

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A LA LUZ DE LA REFORMAS 2014-2018¹

En el período Presidencial 2014-2018, el Gobierno impulsó una serie de leyes que modificaron profundamente el sistema de planificación territorial en Chile. Las leyes que influyeron determinadamente en ello fueron la Ley N° 20.958, que “Establece un Sistema de Aportes al Espacio Público”, la Ley N° 21.074, de “Fortalecimiento de la Regionalización del País”, y, principalmente, la Ley N° 21.078, “Sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano”.

A través de dichas modificaciones legales se cambió sustancialmente un sistema de planificación territorial que, a nivel legal, no había tenido modificaciones de importancia desde la época (1975) de dictación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante LGUC).

No sólo el tiempo transcurrido hacía necesario una reforma, sino también, por legitimidad y contenido. La antigua LGUC, en el marco de la planificación territorial tenía un sin número de vacíos e imperfecciones que urgían por un cambio. Es por ello, que las reformas resultaban necesarias.

Es más, si se revisan los Mensajes de la Presidenta de la República envió al Congreso Nacional, resulta difícil no compartir sus diagnósticos y objetivos. Sin embargo, el resultado plasmado en los cuerpos legales anteriormente citados dista de haber sido el ideal.

¹ El presente artículo ha sido escrito por el abogado Felipe Holmes Salvo.

En dicho contexto, resulta útil explicar el sistema de planificación territorial post reformas y expresar algunos comentarios sobre sus debilidades, virtudes y desafíos. Sobre todo ello, trata el presente artículo.

1.- CONCEPTOS BÁSICOS.

1.1.- Definición, objetivos y deberes:

La planificación urbana está definida en el artículo 27 de la LGUC como el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional² y comunal de desarrollo socio-económico.

La Ley N° 21.078 agregó -objetivos específicos y deberes- al proceso de planificación urbana. En efecto, el artículo 28 decies de la LGUC³ establece que la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general.

Asimismo, dicha disposición agregó los siguientes deberes al proceso de planificación:

a) La planificación debe ser fundada, señalando expresamente sus motivaciones y los objetivos específicos que persigue en cada caso.

² La referencia a planificación regional quedó descontextualizada al interior de la LGUC, toda vez que la Ley N° 21.074 eliminó las referencias a la planificación regional en dicho cuerpo legal (en particular la derogación de los artículos 30 al 33 de la LGUC). Es más, el artículo 28 de la LGUC, modificado por la Ley N° 21.074 indica que la planificación se efectúa en tres niveles: nacional, intercomunal y comunal.

³ Que entrará en vigencia el 16 de agosto de 2018.

b) La planificación debe considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible.

c) La planificación debe ajustarse 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.

d) La planificación debe evitar la especulación y procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población.

d) Por último, la planificación debe ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros.

1.2.- Transparencia.

La transparencia es un deber fundamental de la función pública. Evidentemente, la planificación territorial no puede estar al margen de ella.

Una de las primeras medidas sobre transparencia en el ámbito urbanístico fue la modificación del año 2003, a través de la Ley N° 19.878, que modificó el artículo 116 de la LGUC, estableciendo la obligación para la Dirección de Obras de exponer una nómina de los permisos aprobados, de informar los permisos otorgados al Concejo Municipal y a las Juntas de vecinos y mantener siempre a disposición de cualquier interesado los antecedentes (carpetas) referidos a los permisos.

Posteriormente, la Ley N° 20.285, “Sobre acceso a la información pública”, estableció a nivel general, para toda la administración pública, estándares y deberes de transparencia⁴.

Ahora bien, el Legislador, a través de la Ley N° 21.078 estableció importantes normas sobre transparencia en el sistema urbanístico:

a) Primero, se introdujo en la LGUC un artículo 28 septies que obliga a publicar en el sitio web del respectivo organismo público el instrumento de planificación correspondiente⁵. En base a ese mismo artículo, se introduce en su inciso final, una regla, que si se aplica correctamente, puede ser de gran utilidad para el sistema. Me refiero a la facultad de establecer textos refundidos de los Planes Reguladores. Conforme al inciso final del artículo en comento, “Con el objeto de facilitar el acceso a los textos y planos vigentes de los instrumentos de planificación territorial que hayan sido modificados, la autoridad facultada para promulgarlos podrá aprobar versiones actualizadas de los planos y fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las ordenanzas, pudiendo introducirles los cambios de forma que sean indispensables, siempre que con ello no se altere, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance. Los actos administrativos que promulguen estas versiones actualizadas estarán sujetos a toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y no se someterán al procedimiento de evaluación ambiental estratégica”.

⁴ Paradójicamente, el procedimiento sobre acceso a la información establecido por la Ley de Transparencia implicó, en la práctica, que pedir los antecedentes referidos a permisos urbanísticos, fuese más engorroso y lento que bajo la regla introducida el año 2003, por la Ley N°19.878.

⁵ Cuesta entender el propósito de dicha medida, toda vez que dicha obligación legal ya existía y se aplicaba en la práctica, gracias a las normas sobre transparencia activa contempladas en la Ley de Transparencia.

La posibilidad de sistematizar, coordinar y refundir, no sólo debiese ser una facultad de la autoridad, sino derechamente una obligación, toda vez que en la práctica, cuando existen diversas modificaciones de un Plan Regulador y/o más de un Plan Regulador aplicable, resulta muy complejo determinar cuál es la regulación aplicable en un caso concreto (incluso para especialistas), lo cual perjudica a todos los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad.

b) Segundo, se establecen nuevas instancias de participación ciudadana, tales como la aprobación de una Imagen Objetivo, un Anteproyecto y luego el Proyecto de Plan Regulador o la posibilidad de particulares de proponer modificaciones a los Planes Reguladores. Sobre el particular, nos referiremos en detalle al tratar el procedimiento de modificación de Plan Regulador.

c) Tercero, se crea un portal único (artículo 28 undecies LGUC), a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para promover la transparencia del mercado del suelo, en donde existirá:

- i) Un observatorio del mercado del suelo urbano que tiene por objeto informar de la evolución de precios por metro cuadrado de los bienes raíces a nivel nacional, regional, comunal y otras zonas geográficas específicas;
- ii) Un sistema de información de los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial, así como de sus modificaciones, el que deberá dar cuenta de manera sistematizada de toda la información disponible en los sitios electrónicos referidos a los instrumentos de planificación;
- iii) Un sistema de información sobre el estado de tramitación de los permisos de urbanización y de edificación en cada municipalidad.

1.3.- Jerarquía.

Desde un punto de vista estructural-jerárquico cabe señalar que las disposiciones de la LGUC priman sobre la OGUC (artículo 7 LGUC) y las disposiciones de estos, priman sobre los instrumentos de planificación territorial. Esta última regla se encuentra establecida en el artículo 2.1.1. de la OGUC, debiendo haber sido establecida por el Legislador, toda vez que constituye un aspecto básico del sistema. Dicho artículo establece, en lo pertinente, lo siguiente: “Las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias”.

Por su parte, los instrumentos de planificación actúan en base a normas de competencia, pudiendo uno regular la competencia del otro, de forma excepcional y transitoria, sólo para el caso de que el instrumento competente no exista. En efecto, conforme al artículo 28 de la LGUC⁶ “Cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

Sin perjuicio de lo anterior, los instrumentos podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea éste superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito

⁶ Esta regla fue introducida por la Ley N° 20.958.

de competencia. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento”.

Por su parte, a partir de la Ley N° 21.078 se introdujo un importante cambio en relación a las zonas urbanas, no reguladas por un Plan Regulador. Concretamente, previo a la reforma, el artículo 2.1.2 de la OGUC, inciso segundo, establecía que en “Las áreas no reguladas por Instrumentos de Planificación Territorial se regirán por las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza”. En cambio, a partir de la modificación de la Ley N° 21.078⁷, se establece la siguiente regla: LGUC artículo 28 quinquies.- “Normas urbanísticas supletorias para territorios sin planificación comunal o seccional. Las construcciones que se levanten en zonas urbanas que no estén normadas por un Plan Regulador Comunal o un Plan Seccional deberán ajustarse, mientras mantengan esta situación, a las siguientes disposiciones:

- a) No podrán superar la altura promedio de los edificios ya construidos en las manzanas edificadas, con un máximo de diez pisos. En caso de no haber edificación no podrán exceder de dos pisos, salvo que se trate de conjuntos habitacionales de viviendas sociales, los que podrán alcanzar cuatro pisos.
- b) No podrán superar la densidad promedio de la manzana en que se emplacen y, de no ser aplicable esta norma, la del promedio de las zonas contiguas que ya estén edificadas, salvo que se trate de conjuntos habitacionales de viviendas sociales.

⁷ Con entrada en vigencia el 16 de agosto de 2018.

- c) No podrán alterar el sistema de agrupamiento de las edificaciones, sus características arquitectónicas y volumétricas ni las líneas oficiales y de edificación del sector, debiendo adaptarse al entorno urbano en que se emplacen.
- d) Deberán dar continuidad a la trama vial existente.
- e) Deberán cumplir las demás normas urbanísticas supletorias que, para estos efectos y reconociendo las condiciones locales y de diversidad territorial, señale la Ordenanza General”.

De esta forma, a partir de la reforma, es la propia LGUC la que se encarga de dar las reglas urbanísticas en las zonas urbanas no planificadas, a diferencia de lo que ocurría antes, en donde en ausencia de planificación, había que remitirse a las disposiciones generales de la OGUC.

2.- INSTRUMENTOS.

2.1.- Clasificación.

Dentro del concepto genérico de instrumento de planificación territorial, entendido como aquel instrumento jurídico que realiza un diagnóstico de la realidad territorial, con el objeto de guiar y/o regular su desarrollo, podemos distinguir los siguientes instrumentos:

Primero: existen algunos instrumentos que son orientadores y otros que son normativos. Los instrumentos orientadores, establecen los diagnósticos, principios, estrategias o directrices que deberán ser aplicadas a través de las

disposiciones de otros instrumentos, específicamente a través de los instrumentos normativos, los cuales son los que, en definitiva, establecen las reglas urbanísticas para una zona del territorio. Ejemplos de instrumentos orientadores encontramos a la “Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural y Urbano” y el “Plan Regional de Ordenamiento Territorial⁸”; ejemplos de instrumento normativo, pueden citarse el “Plan Regulador Intercomunal”, el “Plan Regulador Comunal” y los “Planes Seccionales”.

Segundo, por otro lado, podemos reconocer la existencia de instrumentos que son interpretativos y/o detallan los planes normativos. En dicho contexto encontramos los denominados “Planos de Detalle”, regulados en los artículos 28 bis y 28 ter⁹ de la LGUC. Dichos instrumentos existen tanto a nivel comunal, como intercomunal.

Tercero, también existen otro tipo de instrumentos, de una naturaleza distinta a los anteriores, pero que inciden directamente en el desarrollo de las ciudades, ya que dicen relación con regulación de las obras que deben realizar los proyectos inmobiliarios como medidas de mitigación. En este sentido, encontramos los denominados “Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público”. Dichos Planes existen tanto a nivel comunal, como intercomunal.

2.2.- Definiciones.

a) Conforme al artículo 17 del DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”, la “Política Nacional de

⁸ Podría interpretarse que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial tiene algún aspecto o grado normativo, pero sólo respecto de áreas no sometidas a “planificación urbanística”.

⁹ Los Planos de Detalle están tratados en los artículos 28 bis y 28 ter de la LGUC. En el primer artículo se les da una vocación claramente de instrumento interpretativo, sin embargo, en el artículo 28 ter tienen un ámbito normativo.

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural y Urbano” es elaborada por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, y debe contener los principios, objetivos, estrategias y directrices sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural, como también las reglas aplicables a las redes de infraestructura que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda el territorio de una región.

b) Conforme al artículo 17 del DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”, el “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”, emana del Gobierno Regional y es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También debe establecer, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El Plan reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística¹⁰.

¹⁰ A propósito del Plan Regional de Ordenamiento Territorial se hace mención en dos oportunidades a “zonas o áreas no sometidas a planificación urbanística”: la primera, respecto de que el Plan Regional debe establecer las condiciones para la localización de residuos e infraestructura en “zonas no comprendidas en la planificación urbanística”; y luego, cuando hace mención de que no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni “áreas que estén sometidas a planificación urbanística”. Resulta

c) La planificación urbana intercomunal es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación (artículo 34 LGUC).

Por su parte, el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano, en su caso, son aprobados por el Gobierno Regional (en un procedimiento administrativo complejo donde intervienen diversos órganos) y son instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones que tienen por objeto regular el desarrollo físico del área correspondiente (artículo 34 LGUC).

d) La planificación urbana comunal es aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social (artículo 41 LGUC).

Por su parte, el Plan Regulador Comunal, es aprobado por la Municipalidad (por regla general, ya que por excepción son aprobados por el Gobierno Regional; en cualquier caso, el procedimiento de aprobación es un procedimiento administrativo complejo en donde intervienen diversos órganos de la Administración del Estado) y es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y

llamativa la expresión en comento, ya que es un concepto nuevo que no tiene definición ni legal, ni reglamentaria. En dicho contexto, es posible interpretar que el Legislador quiso referir con “zonas no comprendidas en la planificación urbanística” a las zonas o áreas que no estén reguladas por un Plan Regulador Intercomunal, ni por un Plan Regulador Comunal, ni por un Plan Seccional.

espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento (artículo 41 LGUC).

e) El Plan Seccional es aprobado por el Municipio (posteriormente nos referiremos a su aprobación en detalle) y es aquel instrumento de planificación que puede aprobarse en aquellas comunas en que no exista Plan Regulador Comunal (artículo 46 LGUC).

f) Los Planos de Detalle son aprobados por la Municipalidad o por el Gobierno Regional (dependiendo si son comunales o intercomunales) y tienen por objeto fijar con exactitud los trazados y anchos de los espacios declarados de utilidad pública en los Planes Reguladores Comunales, Seccionales o Intercomunales, siempre que no los modifiquen (artículo 28 bis LGUC).

Asimismo, conforme al artículo 28 ter LGUC, los Planos de Detalle podrán fijar con exactitud el diseño y características de los espacios públicos, los límites de las distintas zonas o áreas del plan y, en el caso de los Planes Reguladores Comunales y Seccionales, el agrupamiento de edificios y las características arquitectónicas de los proyectos a realizarse en sectores vinculados con monumentos nacionales, en inmuebles o zonas de conservación histórica o en sectores en que el Plan Regulador exija la adopción de una determinada morfología o un particular estilo arquitectónico de fachadas.

g) Los “Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público” son aprobados por la Municipalidad o el Gobierno Regional, dependiendo si son comunales o intercomunales. Tanto los comunales, como los intercomunales, tienen por objeto racionalizar las obras de mitigación que deben realizar los proyectos inmobiliarios en los casos que corresponda.

Los Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público a nivel comunal contienen una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a estos, debidamente priorizadas, para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de los espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbana.

Por su parte, los Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público a nivel intercomunal son similares a los comunales, pero contendrá proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación de nivel intercomunal o asociados a estos.

3.- Procedimientos.

La Ley N° 21.078, con el propósito de fortalecer la transparencia, a través de la participación ciudadana, creó una serie de etapas en los procedimientos de aprobación y/o modificación de Planes Reguladores que incrementan las instancias de participación y difusión de los proyectos.

Ahora bien, tal como veremos a continuación, si bien la Ley N° 21.078 partió de una buena idea (fortalecer la participación ciudadana), en la práctica, el resultado no fue el ideal.

3.1.- “Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural y Urbano”.

La “Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural y Urbano” es elaborada por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio y

propuesta al Presidente de la República, quien, en definitiva, la aprueba a través de un Decreto Supremo expedido a través del Ministro del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los Ministros integrantes de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio¹¹ (artículo 17 del DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”).

3.2.- “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”.

Conforme al artículo 17 del DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional” es una función del Gobierno Regional elaborar y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, previo informe favorable de los Ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad Vivienda y Territorio.

La elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial se iniciará con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. El plan será sometido a un procedimiento de consulta pública que comprenderá la Imagen Objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el Gobierno Regional. Dicho procedimiento tendrá una duración de, al menos, sesenta días, debiendo consultarse paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el Gobierno Regional. Los antecedentes anteriores servirán, en su caso, de base en el diseño del Plan Regional ajustándose a lo establecido en el Párrafo 1° bis del Título II de la Ley N° 19.300, “Sobre Bases

¹¹ Vivienda y Urbanismo, Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de la Presidencia, Economía, Fomento y Turismo, Desarrollo Social, Obras Públicas, Agricultura, Minería, Transporte y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Energía y Medio Ambiente.

Generales del Medio Ambiente”. La convocatoria a la consulta pública deberá ser difundida en un medio de comunicación nacional y en otro regional, a lo menos. El plan deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse, en ciclos que no superen períodos de diez años.

Cabe tener presente que es atribución del Gobierno Regional la aprobación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, por lo que se requiere que el Consejo Regional lo apruebe (artículo 36 DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”) y una vez aprobado es promulgado por el Gobernador Regional (artículo 24 DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”).

3.3.- Procedimiento común para iniciar la modificación y/o aprobación de Planes a nivel intercomunal y comunal. “Imagen Objetivo”.

Conforme al artículo 28 octies de la LGUC, el proceso de elaboración de los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, de los Planes Reguladores Comunales y de los Planes Seccionales, así como el relativo a sus modificaciones, debe contemplar, como paso previo a la elaboración del Anteproyecto del Plan, la formulación de una Imagen Objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, conforme al siguiente procedimiento:

- i) El Alcalde o el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, formulará una propuesta de Imagen Objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, la que se plasmará en un

resumen ejecutivo que sintetizará, en un lenguaje claro y simple¹², el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; los objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, apoyándose en uno o más planos que expresen gráficamente estos conceptos. En los casos en que se considere modificar el límite urbano, el resumen ejecutivo deberá señalarlo expresamente.

- ii) El resumen ejecutivo y sus planos deberán ser aprobados por acuerdo del Concejo Municipal o Consejo Regional, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, dentro de los quince días siguientes a su recepción. Transcurrido este plazo sin un pronunciamiento expreso se entenderá que tanto el resumen ejecutivo como sus planos fueron aprobados¹³. Una vez aprobados serán publicados en el sitio web de la Municipalidad o de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, y simultáneamente se expondrán a la comunidad en lugares visibles y de libre acceso al público pudiendo los interesados formular observaciones fundadas, por medios electrónicos o en soporte papel, hasta treinta días, prorrogables hasta cuarenta y cinco días después de publicado el resumen ejecutivo y sus respectivos planos. El órgano encargado deberá informar de todo lo anterior y de la fecha de realización de las audiencias públicas al Consejo Comunal de

¹² El deber de simpleza y la claridad que debe existir en la Imagen Objetivo constituye una de las innovaciones más destacables de las reformas. Dicho deber, a mi juicio, debiese ser imperativo para todos los instrumentos de planificación, en todas sus etapas, ya que es la mejor forma para acercar la planificación territorial a la ciudadanía y generar seguridad jurídica en las inversiones.

¹³ Opera el silencio positivo.

Organizaciones de la Sociedad Civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza mediante carta certificada despachada al domicilio actualizado que se tenga de dichas organizaciones, a más tardar, el mismo día en que se publiquen el resumen ejecutivo y sus planos.

- iii) Durante los primeros quince días del periodo de exposición deberán realizarse, además, dos o más audiencias públicas para presentar la Imagen Objetivo a la comunidad, debiendo invitarse al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza. Tratándose de instrumentos del ámbito comunal deberá presentarse, además, ante el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- iv) El lugar y plazo de exposición y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas, así como la disponibilidad de los antecedentes en internet, deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o las comunas involucradas, mediante su exposición en lugares de afluencia de público como consultorios y colegios, a través de avisos radiales y en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna o comunas objeto del Plan.
- v) Terminado el periodo para realizar observaciones, la autoridad encargada de elaborar el Plan deberá emitir un informe que sintetice todas las observaciones presentadas al Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, el que dentro de treinta días contados

desde la recepción de dicho informe por la Secretaría del órgano respectivo deberá acordar los términos en que se procederá a elaborar el Anteproyecto de Plan. El organismo competente deberá dar respuesta fundada a cada una de las observaciones realizadas, indicando si las acepta o las rechaza. Tanto el informe elaborado como el acuerdo adoptado deberán estar disponibles en el sitio electrónico de la autoridad encargada. En caso que este acuerdo considere una modificación del límite urbano, la misma autoridad deberá informar de este hecho al Servicio de Impuestos Internos, dentro de quinto día, señalando la zona considerada para estos efectos.

- vi) Si el organismo competente para aprobar en definitiva el instrumento de planificación territorial rechaza o altera una propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral precedente, conforme lo disponen la letra c) del artículo 36 de la Ley N° 19.175, “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”, y el inciso octavo del artículo 43 de la LGUC, la autoridad encargada de su elaboración deberá informar de este hecho a los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza que hayan formulado observaciones fundadas, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para lo dispuesto en la letra b) del artículo 28 undecies de la LGUC y al Servicio de Impuestos Internos identificando las zonas. Todas las publicaciones que señala el artículo 28 octies de la LGUC deberán estar disponibles dentro de los mecanismos de participación ciudadana que exige el artículo 7 del artículo primero de la Ley N° 20.285, “Sobre Acceso a la Información Pública”.

Terminados los trámites anteriores, el instrumento de planificación, ya sea de nivel intercomunal o comunal, habrá aprobado su Imagen Objetivo, lo cual permitirá pasar a la siguiente etapa: aprobación del Anteproyecto.

3.4.- “Planes Reguladores Intercomunales”.

3.4.1.- Anteproyecto.

Conforme al artículo 36 de la LGUC¹⁴, previo a la aprobación del Proyecto del Plan Regulador Intercomunal, debe aprobarse un Anteproyecto.

El Anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo¹⁵, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado. Este proceso se iniciará con la formulación y consulta de la Imagen Objetivo del instrumento, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 octies de la LGUC, y se ajustará a lo señalado en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la Ley N° 19.300, “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”.

De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la Ley N° 19.300, “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, el Anteproyecto de Plan Regulador que se elabore contendrá un Informe Ambiental, que será remitido al Ministerio del

¹⁴ Introducido por la Ley N° 21.078.

¹⁵ Conforme al nuevo artículo 37 de la LGUC, introducido por la Ley N° 21.078, un grupo Municipalidades también pueden elaborar un Anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal.

Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos, junto con un resumen ejecutivo que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple, serán sometidos a un proceso de consulta pública conforme a lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 28 octies de la LGUC.

En paralelo a la consulta pública se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que deberán pronunciarse sobre el Anteproyecto dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación¹⁶.

Terminadas las consultas anteriores, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo elaborará un Proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y lo remitirá, junto al expediente completo, al Gobierno Regional para continuar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su Ley Orgánica Constitucional. En caso que el Proyecto altere la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 octies de la LGUC, la misma autoridad informará de este hecho, dentro de quinto día, al Servicio de Impuestos Internos, señalando la zona afectada.

3.4.2.- Proyecto.

Pese a que la Ley no lo señala expresamente, debe interpretarse que el Proyecto que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo remite al

¹⁶ Silencio positivo.

Gobierno Regional, debe ser el resultado estricto del Anteproyecto, previamente aprobado.

Ahora bien, una vez ingresado en el Gobierno Regional es atribución de dicho órgano colegiado la aprobación del Plan Regulador Intercomunal, por lo que se requiere que el Consejo Regional lo apruebe (artículo 36 DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”) y una vez aprobado es promulgado por el Gobernador Regional (artículo 24 DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”).

3.4.3.- Enmiendas.

Conforme al artículo 37 bis de la LGUC¹⁷ cuando las modificaciones de los Planes Reguladores Intercomunales recaigan sobre materias no sustantivas, pueden aprobarse mediante un procedimiento simplificado denominado Enmienda.

En efecto, conforme a dicha disposición, podrán aprobarse enmiendas a los Planes Reguladores Intercomunales cuando se trate de modificaciones que no sean sustantivas y recaigan en disposiciones relativas al ámbito de competencia propio de estos instrumentos, dentro de los márgenes y de acuerdo al procedimiento simplificado que establezca la Ordenanza General, el que en todo caso deberá contemplar una consulta a las municipalidades correspondientes y un proceso de consulta pública. Tratándose de modificaciones en los trazados de las vías intercomunales, será necesario un informe favorable de la autoridad regional o metropolitana competente en materia urbanística¹⁸.

¹⁷ Introducido por la Ley N° 21.078.

¹⁸ La referencia a la autoridad competente en materia urbanística pareciese ser un error del Legislador. Primero, ¿Quién es la autoridad competente en materia urbanística?; segundo, la hipótesis de modificaciones en los trazados de las vías intercomunales, requiere, conforme al

Como se logra apreciar, el Legislador entrega a la OGUC la posibilidad de regular el procedimiento simplificado de la Enmiendas de Planes Reguladores Intercomunales, fijando algunos estándares mínimos que debe contemplar dicho procedimiento.

3.5.- Planes Reguladores Comunes.

3.5.1.- Anteproyecto.

Conforme al artículo 43 de la LGUC¹⁹, el Anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones será diseñado por la municipalidad correspondiente, iniciándose este proceso con la formulación y consulta de su Imagen Objetivo, conforme lo dispone el artículo 28 octies de la LGUC, y ajustándose a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la Ley N° 19.300, “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”. De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la Ley N° 19.300, “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, el Anteproyecto de Plan Regulador que se elabore contendrá un Informe Ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos serán sometidos al siguiente proceso de participación ciudadana:

- i) Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y

sentido común, de un informe de la autoridad competente de Transporte o, por último, del Gobierno Regional.

¹⁹ Introducido por la Ley N° 21.078.

HOLMES & CIA.

ABOGADOS

de sus efectos, lo que se hará de acuerdo con lo que señale la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

- ii) Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el Anteproyecto a la comunidad, en la forma indicada en la Ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades”.
- iii) Consultar la opinión del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en sesión citada expresamente para este efecto.
- iv) Exponer el Anteproyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días.
- v) Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas²⁰. Tal consulta no será necesaria cuando el Informe Ambiental declare que el Anteproyecto se ajusta al acuerdo del Concejo Municipal a que se refiere el número 5 del artículo 28 octies de la LGUC²¹.
- vi) Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del Anteproyecto hasta

²⁰ En esta etapa del procedimiento podrían no haber observaciones, lo cual hace posible presumir que dicha frase quedó descontextualizada y/o que constituye un error.

²¹ La frase final del numeral v) del inciso segundo del artículo 43 de la LGUC considera que no es necesaria la mencionada audiencia pública cuando el Informe Ambiental indica que el Anteproyecto se ajusta a la Imagen Objetivo. A mi juicio, el Anteproyecto debe ajustarse a la Imagen Objetivo. No puede ser sólo una opción, ya que de lo contrario se habría mal informado a la ciudadanía en el procedimiento de participación y aprobación de la Imagen Objetivo.

treinta días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior o del vencimiento del plazo de exposición del Proyecto²² a la comunidad, en su caso.

El lugar y plazo de exposición del Anteproyecto y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o mediante avisos radiales o en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna. Sin perjuicio de lo anterior, los documentos que integren el Anteproyecto del instrumento de planificación territorial deberán estar disponibles en el sitio web municipal desde el inicio del proceso de participación ciudadana, junto con un resumen ejecutivo que incluya, en un lenguaje claro y simple, la descripción del instrumento de planificación y sus principales consecuencias.

Cumplidos los trámites anteriores, el Alcalde deberá presentar el Anteproyecto para la aprobación del Concejo Comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contado desde que venza el plazo para formular tales observaciones.

El Concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el Anteproyecto de Plan Regulador, dentro de un plazo máximo de sesenta días, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas; transcurrido el plazo anterior sin un pronunciamiento expreso, se entenderá que el Proyecto fue aprobado²³. En caso

²² La mención al Proyecto es errónea, toda vez que en dicha etapa, el Proyecto aún se denomina Anteproyecto.

²³ Silencio positivo.

de que aprobare modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No podrá, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido Anteproyecto, salvo que el Anteproyecto modificado se exponga nuevamente conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43 de la LGUC.

3.5.2.- Proyecto.

Aunque la Ley no lo dice expresamente, debería entenderse que una vez que el Concejo Comunal aprueba el Anteproyecto, pasa a denominarse Proyecto. En dicho orden de cosas, el procedimiento sigue, tal como se indica a continuación:

El Proyecto aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva. Dicha Secretaría Ministerial dentro del plazo de sesenta días, contado desde su recepción, revisará el Proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos. Si el Proyecto altera la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 octies de la LGUC, el Alcalde, junto con enviarlo a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, informará de este hecho al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dentro de quinto día, para lo dispuesto en la letra b) del artículo 28 undecies de la LGUC, y al Servicio de Impuestos Internos, identificando la zona afectada, con copia al Concejo Municipal.

Si la comuna está normada por un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, el informe de la Secretaría Regional Ministerial será remitido directamente al municipio, junto con el Proyecto y sus antecedentes, con copia al Gobierno

Regional. Si el informe es favorable, el Proyecto de Plan Regulador o de Plan Seccional será promulgado por Decreto Alcaldicio.

Si el Proyecto no se ajustare al Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitir un informe negativo y lo remitirá, conjuntamente con el Proyecto y sus antecedentes, al municipio, el cual podrá modificar el Proyecto para concordarlo con el Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal o insistir en su Proyecto. En este último caso remitirá el Proyecto, con todos los antecedentes, incluido el informe negativo de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al Gobierno Regional para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados.

Si no existiera un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal que incluya el territorio comunal, el informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo será remitido, junto con el Proyecto y sus antecedentes, al Gobierno Regional para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al Municipio.

El pronunciamiento del Consejo Regional se hará sobre la base del informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial. Si el informe fuere desfavorable, el Consejo Regional sólo podrá aprobar el Proyecto mediante acuerdo fundado.

Aprobado el Proyecto de Plan Regulador en la forma establecida anteriormente, será promulgado por resolución del Gobernador Regional.

3.5.3.- Explicaciones:

El procedimiento de aprobación de Anteproyecto y/o Proyecto de Plan Regulador Comunal quedó defectuoso, lo que amerita de explicaciones, sin perjuicio de los comentarios que se harán del mismo en este mismo documento, más adelante.

Concretamente, la participación ciudadana, desde un punto de vista cronológico, es clara hasta la exposición al público del Anteproyecto. Luego comienzan los desajustes. En síntesis, la participación ciudadana se inicia *informando a los vecinos, *luego se realiza una o más audiencias públicas, *luego se expone al público. *A partir de dicha exposición, comienza a correr un plazo de 30 días para realizar una nueva audiencia pública. *Una vez realizada dicha audiencia pública, comienza a correr un plazo de 30 días para *formular observaciones. El problema se presenta en que la última audiencia pública –señala el numeral v) del inciso segundo del artículo 43 de la LGUC- no será necesaria si el Informe Ambiental (de la evaluación ambiental estratégica) indica que el Anteproyecto se ajustó a la Imagen Objetivo previamente aprobada. Si se suprime la última audiencia pública, el plazo (30 días) para formular observaciones comenzaría a correr desde la exposición al público indicada en el numeral 4 del inciso segundo del artículo 43 de la LGUC. En consecuencia, la ciudadanía no tendrá certeza desde cuándo puede ejercer su derecho a formular observaciones, ya que todo dependerá de si el Informe Ambiental considera que el Anteproyecto se ajusta o no a la Imagen Objetivo.

3.5.4.- Enmiendas.

Conforme al inciso segundo del artículo 45 de la LGUC²⁴ los Planes Reguladores Comunales pueden modificarse a través de un procedimiento simplificado

²⁴ Introducido por la Ley N° 21.078.

denominado Enmienda, cuando las modificaciones recaigan en alguna de las materias que indica dicha disposición.

Concretamente, dicha disposición señala que: “respecto de las enmiendas que incidan en las materias que se indican a continuación, las municipalidades aplicarán lo dispuesto en los numerales 1 al 6 del inciso segundo del artículo 43 y en los incisos tercero a quinto del mismo artículo y, una vez aprobadas tales enmiendas por el concejo, serán promulgadas por decreto alcaldicio”.

3.6.- “Planes Seccionales”.

Conforme al artículo 46 de la LGUC, los Planes Seccionales se aprueban conforme a lo prescrito en los artículos 28 octies y 43 de la LGUC, en consecuencia, deben cumplir con todo el procedimiento de aprobación de un Plan Regulador Comunal.

3.7.- “Planos de Detalle”.

Conforme a los artículos 28 bis y 28 ter los Planos de Detalle se modifican de forma distinta dependiendo si es un Plano de Detalle del artículo 28 bis (instrumento interpretativo) o un Plano de Detalle del artículo 28 ter (instrumento normativo).

3.7.1.- Plano de Detalle del artículo 28 bis de la LGUC.

Los Planos de Detalle serán elaborados por el Municipio o por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según especifiquen planes de nivel comunal o intercomunal. Cuando los confeccione el Municipio deberá solicitar un

informe a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva sobre el proyecto de plano, y cuando los elabore esta última, deberá requerir informe de los Municipios afectados. Si el informe no se emite dentro de quince días hábiles contados desde su recepción se entenderá que no hay observaciones, salvo que la autoridad correspondiente solicite, dentro de dicho plazo, una prórroga por igual período.

Con el mérito de todos estos antecedentes, y un informe que justifique la propuesta y su consistencia con el instrumento especificado, el Proyecto será sometido a la aprobación del Concejo Municipal, si se trata de Planes Comunales o Seccionales, o a la del Consejo Regional, en el caso de los Planes Intercomunales. Los planos serán promulgados por Decreto Alcaldicio o resolución del Gobernador Regional, según sea el caso.

3.7.2.- Plano de Detalle del artículo 28 ter de la LGUC.

Estos Planos de Detalle serán elaborados y aprobados conforme señala el artículo 28 bis de la LGUC, con los siguientes cambios:

- a) Deberán contener una breve memoria y disposiciones reglamentarias.
- b) Se deberá realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores afectados para exponer la propuesta de plan de detalle a la comunidad, en la forma establecida en la ordenanza de participación ciudadana de la respectiva municipalidad.
- c) Antes de su aprobación, se expondrán a la comunidad por un plazo de treinta días, vencido el cual los interesados podrán formular observaciones escritas y

fundadas hasta por otros treinta días, aplicándoseles lo previsto en el artículo 43 de la LGUC.

3.8.- “Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público”.

3.8.1.- Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, a nivel comunal.

Conforme al artículo 176 de la LGUC, cada municipio elaborará un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público. Para estos efectos, el municipio contará con la asistencia técnica de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, y del Programa de Vialidad y Transporte Urbano del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. El plan deberá someterse a la aprobación del Concejo Municipal respectivo. Una vez aprobado, será promulgado por el Alcalde, quien remitirá copia al Gobierno Regional.

3.8.2.- Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, a nivel intercomunal.

Conforme al artículo 177 de la LGUC las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, con consulta a las municipalidades respectivas, elaborarán un Proyecto de Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, análogo al previsto en el artículo 176 de la LGUC. El Gobernador Regional someterá este Proyecto a la aprobación de los alcaldes de las comunas incluidas en el área correspondiente. Obtenida la conformidad de la mayoría absoluta de aquellos, el plan será presentado al Consejo Regional y promulgado por el Gobernador

Regional luego de su aprobación, remitiendo copia a las municipalidades respectivas y publicándolo en el sitio electrónico del Gobierno Regional.

4.- Planificación por Condiciones y el artículo 5 Ley N° 21.078.

La planificación por condiciones ha sido un tema discutido en diversas oportunidades en el Parlamento. Un ejemplo de ello es el Proyecto de Ley que Modifica la LGUC en Materia de Planificación Urbana, contenido en el Mensaje N° 866-355, de fecha 9 de diciembre de 2007, que establecía un sistema de planificación por condiciones, el cual nunca llegó a aprobarse.

En síntesis, en el sistema urbanístico chileno no operaba la figura de la planificación por condiciones. En Chile, los planes reguladores debían establecer normas urbanísticas que tenían que ser cumplidas, no pudiendo establecer condiciones y/o premios a los proyectos.

Las únicas figuras reconocidas a nivel legal que operaban legítimamente en nuestro país y que podrían asimilarse a una suerte de condición y premio, eran los incentivos contemplados en los artículos 63, 107, 108 y 109 de la LGUC, es decir, las fusiones y los conjuntos armónicos.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, algunos planes reguladores no respetaban dicho marco legal y establecían determinadas figuras de condiciones y premios, lo cual fue uniforme y reiteradamente rechazado por la Contraloría General de la República.

Ahora bien, con la modificación introducida por la Ley de Aportes al Espacio Público (Ley 20.958) se creó, por primera vez, la posibilidad de que los planes reguladores fijaran condiciones y/o premios.

En efecto, a partir de la Ley N° 20.958 (artículos 183 y 184 de la LGUC) los Planes Reguladores Intercomunales y Comunales pueden establecer condiciones a los proyectos de edificación. El artículo 183 de la LGUC establece “Cuando los planes reguladores intercomunales establezcan nuevas áreas urbanas o de extensión urbana podrán determinar condiciones adicionales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de los proyectos que se emplacen en ellas, incluyendo la ejecución de obras de urbanización fuera del terreno en que se ubica el proyecto, la ejecución de obras o medidas en el sistema de movilidad urbana o que mejoren los espacios públicos, la inclusión de tipos de vivienda o usos de suelo en sus proyectos, la materialización o mejoramiento de equipamientos públicos u otras medidas que promuevan la integración social y la sustentabilidad urbana, todo lo cual se determinará de acuerdo con un estudio de impacto urbano y las reglas que establezca la Ordenanza General”. Por su parte, el artículo 184 de la LGUC establece “Los planes reguladores comunales podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte del su territorio condicionados al desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzca o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana”.

Como se puede apreciar, dichos artículos crearon la atribución –para los Planes Reguladores Intercomunales y Comunales- de crear condiciones. Sin perjuicio

de ello, el Legislador creó dicha atribución reglamentando sus contornos. En otras palabras, a partir de la modificación de la Ley de Aportes, no es que los instrumentos de planificación hayan podido establecer cualquier tipo de condición y para cualquier propósito; por el contrario, la Ley estableció sus objetivos y limitaciones.

En el caso de los Planes Reguladores Intercomunales pueden crear condiciones bajo el siguiente marco: i) Cuando establezcan nuevas áreas urbanas o de extensión urbana; ii) Pueden establecer condiciones adicionales de urbanización y equipamiento (a las ya establecidas por la LGUC y la OGUC) para el desarrollo de los proyectos que se emplacen en ellas; iii) La Ley y la OGUC son las encargadas de establecer qué condiciones pueden establecer; iv) En cualquier caso, las condiciones tienen que tener por objeto promover la integración social y la sustentabilidad urbana.

Por su parte, los Planes Reguladores Comunales pueden crear condiciones bajo el siguiente marco: i) Pueden establecer incentivos en las normas urbanísticas, en todo o parte del territorio comunal, estableciendo condiciones; ii) Dichas condiciones tienen que tener por finalidad el desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzca o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana; iii) Cuando un proyecto cumpla una determinada condición y, en consecuencia, obtenga un incentivo de norma urbanística, no puede sumar a dicho incentivo los beneficios de fusiones y/o conjuntos armónicos.

En este contexto, en términos simples, las condiciones que pueden establecer los Planes Reguladores Intercomunales constituyen una carga adicional a los proyectos que se ejecuten en las nuevas áreas urbanas o de extensión urbana a causa de que dichos territorios han sido incorporados a la ciudad, lo cual genera una importante ventaja en las plusvalías de los terrenos, pero al mismo tiempo, un importante desafío en infraestructura vial y equipamiento. En cambio, las condiciones que pueden establecer los Planes Comunales tienen por objeto premiar –con el mejoramiento de normas urbanísticas- a los proyectos que decidan cumplir con determinadas condiciones, las cuales induzca o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana.

La reforma de la Ley de Aportes se ha visto recientemente empañada con la aprobación del artículo 5 de la Ley 21.078, el cual –sin haber tenido conexión alguna con el proyecto de Ley aprobado- fue introducido por el Ejecutivo estableciéndose lo siguiente: “Declárese, interpretando los artículos 183 y 184 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que son válidos los incentivos o condiciones que hubieran contemplado los Planes Reguladores Intercomunales o Comunales con anterioridad a la vigencia de la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público. Con todo, no se aplicará en estos casos la limitación contenida en el inciso tercero del artículo 184 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Dicho artículo, a mi juicio, resulta gravemente defectuoso y, además, desfigura el sistema que el propio Legislador había establecido poco tiempo atrás con la Ley de Aportes.

Primero, el Legislador validó condiciones que desconoce. Dicho artículo 5 en comento (que no forma parte de ningún cuerpo legal) viene a validar un infinito de condiciones sin fijar ningún tipo de parámetro, estándar y/o marco para ellas. En otras palabras, el Legislador –a través del mencionado artículo 5 de la Ley 21.078- valida las todas condiciones que puedan existir en los planes reguladores, desconociendo si están aportan -o no aportan- al bien común.

Desde un punto de vista práctico, si se revisan las condiciones existentes en los Planes Reguladores es posible encontrar todo tipo de extrañas figuras, muchas de las cuales no aportan en nada a las ciudades²⁵. Es más, muchas de ellas sólo configuran facultades discrecionales para que los Directores de Obras puedan conceder beneficios a favor de quienes lo estimen pertinente²⁶. Además, muchas de dichas condiciones crean figuras que no tienen contrapartida ni en la LGUC, ni en la OGUC²⁷. Incluso, hay Planes Reguladores que fijan normas condicionadas al pago que puedan hacer los proyectos²⁸.

En segundo término, no puede dejar de llamar la atención que el Legislador a través del artículo 5 en comento, que no formó parte del proyecto original del Ejecutivo, ni de sus ideas matrices, y que no quedó incorporado en ninguna Ley, haya decidido desfigurar el sistema que poco tiempo antes había establecido a través de la Ley de Aportes al Espacio Público, con la creación de los artículos 183 y 184 de la LGUC.

²⁵ Véase, por ejemplo el artículo 15 del Plan Regulador Comunal de Santiago que permite al DOM sobrepasar la altura máxima en un 10% cuando dicho funcionario estime que deban solucionarse problemas técnicos del proyecto.

²⁶ Véase por ejemplo los artículos 3 y 4 del Plan Regulador Comunal de Papudo que permiten al DOM hacer alteraciones a las normas del Plan Regulador o establecer las exigencias reglamentarias que deban cumplir los proyectos.

²⁷ Véase por ejemplo el artículo 7 del Plan Regulador Comunal de Concepción que establece una larga lista de definiciones sin contrapartida alguna en la LGUC o la OGUC.

²⁸ Véase por ejemplo los artículos 38 y 39 del Plan Regulador de Las Condes, los cuales otorgan distintas normas urbanísticas a los proyectos, dependiendo del pago que realicen.

El sistema de condiciones establecido en los artículos 183 y 184 de la LGUC establecen parámetros y un marco normativo para que los Planes Reguladores puedan establecer condiciones; en cambio, el artículo 5 de la Ley N° 21.078 genera una autorización –retroactiva- en blanco, validando algo que los Planes Reguladores tenían prohibido hacer, al momento en que lo hicieron²⁹.

Por último, el mencionado artículo 5 de la Ley N° 21.078 también desfigura el sistema establecido por la Ley de Aportes, ya que el artículo 184 de la LGUC, establecía una limitación para los beneficios que establecieran los Planes Reguladores Comunes, específicamente, establecía la limitación de que si un proyecto obtenía algún tipo de beneficio por el cumplimiento de una condición, posteriormente no podía sumar otro tipo de beneficios, tales como los beneficios de fusiones y/o conjunto armónico. A partir del artículo 5 de la Ley N° 21.078 los proyectos carecen de dicha limitación.

5.- Artículos transitorios y vigencias.

Respecto de los cuerpos legales tratados en el presente artículo, cabe tener presente, para los efectos de las respectivas fechas en que entran en vigencia sus disposiciones, los siguientes artículos transitorios³⁰:

5.1.- Ley N° 20.958:

²⁹ Las condiciones establecidas en los Planes Reguladores eran contrarias a derecho, ya que, tal como se explicó precedentemente, el sistema urbanístico chileno no admitía dicha posibilidad con anterioridad a la reforma de la Ley de Aportes. En dicho sentido, se pronunció la Contraloría General de la República reiterada y uniformemente.

³⁰ Artículos transitorios directamente relacionados.

Artículo primero.- Las mitigaciones viales y los aportes al espacio público que establecen los Capítulos I, II y III del Título V, que esta ley introduce en la LGUC, sólo serán exigibles transcurridos dieciocho meses desde que se publique en el Diario Oficial el reglamento a que se refiere el artículo 171 del mismo cuerpo legal. Mientras no se cumpla dicho plazo, las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones evaluarán los estudios de impacto sobre el transporte urbano conforme a la resolución exenta N° 2.379, de 2003, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y a lo establecido en los artículos 2.4.3., 4.5.4., 4.8.3. y 4.13.4. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y los informes viales básicos, de acuerdo al Decreto Supremo N° 83, de 1985, y a la resolución exenta N° 511, de 2012, ambos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Artículo segundo.- Si cumplido el plazo que establece el artículo precedente no se hubiere aprobado en una comuna el Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, la municipalidad respectiva estará obligada a cobrar los aportes en dinero, pero no podrá destinarlos a ejecutar estudios, proyectos, obras y/o medidas, y únicamente estará facultada para emplear hasta un tercio de los aportes recaudados en la elaboración de dichos planes. Si transcurridos otros dos años aún no se hubieren aprobado tales planes, las municipalidades también podrán utilizar los aportes recaudados para las siguientes finalidades: a) El pago de las expropiaciones derivadas de las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. b) Tratándose de comunas que formen parte de áreas metropolitanas o que estén normadas por un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, en los proyectos, obras, medidas y estudios incluidos en el Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público.

Artículo tercero.- Las municipalidades que carezcan de Plan Regulador podrán incluir en sus Planes Comunales de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, proyectos, obras y medidas que sean coherentes con el Plan Comunal de Desarrollo. En tanto dichas municipalidades no aprueben su Plan Comunal de Inversiones, sólo podrán destinar los aportes que recauden conforme a esta Ley a la elaboración de dicho Plan, según lo previsto en el inciso primero del artículo precedente, y a la ejecución de estudios, proyectos, obras y/o medidas que sean coherentes con el Plan Comunal de Desarrollo, propuestas por el alcalde y aprobadas y ejecutadas de acuerdo al procedimiento establecido en los incisos segundo y siguientes del artículo 179 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Artículo cuarto.- Los primeros Planes Comunales e Intercomunales de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público que se elaboren en cada comuna o territorio Intercomunal o Metropolitano deberán, antes de iniciarse su proceso de aprobación, ser sometidos por la autoridad que los elabore a una consulta pública durante treinta días.

Artículo quinto.- Los ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Vivienda y Urbanismo deberán publicar y someter a consulta pública, durante treinta días, el Proyecto del Reglamento a que se refiere el artículo 171 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El reglamento deberá dictarse dentro del plazo de seis meses, contado desde la publicación de esta ley."

5.2.- Ley N° 21.074:

Artículo segundo.- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial mantendrán su vigencia mientras no se

aprueben los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial a que se refiere la presente Ley. Estos últimos sólo podrán aprobarse cuando entren en vigencia la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el reglamento establecidos en el párrafo quinto del literal a) que introduce esta ley en el artículo 17 de la ley N°19.175, “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”.

Artículo séptimo.- Mientras no asuman los Gobernadores Regionales electos, las normas legales de la presente ley que hagan referencia a dichas autoridades se entenderán referidas al Intendente, en su calidad de órgano ejecutivo de los gobiernos regionales; y las que hacen referencia al Delegado Presidencial Regional, al Intendente como representante del Presidente de la República.

5.3.- Ley N° 21.078:

Artículo transitorio. - Las normas contenidas en la presente Ley entrarán en vigencia seis meses después de su publicación en el Diario Oficial.”.

6.- Comentarios.

Las Leyes N° 20.958, N° 21.074 y N° 21.078, sin lugar a dudas, reformaron el sistema de Planificación Territorial en Chile. Asimismo, como se ha podido apreciar a lo largo de este artículo, alguno de los cambios han implicado avances y/o aportes al sistema, otros no tendrán mayores implicancias y otros deben ser corregidos.

Partiendo con las modificaciones que implicaron un aporte para el sistema, cabe destacar el artículo 28 decies sobre los Deberes de la Planificación³¹, el artículo 28 undecies sobre el Portal Único de Información³² y el artículo 28 quinquies respecto de zonas no reguladas por un Plan Regulador Comunal³³.

Por otro lado, la posibilidad de actualizar planos y fijar un texto refundido, coordinado y sistematizado de las ordenanzas constituye, más que una buena idea, una necesidad. Existen comunas donde se han aprobado múltiples modificaciones³⁴, sin que exista un texto único, lo cual impide una adecuada comprensión y disminuye considerablemente la seguridad jurídica respecto de la aplicación de la normativa. Es por ello, que la posibilidad de sistematizar debiese perfeccionarse, en el sentido de implicar una obligación para la autoridad a cargo de instrumento de Planificación Territorial.

En relación a la transparencia y las obligaciones de publicar los Instrumentos de Planificación en las páginas Web de las Municipalidades, conforme lo dispone el artículo 28 septies, no aportan nada a la transparencia, ya que dicha obligación ya existe, conforme a la Ley sobre Acceso a la Información Pública. Lo único que

³¹ Los Deberes de la Planificación constituyen un aporte ya que obliga que los Instrumentos de Planificación sean Planes debidamente fundados, lo cual disminuye el margen de arbitrariedad. Si bien esto ya estaba arraigado en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, es bueno que el Legislador lo haya incorporado expresamente a la Ley.

³² El Portal de Información aumenta y unifica la información referida al mercado del suelo, lo cual constituye un aporte a la transparencia del mercado inmobiliario.

³³ La regulación de zonas no reguladas por un Plan Regulador Comunal viene a llenar el vacío que se producía en aquellas zonas no reguladas, disponiendo normas restrictivas, lo cual tiene un doble efecto, por un lado protege los barrios de proyectos “desregulados” y, por otro, constituye un incentivo para aquellas Municipalidades que no tienen Plan Regulador para aprobar uno, ya que de lo contrario tendrán una regulación restrictiva que podría ser una restricción a las posibilidades del desarrollo comunal.

³⁴ Véase el caso de la comuna de Las Condes, en donde en los últimos años se han aprobado múltiples modificaciones, sin que exista un texto refundido, haciendo muy difícil la tarea interpretativa.

agrega es la obligación de publicar en el sitio electrónico un Resumen Ejecutivo del Plan.

Ahora bien, las mayores dudas y/o problemas se presentan en los procedimientos de modificación o aprobación de los Instrumentos de Planificación, según paso a explicar.

Conforme al artículo 17 del DFL 1-1975, “Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional”, el procedimiento de aprobación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial contempla una consulta pública; sin embargo, no queda claro cómo se llevará a cabo, si es posible formular observaciones por parte de la ciudadanía. Para el caso de que fuese posible formular observaciones ¿quién y cuándo debiesen resolverse las observaciones?

En el caso de la Imagen Objetivo –etapa previa para los Planes Reguladores Intercomunales y Comunales- conforme al artículo 28 octies de la LGUC, el órgano a cargo de la aprobación del Instrumento, con posterioridad a recibir las observaciones de la ciudadanía “deberá acordar los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto de plan”. A partir de dicha frase surge la duda de si debe existir congruencia entre la Imagen Objetivo y el Anteproyecto. La Ley nada dice al respecto. A mi juicio, el deber de congruencia resulta imperativo. Al respecto debiese primar el criterio de que si del proceso de participación ciudadana resultase necesario modificar sustancialmente la Imagen Objetivo, dicho procedimiento debiese iniciarse nuevamente, sin poder avanzar a la siguiente etapa (Anteproyecto).

Conforme al artículo 36 de la LGUC, el Anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal debe ser sometido a consulta pública, en los términos de los

numerales, 2, 3 y 4 del artículo 28 octies del mismo cuerpo legal. Lo anterior deja en incógnita de si el proceso de participación ciudadana del Plan Regulador Intercomunal se cumple con la aprobación de la Imagen Objetivo del artículo 28 octies o si a nivel de Anteproyecto se requiere generar una nueva consulta.

En relación a la aprobación del Plan Regulador Comunal surgen varias dudas: i) primero, tal como se indicó precedentemente, no se encuentra debidamente regulado cuándo la ciudadanía puede formular observaciones; ii) segundo, el artículo 43 de la LGUC dispone que la segunda audiencia pública no será necesaria cuando el informe ambiental declare que el Anteproyecto se ajusta al acuerdo del Concejo Municipal sobre la Imagen Objetivo. Sobre el particular, cabe reiterar, que debe existir congruencia entre la Imagen Objetivo y el Anteproyecto. No parece adecuado que la única consecuencia de que no exista congruencia sea que se tenga que realizar una audiencia pública adicional. De no existir el deber de congruencia, la etapa de aprobación de la Imagen Objetivo no tiene sentido, constituyendo una mera pérdida de tiempo y recursos públicos; iii) tercero, el artículo 43 de la LGUC establece una fórmula de silencio positivo para la aprobación del Plan Regulador Comunal, para el caso de que el Concejo no se pronuncie dentro de determinado plazo. Dicha fórmula no parece adecuada, ya que puede implicar una forma de burlar los quórums de aprobación que contempla la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En términos generales, la etapa de Anteproyecto para los Planes Reguladores Intercomunales y Comunales, no constituye una verdadera innovación toda vez que se mantiene el mismo procedimiento anterior (con algunos cambios), pero denominado Anteproyecto al Proyecto, previa a la aprobación del Concejo Comunal (a nivel comunal) o la elaboración del Proyecto por la Secretaría

Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (a nivel intercomunal). Por ende, sólo constituye un cambio semántico.

Como contrapartida de lo anterior, la verdadera innovación lo constituye el procedimiento de aprobación de la Imagen Objetivo, la cual tendrá real significación, en la medida de que, se imponga el deber de congruencia de la Imagen Objetivo en relación a las futuras etapas de aprobación (Anteproyecto y Proyecto).

Por último, cabe referirse en particular al artículo 5 de la Ley N° 21.078, el cual, a mi juicio, debe ser eliminado. Para no reiterar las críticas ya señaladas precedentemente en este mismo documento, cabe agregar que dicho artículo es, además, inconstitucional por infracción al principio de reserva legal. No existe inconveniente alguno que el Legislador quiera establecer un sistema de planificación por condiciones; sin embargo, no puede, simplemente, establecer dicho sistema validando todas las condiciones que “puedan” existir en los Instrumentos de Planificación, ya que ello implica un deslegalización de una materia que conforme al artículo 19 N° 24 y N° 26 debe ser materia de Ley.

7.- Reflexión final.

La Planificación Urbana cambió, en algunos aspectos para bien, en otros, habrá que corregirlos. Sin embargo, más allá de todo eso, lo que más se extraña de los cambios legales dice relación con la claridad y simpleza que urge en el sistema.

Desde cualquier punto de vista, llámese ciudadanía o inversionistas, lo que más se busca es seguridad jurídica, valor que sólo puede ser alcanzado en la medida

de que el sistema urbanístico en general y el sistema de planificación en particular se simplifiquen y se hagan más claros y accesibles para todos.

Los vecinos no quieren más proyectos que -en base a extrañas figuras legales (llámense las condiciones que validó el artículo 5 de la Ley N° 21.078)- sobrepasan la altura máxima establecida en el respectivo Plan Regulador. Por su parte, los inversionistas quieren invertir en proyectos que una vez que son aprobados por la autoridad, no sean anulados posteriormente por un órgano jurisdiccional que interpretó una de las oscuras normas que existen en los Instrumentos de Planificación.

En dicho sentido, el Legislador debe rayar la cancha. El Legislador debe establecer los márgenes, estándares y parámetros que sean necesarios para que la Planificación en Chile sea clara para los vecinos y segura para las inversiones.