

LA PLANIFICACIÓN URBANA EN CHILE

Enrique Petar Rajevic Mosler*

El presente trabajo tiene por objeto entregar una reseña general sobre las potestades que la Administración posee en materia de planificación urbana. Para no abusar de su extensión, me limitaré a dar una visión de conjunto, tratando de facilitar la comprensión de los problemas específicos que se generan en este ámbito del derecho público.

1. PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La intervención de la autoridad pública en el desarrollo urbano ha sido una inevitable consecuencia del crecimiento de las ciudades y de sus conflictos, particularmente durante el siglo que acaba de terminar¹. La principal potestad de la Administración para regular este fenómeno ha sido la de planificar el uso del territorio, tarea que

* ENRIQUE PETAR RAJEVIC MOSLER. Abogado. Alumno del Programa General de Doctorado en Derecho (con especialización en Derecho Público) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Se desempeñó como Jefe de Gabinete del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre los años 1997 y 2000.

¹ Cfr. *Derecho y Legislación Urbanística en Chile*, en Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. II, N° 2, julio-diciembre 2000, pp. 527-548.

desarrolla a través de los llamados *planes reguladores* y que constituye el punto de partida de una intensa pero necesaria regulación urbanística. Como ha dicho Ríos, estos planes son el auténtico “eje estructural” del urbanismo, a cuya sombra se crean “órganos y figuras jurídicas cuya misión es plasmar el plan en la realidad” junto a diversos mecanismos de control y represión², incluso penales. Con ello se pretende conciliar el interés público con el interés privado, garantizando a los ciudadanos una calidad de vida adecuada en las ciudades. En este sentido nuestra jurisprudencia ha señalado que “...el urbanismo compendia y exterioriza toda la gama de valores vigente en la sociedad que lo elabora. De allí que el derecho urbanístico (...) concierna no sólo al interés privado, sino principalmente al interés público y social, porque la ciudad, la calidad de vida y las posibilidades de realización personal que ella proporciona constituyen un bien común destinado a todos y valioso para todos...”³.

La Constitución establece que para el gobierno y administración interior del Estado debe observarse como principio básico “la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo” (art. 104), mandato que recoge la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (en adelante LOCGAR)⁴ al asignar a los gobiernos regionales una serie de funciones en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana⁵. Esta última⁶ se encuentra sustantivamente regulada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N° 458, D.O. 13.04.76, en adelante LGUC), que la define 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” (art. 27 LGUC). Para lograr este objetivo la LGUC contempla una serie de normas de naturaleza administrativa, de diferente nivel geográfico y jerárquico, encargadas de particularizar las normas urbanísticas a

² Ríos A., Lautaro, *El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, España, 1985, p. 281.

³ R.D.J., T. 90, 1993, 2ª parte, S.V., p. 280.

⁴ El Decreto Supremo N° 291, del Ministerio del Interior, publicado en el D.O. del 20.03.93, fijó el texto refundido de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁵ P. ej. arts. 17, 20 f), 24 o) y 36 c).

⁶ La Constitución y la LOCGAR hablan de ordenamiento del territorio, expresión que comprende tanto el área rural como la urbana. Ello no quita que en algunos supuestos excepcionales la planificación afecte sectores rurales, como veremos.

supuestos espaciales concretos⁷. Son el plan nacional de desarrollo urbano, el plan regional, el plan regulador intercomunal, el plan regulador comunal, los planos y planes seccionales y el límite urbano, llamados genéricamente por el reglamento de la LGUC “instrumentos de planificación territorial” (art. 2.1.1. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en adelante OGUC)⁸.

En la elaboración y aprobación de estos instrumentos intervienen numerosos organismos, entre los que destacan los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU). Este último tiene, además, atribuciones normativas que conviene mencionar por su importancia:

- a) Establece normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos de planificación (art. 29 LGUC). Se trata de la potestad reglamentaria de desarrollo de la LGUC, materializada a este respecto en el Título 2 de la OGUC.
- b) Asimismo, el MINVU imparte “instrucciones para la aplicación de las disposiciones” de la LGUC y su Ordenanza General, a través de circulares que emite su División de Desarrollo Urbano (en adelante DDU) y que deben mantenerse a disposición de cualquier interesado (art. 4 LGUC), si bien se trata de una interpretación administrativa que clarifica y uniforma criterios ante la natural dispersión que se produce entre 342 municipalidades encargadas de aplicar la normativa urbanística⁹.

⁷ García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 1ª ed. Madrid: Civitas, 1979, T. I, p. 162.

⁸ Salvo el plan nacional, que la OGUC ignora. Esta Ordenanza fue aprobada por el D.S. N° 47, V. y U., publicado originalmente en el D.O. 19.05.92 y rectificado en el D.O. 05.06.92. Su contenido es sumamente técnico y variable, al punto que en estos casi 9 años de vigencia ha sido modificada por 24 decretos supremos, afectando cada uno de ellos, a su vez, a numerosos artículos. Para facilitar su consulta el MINVU tiene disponible una excelente versión actualizada en su sitio web (www.minvu.cl).

⁹ Hasta que la Ley N° 19.472 (D.O. 16.09.96) reemplazó el art. 4° de la LGUC, este asignaba a las Secretarías Regionales Ministeriales la función de “interpretar las normas técnicas de esta legislación”, lo que podía dar lugar a 13 criterios en el país. En tanto, el artículo 12, letra h), del D.L. N° 1.305 (D.O. 19.02.76) encargaba a la División de Desarrollo Urbano del MINVU “supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales, de la Ley General de Construcciones y Urbanización y de toda otra norma legal o reglamentaria referida a la misma materia”, sin dar valor especial a las circulares. El año 1996 se modificó el sistema de clasificación de las circulares de la DDU y se numeraron en una nueva serie, cuyo N° 1 es la circular del 28.03.96. Desde octubre de 1996 se dictaron circulares impartiendo instrucciones, habiéndose emitido a la fecha un total de 70 circulares (la última el 25.09.2000), varias de las ellas referentes a la planificación urbana. Pueden verse en el sitio web del MINVU, www.minvu.cl.

- c) Finalmente, las Secretarías Regionales Ministeriales (en adelante SEREMI) del MINVU están facultadas para “interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial” de su región (art. 4 LGUC), interpretación que siempre puede ser revisada judicialmente (tal como en la letra anterior) y que viene a reforzar el deber de “supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización” que compete a estos organismos en virtud del mismo art. 4 LGUC.

2. LOS NIVELES SUPERIORES DE PLANIFICACIÓN URBANA: LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA REGIONAL E INTERCOMUNAL

a) El nivel nacional

Según el art. 29 de la LGUC, el MINVU está encargado de la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional, correspondiéndole a la DDU “elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministro” (art. 12 b) D.L. N° 1.305, D.O. 19.02.76). Sin embargo, no existe ni ha existido tal plan nacional, y parece tan utópica como innecesaria una norma de esta naturaleza (de hecho, la OGUC no contiene referencias a este nivel de planificación). En cambio, lo que si se ha sancionado es una Política Nacional de Desarrollo Urbano (mediante el D.S. N° 31 MINVU, del 04.03.1985)¹⁰, lo que parece mucho más sensato y útil para guiar las políticas públicas sectoriales (aunque sólo se trate de un documento programático, al punto que, pese a los considerables cambios vividos por la sociedad chilena desde 1985, su contenido no ha sido modificado).

b) El nivel regional

La planificación urbana regional, que debe orientar el desarrollo de los centros urbanos en el territorio regional, tampoco ha teni-

¹⁰ El art. 8 del D.L. N° 1.305 encarga al Ministro de Vivienda y Urbanismo “la formulación de la política nacional habitacional y urbanística del Gobierno”, debiendo proponerle tales políticas la DDU (art. 12 a) D.L. N° 1.305).

do mejor suerte. En 25 años de vigencia de la LGUC no se ha aprobado ningún Plan Regional de Desarrollo Urbano, si bien varias regiones siguen intentándolo. Su tramitación –la más simple– se inicia con la elaboración del proyecto, a cargo del SEREMI respectivo. Una vez terminado el proyecto se pasa a la evaluación del impacto ambiental del instrumento –pudiendo escogerse otro momento para este trámite, toda vez que la ley no lo determinó¹¹–, para luego consultar la opinión del Consejo Regional –CORE– (art. 20, f) LOCGAR). Cumplido lo anterior el plan está en condiciones de ser aprobado mediante decreto supremo¹² (arts. 32 y 33 LGUC). Cabe advertir que si bien las disposiciones de estos planes deben “incorporarse a los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales” (art. 33 LGUC), la extensa zona que abarcan hace aconsejable que contengan “lineamientos estratégicos” dirigidos a los

¹¹ En efecto, el art. 10 h) de la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300, D.O. 09.03.94) sujetó estos planes, al igual que los intercomunales, comunales y seccionales, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Para aclarar cómo se aplica el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a los instrumentos de planificación territorial, se dictó un oficio conjunto del Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y el Ministro de Vivienda y Urbanismo. Se trata de la Circular N° 6.404, del 12.11.1997, recogida luego por la Circular DDU N° 23, de 24.11.1997. En ella se ha *sugerido* que la oportunidad para ingresar al SEIA estos instrumentos sea “al concluir su formulación” (párr. 3.3. de la circular). Y digo que se *sugiere*, porque la Ley no estableció una regla en esta materia, y resulta más que discutible que una Circular DDU imparta instrucciones para aplicar la legislación ambiental, por mucho que se trate de reconocer lo anterior: “Se estima que lo señalado precedentemente es la mejor alternativa, respecto del momento de ingreso de los Planes al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la trayectoria que estos siguen para cumplir con todos los procedimientos administrativos. Sin embargo, no existe un imperativo legal para que dicho procedimiento tenga que ajustarse a este instructivo, habida cuenta que debe tenerse presente la circunstancia particular de cada proceso de elaboración y aprobación de un Plan” (párr. 3.4). Lo que sí está claro es que la resolución de calificación ambiental del proyecto debe emitirse antes de la dictación del decreto supremo correspondiente.

¹² El art. 33 sostiene textualmente que estos planes “...serán aprobados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo...”. Sin embargo, la aprobación de planes reguladores mediante decretos supremos dictados “por orden del Presidente de la República”, o sea, bajo delegación, fue expresamente rechazada en 1993 por el TC, al fallar el requerimiento contra el decreto supremo que aprobaba el plan intercomunal La Serena-Coquimbo y había sido dictado bajo esa modalidad (rol N° 153, del 25.01.93). Analizando el art. 37 de la LGUC –de igual tenor al art. 33, aunque ahora derogado tácitamente por el art. 24 o) de la LOCGAR– resolvió que el art. 35 de la CPR sólo permite la delegación de firma tratándose de simples decretos (art. 35, inciso segundo) y no de decretos con efectos generales o reglamentarios (contemplados en el 35.1 de la Carta Fundamental). Como la naturaleza jurídica del decreto supremo que aprueba un plan regulador es claramente reglamentaria, el TC anuló el acto administrativo impugnado. Por ello omito mencionar el sistema de delegación de firma y la “autorización” del Intendente (explicable en un contexto de delegación, pero no cuando el decreto es firmado directamente por el Presidente).

demás instrumentos en vez de una ordenanza, criterio que sigue la OGUC (art. 2.1.2). En igual sentido se pronuncia la circular DDU N° 9, del 18.12.1996, que contiene las ideas matrices para orientar el proceso de formulación de este tipo de planes.

c) El nivel intercomunal

El tercer nivel de planificación es el intercomunal, “que regula 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). Corresponde al SEREMI de Vivienda y Urbanismo calificar las áreas sujetas a Planificación Urbana Intercomunal¹³ y las comunas que estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal. A la fecha tan sólo existen 8 instrumentos de esta naturaleza¹⁴, de manera que puede decirse que se trata de una facultad escasamente ejercida. Como se desprende de la definición, este es uno de los casos en que es factible planificar áreas rurales (lo que puede ser especialmente intenso en el caso de los planes intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción, pues dentro de sus límites no se aplica el D.L. N° 3.516, D.O. 01.12.1980, de acuerdo al inciso 1° de su art. 1)¹⁵. Estos planes son confeccionados por el SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la región, con consulta a las Instituciones Fiscales que se estime necesario y a las Municipalidades correspondientes. Esta últimas tienen 60 días para pronunciarse, o de lo contrario se presume su conformidad (art. 36 LGUC). Se ha sugerido que la evaluación de impacto ambiental que exige la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300, art. 10 h) se realice en forma paralela a estas consultas¹⁶, de modo que la resolución de

¹³ Sin embargo, previa autorización del SEREMI de V. y U. las Municipalidades afectas a relaciones intercomunales pueden elaborar directamente el Plan Intercomunal, sujetándolo a su aprobación (art. 36 LGUC, inciso final). Sin embargo, aun en este caso parece que sería necesaria la aprobación del CORE, dado los términos perentorios del art. 36 c) de la LOCGAR, que es una ley posterior a la LGUC (y de rango orgánico constitucional).

¹⁴ La Serena-Coquimbo, Valparaíso, Lago Rapel, Rancagua, Colbún-Machicura, Concepción, Villarrica-Pucón, Santiago, Auco-Rinconada-Calle Larga.

¹⁵ En este sentido puede verse, por ejemplo, la sentencia de los recursos de protección “Belmar y otros contra Ministro de V. y U. y otros”, de 22.06.98 (Rol N° 5.203-97), y “Sociedad Inmobiliaria Lombardo Ltda. contra SEREMI Metropolitano de V. y U. y otros”, de 27.05.98 (Rol N° 5.141-97).

¹⁶ La Circular DDU 23, ya mencionada, sugiere en su párrafo 3.2. que el ingreso de los planes intercomunales al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se realice

calificación ambiental respectiva se emita antes del envío del Plan al Gobierno Regional para su aprobación. Efectuado lo anterior, y previo informe técnico favorable de la División de Desarrollo Urbano del MINVU (trámite no previsto en la ley que agregó el art. 2.1.4. OGUC), el plan debe ser presentado al Consejo Regional para que le preste su aprobación (art. 36 c), inciso 2º, LOCGAR)¹⁷, tras la cual deberá promulgarlo el Intendente (art. 24 o) LOCGAR) mediante una resolución, sujeta a toma de razón, que luego se publicará en el Diario Oficial con el texto íntegro de la ordenanza de este instrumento (art. 2.1.4, inciso 3º, OGUC).

Cabe señalar que, estando en estudio una modificación del plan regulador intercomunal, el art. 17 LGUC permite al Alcalde postergar el otorgamiento de permisos de subdivisión, de loteo o urbanización predial y de construcciones en los sectores afectados, hasta por tres meses, mediante resolución que deberá ser previa y favorablemente informada por la SEREMI. El plazo es prorrogable hasta completar un año, mediante decreto supremo que debe publicarse en el Diario Oficial y en algún diario de los de mayor circulación en la comuna. Se trata de una medida cautelar que pretende evitar que durante el proceso de modificación del instrumento se realicen actuaciones que atenten contra el cambio en estudio. No obstante, la demora que sufre cualquier modificación de un plan intercomunal atenta contra la utilidad de esta figura¹⁸.

Con el propósito de entregar orientaciones respecto la elaboración de este tipo de instrumentos de planificación territorial, la DDU dictó la Circular N° 26, del 20.01.1998 (enmendada por la Circular DDU N° 37, del 06.07.1998). Los planes reguladores intercomunales están compuestos, conforme el art. 35 de la LGUC y el art. 2.1.3. de la OGUC, de tres documentos: una memoria explicativa, que contiene el diagnóstico y las metas perseguidas; una orde-

“...simultáneamente con el proceso de consulta a los Municipios...”, añadiendo que “...la resolución de calificación ambiental respectiva debe emitirse previo al envío del Plan al Gobierno Regional para su aprobación”. Ver supra nota 11.

¹⁷ Conviene señalar que la Contraloría ha sostenido que los Gobiernos Regionales no pueden modificar los planos reguladores intercomunales y comunales que deben aprobar, ya sea en cuanto al fondo o a la forma. Ello, pues su competencia está puramente limitada a la aprobación o rechazo del instrumento (a vía ejemplar, dictamen 15.466/95).

¹⁸ Por otro lado, la amplitud que tiene este artículo puede dar lugar a que se haga un ejercicio abusivo de esta facultad. Sobre este tema puede verse “Viviendas 2000 Ltda. con Alcalde Municipalidad Lo Barnechea”, Corte Suprema, 26.11.97, con comentario de Femandois V., Arturo, *Discrecionalidad urbanística y garantías constitucionales*, en Revista Chilena de Derecho, Vol. N° 25, N° 1, 1998, pp. 243-248.

nanza, con las disposiciones reglamentarias pertinentes; y los planos, que expresan gráficamente los límites de extensión urbana, la zonificación general, las áreas verdes, de riesgo, de restricción y de desarrollo prioritario, las densidades y otros hitos urbanos. Los planes reguladores intercomunales prevalecen normativamente sobre los planes comunales, de modo que sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de estos, y si llega a existir contradicción entre uno y otro se entenderán automáticamente modificados los planes comunales (arts. 37 y 38 LGUC). Incluso, si el plan intercomunal comprende comunas que no poseen plan regulador comunal este hará las veces de aquel en lo que sea pertinente (art. 38 LGUC).

3. EL NIVEL LOCAL: PLANIFICACIÓN URBANA COMUNAL, PLANES Y PLANOS SECCIONALES Y EL LÍMITE URBANO

a) La planificación urbana comunal

El último nivel de la planificación urbana a que se refiere la ley es el comunal o local, que origina los planes reguladores comunales, instrumentos básicos de la gestión comunal¹⁹ que deben promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social (art. 41 LGUC). Para ello contiene un conjunto de normas sobre las 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. Señala la ley que “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 ur-

¹⁹ Para evitar equívocos es preciso considerar que el art. 47 de la LGUC fue tácitamente derogado por el nuevo art. 6 de la LOC de Municipalidades, introducido por la Ley N° 19.602 (D.O. 25.03.99). Contraloría ha señalado en su dictamen N° 12.255/2000 que el literal b) del artículo 47 LGUC está derogado, sin pronunciarse sobre los demás literales, dado que “el propósito del legislador fue dotar a los municipios de todos esos instrumentos de gestión (uno de ellos es el plan regulador), considerando que ellos corresponden al mínimo necesario para que un municipio moderno se constituya en un eje de desarrollo de su comuna... por lo que la existencia conjunta de todos ellos es un imperativo legal, imprescindible para el desarrollo armónico e integral de la comuna”. En mi opinión este razonamiento conlleva la derogación del artículo 47 LGUC en su totalidad.

banización 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” (art. 41 LGUC, inciso final). Como se ve, se trata de una amplia competencia que busca normar todos los aspectos posibles de la vida urbana, tal como reconoce la extensa Circular DDU N° 55, de 1999: “El Plan Regulador es una herramienta de gran potencia. Sus disposiciones son obligatorias para todo proyecto que se emplace en el área reglamentada, siendo al mismo tiempo el instrumento a través del cual la comuna decide el momento, las prioridades y las modalidades de expansión del territorio apto para acoger actividades urbanas”²⁰. A la fecha existen aproximadamente 230 planes reguladores comunales en un conjunto de 342 Municipios, lo que es una cifra bastante significativa considerando la realidad de los anteriores instrumentos de planificación.

El procedimiento de aprobación de estos instrumentos se ha ido desperdigando progresivamente en diversas leyes especiales, sin que la LGUC dé cuenta de dichas modificaciones tácitas. Si uno quiere revisar las normas aplicables debe revisar los arts. 43 y ss. de la LGUC, los arts. 21, 56, 65 b), 82, 94 y 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades –LOCM– (cuyo texto fue fijado por el D.F.L. N° 2/19.602, publicado en el D.O. 11.01.2000 y rectificado en el D.O. 02.02.2000), los arts. 20 f), 24 y 36 c) de la LOCGAR, el art. 11 h) de la Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente, el art. 3 N° 24 de la resolución N° 520/96, de la Contraloría General de la República y los arts. 2.1.6. y 2.1.7. de la OGUC.

De estas disposiciones se extrae el procedimiento aprobatorio, que parte con la elaboración y actualización del Plan Regulador Comunal respectivo, deber de la Municipalidad (art. 3 b) LOCM)²¹, que asume el asesor urbanista (funcionario adscrito a la Secretaría Comunal de Planificación desde la Ley N° 19.602, como señala el art. 21, inciso final, LOCM, y que antes era parte de la unidad encargada de las obras municipales²²). Elaborado el proyecto debe

²⁰ Cap. I. Esta circular se refiere de manera completa y detallada a estos instrumentos, tanto en sus aspectos de fondo como en los procedimentales.

²¹ Artículo 3°.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas: ... b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;...”.

²² La Contraloría, en sus dictámenes N° 5.357/2000 y N° 14.236/2000, ha recalcado que desde la modificación de la LOCM por la Ley N° 19.602 en materia urbanística las labores de planificación quedaron radicadas en la SECPLAC y las labores ejecutivas en la unidad de obras municipales.

exponerse al público, comunicándose el lugar y el plazo en que será expuesto por dos avisos, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna. Cabe señalar que, si bien la ley no lo exige, usualmente el Alcalde somete al Concejo el proyecto que se expondrá a la comunidad, buscando afinar los contenidos y facilitar su aprobación²³. La exposición se debe mantener hasta 30 días después de la segunda publicación y los interesados pueden formular por escrito, en el plazo de 15 días, las observaciones fundadas que estimen pertinentes. Cabe anotar que se trata de una fórmula de participación bastante precaria y algo tardía, que no obsta a otras adicionales que realice la autoridad municipal (especialmente en el proceso de elaboración del proyecto como indica la Circular DDU 16, del 25.08.97)²⁴, actitud deseable para reforzar nuestro régimen democrático y prevenir normativas irreales o impopulares que no pocas veces se revelan injustificadas y terminan generando rápidas presiones por modificar lo recién aprobado.

La LOCM exige al Alcalde, además, informar del plan al consejo económico y social comunal (CESCO), organismo que dispone de quince días para formular sus observaciones al plan regulador (art. 94 LOCM, agregado por la ley 19.602). La ley no señala la oportunidad precisa para requerir esta opinión, de manera que podría ser en cualquier momento previo a la aprobación por el Concejo (sería interesante que fuera antes de la exposición al público para anticipar problemas y corregirlos)²⁵. Otro trámite cuya oportunidad no está determinada es la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, la circular DDU 23 sugiere que el ingreso al SEIA se efectúe "...para-

²³ La Circular N° 55 lo sugiere cuando incluye dentro del ítem la aprobación de un anteproyecto, indicando que "...la principal finalidad de la aprobación del anteproyecto es generar un compromiso entre municipio, operadores y usuarios del instrumento" (4. Etapa IV: Aprobación del Anteproyecto, p. 45).

²⁴ Dice en su N° 5: "Se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la difusión e información de los contenidos del plan o su modificación si fuera el caso, en las etapas iniciales del estudio, procurando la plena comprensión por parte del ciudadano común, así como recoger la opinión previa de los organismos que deben pronunciarse con posterioridad durante su trámite de aprobación. Dicha acción favorecerá que el Municipio pueda acoger oportunamente eventuales ajustes al proyecto antes de iniciar su procedimiento aprobatorio".

²⁵ Cabe indicar que la Ley N° 19.602 también abrió la posibilidad de dos nuevas instancias de participación: a) la convocatoria a plebiscito comunal (el art. 99 de la LOCM menciona expresamente que esta es una de las materias plebiscitables, pudiendo ser convocado el plebiscito por "el alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de los dos tercios del mismo concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna"), y b) las audiencias públicas municipales "por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen" (art. 97 LOCM).

lamente con la consulta y exposición al público que prescribe la LGUC...", y añade que en estos casos la "...resolución de calificación ambiental (...) debe emitirse con anterioridad a la aprobación del Plan, por acuerdo del Concejo Municipal" (párrafo 3.1).

Una vez cumplido todo lo anterior el Alcalde está en condiciones de presentar el proyecto de plan "en forma fundada" al Concejo Municipal, para que este lo apruebe o rechace (art. 56, inciso 2º, LOCM), sin que este organismo tenga plazo para pronunciarse²⁶. Las observaciones que hubieran hecho los particulares "deberán ser puestas *oportunamente* en conocimiento del Concejo... al someterse a su aprobación el citado proyecto" (art. 2.1.7. OGUC, inciso 2º)²⁷. El D.O.M. informará a los interesados lo resuelto respecto de ellas.

Finalizados los trámites municipales deben remitirse todos los antecedentes al SEREMI de V. y U. para su revisión, informe técnico y posterior remisión al Gobierno Regional, donde requiere la aprobación del Consejo Regional (art. 36 c) LOCGAR). Si el informe del SEREMI fuere desfavorable, el acuerdo del Consejo Regional deberá ser fundado. Finalmente, el Plan es promulgado por resolución del Intendente (art. 24 o) LOCGAR). La juridicidad de dicha resolución (y, en consecuencia, del plan) debe ser examinada por la Contraloría General de la República. Una vez que este organismo tome razón de ella la Municipalidad debe publicarla en el Diario Oficial, junto a la ordenanza del instrumento. Además, debe publicarse un extracto de ambos documentos en uno de los diarios de mayor circulación en la comuna.

Las modificaciones del plan deben seguir iguales procedimientos²⁸, salvo que recaigan en las materias que señala el art. 45

²⁶ Al respecto puede verse el art. 82 de la LOCM, que fija plazos para otros pronunciamientos del Concejo, sancionando el silencio con un efecto positivo (inciso final).

²⁷ La Circular DDU N° 16 (25.08.97) señala que "3. (...) corresponde al Concejo Municipal pronunciarse sobre las proposiciones que contiene el plan regulador, analizar las observaciones que plantee la comunidad y adoptar los acuerdos que correspondan a cada una de las materias impugnadas, es decir, proceder a su aprobación o rechazo. / De igual modo, teniendo presente su función y representatividad legítimas, le corresponde evaluar la conveniencia de reiniciar el proceso aprobatorio del plan si lo estima revelante. / 4. También es del caso señalar que el análisis de los reparos presentados exige acoger aquellos que se justifican y adoptar decisiones que lógicamente rectifican o alteran la proposición antes expuesta al conocimiento público. Sin perjuicio de ello, se deberá cautelar que tales modificaciones no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. Asimismo, en lo que respecta a la proposición sometida a la consulta pública, no sería procedente cambiar materias que no han sido objetadas ni agregar otras no contenidas en dicha versión".

²⁸ Se ha sostenido que las modificaciones de los planes no requerirían aprobación del CORE, dado que la LOCGAR en su art. 36, letra c), sólo faculta al CORE para "aprobar"

LGUC, pues en tales casos no se precisa la aprobación del CORE²⁹. Por otro lado, la ya mencionada facultad alcaldicia de postergar el otorgamiento de ciertos permisos en los sectores donde se estudian cambios al instrumento de planificación también existe, en los términos del art. 117 LGUC.

Excepcionalmente la LGUC permite modificar los planes reguladores comunales mediante decretos supremos del MINVU dictados por orden del Presidente, si se trata de “casos especiales de proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización”. Se trata de una reminiscencia del sistema de aprobación y modificación existente antes de la creación de los Gobiernos Regionales. La SEREMI debe proponer esta modificación al MINVU y es menester consultar a la Municipalidad respectiva, que tiene 30 días para opinar, vencidos los cuales el Ministerio resolverá, se haya evacuado o no dicho informe.

El plan regulador comunal (art. 42 LGUC y 2.1.6. de la OGUC) está compuesto de varios documentos. Primero, la memoria explicativa, verdadero diagnóstico urbano de la comuna que fundamenta el Plan e incluye una serie de estudios técnicos que sirven de base a las proposiciones planteadas. Luego, la ordenanza local, que contiene las disposiciones reglamentarias pertinentes (la OGUC detalla diversos aspectos que la ordenanza del plan “fijará con *precisión*”: “límites urbanos, vialidad, usos de suelo permitidos, densidades, coeficientes de constructibilidad y de ocupación de suelo”, etc.). En tercer lugar, los Planos, que expresan gráficamente las disposiciones del Plan.

estos instrumentos, sin agregar “y sus modificaciones”, como si ocurre –en cambio– en el caso del literal d) del mismo artículo, y en los del art. 24 b) y d). La Contraloría ha rechazado esta pretensión en su dictamen N° 040023/1998, afirmando que el art. 45 LGUC sujeta las modificaciones del plan regulador comunal al procedimiento del art. 43 LGUC, por lo que los trámites que conforman la elaboración y posterior sanción de un plan regulador comunal, entre los que se cuenta la aprobación del Consejo, son aplicables tratándose de modificaciones de los mismos, pues al incorporarse a estos constituyen un solo cuerpo jurídico. Sostiene también que la entrada en vigencia de la LOCGAR no tuvo el efecto de realizar distinciones en esta materia, con lo que la aprobación y modificación de los planes reguladores comunales constituyen parte de la competencia del consejo regional.

²⁹ Las materias son: “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”. Al respecto puede verse el art. 2.1.8. OGUC.

b) Planos y planes seccionales

Sin embargo, dentro del nivel local también existen instrumentos de rango inferior al plan regulador comunal. Así ocurre con los planos o planes seccionales, instrumentos limitados a planificar sectores precisos de una comuna, sea porque el plan regulador comunal existente debe ser detallado para permitir o facilitar su aplicación (art. 46, inc. 1º, LGUC y art. 21, inciso final, letra b) de la LOCM) o porque en comunas que carecen de plan regulador es necesario planificar una parcialidad del territorio urbano (art. 46, inc. 2º, LGUC). En el primer caso el art. 46 de la LGUC habla de “planos”, y en el segundo, de “planes”. Su uso es bastante frecuente, registrándose 384 en la base de datos del MINVU (si bien muchos de ellos corresponden a la misma comuna; Arica, por ejemplo, tiene 67).

Los planos seccionales constituyen, conforme a la Circular DDU 55, “un instrumento complementario, que no puede ser utilizado para modificar el 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”³⁰⁻³¹. El inciso final del art. 46 LGUC señala algunos supuestos en que resulta obligatorio confeccionar estos instrumentos³² que –insistimos– no pueden modificar el plan comunal, sino sólo detallarlo.

No obstante, la distinción planes-planos no resulta demasiado clara. De partida, no la han seguido fielmente la OGUC y la LOCM. En efecto, la OGUC sólo habla de “planes seccionales” y no de “planos seccionales” (o del singular “plan” y no “plano”). El art. 21, inciso final, letra b) de la LOCM señala que el asesor urbanista está

³⁰ Circular DDU N° 55, 1999, p. 5.

³¹ La OGUC contiene muchísimos ejemplos de disposiciones que pueden contenerse en un seccional, como determinar la ubicación de los pareos (art. 2.6.1.), establecer o aumentar ciertas exigencias (arts. 2.4.4. N° 7, 2.7.7., 2.7.8. y 2.7.9.), prohibir determinadas actuaciones (art. 2.6.2.) o autorizar excepciones (arts. 2.7.1. N° 2 ó 2.7.2.).

³² En las comunas de más de 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista (actualmente toda Municipalidad debería tenerlo en virtud de la Ley N° 19.602, que dio origen al actual art. 21, inciso final, de la LOCM), “para los efectos de fijar las líneas oficiales de edificación”, y en aquellas que califique especialmente la SEREMI de V. y U. correspondiente, “por sus condiciones topográficas o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones”.

a cargo de “preparar los planes seccionales” para aplicar el plan regulador comunal, lo que contradice el art. 46 LGUC. Dado que se trata de una ley posterior y de rango orgánico constitucional debiéramos entender que se trata de una modificación tácita, lo que tiene sentido frente al nuevo art. 6 de la LOCM que declara al plan regulador comunal como uno de los instrumentos mínimos con que debe contar la gestión municipal. En efecto, ello significa que toda comuna –por pequeña que sea– deberá contar con un plan regulador comunal (dict. 12.255/2000 de la Contraloría General), poniéndose fin a la aprobación de planes seccionales y límites urbanos en sustitución del plan regulador comunal.

Adicionalmente, la propia LGUC contempla un plan –y no plano– seccional en comunas que cuentan con plan regulador. Se trata del exigido para declarar una “zona de remodelación” (art. 72, inc. 1º, LGUC)³³. La OGUC reproduce esta situación en el procedimiento para aprobar zonas de construcción obligatoria (art. 2.1.17. Nº 2). Ambas hipótesis tienen de particular, además, que estos planes seccionales se aprueban mediante un procedimiento especial que culmina con un decreto supremo del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República.

En consecuencia, hay tres procedimientos aplicables a la aprobación de seccionales:

- i) El del párrafo precedente (decreto supremo), aplicable únicamente a los confeccionados para declarar zonas de remodelación o de construcción obligatoria;
- ii) El de los “planes” reguladores comunales, aplicable a los que se dictan cuando no hay plan regulador y que se tramita igual que este (posiblemente esto explique que muchas veces se llame seccional a cualquier modificación puntual del plan regulador comunal), si bien se trata –como vimos– de una especie “en extinción”, y
- iii) El procedimiento simplificado del art. 45 LGUC, aplicable a los seccionales que detallan y no modifican el plan regulador.

³³ En estos casos la iniciativa puede provenir del Municipio, si tiene Plan Regulador (hipótesis regulada por el art. 2.1.15. OGUC), o de la respectiva SEREMI de V. y U. (conforme el art. 2.1.16. OGUC).

Los seccionales serán válidos desde su publicación en el Diario Oficial, junto a su ordenanza (art. 2.1.13. OGUC), y están compuestos por los mismos documentos que un plan comunal (art. 2.1.9. OGUC). Cabe hacer presente que como la Ley N° 19.300 sometió al SEIA a los planes seccionales, y no a los planos seccionales, la Circular DDU 23 ha entendido que los segundos no deben someterse al SEIA, conclusión que ya no resulta clara a la luz del art. 21, inciso final, letra b) de la LOCM.

c) El límite urbano como instrumento de planificación

El art. 52 LGUC define al límite urbano como “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”. Normalmente el límite está incluido en el plan regulador (art. 54 LGUC) y no constituye, por tanto, un instrumento de planificación en sí mismo. Sin embargo, el art. 53 LGUC permite fijar límites urbanos en comunas que no cuenten con plan regulador, con lo cual ha constituido el nivel mínimo de planificación posible en una comuna (arts. 2.1.1. y 2.1.10. OGUC), señalando cuál es el área urbana de la comuna. Sin embargo, se trata de una decisión de gran trascendencia por lo que recibe la misma tramitación que un plan regulador comunal, con dos salvedades: a) no está sujeto al SEIA y b) requiere de un informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura respectiva, el cual debe ser emitido dentro de 15 días bajo la sanción de tenerse por evacuado sin observaciones (art. 53 LGUC).

La sencillez de este instrumento –que también rige desde la publicación de la resolución aprobatoria y la descripción del polígono (art. 2.1.13. OGUC)– queda de manifiesto en los documentos que lo conforman: la memoria, el plano y la descripción de los puntos y tramos que lo conforman (art. 2.1.10. OGUC). Precisamente esta simplicidad hace que sea el instrumento más usado, presente en cerca de 240 comunas.

No obstante, todo cuanto dijimos acerca del efecto del nuevo art. 6 de la LOCM sobre los seccionales se aplica a esta figura, de manera que ya no bastará el puro límite urbano: las comunas deberán aprobar sus planes reguladores.

4. EL ÁREA URBANA Y EL ÁREA RURAL

Una de las medidas más relevantes que derivará de la planificación es la delimitación de las áreas urbanas y rurales (art. 52 de la LGUC). Si bien lo ideal es que estos límites se contengan en el plan regulador, comunal o intercomunal, ya vimos que es posible que el propio límite urbano sea, en sí, un instrumento. Los límites evitan la dispersión indiscriminada de la ciudad, pues su área externa está vedada al desarrollo urbano. Por ello el valor del suelo urbano suele ser muy superior al rural. Dejar a un terreno dentro del límite aumenta automáticamente la riqueza de su dueño³⁴ y genera una irresistible presión especulativa que terminará con su urbanización, así sea que se trate del mejor suelo agrícola existente. No hay rentabilidad que compita con la plusvalía urbana, como lo demuestra nuestra capital³⁵.

a) El área urbana

El área urbana, dice la circular DDU 55, “es la ciudad propiamente tal; la que concentra la vida de la comuna, al ofrecer la mayor aptitud para admitir un alto grado de intensidad de utilización del suelo, en términos de densidad y de variedad de actividades” (p. 40). Es en ella donde, a cambio de las facultades urbanísticas, se produce

³⁴ Este fue uno de los argumentos que esgrimió Marco López al defender la política urbana de 1979, en “Expansión de...”, ob. cit., p. 35, ya que sostenía que el otro paño (el rural) se consideraría un recurso potencialmente urbano y se urbanizará apenas sea posible. De hecho, opinaba que “si una há. de tierra agrícola de categoría 1 de riego ubicada en la periferia de la ciudad a la cual se le agregaran todas las mejoras imaginables, no logra un valor absoluto igual o superior al de una há. de suelo urbano, eriazo, en el casco de la ciudad, no habrá reglamento, ordenanza, ni voluntad capaz de impedir el cambio de destino”. Por ello se postulaba la opción de dejar operar libremente al mercado.

³⁵ Conviene apuntar que en el caso de Santiago el 86,6% de las há.s. incorporadas entre 1970 y 1985 a la ciudad eran suelos de riego clase I, II y III. Sin embargo, “aun cuando esta situación ... implica la utilización de suelos cuya aptitud urbana es menor que su aptitud agrícola, pueda traer aparejada una cantidad significativa de problemas para el desarrollo de la ciudad y, por la otra, que los juicios valóricos respecto de ello puedan ser muy diversos, no es posible desconocer que dado que la mayor parte de los suelos disponibles en Santiago en 1970 eran suelos clase I, II y III, sin duda si se producía una expansión o crecimiento horizontal, este no tenía otra opción que hacerlo sobre esos suelos”, Jaime Matas C. y Ricardo Jordán F., “Expansión Urbana de Santiago”, Instituto de Estudios Urbanos P.U.C., 1985, p. 31. Puede verse un cuadro sobre este punto en Ormazábal, César, “Conversión del uso de suelos en Chile desde la perspectiva ambiental”, en Documento de Trabajo N° 214 del C.E.P., abril de 1994, p. 50 (cuadro N° 3), que muestra como entre 1955 y 1975 disminuyeron en un 32,5% las há.s. de suelo clase I, II, III y IV existentes en el Gran Santiago.

el mayor grado de intervención administrativa. En efecto, los planes zonifican el área urbana al detalle, determinando elementos tan básicos como el uso del suelo (las actividades que se pueden desarrollar en él y a qué se pueden destinar las edificaciones que se emplacen: residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público, etc.), la densidad habitacional (que condicionará el tipo de edificios a emplazar), la altura de las edificaciones, el agrupamiento de los edificios (si las casas serán o no pareadas) o el porcentaje posible de ocupación de suelo al construir. Incluso pueden determinarse zonas no edificables o de edificación restringida por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos, en los términos del art. 2.1.5. OGUC (p. ej., en casos de mala calidad del subsuelo, o zonas inundables o potencialmente inundables). Como vemos, el verdadero contenido del derecho de propiedad en materia de suelo urbano es el que señala el plan. Algunas características relevantes del suelo urbano son:

- i) Como su uso se encuentra regulado en los planes, la LGUC indica en su art. 58 que el otorgamiento de patentes municipales debe ser concordante con dichos usos, caducando estas inmediatamente en caso contrario. El cambio de uso de suelo, por otro lado, se debe tramitar como modificación del Plan Regulador Comunal, toda vez que es una de las materias de mayor importancia que este contempla. En caso que un nuevo plan regulador comunal amplíe el límite debe definir, simultáneamente, el uso de suelo de las zonas incorporadas al área urbana, a efectos de no quedar con sectores urbanos desregulados (art. 54).
- ii) Aprobado o modificado un plan regulador siempre existirán terrenos cuyo uso de suelo no concuerde con él. Para no perjudicar a sus dueños ni evitar el progreso urbano, la ley dice que se entenderán “congelados”. Es decir, en ellos no podrá aumentarse el nivel de construcción, ni rehacerse las instalaciones, ni otorgar patente a un nuevo propietario o arrendatario, sino en cuanto se adopten las normas del nuevo plan. O sea, se respeta sólo al propietario antiguo y en la medida que no ejecute nuevas obras. Sin embargo, tratándose de industrias que queden mal ubicadas y causen molestias o daños al vecindario puede llegarse más lejos. En estos casos la Municipalidad, previo informe del Servicio de Salud del Ambiente y

de la SEREMI de V. y U., está facultada para ordenar su traslado en un plazo no inferior a un año (art. 62, inc. 2º, LGUC).

- iii) Los terrenos consultados en el plan destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario quedan declarados, por este solo hecho, de utilidad pública (art. 59 LGUC). En los terrenos afectos a esta declaración, y antes de que se proceda a su expropiación o adquisición, se prohíbe aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del Plan (arts. 59 y 121 de la LGUC).
- iv) La urbanización está sometida a una serie de cargas que señala el art. 134 LGUC.

b) El área rural

El área externa al límite urbano, de acuerdo a la LGUC, tiene impedido el desarrollo urbano. En efecto, no se permite en ella “abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo las que sean necesarias para la explotación agrícola y la vivienda de las personas que la realizan” (art. 55, inc. 1º, LGUC). Sin embargo, la LGUC admite “subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural o habilitar un balneario o campamento turístico”, lo que exige una autorización del SEREMI de Agricultura, que para otorgarla requiere de un informe previo favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo que señale el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial (art. 55, inc. 3º, LGUC). Se trata de una atribución conjunta que envuelve un alto grado de discrecionalidad, aunque actualmente tiene un control adicional dado que los proyectos de desarrollo urbano o turístico que se quiera emplazar deben someterse al SEIA (art. 10, g), Ley 19.300)³⁶. Además, las construcciones industriales,

³⁶ El art. 3, letra g), del Reglamento del SEIA (D.S. N° 30/97 MINSEGPRES) entiende “por proyectos de desarrollo urbano aquellos que contemplen obras de edificación y urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento”, incluidos los conjuntos habitacionales con una cantidad igual o superior 80 viviendas en áreas rurales y proyectos

de equipamiento, turismo y poblaciones fuera de los límites urbanos requieren un informe favorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el Servicio Agrícola y Ganadero, en forma previa a la aprobación de la Dirección de Obras Municipales. Dicha SEREMI debe supervigilar que las subdivisiones y construcciones en el área rural no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

No obstante lo anterior, en los últimos 20 años se ha producido una importante fisura en esta lógica, dado que el D.L. N° 3.516 (D.O. 01.12.80), permitió dividir libremente los predios con aptitud agrícola, ganadera o forestal ("predios rústicos", en la nomenclatura de este D.L.) localizados fuera de los límites urbanos o de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y el plan regulador metropolitano de Concepción, "siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas". Dicha dimensión ha resultado atractiva para muchas personas, pues permite vivir en el borde de la ciudad, en un ambiente menos saturado, pero este D.L. no perseguía este propósito. Por el contrario, prohibía cambiar el destino de los predios resultantes, sujetándolos a los arts. 55 y 56 LGUC, lo que debía constar expresamente en los títulos de enajenación de cualquiera de estos lotes. El art. 2 D.L. N° 3.516 insistía en mantener el carácter rural de estos predios, sancionando a cualquiera que infrinja sus disposiciones "...aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales..." de los predios referidos y declarando nulos tales actos (el propio Consejo de Defensa del Estado debía ejercer las acciones de nulidad). Sin embargo, en la práctica se ha utilizado el expediente del mismo art. 55 LGUC para construir en estas llamadas "parcelas de agrado" la vivienda del propietario del terreno.

de equipamiento tales como "centros comerciales; recintos para aparcamiento de vehículos; restaurantes, salas y recintos de espectáculos, discotecas y otros similares; recintos o parques de diversiones; recintos o instalaciones deportivas; recintos que se habiliten en forma permanente para la realización de ferias; establecimientos educacionales o cementerios". Por proyectos de desarrollo turístico se entienden "aquellos que contemplen obras de edificación y urbanización destinados al uso habitacional y/o de equipamiento para fines turísticos, tales como centros para alojamiento turístico; campamentos de turismo o campings; o sitios que se habiliten en forma permanente para atracar y/o guardar naves especiales empleadas para recreación".

5. CONCLUSIÓN

Termino aquí este panorama general de los instrumentos de planificación y sus principales efectos, que –como decíamos al inicio– constituyen apenas el punto de partida del fenómeno jurídico-urbanístico, caracterizado también por un sistema de actos administrativos que abarcan la subdivisión, urbanización y edificación del suelo, con una importante intervención de las Direcciones de Obras Municipales, y un conjunto de normas que buscan resguardar el respeto de las normas urbanísticas y reprimir las conductas que las infringen. Ya lo expuesto en estas líneas, sin embargo, da una idea del extenso bloque normativo existente. Nuestra jurisprudencia ha llegado a señalar la existencia de una “legalidad urbanística”, que comprende no sólo la legislación general reguladora de esta actividad, sino también el conjunto de instrumentos que desarrollan la planificación urbana en sus diversos niveles de acción, incluyendo tanto sus normas escritas como los signos y graficaciones que dibujan y concretan visualmente su contenido (los planos), pues ellos constituyen la última determinación normativa de esta área jurídica³⁷.

Esta “densidad normativa” surge especialmente de la Administración, cuyas facultades son especialmente potentes en este sector del ordenamiento, caracterizado además por amplios márgenes de discrecionalidad. La potestad de planeamiento es probablemente uno de los ejemplos más emblemáticos, pues por su propia naturaleza necesita de un alto grado de discrecionalidad. Evitar que pueda transformarse en arbitrariedad es una de las misiones del derecho administrativo, por lo que es de esperar que nuestra judicatura acentúe cada vez más el control de razonabilidad de los instrumentos de planificación.

Finalmente, el examen de los diversos procedimientos deja en evidencia la complejidad y grado de dispersión normativa que están alcanzando. Convendría racionalizar los procedimientos de aprobación y modificación de los instrumentos de planificación, de manera de agilizar su tramitación en beneficio de la comunidad. Como dice la Circular DDU 55, “un Plan oportuno suele ser más útil que un Plan extremadamente detallado pero tardío”. Este es sólo uno de entre muchos aspectos de la legislación urbanística chilena que reclaman una urgente revisión legislativa³⁸.

³⁷ R.D.J., T. 90 (1993), 2ª parte, S.V., pp. 276 y ss.

³⁸ Cfr. *Derecho y Legislación Urbanística...*, ob. cit., pp. 546-548.