

- ▲ **Palabras clave/** Suelo rural, derecho urbanístico, límite urbano, periurbanización.
- ▲ **Keywords/** Rural lands, urban law, urban limit, peri-urbanization.
- ▲ **Recepción/** 12 abril 2019
- ▲ **Aceptación/** 14 agosto 2019

La frágil regulación del suelo rural a cuatro décadas de su liberalización

The weak regulation of rural lands four decades after their liberalization

Enrique Rajevic

Abogado Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. PhD y Máster en Política Territorial y Urbanística, Universidad Carlos III de Madrid, España. Académico, Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado, Chile. erajevic@uahurtado.cl

RESUMEN/ El derecho urbanístico chileno restringe el desarrollo urbano del área rural, pero la admisión en ella de parcelaciones de media hectárea y conjuntos de viviendas subsidiadas debilita seriamente esa protección. A falta de medidas rectificatorias de fondo, estos fenómenos pueden ser parcialmente contenidos a través de la planificación urbanística, el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental. **ABSTRACT/** Chilean construction laws restrict urban development in rural areas, but their acceptance of half hectare lots and subsidized housing complexes severely weaken such protection. In the absence of substantial rectifying measures, these phenomena can be partially contained by means of urban planning, territorial management, and environmental evaluation.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo examinará, mediante la metodología propia de la dogmática jurídica, cómo la distinción entre área rural y urbana en nuestro derecho urbanístico ha procurado impedir la urbanización de la primera, salvo casos excepcionales, hasta 1979, cuando se relativizó en un proceso que persiste hasta ahora y que debiera corregirse. Sin abordar los problemas de sustentabilidad (social, ambiental y económica) generados¹ se revisará cómo nuestras normas jurídicas y su aplicación resultan a veces ambiguas e incoherentes y debieran ajustarse para evitar un crecimiento inorgánico que se asume negativo.

RURAL VERSUS URBANO: UNA CONTRAPOSICIÓN FUNDAMENTAL

El artículo (art.) 25 N° 1 de Ley de Municipalidades de 1891² facultaba a los Municipios para “fijar los límites urbanos de las poblaciones”, lo que modificó en 1915 la Ley N° 2.960³, autorizando al Presidente de la República para fijar, “cada diez años, por medio de un decreto, los límites de la parte urbana de las ciudades capitales de provincia”, potestad que en 1955 se extendió a “los límites de la parte urbana de las poblaciones”⁴. La primera Ley General sobre Construcciones y Urbanización, el Decreto de Fuerza de Ley (D.F.L.) N° 345/1931⁵, estableció “planos oficiales de urbanización” para las ciudades de al menos 8.000

habitantes que aprobaría el Presidente de la República (art. 37); mientras que la segunda, el D.F.L. N° 224/1953⁶, exigió a los Municipios aprobar “Planos Reguladores” (art. 7°) que contemplarían “zonas de futura extensión urbana” fuera de las cuales no debían efectuarse construcciones (art. 19). Este último texto es objeto de dos refundiciones, en 1960 y 1963, las cuales incorporan el término límites urbanos, coordinándose con la legislación municipal⁷. La actual Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)⁸ recoge esta restricción en su art. 55 que define “límites urbanos” como “línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados,

¹ Visiones encontradas a este respecto entre nosotros en, p. ej., Echeñique 2006,94.95, y Ducci y González, 2006,145. A nivel comparado siguen vigentes las lúcidas reflexiones de García-Bellido (2002).

² Diario Oficial (D.O.) 24.12.1891.

³ D.O. 23.01.1915.

⁴ D.O. 14.09.1955, art. 52 N° 1, inciso final.

⁵ D.O. 30.05.1931.

⁶ D.O. 05.08.1953.

⁷ D.S. N° 1.050/1960 (D.O. 09.07.1960) y N° 880/1963 (D.O. 16.05.1963), ambos del MOP.

⁸ D.S. N° 458/1975, D.O. 13.04.1976.

diferenciándolos del resto del área comunal” (art. 42). Su reglamento, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC)⁹, define “límite de extensión urbana” como línea imaginaria que “determina la superficie máxima destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal” (art. 1.1.2.), y “área rural” como el “territorio ubicado fuera del límite urbano” (art. 1.1.2.). El límite urbano es una de las normas propias del nivel de planificación comunal (art. 2.1.10. N° 3 a), mientras que el de extensión urbana, del nivel intercomunal (art. 2.1.7., inc. 3° N° 1).

Existe, entonces, un área urbana “consolidada” y otra “de extensión” (figura 1). Esto es, una que ya tiene urbanización ejecutada y edificaciones, y otra que aún no experimenta ese proceso y, por lo mismo, tiene una regulación menos detallada¹⁰, aunque en el plano legal no hay mayores diferencias entre una y otra¹¹.

EL ESTATUTO INICIAL DEL USO DEL SUELO RURAL EN LAS LEYES URBANÍSTICAS

La Ley de 1931 prohibió en el área rural “abrir calles... formar poblaciones... levantar construcciones de ninguna clase, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las habitaciones del propietario del mismo y de sus inquilinos o trabajadores” (art. 43). Dividir y/o construir un predio rural “solo podría efectuarse para... fines agrícolas” (art. 44). Únicamente en casos calificados, y “previo informe de la Dirección General de Obras Públicas”, podría la Municipalidad autorizar la construcción de fábricas o establecimientos industriales. Con todo, el art. 8°, inciso 3°, debilitó este control al hacer innecesaria la obtención de permisos para las construcciones que se realizaran en “el interior de predios rústicos, con excepción de aquellas en que deban albergarse o permanecer gran número de personas”¹². El texto de 1953 mantuvo las restricciones a las construcciones no agrícolas (art. 19, inc. 2°), pero permitió excepciones que

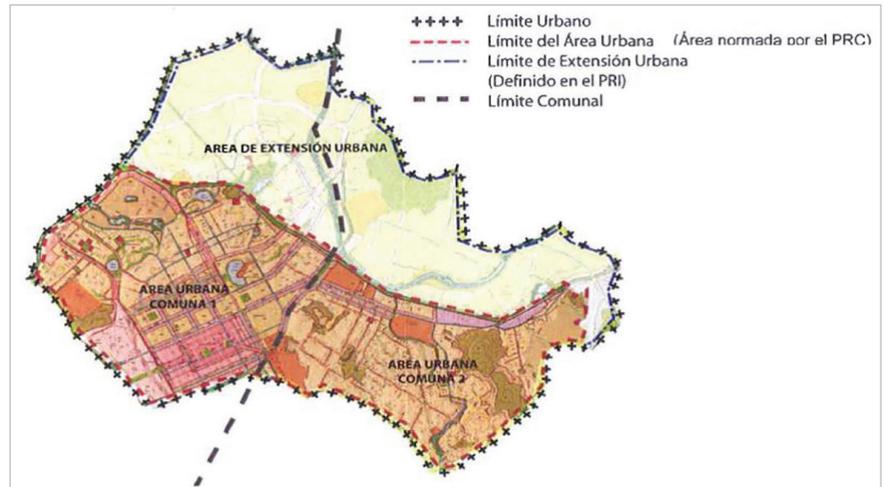


Figura 1. Límite urbano y de extensión urbana (fuente: MINVU, 2009, 29).

calificase la Municipalidad y se ajustasen a lo dispuesto en los “Planos Regionales” que aprobaría el Ministerio de Obras Públicas (MOP)¹³, instrumentos de planificación territorial impulsados por el visionario Luis Muñoz M. que no se concretarían (Pavez R. 2009, 113-114). La regulación de la división de parcelas se dejó a la Ordenanza General de la Ley (art. 20) y empezó la exigencia de permisos municipales para ejecutar obras en el suelo rural (art. 56). Con todo, las refundiciones de la Ley de 1960 y 1963 eliminaron el Plan Regional y sólo exigieron una autorización, caso a caso, del MOP. El artículo 55 de LGUC describió las situaciones excepcionales en que podían subdividirse o urbanizarse terrenos rurales o construirse en ellos (art. 55, inc. 5°): i) “subdividir y urbanizar terrenos rurales para completar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico”, a través de una autorización que otorga la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Agricultura previo informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, y que suele conocerse como “cambio de uso de

suelo”; y ii) “construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones” previo informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola y Ganadero correspondientes. Agregó que las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo deberían cautelar que estas subdivisiones y construcciones, “con fines ajenos a la agricultura... originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional”.

El propósito perseguido por las normas descritas parecía nítido: preservar el suelo rural del fenómeno urbano y destinarlo a fines que mantuvieran su carácter, como los agrícolas, ganaderos o forestales. Esto puede entenderse tanto por su valor intrínseco para la producción alimentaria, como por el costo y economías de escala que requieren las redes que exige la urbanización y que hacen fuertemente desaconsejable diseminar los asentamientos humanos.

LA URBANIZACIÓN DEL MUNDO RURAL

Este sistema empezó a debilitarse tras el golpe de Estado de 1973, especialmente con la Política de Desarrollo Urbano de 1979 que

⁹ Aprobada por el D.S. N° 47, V, y U., D.O. 19.05.1992.

¹⁰ Siguiendo esta lógica el art. 2.21. del PRI de Santiago de Chile, en adelante PRMS, (D.O. 04.11.1994) establece dentro del Límite de Extensión Urbana “áreas urbanizadas” y “áreas urbanizables”.

¹¹ Aunque el art. 41, inc. 4°, LGUC, indica que el PRI determinará “prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad” no existen herramientas que las hagan operativas.

¹² En sentido semejante la Caja de la Habitación Popular creada en 1936 podía, en casos calificados, autorizar la construcción de viviendas “fuera de los límites urbanos” (Art. 78 Ley N° 5.950, D.O. 10.10.1936).

¹³ Cfr. arts. 12 d) D.F.L. N° 150/1953, sobre organización y atribuciones del MOP (D.O. 03.08.1953), y el D.S. N° 2004/1954, MOP (D.O. 24.11.1954), que dividió el territorio en 10 regiones para su planeamiento.

postuló reemplazar la planificación rígida del suelo urbano y el rural “con potencialidad urbana” por una regulación que incorporase “progresivamente a los usos urbanos de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda para las distintas alternativas de utilización que requiera el desarrollo de la comunidad” (MINVU, 2013a, 32). Esto se implementó parcialmente en el caso de Santiago a través de la creación de una amplia área de expansión urbana en su plan intercomunal¹⁴ (si bien el crecimiento de la “mancha urbana” en los años siguientes fue bastante modesto en comparación a los periodos anteriores y posteriores, cfr. Petermann 2006, 220-2). Aunque la política de 1979 fue reemplazada en 1985, rectificando expresamente este punto, nos interesa revisar algunos de los mecanismos que permiten dar uso “urbano” al suelo rural, exclusivamente de tipo habitacional por razones de espacio.

Las “parcelas de agrado”

La legislación chilena ha limitado la división de predios rústicos para resguardar la producción agropecuaria¹⁵, fenómeno agudizado durante la reforma agraria. La Ley N° 16.465, de 1966, prohibió “la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie superior a 80 hectáreas, sin previa autorización del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria”¹⁶, mientras que la Ley N° 16.640, de 1967¹⁷ estableció que los asignatarios de las propiedades expropiadas (“asentados”) recibirían “unidades agrícolas familiares” indivisibles¹⁸ de 8,7 ha de riego básico (medida ajustable a cada localidad según una tabla contenida en la Ley, Gómez E. 2017, 32)¹⁹ que les permitirían “vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento” en la modalidad de una explotación personal (art. 1° h)²⁰. El cambio en la orientación política de 1973 se tradujo en facilitar la comercialización de los predios rurales, primero con el D.L. N° 752/1974²¹ que estableció una

subdivisión mínima “igual o superior a 20 hectáreas de riego básicas” (art. 1°), con algunas excepciones en que podía llegarse hasta el equivalente a una unidad agrícola familiar (arts. 5 y ss.), y exigiendo siempre mantener su “explotación agrícola y/o ganadera” (art. 2°b). Cinco años después, la superficie se redujo al equivalente “a ocho hectáreas de suelo de riego de clases I y II de capacidad de uso de la comuna de Buin”²² para luego, a través del D.L. N° 3.516/1980²³, disminuirla hasta que “los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas” (art. 1°, inc. 1°). Se ha dicho que esto perseguía que los asentados que deseaban vender la tierra, pudieran retener su casa y la chacra adyacente para una agricultura de subsistencia, permaneciendo en el campo para detener la migración a la ciudad (Valdés P. 1998, 10). Los antecedentes legislativos invocan la proliferación de subdivisiones²⁴ informales que se deben a la excesiva cabida mínima, pero, al mismo tiempo, rechazan que se den finalidades urbanas a las subdivisiones. Por eso, la norma prohíbe que los predios resultantes de la subdivisión cambien su destino silvoagropecuario, y exige dejar expresa constancia de ello al enajenarlo en el contrato, lo cual debe ser verificado por Notarios y Conservadores (art. 1°, inc. 3°, 4° y 5°). Destinar estos predios “a fines urbanos o habitacionales... aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos” se sanciona con multa “equivalente al 200% del avalúo del predio dividido” (art. 2°) y nulidad absoluta del acto. Las SEREMIS del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), los Servicios Agrícolas y Ganaderos (SAG) regionales y las Municipalidades respectivas deberían fiscalizar estas normas, ejerciendo el Consejo de Defensa del Estado las acciones de nulidad (art. 3°). Todo esto es congruente con la LGUC, que prohíbe subdividir predios no urbanizados o celebrar sobre ellos cualquier tipo de acto o contrato cuya finalidad sea transferir su dominio (art.

136), haciendo del loteamiento irregular un delito (art. 138).

Pese a todo lo indicado, es bien sabido que el D.L. N° 3.516/1980 se desnaturalizó y dio pie a un nuevo producto inmobiliario conocido como “parcela de agrado”. Este producto se encontraba dirigido a quienes deseen vivir o tener una segunda residencia en un ambiente silvestre y espacioso casi inexistente en la ciudad consolidada, y se vio favorecido tanto por el crecimiento económico experimentado desde fines de los 80, el mejoramiento de las infraestructuras, los transportes y las telecomunicaciones, como por un incremento del precio del suelo dentro de las ciudades. Al ser rurales, sus propietarios tenían derecho a construir una vivienda (art 55, inc. 1°, LGUC) sin hacer cesiones, ejecutar obras de urbanización o respetar planificación alguna, aunque sin infraestructuras ni servicios garantizados. Una ciudad invisible de baja densidad que, según estimaba Valdés P. hace 20 años, se extendía en la Región Metropolitana a más de 300.000 ha, replicándose en muchas de las capitales regionales²⁵ y dando pie a “condominios de parcelas de agrado” (Hidalgo et. al. 2005). Aunque la Ley de Copropiedad Inmobiliaria no podía aplicarse a estos predios (Figuroa V. 2013, 61), pues, en teoría no tenían “fines urbanos o habitacionales”, este obstáculo fue resuelto “creativamente” a través del resquicio de constituir comunidades regidas directamente por el Código Civil o de reglamentar regímenes de servidumbres recíprocas entre los terrenos. La ineficiente fiscalización fue coronada con la Ley N° 20.623 de 2012²⁶, que derogó la exigencia de incluir en las escrituras las prohibiciones de cambiar el destino silvoagropecuario y saneó, “por el solo ministerio de la ley”, la nulidad que pudiere derivar de haberse omitido esa exigencia en el pasado, reforzando la tolerancia ante esta urbanización dispersa, al punto de que sea

¹⁴ D.S. N° 420/1979, V. y U., D.O. 30.11.1979.

¹⁵ Cfr. las Leyes N° 7.747, de 1943, y N° 15.020, de 1962.

¹⁶ D.O. 23.04.1966.

¹⁷ D.O. 28.07.1967.

¹⁸ Incluso para efectos hereditarios, art. 80.

¹⁹ Cfr. art. 172 la Ley N° 16.640.

²⁰ Ratificado en el D.F.L. N° 4/1967, Ministerio de Agricultura, D.O. 17.01.1968.

²¹ D.O. 16.11.1975.

²² D.F.L. N° 1-2.345/1979, D.O. 09.02.1979.

²³ D.O. 01.12.1980.

²⁴ “Evidentemente que esta libertad para dividir no puede llevar a una libertad indiscriminada en la materia, en detrimento del suelo agrícola del país” (Mensaje N° 2691, de 1979, p. 223-224).

²⁵ “...las superficies ya divididas superan ampliamente lo dimensión de las áreas urbanas cercanas, y el fenómeno se expande día a día”, Valdés P. 1998, 11.

²⁶ D.O. 11.09.2012.



Imagen 1. Punto de venta del "proyecto inmobiliario" Foresta de Zapallar en el Mall Plaza Egaña, de Santiago, consistente en más 700 parcelas de una hectárea en el área rural de la Región de Valparaíso "con tendido eléctrico subterráneo, 2 canchas de tenis, 3 piscinas, multicancha empastada, quinchos para asados y juegos infantiles", red y sistema de agua potable, 67 kms de vialidad estabilizada³¹ (fuente: Archivo personal del autor).



Imagen 2. Villa José Miguel Carrera, conjunto de 400 viviendas sociales pareadas situado en el área rural de la comuna de Buin, Santiago (fuente: Archivo personal del autor).

habitual ver anuncios de publicidad, puestos de venta en malls (imagen 1) o fascículos especiales en los diarios²⁷ promocionando este tipo de proyectos.

Agravan este fenómeno el surgimiento de loteos irregulares, muchas veces de la mano de cesiones de derechos en suelo rural por porcentajes equivalentes a menos de media hectárea, que contribuye a mantener la vacilante jurisprudencia que ha surgido de la aplicación de los arts. 136²⁸ y 138²⁹ LGUC. Contraloría, en cambio, ha contribuido con sus dictámenes a la protección del suelo rural³⁰.

La expansión del art. 55 LGUC.

Otra de las rupturas de la lógica planificadora ha sido ampliar los usos admitidos en el suelo rural. El cambio más relevante provino de la Ley N° 19.859, de 2003³², que incluyó "la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento (UF), que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado" (art. 55, final del

inciso 1°). Se trata de un uso que no parece compatible con la ruralidad y que se originó en "la inexistencia de terrenos disponibles [para viviendas sociales] dentro del límite urbano de las mismas o... su alto valor", como expresa la correspondiente moción que fue suscrita por diputados de gobierno y oposición. En la discusión parlamentaria se afirmó que esta modificación resolvería "problemas importantes para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales en razón, por un lado, de la escasez de terrenos disponibles dentro del límite urbano de las ciudades y, por otro, atendido el gran valor económico de los mismos"³³. En otras palabras, que permitiría construir viviendas sociales más baratas a expensas de la ausencia de bienes públicos urbanos, además de sobrepasar la planificación urbana y la decisión democrática local envuelta en ella. El Gobierno apoyó el proyecto como una medida transitoria, que 16 años después no tiene visos de terminar³⁴ (un

ejemplo en imagen 2). Cabe señalar que la determinación del valor de la vivienda no corresponde al valor de mercado, sino que a una tasación administrativa³⁵, con lo que su valor real puede ser aún más alto. Más recientemente, la Ley N° 20.943³⁶, de 2016 añadió una nueva excepción como inciso final en los artículos 55 y 116 de la LGUC, admitiendo siempre en el área rural las construcciones destinadas a equipamiento de salud, educación, seguridad y culto cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, bastando que a la solicitud de permiso presentada en la Dirección de Obras Municipales se acompañe un "informe favorable de la Secretaría Regional del MINVU y del Servicio Agrícola que correspondan". El mismo informe es exigible al tratarse de "obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética" (art. 116, inc. 4°), pero en tal caso no se requiere permiso (lo que hace algo ilusorio su control). Esta excepción viene a ser un reflejo del incremento del

²⁷ P. ej., ediciones especiales El Mercurio 13.09.2019, "Tu casa en el Lago", y 09.02.2018, "Vivir en Parcelas".

²⁸ P. ej., sentencias de la Corte de Apelaciones de San Miguel 546-2014 y de Punta Arenas 524-2016.

²⁹ P. ej., sentencias de la Corte de Apelaciones de Santiago 934-2015 y del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Quillota RIT192-2016. Cfr. Peña 2018.

³⁰ P. ej., Dictámenes N° 26.222/2019, N° 28.053/2014, N° 6.271/2013 y N° 39.228/2003.

³¹ (<http://forestadezapallar.cl>, consultada el 5 de septiembre de 2019).

³² D.O. 31.01.2003.

³³ Informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano (Boletín N° 3172-14), de 15.01.2003.3.

³⁴ El Gobierno anunció la intención "...de dar una solución global y definitiva a este problema, contenida en un anteproyecto de ley que se encuentra, en estos momentos, en la Secretaría General de la Presidencia de la República", mientras en paralelo se elaboraba "...una política de suelo urbano, que persigue unir el trabajo de planificación urbana, a través de los planes reguladores, con temas tales como la provisión de suelo" (Ibid.,6). Nada de eso ocurrió.

³⁵ El art. 2119 N° 3, inc. 2°, OGUC, ordena calcular el valor en base al presupuesto que declara el titular del permiso incrementado en un 30%, excepto en las viviendas sociales en que el Director de Obras Municipales lo calcula según el avalúo fiscal del inmueble más el valor de construcción de la vivienda según el proyecto presentado, conforme a una tabla de costos que elabora el MINVU (art. 61.4. OGUC).

³⁶ D.O. 19.08.2016.

uso habitacional en el suelo rural, pues los equipamientos son “construcciones destinadas a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular” (art. 1.1.2. OGUC). Asimismo, refleja las rigideces de la planificación, pues uno de los fundamentos esgrimidos en la tramitación parlamentaria fueron las restricciones del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) para construir equipamientos³⁷. Paradojalmente, pareció más sencillo modificar la Ley que dicho Plan.

LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL COMO POTENCIALES REMEDIOS

El desarrollo inorgánico del territorio rural descrito se ha visto favorecido por la lenta elaboración y aprobación de planes urbanísticos, la debilidad de estos instrumentos y un ordenamiento territorial ausente. En cuanto a lo primero, hace 6 años, una muestra de 45 Planes Reguladores Comunales (PRC) de diversas comunas financiados por el MINVU registró una duración promedio en su elaboración y aprobación de seis años (MINVU, 2013b, 82-83). Tratándose de Planes Reguladores

Intercomunales (PRI) el caso del PREMVAL o Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, publicado en 2014 tras 19 años de tramitación, resulta elocuente³⁸. Por otro lado, el PRC, por definición, no regula el área rural de la comuna, aplicándose allí sin cortapisas el art. 55 LGUC y el D.L. N° 3.516/1980. Los PRI regulan “el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana” (art. 34 LGUC), lo que les da mayor margen de acción. El art. 2.1.7, inc. 3° N° 3 OGUC establece que su ámbito de acción en el área rural incluye: a) la definición de áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, b) el reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, c) la definición de subdivisión predial mínima en los casos de los PRI de Santiago, Valparaíso y Concepción, y d) el establecimiento de los usos de suelo para efectos de la aplicación del art. 55 LGUC (esto último desde 2009³⁹). Aunque este marco puede reducir las decisiones casuísticas de uso del suelo rural (riesgoso en sí mismo)⁴⁰, es insuficiente. Esto se debe a que no todas las comunas tienen planificación intercomunal y,

además, a que la media hectárea del D.L. N° 3.516/1980 solo puede ser alterada por los tres PRI ya señalados (Santiago, Valparaíso y Concepción, art. 1° D.L. N° 3.516/1980), restricción que explica la progresiva ampliación del PRMS que en 2006 abarcó toda la región (figura 2), para exigir parcelas de un mínimo de 4 ha en la subdivisión rural. Debe destacarse que el nuevo art. 28 decies LGUC, incorporado por la Ley N° 21.078 de 2018⁴¹, junto con rescatar la idea de planificación como “función pública que organiza y define el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general”, exige que se ajuste “a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente”. Esto permitirá un control, incluso judicial, de las decisiones de planificación (incluso podría justificar la reducción de límites urbanos⁴²). La sustentabilidad, eficiencia energética, integración social y uso eficiente del suelo debiesen traducirse en instrumentos que eviten una dispersión inorgánica de la mancha urbana, algo que también favorece

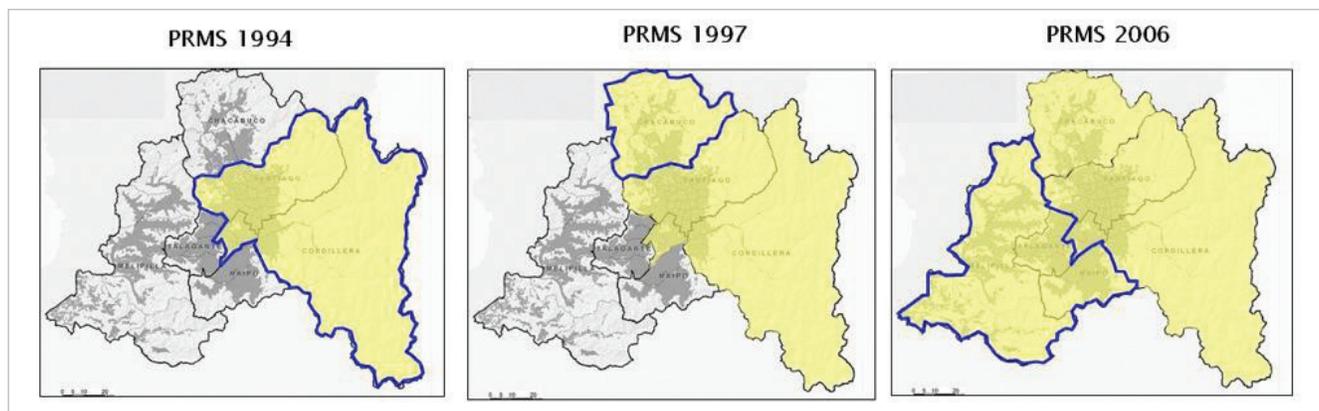


Figura 2. Territorios incorporados al PRMS en las modificaciones que experimenta en 1997 y 2006 (fuente: Memoria Explicativa MPRMS 100, Actualización Áreas Extensión Urbana y Reconversión, 2013, 15).

³⁷ P. Véase, en especial, lo expuesto por el SEREMI MINVU RM en el Informe de Comisión de Vivienda del Senado del proyecto correspondiente a los Boletines 10.011 y 10.059, refundidos, de 21.06.2016, 7, y lo expresado por la Ministra (ibid., 1).

³⁸ D.O. 02.04.2014.

³⁹ D.S. N° 10/2009, V. y U., D.O. 23.05.2009.

⁴⁰ Cfr. Fernández R. 2012, 95-96.

⁴¹ D.O. 15.02.2018.

⁴² Cfr. Dictamen de CGR N° 24.833/2019.

la evaluación ambiental estratégica de los planes establecida en la Ley N° 20.417, de 2010 (Cordero Q. y Vargas D. 2016) pues el suelo es, en sí mismo, un recurso natural. No se trata de impedir el crecimiento, pues en la medida que se incrementen los ingresos y la población será inevitable (Poduje 2006): se trata de asegurar que sea sustentable. Con todo, una mirada global del suelo rural requiere una regulación de todo el territorio, peldaño superior que corresponde al denominado "ordenamiento territorial" que, entre nosotros, no ha logrado afincarse. La LGUC contempló "planes regionales de desarrollo urbano" que podrían haber servido para este propósito (arts. 2.1.5.2. OGUC y 33 LGUC), pero, hasta 2018, apenas se aprobaron cuatro⁴³, optándose por reemplazarlos por una nueva figura. Esta nueva figura corresponde a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), regulados en el art. 17 a) de la Ley N°19.175, de Gobierno y Administración Regional⁴⁴, y no en la LGUC, con el objeto de "orientar la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio"⁴⁵. Si bien será "de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos", queda desplazado por la planificación urbanística y debe ajustarse a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial o PNOT (inc. 3°, ver figura 3). Tampoco regulará el borde costero, sino que se encontrará sujeto a una zonificación que se aprobará a través del Ministerio de Defensa Nacional y que el PROT se limitará a reconocer (inc. 6°). Este sistema, empero, aún no rige, ya que el art. 2° transitorio de la Ley N° 21.078 estableció que sólo podrán aprobarse los PROT cuando entren en vigor la PNOT y un reglamento, ambos pendientes⁴⁶, y debe advertirse que aquellos cuentan con herramientas limitadas y un control excesivo del nivel central⁴⁷.

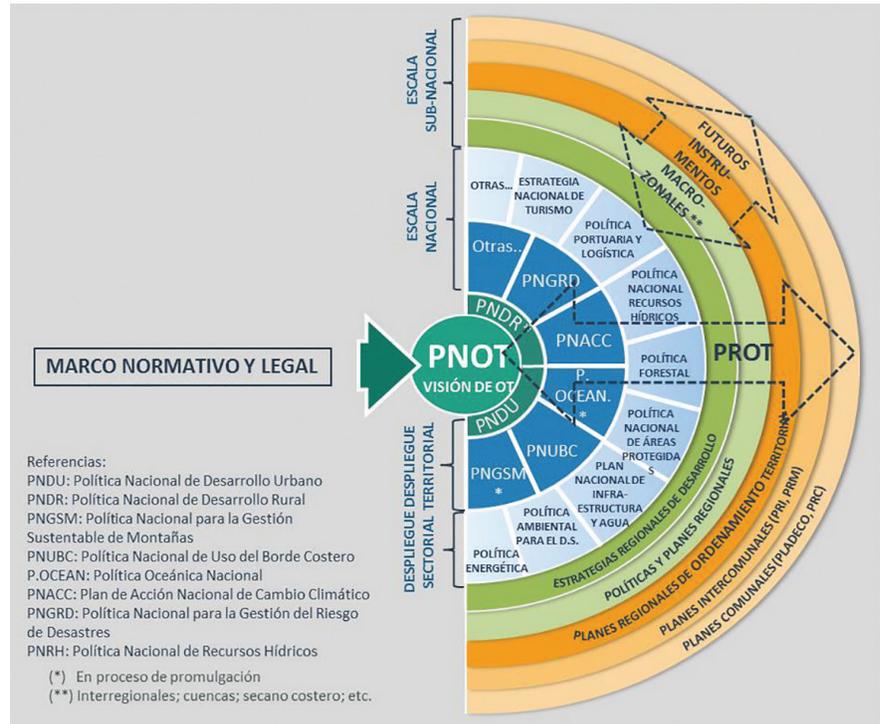


Figura 3. Esquema de la estructura de políticas públicas de incidencia territorial (fuente: Proyecto de D.S. N° 320/2018, del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 24, retirado de tramitación).

Por último, conviene consignar la importancia de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que cumplan los requisitos de los arts. 10 de la Ley 19.300 y 3° del reglamento SEIA, pues los permisos de los incisos 3° y 4° del art. 55 LGUC son considerados como "sectoriales", lo que significa que no pueden otorgarse sin una resolución de calificación ambiental favorable, incluso tratándose de conjuntos de viviendas sociales de hasta 1.000 UF. El Reglamento señala, además, que uno de los requisitos para autorizar consiste "en no originar nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana y no generar pérdida o degradación del recurso natural suelo"⁴⁸. La elusión de este control puede

ser perseguida por la Superintendencia de Medio Ambiente, con recientes ejemplos como el procedimiento sancionatorio aún en curso⁴⁹ contra el proyecto "Bahía Panguipulli", emplazado en un predio de 141 ha con 228 Lotes de 5.000 m² (figura 4), que habría empezado a ejecutarse sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental favorable.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El panorama descrito es preocupante. Mirado en retrospectiva, los intentos iniciales por restringir el desarrollo urbano del sector rural en la primera mitad del s. XX se fueron sofisticando hasta plantearse un modelo de planificación territorial regional en los años

⁴³ Antofagasta (D.O. 10.06.2005), Coquimbo (D.O. 19.12.2006), Libertador General Bernardo O'Higgins (D.O. 12.07.2012) y Arica y Parinacota (D.O. 14.02.2014).
⁴⁴ Los introduce la Ley N° 21.074 (D.O. 15.02.2018).
⁴⁵ Podrá, en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, establecer condiciones de localización vinculantes para disponer y tratar residuos e instalar infraestructuras y actividades productivas o de generación energética, cuyo incumplimiento se sancionará con la caducidad de las autorizaciones obtenidas para tales fines (inc. 2°).
⁴⁶ El Gobierno anterior elaboró una y otra a través de los D.S. N° 320/2018 y N° 321/2018, de 02.03.2018, del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, ambos retirados de tramitación por el actual Gobierno sin

que se registren novedades a septiembre de 2019.
⁴⁷ Si bien es elaborado por el Gobierno Regional y aprobado por el Consejo Regional, requiere un informe favorable previo de cada uno/a de los/as 12 Ministros/as que integran la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), creada por la misma ley y presidida por el MINVU, la que también deberá elaborar las propuestas de Decretos Supremos que aprueben el reglamento de los PROT y la PNOT (inc. 5°).
⁴⁸ Art. 160 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por D.S. N° 40/2012 (D.O. 12.08.2013).
⁴⁹ Cfr. <http://snifa.sma.gob.cl/v2/Sancionario/Ficha/1824> (consultada el 5 de septiembre de 2019).



Figura 4. Publicidad del proyecto “Bahía Panguipulli” (fuente: Revista Sábado del Diario El Mercurio, 27 de enero de 2018, 9).

50 que, en rigor, no llegó a aplicarse, paralelo a una fuerte intervención administrativa en el uso y disposición de la propiedad agraria que impedía su fraccionamiento inorgánico. Todo ello fue puesto en cuestión a partir de 1979, llegando a un sistema que ha sido tolerante, en los hechos, con el uso habitacional del suelo rural. Las medidas más urgentes para evitar que esto siga ocurriendo son: 1) Elevar la superficie de subdivisión del suelo rural a una cabida que desincentive “parcelas de agrado”, permitiendo a PRC, PRI y PROT reducirla — excepcional, fundada y transparentemente—, en zonas determinadas; 2) Precisar las excepciones contenidas en el art. 55 LGUC para reducir la discrecionalidad envuelta en estas autorizaciones; y 3) Derogar la autorización para construir conjuntos habitacionales de viviendas “subsidiables” de hasta 1.000 UF en suelo rural. De no actuar profundizaremos un desgobierno territorial que conduce a la degradación ambiental, la segregación socioespacial y la corrupción (Vaquer C. 2018, 51-71). ▲▲

REFERENCIAS

Cordero, E. y Vargas, I. 2016. Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa. *Revista Chilena de Derecho* N° 43(3), 1031-1056.

Ducci, M., y González, M. 2006. Anatomía de la expansión de Santiago 1991-2000, en Galetovic, A., ed. *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 123-146.

Echeñique, M. 2006. El crecimiento y el desarrollo de las ciudades, en Galetovic, A., ed., ob. cit., 73-96.

Fernández, J. 2012. Historia del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho Público* 77, 79-97.

Figueroa, J. 2013. *La Copropiedad Inmobiliaria*, 4ª ed. Santiago: Thomson Reuters.

García-Bellido, J. 2002. La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico, *CYTET*, XXXIV, 132, 77-323.

Gómez, S. 2017. 50 años de la reforma agraria. *Revista Anales*, Séptima serie. N° 12, 21-36.

Hidalgo, R., Salazar, A., Lazcano, R., Roa, F., Álvarez, L. & Calderón, M. 2005. Transformaciones socioterritoriales asociadas a proyectos residenciales de condominios en comunas de la periferia del Área Metropolitana de Santiago. *Revista INVI*, V. 20 N° 54, 104-133.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). 2009. *Circular de la División de Desarrollo Urbano* N° 227.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). 2013a. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 1. Antecedentes históricos*.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). 2013b. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 3. Elementos de diagnóstico*.

Pavez, M. 2009. Planificación urbana y regional para Santiago de Chile desde 1960: aporte conceptual y proyectual temprano para la sustentabilidad. *Investigaciones Geográficas* N° 41, 111-129.

Peña, R. 2018. Acerca del delito de loteos irregulares. *Revista Jurídica del Ministerio Público* N° 73, 149-159.

Petermann, A. 2006. ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano 1953-1999, en Galetovic, A., ed., ob. cit., 205-230.

Poduje, I. 2006. El globo y el acordeón: Planificación urbana en Santiago, 1960-2004, en Galetovic, A., ed., ob. cit., 131-176.

Valdés, S. 1998. *Las áreas rurales y su uso urbano, análisis y proposiciones*. Documento Cámara Chilena de la Construcción.

Vaquer, M. 2018. *El Gobierno del Territorio*. Valencia, Tirant Lo Blanch.