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. 2007. Agenda Pro Participación Ciudadana [Recurso en línea] http://www.ispch.cl/ley20285/t_activa/participacion_ciudadana/AGENDA_PRO_PARTICIPACION_CIUADANA_2007.pdf [Última consulta: 5 mayo 2015].

35. NAVARRO Beltrán, Enrique. 2012. Jurisprudencia Constitucional en materia de control de legalidad: (Toma de razón y potestad dictaminante de la Contraloría General de la República) Lugar, Editorial. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte. vol.19, Nº2.

36. OTS Capdequi, José. 1940. Historia del derecho español en las Indias. Bogotá, Editorial Minerva S.A.

37. PARADA, Ramón. 2000. Derecho Administrativo. Vol. III: Bienes públicos. Derecho urbanístico. 8ª ed. Madrid – Barcelona.

38. PAREJO Alfonso, Luciano. 1986. Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Argentina, Ediciones Ciudad Argentina.

39. PAREJO Alfonso, Luciano et. al. 1998. Manual de Derecho Administrativo. 5ª ed. Barcelona, Editorial Ariel, S.A. Vol.2.

40. PLATA Gómez, Carlos. 1988. La ciudad, su crecimiento y la norma. Memoria para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá [Recurso en línea] <<http://carlosaplatag.com/wp-content/uploads/2013/10/LA-CIUDAD.pdf>> [última consulta: 06 enero 2015].

41. RAJEVIC Mosler, Enrique. 2000. Derecho y legislación urbanística en Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico. 2 (2).

42. RAJEVIC Mosler, Enrique. 2010. El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez". Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte. 9 (54).

43. RÍOS Álvarez, Lautaro. 1985. El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico. Memoria de prueba para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid.

44. RODRIGUEZ Montero, Gustavo y CONCEPCIÓN Toledo, Iliana. Importancia del derecho urbanístico para el rescate de la disciplina territorial y urbana en sancti spíritus [Recurso en línea] <<http://caribeña.eumed.net/disciplina-territorial-urbana/>> [consulta: 17 marzo 2015].

45. RUIZ Massieu, José Francisco. 1981. Introducción al derecho mexicano. Derecho Urbanístico. 1ª ed. México, UNAM.

46. SALLABERRY, Juan Pablo. 2015. Un negocio Caval. Revista Qué Pasa en Internet. 5 de Febrero de 2015. [Recurso en línea] <

<http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml>>
[Última consulta: 12 de Marzo de 2015].

47. SILVA, Jaime y BETSALEL, María Eugenia. 1996. Desarrollo Urbano y Territorial, , Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

48. VALENCIA Palacios, Marco A. 2008. El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana. Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N° 15. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago Chile.

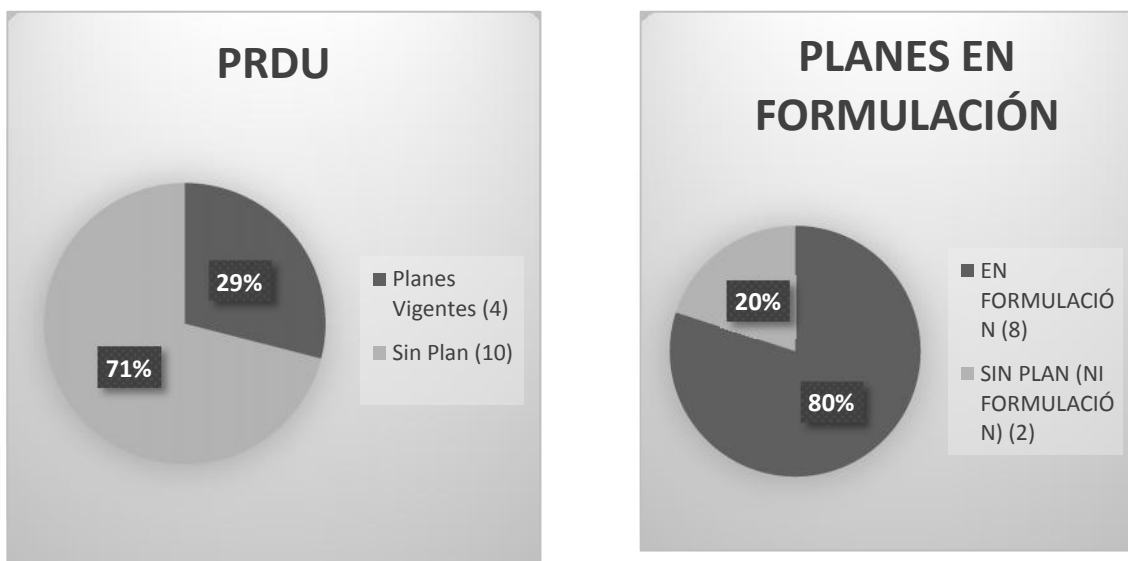
49. VICUÑA Magdalena. 2012. Expansión urbana en suelo rural: el Decreto N° 3.516/80 y el Artículo 55. Revista Planeo en Internet. 6 de Noviembre de 2012. [Recurso en línea] < http://revistaplaneo.uc.cl/2012/11/06/expansion-urbana-en-suelo-rural-el-decreto-n-3-51680-y-el-articulo-55/#_ftn2> [Última consulta: 28 de Marzo de 2015].

ANEXOS

1. Tabla N° 8: Estado de Planes Regionales de Desarrollo Urbano¹⁶⁴.

REGIÓN	SIN PLAN		PLAN VIGENTE		
	Sin Plan	Planes en formulación	en modificación	en Vigentes	Planes
Arica y Parinacota	0	0	0	1	
Tarapacá	0	1	0	0	
Antofagasta	0	0	0	1	
Atacama	0	1	0	0	
Coquimbo	0	0	0	1	
Valparaíso	0	0	0	0	
Libertador General Bernardo O´Higin	0	0	0	1	
Maule	0	1	0	0	
Biobío	0	1	0	0	
La Araucanía	0	1	0	0	
Los Ríos	1	0	0	0	
Los Lagos	0	1	0	0	
Aysén	0	1	0	0	
Magallanes	0	1	0	0	
Metropolitana	1	0	0	0	

2. Gráficos sobre estado de Planes Regionales de Desarrollo Urbano

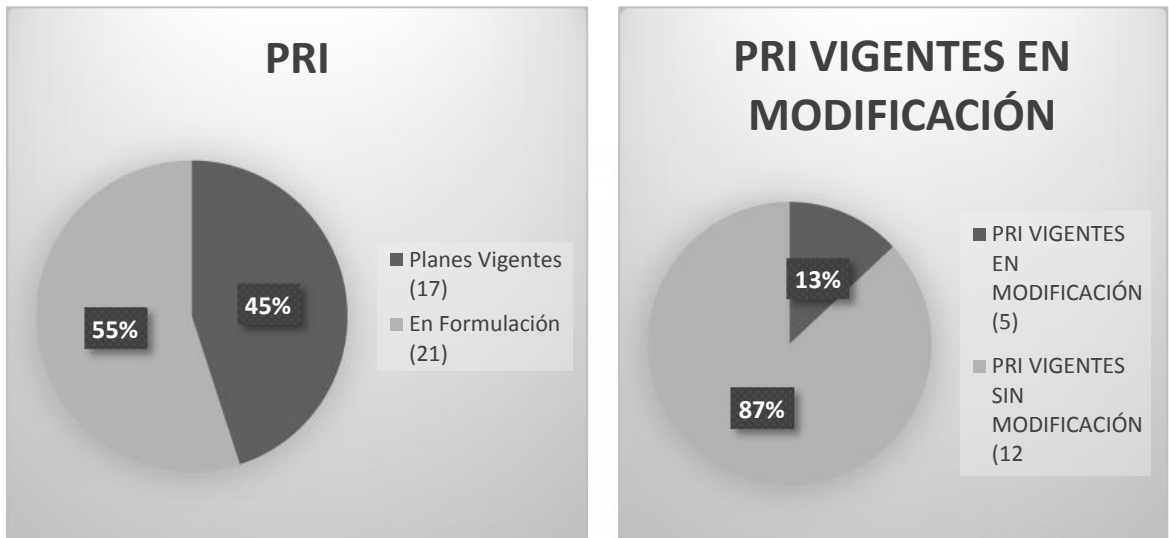


¹⁶⁴Elaborado en base a la información contenida en MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Estado de los planes reguladores. [Recurso en línea] <<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=stat&page=prdu#>> [Última consulta: 2 marzo de 2015].

3. Tabla N° 9: Estado de Planes Reguladores Intercomunales¹⁶⁵.

REGIÓN	Planes vigentes		
	Planes en Formulación	Planes vigentes en modificación	Planes vigentes
Arica y Parinacota	0	0	0
Tarapacá	1	0	0
Antofagasta	1	0	1
Atacama	2	1	1
Coquimbo	3	0	0
Valparaíso	3	0	4
Libertador General Bernardo O´Higgins	2	2	2
Maule	0	0	0
Biobío	0	1	1
La Araucanía	0	1	0
Los Ríos	1	0	0
Los Lagos	2	0	0
Aysén	3	0	0
Magallanes	2	0	0
Metropolitana	0	0	3

4. Gráficos sobre estado de Planes Reguladores Intercomunales



¹⁶⁵ Elaborado utilizando la información contenida en MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Planes Reguladores Intercomunales [Recurso en línea] <<http://observatorios.minvu.cl/esplanurba/main.php?module=stat&page=pri>> [Última consulta: 2 marzo 2015].

5. Tabla N° 10: Actores públicos involucrados de forma directa e indirecta en el ordenamiento territorial.¹⁶⁶

ACTORES PUBLICOS	INSTRUMENTOS Y/O MATERIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Regional de Desarrollo - Aprobación de instrumentos de P.R. comunales e Intercomunales.
Ministerio de Bienes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones de tierras fiscales
Ministerio de Agricultura, SAG, CONAF.	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación sobre comunidades agrícolas, DFL 5 de 1968. - Decreto Ley 3.557, de 1981, de Protección Agrícola - División de predios rústicos: Decreto Ley 3516, de 1980. - Ley N° 3516 de Predios Rústicos - Ley de bosques, art. 14 del Decreto 4363 - Distritos de conservación de suelos, bosque y agua. Ley 18.378 - Planes de manejo
Ministerio de Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Código de Minería - Geología aplicada al estudio de riesgos
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> - Política Nacional de Desarrollo Urbano - Ley General de Urbanismo y Construcciones - Plan regional de desarrollo urbano - Planes reguladores intercomunales - Política nacional de uso del borde costero. - División de predios rústicos: Decreto Ley 3516 de 1980.
Ministerio de Economía; SERNATUR	<ul style="list-style-type: none"> - Planes de ordenamiento turístico - Zonas y centros de interés turístico
Ministerio Secretaría General de la Presidencia. CONAMA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Bases del Medio Ambiente - Declaración de zonas saturadas - Sistema de evaluación de impacto ambiental
Ministerio de Obras Públicas. Dirección de Planeamiento DGA.	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de las principales obras en infraestructura - Política de concesiones viales - Coordinación y articulación de los planes y necesidades del MOP con la planificación del

¹⁶⁶ ITURRIAGA M. Jaime. 2003. Ordenamiento territorial en Chile: Instituciones, instrumentos, problemas y propuestas. Tesis para optar al grado de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Instituto de estudios urbanos y ambientales.

	desarrollo urbano. - Código de aguas
Ministerio de Planificación y Cooperación. CONADI	- Apoyo metodológico a la formulación de estrategias regionales de desarrollo - Áreas de desarrollo indígena
Ministerio de Defensa. Subsecretaría de Marina.	- Política nacional de uso del borde costero - Zonificación borde costero.
Ministerio de Relaciones Exteriores, DIFROL	- Definición de zonas fronterizas
Comisión Nacional de Uso del Borde Costero	- Política Nacional de uso del Borde Costero
Comisión Mixta de agricultura, urbanismo, turismo y bienes nacionales (interministerial)	- Modificaciones de límites urbanos y cambio de uso del suelo agrícola, y/o con fines no agrícolas. - Incorporación en los instrumentos legales de planificación existentes, los planes de ordenamiento físico propuestos y elaborados por el SERNATUR. -
Municipalidades	- Limite urbano - Planes seccionales - Planes reguladores comunales - División de predios rústicos: decreto ley 3516, de 1980 - Planes de ordenamiento turístico (comunal)

6. Tabla Nº 11: Los niveles de la planificación urbana en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y artículos relacionados.

NIVEL	ARTÍCULO
PRIMER NIVEL: De la Planificación Urbana Nacional	Artículo 29.- Corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la Planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente ley, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados. Estos instrumentos, sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas.
SEGUNDO	Artículo 30.- Se entenderá por Planificación Urbana Regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones.

<p>NIVEL.- De la Planificación Urbana Regional;</p>	<p>Artículo 31.- La Planificación Urbana Regional se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano, que fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.</p> <p>Artículo 32.- El Plan Regional de Desarrollo Urbano será confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico.</p> <p>Artículo 33.- Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.</p>
<p>TERCER NIVEL: PARRAFO 3°.- De la Planificación Urbana Intercomunal</p>	<p>Artículo 34.- Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente. Las disposiciones de los artículos siguientes, referentes al Plan Regulador Intercomunal, regirán igualmente para los Planes Reguladores Metropolitanos.</p> <p>Artículo 35.- El Plan Regulador Intercomunal estará compuesto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Una memoria explicativa, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción; b) Una Ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y los planos, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un sólo cuerpo legal. <p>Artículo 36.- El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana. Elaborado un Plan Regulador Intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho Plan dentro de un plazo de 60 días,</p>

<p>TERCER NIVEL: PARRAFO 3°.- De la Planificación Urbana Intercomunal</p>	<p>contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación. Previa autorización de la Secretaría Regional correspondiente, un grupo de Municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un Plan Regulador Intercomunal, el que deberá ser aprobado por dicha Secretaría, con consulta a los organismos fiscales que estime necesario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.</p> <p>Artículo 37.- Los Planes Reguladores Intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente.</p> <p>Artículo 38.- Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones. En las comunas que carezcan de Plan Regulador Comunal harán los efectos de tal las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal, sin perjuicio de la exigencia establecida en la letra a) del artículo 47°.</p> <p>Artículo 39.- Las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo calificarán en cada caso: (a) Las Áreas sujetas a Planificación Urbana Intercomunal; (b) Las comunas que, para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal, estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal.</p> <p>Artículo 40°.- Las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrán designar comisiones para asesorar en los estudios de la Planificación Urbana Intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales. En las áreas metropolitanas la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrá asesorar a las Juntas de Alcaldes que se organicen para el estudio y resolución de problemas comunes a varios municipios, y que se aborden en la forma dispuesta en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p>
	<p>Artículo 41.- Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal. El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación</p>

<p>CUARTO NIVEL: De la Planificación Urbana Comunal</p>	<p>funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.</p> <p>Artículo 42.- El Plan Regulador Comunal estará compuesto de:</p> <p>a) Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;</p> <p>b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;</p> <p>c) Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y</p> <p>d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.</p>
<p>CUARTO NIVEL: De la Planificación Urbana Comunal</p>	<p>Artículo 43.- El procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes reguladores comunales se regirá por lo dispuesto en los incisos siguientes. El proyecto de plan regulador comunal será preparado por la municipalidad respectiva. Elaborado el proyecto, el concejo comunal, antes de iniciar su discusión, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos, lo que se hará de acuerdo con lo que señale la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. 2. Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma indicada en la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 3. Consultar la opinión del consejo económico y social comunal, en sesión citada expresamente para este efecto. 4. Exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días. 5. Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al consejo económico y social comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las

<p>CUARTO NIVEL: De la Planificación</p>	<p>observaciones recibidas.</p> <p>6. Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior.</p> <p>El lugar y plazo de exposición del proyecto y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o mediante avisos radiales o en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna.</p> <p>Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del concejo comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contado desde la audiencia pública indicada en el N° 5.</p> <p>El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. En caso de que aprobare modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No podrá, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto modificado se exponga nuevamente conforme a lo dispuesto en el inciso segundo.</p> <p>El proyecto aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva. Dicha secretaría ministerial dentro del plazo de sesenta días, contado desde su recepción, revisará el proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos.</p> <p>Si la comuna está formada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el informe de la secretaría regional ministerial será remitido directamente al municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al gobierno regional. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional será promulgado por decreto alcaldicio. Si el proyecto no se ajustare al plan regulador metropolitano o intercomunal, la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitir un informe negativo y lo remitirá, conjuntamente con el proyecto y sus antecedentes, al municipio, el cual podrá modificar el proyecto para concordarlo con el plan regulador metropolitano o intercomunal o</p>
---	---

<p>Urbana Comunal</p>	<p>insistir en su proyecto.</p> <p>En este último caso remitirá el proyecto, con todos los antecedentes, incluido el informe negativo de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, al gobierno regional para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados.</p> <p>Si no existiera un plan regulador metropolitano o intercomunal que incluya el territorio comunal, el informe de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al gobierno regional para su aprobación por el consejo regional, con copia al municipio.</p> <p>El pronunciamiento del consejo regional se hará sobre la base del informe técnico de la secretaría regional ministerial. Si el informe fuere desfavorable, el consejo sólo podrá aprobar el proyecto mediante acuerdo fundado.</p> <p>Aprobado el proyecto de plan regulador en la forma establecida en los tres incisos anteriores, será promulgado por resolución del intendente.</p> <p>Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial deberán publicarse en el Diario Oficial, junto con la respectiva ordenanza. Los planos y la ordenanza correspondiente se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la secretaría regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva y en las municipalidades correspondientes.</p> <p>La Ordenanza General contemplará normas relativas a los "conjuntos armónicos de edificación", en base a los cuales se podrá autorizar excepciones a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal.</p> <p>Artículo 44.- El estudio y aprobación del Plan Regulador Comunal, así como sus revisiones, reactualización y modificaciones posteriores, se efectuarán de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y con las normas para confección de planes reguladores que establezca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según la población y rango regional de las comunas.</p> <p>Artículo 45.- Las modificaciones al Plan Regulador Comunal se sujetarán, en lo pertinente, al mismo procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43. Sin embargo, respecto de las enmiendas que incidan en las materias que se indican a continuación, las municipalidades podrán omitir el trámite previsto en la letra c) del inciso primero del artículo 43, y, en tal caso, las</p>
------------------------------	--

<p>CUARTO NIVEL: De la Planificación Urbana Comunal</p>	<p>publicaciones que dispone la letra d) se entenderán referidas al acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Localización del equipamiento vecinal en los barrios o sectores; 2.- Vialidad interna, dentro de los nuevos proyectos cuyos trazados no alteren los consultados en el Plano Regulador Comunal o Intercomunal, y 3.- Disposiciones varias relativas a las condiciones de edificación y urbanización dentro de los márgenes que establezca la Ordenanza General de esta ley. <p>Estas modificaciones no podrán ser contrarias a los preceptos de este cuerpo legal y sus reglamentos.</p> <p>Artículo 46.- En los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales en que se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.</p> <p>En las comunas en que no exista Plan Regulador podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 43.</p> <p>La confección de Planos Seccionales tendrá carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar las líneas oficiales de edificación, y lo será también en aquellas que califique especialmente la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.</p> <p>Artículo 47.- Deberán contar con el Plan Regulador Comunal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) las comunas que estén sujetas a Planificación Urbana-Regional o Urbana-Intercomunal; b) todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más; c) aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial, y d) aquellos centros poblados de una comuna que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva disponga mediante resolución. La referida Secretaría Regional Ministerial podrá encargarse de la confección del Plan, debiendo, en todo caso, enviarlo a la municipalidad correspondiente para su tramitación de acuerdo al procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43. <p>Artículo 48.- Las Municipalidades confeccionarán o reactualizarán su Plan Regulador Comunal dentro de los plazos que fijare la</p>
--	---

<p>CUARTO NIVEL: De la Planificación Urbana Comunal</p>	<p>Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, debiendo someterlo a su aprobación para los efectos de su vigencia. Si las Municipalidades no cumplieran con esta obligación dentro del plazo fijado, la Secretaría Regional Ministerial respectiva lo hará por cuenta de ellas. En este caso, la Municipalidad respectiva deberá modificar el presupuesto municipal para el año siguiente, creando la partida con cargo a cualquier ítem variable del mismo presupuesto, para atender el gasto correspondiente. Si así no lo hiciere, el Intendente Regional dispondrá la modificación que corresponda del presupuesto municipal.</p> <p>Artículo 49.- Las Municipalidades con obligación de tener Plan Regulador Comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Los cargos de la comisión serán ad honorem y, además, voluntarios para los particulares. Asimismo, las Municipalidades podrán solicitar la designación de funcionarios de la Administración Pública para que integren esta comisión asesora.</p> <p>Artículo 50.- En casos especiales de proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización, éstos podrán proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo a través de la respectiva Secretaría Regional, las modificaciones a los Planes Reguladores que estimen necesario. El Ministerio aprobará dichas modificaciones previo informe de la Municipalidad respectiva, la que deberá evacuarlo en el plazo de 30 días. Vencido este plazo, el Ministerio podrá resolver, aunque no se haya emitido dicho informe.</p> <p>Artículo 51.- Los trazados de los Planes Reguladores Comunales se realizarán por el municipio mediante;</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) las expropiaciones derivadas de la declaración de utilidad pública contenida en el artículo 59°; (b) las adquisiciones hechas en licitación pública o compra directa por la Municipalidad, de acuerdo con su Ley Orgánica. En el caso de compra directa, el precio no podrá exceder de la tasación respectiva que efectúe la Dirección de Obras Municipales. Para estas adquisiciones, no regirá lo dispuesto en el artículo 49° de la ley N° 17.235, y (c) las cesiones de terrenos que se urbanicen, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y sus Ordenanzas, que se destinen a calles, avenidas, plazas, espacios públicos y otros fines.
--	---