

MODIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES

José Fernández Richard^{1*}

RESUMEN: *El autor examina los procedimientos y trámites que hay que seguir para modificar cada uno de los instrumentos de planificación territorial -a) los planes reguladores; b) los planos seccionales y el plan seccional; y c) la determinación de las zonas de construcción obligatoria y de conservación histórica-, lo que reviste particular importancia dado que la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones regulan las normas para aprobar estos instrumentos pero no las relativas a su modificación.*

DESCRIPTORES: *Derecho Urbanístico - Instrumentos de planificación territorial (enmiendas y modificaciones) - Ley General de Urbanismo y Construcciones - Planes reguladores - Planos seccionales - Planificación territorial - Zonas de conservación histórica - Zonas de construcción obligatoria*

SUMARIO DE CONTENIDOS: *I. Generalidades. II. Trámites de las modificaciones de los instrumentos de planificación territorial. II.A. Modificación de un Plan Regulador Intercomunal. II.B. Modificación de un Plan Regulador Comunal. II.C. Enmienda de un Plan Regulador Comunal. II.D. Modificación de un Plano Seccional. II.E. Modificación de un Plan Seccional. II.F.- Modificación de otras for-*

¹ * JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD. Ex abogado Integrante Corte Suprema. Profesor de Derecho Urbanístico de la Universidad de Chile y Derecho Urbanístico, Derecho Municipal y Derecho Administrativo de la Universidad Pedro de Valdivia. Artículo recepcionado el 6 de julio de 2009 y aprobada su publicación el 31 de julio de 2009.

mas de planificación: Las Zonas de Construcción Obligatoria y las Zonas de Conservación Histórica.

ABSTRACT: *The author examines the procedures that must be followed in modifying each of the land-use planning instruments (a) regulatory plans; (b) sectional maps and the sectional plan; and c) the designation of fixed construction versus historic preservation zones) which is of particular importance given that the Ley General de Urbanismo y Construcciones and the Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones regulate the standards use to approve these instruments but not the rules concerning their amendment.*

KEY WORDS: *General act of town planning and construction - Historic preservation zones - Instruments for land-use planning (amendments and modifications) - Territorial planning - Urban law*

SUMMARY OF CONTENTS: *I. General Precedents II. Amendments to the land-use planning instruments. II.A. a. Regulatory inter-district plan amendment. II.B. Amendment of a district regulatory plan. II.C. A district regulatory plan amendment. II.D. Amendment of a sectional map. II.E. Amendment of a sectional plan. II.F.-modification of other forms of planning: designated construction and historic preservation zones.*

GENERALIDADES

Una de las facetas más importantes del Derecho Urbanístico, la constituye la planificación territorial de las áreas urbanas, a través de la cual se establece el sistema de vialidad, las áreas verdes, el uso y destino del suelo, la zonificación, las alturas de los edificios, la fijación de densidades, la determinación de áreas de desarrollo prioritaria, la determinación de áreas de protección ambiental, etc.

Estos instrumentos de planificación territorial, los podemos agrupar por orden de importancia en a) Planes Reguladores, que pueden ser Intercomunales y Comunales, por excepción Metropolitanos; b) Planos Seccionales y Plan Seccional; y c) También cabe considerar como instrumentos de planificación territorial la determinación de zonas de construcción obligatoria y de zonas de conservación histórica.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), cuyo texto se encuentra contenido en el D.F.L. 458 señala en forma bastante clara en sus arts. 34 a 51 del Capítulo II sobre Planificación Urbana, el procedimiento para aprobar estos instrumentos de planificación territorial, lo que se complementa con las pertinentes normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

No ocurre lo mismo con la modificación de estos instrumentos urbanísticos. Desde luego hay que hacer distinción si se trata de una modificación o una enmienda. A su vez nos encontramos con que ni la LGUC ni su Ordenanza General regulan la modificación de los Planes Reguladores Intercomunales.

En consecuencia, reviste un interés jurídico examinar los procedimientos y trámites que hay que seguir, para modificar cada uno de los instrumentos de planificación territorial, para tener claridad sobre esta materia, lo que expondremos a continuación.

II. TRÁMITES DE LAS MODIFICACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En esta parte hay que distinguir primero qué instrumento de planificación territorial se va a modificar. A su vez existen otras distinciones más sutiles, pero de gran importancia, que veremos en su oportunidad, como, por ejemplo, distinguir si se trata de una modificación propiamente tal o de una enmienda.

II.A. MODIFICACIÓN DE UN PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL

Ni la LGUC ni la OGUC regulan la modificación de Planes Reguladores Intercomunales. Por lo que debe **aplicarse por analogía el procedimiento de aprobación fijado en el D.F.L. 458 sin eludir ninguno de los trámites allí establecidos**. Es decir, en términos generales, las modificaciones las confecciona la SEREMI del MINVU y las aprueba el Gobierno Regional.^{2[1] 3[2] 4[3]}

² [1] LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones.

³ [2] OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

⁴ [3] SEREMI MINVU: Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

II.B. MODIFICACIÓN DE PLAN REGULADOR COMUNAL

De acuerdo al artículo 45 de la LGUC las modificaciones al Plan Regulador Comunal se sujetarán, en lo pertinente, al mismo procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43.

Para una adecuada interpretación de lo allí establecido hay que tener presente que el inciso primero del artículo 43 establece que el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes reguladores comunales se regirá por lo dispuesto en los incisos siguientes.

Es decir, el artículo 45 hace aplicable el inciso primero del artículo 43 y este último a su vez aplica sus siguientes incisos, en conclusión una correcta interpretación se traduce en que para modificar un Plan Regulador Comunal se debe cumplir con todos los requisitos establecidos para su aprobación.

De esa forma lo ha entendido la OGUC, en el penúltimo inciso, de su artículo 2.1.11., ya que establece que las modificaciones a los Planes Reguladores Comunales se sujetarán al mismo procedimiento señalado en el presente artículo.

Sin embargo, la OGUC establece una excepción a dicha regla, que no tiene contrapartida en la ley, y que establece que las modificaciones a los Planes Reguladores Comunales se refieran exclusivamente a la incorporación de inmuebles o zonas de conservación histórica a que se refiere el inciso segundo del artículo 60 de la Ley General de urbanismo y Construcciones o a modificaciones de las normas urbanísticas de estos inmuebles o zonas. El procedimiento de modificación del Plan Regulador Comunal estará exento de someterse a la evaluación de impacto ambiental.

II.C.- ENMIENDA DE UN PLAN REGULADOR COMUNAL

El inciso segundo del artículo 45 establece un procedimiento distinto para las modificaciones que denomina enmiendas. También están reglamentadas por el artículo 2.1.13. de la OGUC.

Las enmiendas son modificaciones de un Plan Regulador Comunal que inciden en las siguientes materias:

Localización del equipamiento vecinal en los barrios o sectores; y ^{5[4]}

⁵ [4] De acuerdo al artículo 2.1.13. de la OGUC, el Concejo podrá redefinir la localización del equipamiento vecinal en los barrios o sectores, para lo cual deberá cambiar los usos de

Vialidad interna, dentro de los nuevos proyectos cuyos trazados no alteren los consultados en el Plano Regulador Comunal o Intercomunal.

Los efectos de la enmienda son que se reducen los trámites a cumplir en relación con una modificación.

De este modo, si se efectúa una enmienda las municipalidades podrán omitir el trámite previsto en la letra c) del inciso primero del artículo 43, y, en tal caso, las publicaciones que dispone la letra d) se entenderán referidas al acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

Respecto de los efectos que establece la ley para las enmiendas no cabe más que decir que es muy mala la técnica legislativa empleada porque, primero, establece que se omitirán los trámites de la letra c) y otras cosas de difícil comprensión, en circunstancias de que el artículo 43 no contempla letra c) y, segundo, y como consecuencia de lo anterior, sumando a la redacción engorrosa, no se entiende en definitiva lo que debe omitirse.

Sin embargo, la OGUC reglamenta dicho procedimiento de la siguiente forma:

“Las enmiendas reglamentadas en el presente artículo se sujetarán al procedimiento previsto en los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 2.1.11. de la presente Ordenanza General.

Cumplidos los trámites anteriores y con la aprobación definitiva del proyecto de enmienda por el Concejo, se dictará el Decreto Alcaldicio respectivo”.

Es decir, en términos generales, se debe cumplir con los trámites de informar a los vecinos, realizar audiencias públicas, consultar al Concejo Económico y Social, exponer el proyecto, someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, formulación de observaciones, avisos por los diarios, estudio por el Concejo y respuesta de las observaciones.

suelo así establecidos en el Plan Regulador Comunal, ya sea suprimiendo algunos o permitiendo otros, en la misma zona o en otra nueva.

SE EXCLUYE, FUNDAMENTALMENTE, LA PARTICIPACIÓN DE LA SEREMI Y DEL GOBIERNO REGIONAL

Por otro lado, una vez aprobada la enmienda bajo las condiciones analizadas, se debe publicar el decreto alcaldicio, con la Ordenanza respectiva en el Diario Oficial. Los gastos que demande su publicación serán de cargo de la Municipalidad respectiva. La Ordenanza y los Planos según corresponda, se archivarán en el Municipio y en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente. Copia oficial de estos antecedentes deberá ser remitida por la Municipalidad a la respectiva Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a la División de Desarrollo Urbano del mismo Ministerio.

Por último, la LGUC, en su inciso final del artículo 45, establece una importante disposición que limita, desde un punto de vista de fondo, las mencionadas enmiendas ya que dichas modificaciones no podrán ser contrarias a los preceptos de la LGUC y sus reglamentos.

Aunque parezca obvia dicha norma, no está demás recordar siempre el principio de supremacía de la Ley y su Ordenanza por sobre los instrumentos de planificación.

II.D. MODIFICACIÓN DE UN PLANO SECCIONAL

Las modificaciones de los Planos Seccionales no están reguladas en la LGUC. Por su parte, la OGUC sí reglamenta dicha materia en su artículo 2.1.14.

Dicho artículo establece dos procedimientos de modificación. El primero constituye la regla general. El segundo una excepción.

La **regla general** consta de las siguientes etapas o trámites:

El Alcalde, mediante decreto, fijará la fecha y lugar en que se exhibirá al público el proyecto de Plano Seccional, lo cual deberá comunicarse al público mediante al menos dos publicaciones de prensa, efectuadas en algún diario de los de mayor circulación en la Comuna, con no menos de siete días de diferencia entre ellos, señalando el lugar, la fecha de inicio, el período de exposición y la fecha de término de éste, y la fecha de término del plazo para que las personas interesadas puedan formular observaciones o indicaciones.

Exposición al público del proyecto de Plano Seccional, durante un plazo no inferior a treinta días, para que los interesados se informen debidamente de todos sus antecedentes. La exposición deberá iniciarse a más tardar siete días después de la segunda publicación.

Cualquiera persona, natural o jurídica, podrá formular, por escrito, las observaciones o indicaciones que estime convenientes, dentro de los quince días siguientes al término del período de exposición. Las observaciones o indicaciones deberán dirigirse al Municipio.

En sesión convocada al efecto, el Concejo deberá conocer y pronunciarse, en términos de aprobación o rechazo, respecto de cada una de las observaciones o indicaciones formuladas por los interesados a la proposición expuesta, sobre la base de la evaluación de las observaciones efectuadas por el Asesor Urbanista. Solamente podrán ser aprobadas e incorporadas al proyecto materias que hubieren sido observadas.

Acordada por el Concejo la aprobación del Plano Seccional, el acuerdo respectivo deberá publicarse en un medio de prensa escrito, dentro de los quince días siguientes a la citada aprobación. El acuerdo del Concejo junto con el decreto alcaldicio que lo sanciona se publicarán en el Diario Oficial.

El procedimiento de **excepción** se aplica cuando se trate de detallar usos de suelo a predios de hasta cinco hectáreas de superficie emplazados en áreas consolidadas con usos de suelo distinto al industrial o bodegaje, ubicados en zonas definidas por el Plan Regulador Comunal como de uso de suelo industrial o de bodegaje exclusivos, que no hubieren sido destinados a tales usos en un plazo de al menos cinco años desde la vigencia del Plan Regulador Comunal que les hubiere fijado dichos usos, o que hubiesen cesado sus actividades en al menos un año y que a juicio del municipio provoquen deterioro en el entorno, o que deban trasladar sus funciones por disposición de la municipalidad conforme a lo previsto en el inciso segundo del artículo 62 de la LGUC o por disposición de otra autoridad competente, el procedimiento de aprobación de los respectivos Planos Seccionales será el siguiente:

Por decreto alcaldicio se fijará a dichos predios uno o más de los usos de suelo y las normas urbanísticas asignados por el Plan Regulador Comunal a las zonas consolidadas en las cuales estuvieren insertos.

Copia del decreto alcaldicio se remitirá por carta certificada al propietario del predio respectivo y a los propietarios u ocupantes de los otros predios insertos en la zona.

Las personas afectadas podrán formular, por escrito, dentro de un plazo de hasta quince días, contados desde la expedición de la carta certificada, las observaciones fundadas que dicha medida les merezca.

Cumplido el trámite anterior, el Alcalde someterá el proyecto de Plano Seccional a la aprobación del Concejo, quien acordará su aprobación. El acuerdo del Concejo junto con el decreto alcaldicio que lo sanciona se publicarán en el Diario Oficial.

El procedimiento de excepción se aplicará también para desarrollar usos de suelo a predios^{6[5]} que reúnan las características y condiciones definidas en el inciso tercero del artículo 2.1.14 de la OGUC, cuando el uso de suelo industrial o de bodegaje exclusivo fijado a las zonas en que se emplazan se hubiere originado en disposiciones de Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos por constituir alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales.

II.E. MODIFICACIÓN DE UN PLAN SECCIONAL

Los Planes Seccionales se modifican de la misma manera que los Planes Reguladores Comunales, por mandato expreso del inciso segundo, del artículo 46 de la LGUC.

Sin perjuicio de lo anterior, existen los llamados Planes seccionales de Zonas de Remodelación.

Lo primero que hay que aclarar es que ni la ley, ni la ordenanza reglamentan la forma de modificación de un Plan Seccional de Zona de Remodelación, es por ello que para su modificación existen dos interpretaciones al respecto.

⁶ [5] Se refiere a los usos de suelo de predios de hasta cinco hectáreas de superficie emplazados en áreas consolidadas con usos de suelo distinto al industrial o bodegaje, ubicados en zonas definidas por el Plan Regulador Comunal como de uso de suelo industrial o de bodegaje exclusivos, que no hubieren sido destinados a tales usos en un plazo de al menos cinco años desde la vigencia del Plan Regulador Comunal que les hubiere fijado dichos usos, o que hubiesen cesado sus actividades en al menos un año y que a juicio del municipio provoquen deterioro en el entorno, o que deban trasladar sus funciones por disposición de la municipalidad conforme a lo previsto en el inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones o por disposición de otra autoridad competente.

La primera tesis sostiene que se modifican igual que los Planes Seccionales a secas y, por ende, se modificarían igual que un Plan Regulador Comunal.

La segunda tesis sostiene que se modifican de la misma manera que se aprueban. En el caso de ser así, el procedimiento está regulado en el artículo 73 de la LGUC, el cual dictamina que la declaración de zona de remodelación se aprobará por **decreto supremo** del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado “por orden del Presidente”, a propuesta o en consulta a la Municipalidad, en la forma que determine la Ordenanza General, y en ella se fijará el plazo dentro del cual los propietarios deberán edificar de acuerdo a las nuevas normas de la zona de remodelación.

Por su parte, la OGUC reglamenta dicho procedimiento, distinguiendo el Organismo que tiene la iniciativa de la aprobación.

La fijación de “Zonas de Remodelación” **por los Municipios** que tengan Plan Regulador Comunal, deberá ceñirse al procedimiento siguiente:

1.- Elaborar un Plan Seccional del área con los componentes que se señalan en el artículo 2.1.15. de la presente Ordenanza, que será propuesto para su aprobación por decreto supremo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la respectiva Secretaría Regional Ministerial, una vez informado por el Intendente e Instituciones Fiscales que se estime necesario. Las entidades consultadas tendrán un plazo máximo de sesenta días para pronunciarse sobre dicho Plan Seccional, contados desde su recepción, vencido el cual, la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación sin observaciones.

2.- En el decreto supremo se establecerán los plazos y demás condiciones que procedan, conforme al artículo 74 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

3.- La Municipalidad publicará en el Diario Oficial el decreto supremo correspondiente, y remitirá copia de esta publicación al Servicio de Impuestos Internos para los efectos previstos en el citado artículo 74 de la LGUC y a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, con todos sus antecedentes.

A su vez, la fijación de “Zonas de Remodelación” por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, deberá ceñirse al procedimiento siguiente:

1.- Elaborar un Plan Seccional del área con los componentes que se señalan en el artículo 2.1.15. de la presente Ordenanza.

2.- Enviar el Plan Seccional en consulta, al Intendente, Municipios correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, tales como el Servicio de Impuestos Internos. Las entidades consultadas tendrán un plazo máximo de sesenta días para pronunciarse sobre dicho Plan Seccional, contados desde su recepción, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación sin observaciones.

3.- Remitir el expediente correspondiente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para su aprobación por decreto supremo. En el decreto supremo se establecerán los plazos, estímulos e impuestos, que procedan.

4.- Publicar en el Diario Oficial el decreto supremo correspondiente, y remitir copia de esta publicación al Servicio de Impuestos Internos para los efectos previstos en el artículo 74 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a las Direcciones de Obras Municipales de las comunas involucradas, con todos sus antecedentes.

E. Modificación de otras formas de Planificación: Las Zonas de Construcción Obligatoria y Las Zonas de Conservación Histórica.

“Ni la ley ni la ordenanza regulan como se modifican las Zonas de Construcción obligatoria por lo que debe entenderse que se modifican de la misma forma que como se aprueban, es decir, a propuesta municipal, concretándose por **decreto supremo** por orden del Presidente de la República de acuerdo a los artículos 76 y 77 de la LGUC”.^{7[6]}

Un caso similar ocurre con las Zonas de Conservación Históricas ya que tampoco está regulado, ni por la ley, ni por la ordenanza, el procedimiento de modificación, por lo que se debe entender que se modifican de la misma forma que se aprueban.

Se infiere del artículo 2.7.8 de la OGUC que las zonas de Conservación Históricas se incorporan a través de un Plan Regulador o un Plano Seccional, por lo que para crear una zona de esas características, deberá ceñirse a las normas procedimentales, que para dichos instrumentos establece el ordenamiento jurídico.

⁷ [6] Hay que recordar que esta materia también está reglamentada por la OGUC en su artículo 2.1.41.

Con estas breves explicaciones esperamos haber contribuido a precisar de un modo claro los procedimientos y trámites de modificación de los Instrumentos de Planificación Territorial, que tanta importancia tienen dentro del Derecho Urbanístico.