

NORMATIVA TERRITORIAL EN LAS CATÁSTROFES

José Fernández Richard¹

RESUMEN: *El presente artículo analiza la normativa territorial en materia de catástrofes naturales, en particular en lo relativo al procedimiento de identificación de las zonas de riesgo afectas a catástrofes, sus fundamentos y consecuencias jurídicas.*

ABSTRACT: *This article examines the territorial legislation in the field of natural disasters, in particular as regards the procedure of identification of risk areas affected to catastrophes, its foundations and legal consequences.*

PALABRAS CLAVE: *Catástrofe natural – Normas antisísmicas – Ordenamiento territorial – Planes reguladores – Terremotos.*

KEYWORDS: *Anti-seismic standards – Earthquakes – Natural disaster – Regulatory plans – zoning.*

TABLA DE CONTENIDOS: *1.- Concepto de catástrofe. Normas Constitucionales y Legales sobre la materia. 2.- El ordenamiento territorial y las áreas de riesgo expuestas a catástrofes. 3.- Intervención de otros organismos en la aprobación de los planes reguladores. 4.- Normas antisísmicas. 5.- Conclusiones.*

¹ **JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD.** Profesor Derecho Urbanístico de la Universidad de Chile. Profesor Derecho Administrativo, Derecho Municipal y Derecho Urbanístico de la Universidad Pedro de Valdivia.

TABLE OF CONTENTS: 1.-Concept of natural disaster: Constitutional and legal provisions on the subject. 2. The territorial planning and risk areas exposed to natural disasters. 3. Intervention of other agencies in the adoption of regulatory plans. 4.- Anti-seismic standards. 5. Conclusions.

I. Concepto de catastrofe. Normas constitucionales y legales sobre la materia

De acuerdo al léxico, la palabra “catástrofe”, viene de la expresión latina “catastrophe” y que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su expresión verbal, significa “abatir, destruir”, y en su primera acepción sustantiva “suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas”².

Dentro de este concepto comprendemos los terremotos, maremotos o tsunamis, inundaciones, aluviones, etc., cuando ellos se producen por obra de la naturaleza. Nuestro Código Civil, al tratar de la fuerza mayor, al que describe como “el imprevisto a que no es posible resistir”, comprende en ese tal carácter al terremoto³. La verdad es que siendo Chile un país eminentemente sísmico, en que esta clase de desastres se suceden periódicamente, no podemos desde el punto de vista de la construcción considerarlo un “imprevisto” y es por ello que se ha dictado toda una normativa antisísmica, para evitar sus perniciosos resultados.

Nuestra Carta Fundamental alude en varios de sus preceptos a las catástrofes. Así lo hace al tratar de los estados de excepción, en el art. 41, en que se refiere a que el estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma, la que quedará bajo la dependencia del Jefe de la Defensa Nacional que el Presidente designe. El art. 43 inciso 3° de la Constitución Política faculta para restringir las libertades de locomoción

² Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. Edición Vigésima segunda, pág. 325, año 2001.

³ Código Civil, art. 45.

y de reunión, disponer, requisiciones y adoptar medidas extraordinarias de carácter administrativo.

Por su parte la Ley 18.415 Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción⁴, en su artículo 6º, al referirse al estado de catástrofe, expresa que el Presidente de la República podrá delegarlas total o parcialmente en los jefes de la Defensa Nacional que designe, las facultades extraordinarias que esa ley establece.

También la Ley 19.175 sobre Gobierno Regional se refiere a este tópico, y en su artículo 2º letra ñ expresa que le corresponderá “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”, en lo que respecta al Intendente; reiterando este mismo concepto en su artículo 4º letra c) en lo relativo a las atribuciones del Gobernador. Por último cuando el legislador trata de las atribuciones generales del Gobierno Regional se refiere a las situaciones de emergencia o catástrofe, en el art. 16 letra f) de la mencionada ley.

A las Municipalidades se les encomienda labor parecida a la anteriormente señalada. Es así que en el art. 4º letra i de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695, se expresa que les corresponderá a los entes edilicios “la prevención de riesgos y la prestación de auxilios en situaciones de emergencia o catástrofes”.

No nos extenderemos sobre la normativa de la ONEMI, ya que excedería del marco de este estudio, y en lo tocante a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL 458 y su Ordenanza General, las examinaremos separadamente.

II. El ordenamiento territorial y las áreas de riesgo expuestas a catástrofe

El uso del suelo y consecuentemente el destino de las edificaciones, se norma a través de los instrumentos de planificación territorial y que

⁴ Véase además la Ley 18.825, artículo único, N° 19, 20, 21 y 22, y Ley N° 20.050, art. 1º N° 20.

consisten en los planes reguladores intercomunales –metropolitanos cuando los centros urbanos exceden de 500.000 habitantes– y los planes reguladores comunales.

El artículo 35 del DFL 458 –Ley General de Urbanismo y Construcciones– se refiere a la zonificación, entre otros tópicos, y a su vez el art. 42 de la misma ley, relativa a los Planes Reguladores comunales, nos expresa que comprenderán, entre otras materias, la zonificación y uso del suelo.

Por su parte el art. 60 de la citada Ley dispone que el Plan Regulador señalará los terrenos que por su especial naturaleza y ubicación no serán edificables⁵.

A su vez el artículo 105 del DFL 458 al tratar del diseño de las obras de urbanización y edificación, indica que deberán cumplir con los estándares que establezca la Ordenanza General en lo relativo a diversas materias, señalando en su letra c) “condiciones de estabilidad y asismicidad”.

Ahora bien, cuando se trata de las obligaciones del urbanizador, el art. 134 del DFL 458 señala que entre las obras de urbanización se comprenden “las obras de defensa y de servicio del terreno” aludiendo así a zonas de riesgo.

Finalmente, al referirse el DFL 458 a las demoliciones, expresa en su art. 148 que entre otras causales, procederán tratándose de obras que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad o seguridad, “o que amenacen ruina”, confiriendo en su artículo 149 acción popular para denunciar este tipo de edificaciones.

Todo lo anterior nos lleva a examinar algunas normas de la Ordenanza General de suma importancia.

⁵ Esta norma se está refiriendo al Plan Regulador Comunal.

Es así que el artículo 2.1.10, tratándose de la Planificación territorial, señala que la Memoria Explicativa del Plan Regulador deberá contener un estudio de riesgo y de protección ambiental con sus respectivas áreas de restricción.

En el mismo sentido el art. 2.1.17 de dicha ordenanza preceptúa que en los instrumentos de planificación territorial que corresponda podrán definirse áreas de riesgo (el subrayado es nuestro), agregándose más adelante que “En dichas áreas de riesgo se determinarán zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación”.

Aun más, la Ordenanza General, en una enumeración que a mi juicio no es taxativa, expresa que se considerarán zonas de riesgo:

1. Las inundables o potencialmente inundables debido a estar ubicadas en la proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas y pantanos.⁶
2. Zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas.
3. Zonas de actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas.
4. Zonas ubicadas en el radio de protección de obras de infraestructura, como aeropuertos, helipuertos públicos, torres de alta tensión, embalses, oleoductos, gaseoductos, estanques de almacenamiento de productos peligrosos⁷. Se agrega que en los casos en que la restricción para edificar se deba a razones de seguridad contra desastres naturales, se podrá, siempre que sean subsanables, autorizar edificaciones mediante la incorporación de obras de Ingeniería con proyectos específicos que cumplan determinados requisitos. Esto podría ocurrir por ejemplo en una zona de acusada pendiente.

⁶ Curiosamente no se menciona estar ubicados los terrenos en la proximidad del mar.

⁷ 2.1.17 inciso 5º Ord. General.

Como puede advertirse tanto la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como su Ordenanza General, le han encomendado a los Instrumentos de Planificación Territorial, esto es a los Planes Reguladores, determinar las zonas de riesgo y las no edificables, a lo que se añade que el Director de Obras Municipales puede exigir estudios de cálculos de Ingeniería, e incluso en determinados casos estudios de mecánica de suelo. Es así que el art. 5.1.15 de la Ordenanza General, tratándose de permisos de obra nueva, se refiere a que el Director de Obras puede solicitar al peticionario de permiso de edificación un informe sobre la calidad del subsuelo y sobre los posibles riesgos de las áreas circundantes y de las medidas de protección que se adoptarán.

III. Intervención de otros organismos en la aprobación de los planes reguladores y que pueden indirectamente influir en la prevención de riesgos

A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417 que modificó la Ley N° 19.300, la aprobación o modificación de Planes Regionales de Desarrollo Urbano, planos intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales que no hayan entrado al antiguo sistema, deben someterse al nuevo sistema de evaluación ambiental estratégica, contemplada en los actuales artículos 2 letra i bis), 7 ter) y 7) quáter. Al respecto puede verse el claro dictamen de la Contraloría General de la República de 28 de diciembre del año 2010 (Dictamen 78815).

Conforme el artículo 2, letra i bis), la Evaluación ambiental Estratégica consiste en el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable.

En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales y desarrollo urbano y zonificación del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuentas a los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del

instrumento estará a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado respectivamente.⁸

Como puede advertirse de lo anteriormente expuesto el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, los Gobiernos Regionales, los municipios, los Ministerios sectoriales y demás organismos públicos, pueden colaborar indirectamente en la prevención de riesgos, frente a catástrofes, al aprobar los instrumentos de planificación territorial.

IV. Normas antisísmicas

Al finalizar este somero estudio debo completarlo, señalando que en nuestro ordenamiento jurídico existen adecuadas normas antisísmicas. Entre ellas se encuentran las Normas Nch. 433 y Nch. 430.

El 25 de febrero del 2011 se dictó el Decreto Supremo Reglamentario N° 117 que establece diseño sísmico de los edificios y el Decreto Supremo N° 118, ambos del Minvu, que fija los requisitos de Diseño y Cálculo para el Hormigón armado, después de haberse aprobado previamente diversas normas técnicas relativas a cálculo estructural. Todo ello naturalmente como un adecuamiento a los requerimientos que representó el sismo y tsunami del 27 de febrero del 2010.

Es así que en el Decreto Supremo N° 117 del Minvu se determina una nueva clasificación de los suelos y se agrega una 5ª clasificación, entre las cuales se encuentran los suelos licuables, colapsables, suelos sensitivos, de turba, etc.

Como puede verse, aparte de las numerosas normas técnicas sobre calidad de los materiales, se encuentran además normas antisísmicas debidamente actualizadas, que constituyen normas urbanísticas, al decir del art. 116 del DFL 458 y que deberán ser tomadas en cuenta por las Direcciones de Obras Municipales, al otorgar los permisos de edificación.

⁸ Arts. 2 letra i bis) 7 bis) 7 ter) y 7 quáter) Leyes 19.300 y 20.417 y Dictamen 78.845 Contraloría General de la República de diciembre del 2010.

V. Conclusiones

1. En nuestro ordenamiento jurídico urbanístico, le corresponde a los instrumentos de planificación territorial, señalar las zonas de riesgo y las no edificables.
2. Al elaborarse, estudiarse y aprobarse los Planes Reguladores, deberá procederse con un criterio eminentemente técnico que considere las zonas de riesgo afectas a catástrofes, sin ceder a presiones que con el afán de extender la superficie edificable, arriesguen a la población ante un evento catastrófico.
3. La actual normativa contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza General y las numerosas Normas Técnicas dictadas a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y las disposiciones de las Leyes 19.300 y 20.417, dotan a las Direcciones de Obras Municipales de todas las facultades para velar por la seguridad de la población, al momento de otorgar los permisos de edificación, siempre y cuando los instrumentos de planificación territorial, a que debe atenerse el Director de Obras Municipales, reflejen la realidad en lo que a zonas de riesgo y no edificables se refiere.
4. En determinados casos deberán evaluarse y modificarse aquellos Planes Reguladores, que al ser enfrentados a Sismos de gran envergadura y tsunamis de igual gravedad, han evidenciado carencias al permitir edificaciones en lugares expuestos a riesgos catastróficos.

Bibliografía

- Amador Brieva y Lionel Bastías. Ley General de Urbanismo y Construcciones. Editorial Jurídica. Stgo. Año 2008.
- Amador Brieva y Lionel Bastías. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Editorial Jurídica. Stgo. Año 2008.

Pedro Cobo García. Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Año 1997.

José Fernández Richard – Felipe Holmes Salvo. Derecho Urbanístico chileno.
Editorial Jurídica. Stgo. Años 2007 y 2009.

Eduardo Cordero Q. Compendio de Normas Urbanísticas. Ediciones Thomson
Reuters año 2012.

Contraloría General de la República. Manual Práctico de Jurisprudencia
Administrativa sobre Planos Reguladores. Año 2012.

