

## **TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN DERECHO**

Análisis crítico respecto de la elaboración de los Instrumentos de Planificación  
Territoriales en Chile

PAOLA ROMÁN FUENTEALBA  
Autora

Dr. HUGO TÓRTORA ARAVENA  
Profesor guía

Valparaíso, mayo de 2020



## **Agradecimientos**

A mi guía, el profesor Hugo Tórtora Aravena por su constante orientación y ayuda

A María José Castillo Couve, Asesora Urbana de la Ilustre Municipalidad de Providencia y a su equipo, en especial, a Constanza Abusleme, Christian Amenábar, María José Sánchez y Lorena Cassina por sus interesantes aportes.

A Guillermo Borcoski Cebrero, Asesor Urbano de la Ilustre Municipalidad de Maipú, y a los profesores Enrique Rajevic Mosler y Juan Pablo Díaz Fuenzalida, por sus comentarios.

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I.- Introducción</b> .....	8
<b>Capítulo I</b> .....	12
<b>La Planificación Territorial</b> .....	12
<b>1.- Marco Conceptual. ¿Qué significa planificar territorialmente?</b> .....	12
<b>2.- La Planificación Territorial Urbana y sus Instrumentos.</b> .....	19
2.1.- Planificación Territorial Nacional. ....	19
2.2.- Planificación Territorial Regional. ....	21
2.3.- Planificación Territorial Intercomunal o Metropolitana. ....	23
2.4.- Planificación Territorial Comunal. ....	23
<b>3.- Fuentes Positivas de la Legislación Urbanística en Chile.</b> .....	25
3.1.- Fuentes Constitucionales. ....	26
3.2.- Fuentes Legales. ....	27
3.3.- Fuentes Reglamentarias. ....	28
3.4.- Otras Fuentes. ....	29
<b>4.- Órganos de la Administración del Estado que operan en Planificación Territorial.</b> ..	29
4.1.- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. ....	30
4.2.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. ....	32
4.3.- División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. ....	32
4.4.- Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. ....	33
4.5.- Gobiernos Regionales. ....	34
4.6.- Municipalidades. ....	35
4.7.- Contraloría General de la República. ....	37
<b>5. Procedimiento de elaboración de un Plan Regulador Comunal.</b> .....	38
5.1.- Primera Fase. Formulación y consulta de la Imagen Objetivo del proyecto de PRC. ..	38
5.2.- Segunda Fase. Formulación del Anteproyecto de Plan Regulador Comunal. ....	39
5.3.- Tercera Fase. Participación ciudadana en los Planes Reguladores Comunales. ....	39
5.4.- Cuarta Fase. Someter el Plan al conocimiento del Concejo Municipal. ....	40
5.5.- Quinta Fase. Intervención de la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. ....	40
5.6.- Sexta Fase. Intervención del Gobierno Regional. ....	41
5.7.- Séptima Fase. Examen de Constitucionalidad y Legalidad de la Contraloría General de la República. ....	42
<b>Capítulo II</b> .....	44
<b>La Función Pública de Planificación Territorial</b> .....	44
<b>1.- Aspectos Generales de la Función Pública de Planificación Territorial.</b> .....	44

<b>2.- La Importancia del Suelo y su Uso.</b> .....	47
<b>3.- Estándares del ejercicio de la Función de Planificación.</b> .....	50
3.1.- La fundamentación de las desiciones, expresión de motivos y objetivos específicos. 50	
3.2.- Considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible. ....	53
3.3.- Ajustar la planificación territorial urbana a principios específicos del Derecho Urbanístico.....	56
3.4.- Evitar la especulación y la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. ....	58
3.5.- Consistencia entre los estudios técnicos requeridos y coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia.....	65
<b>Capítulo III</b> .....	78
<b>Las Dimensiones del Instrumento de Planificación Territorial</b> .....	78
<b>1.-Dimensión Normativa de los Instrumentos de Planificación Territorial.</b> .....	79
1.1.-Naturaleza Jurídica de los Instrumentos de Planificación Territorial.....	79
1.2.-Efectos jurídicos de los Instrumentos de Planificación Territorial. ....	84
<b>2.- La Dimensión de Gestión de los Instrumentos de Planificación Territorial.</b> .....	87
2.1. Referencia y Estudio de la propuesta de Plan de Desarrollo Comunal para la comuna de Valparaíso en el período 2019-2030.....	94
2.1.1.- En cuanto a características del territorio comunal:.....	94
2.1.2.-En cuanto a características morfológicas y ambientales de la comuna. ....	94
2.1.3.- En cuanto a las Características bioclimáticas de la comuna de Valparaíso. ....	95
2.1.4.- En cuanto al Ordenamiento Territorial de la comuna de Valparaíso.....	95
2.1.5.- Análisis sobre el Planteamiento del Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso. ...	96
<b>3.- La Dimensión Estratégica del Instrumento de Planificación Territorial.</b> .....	97
3.1.- Análisis de la Imagen Objetivo, Modificación N° 21 Plan Regulador de la comuna de Rancagua. ....	101
3.1.1.- Objetivo Específico N° 1 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado. ....	101
3.1.2.- Objetivo Específico N° 2 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado. ....	102
3.1.3.- Objetivo Específico N° 3 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado. ....	103
3.1.4 Análisis sobre la estrategia propuesta para la Modificación N° 21 del Plan Regulador de Rancagua.....	104
<b>CONCLUSIONES</b> .....	106
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	110

## Tabla de Abreviaturas

AMC	Área Metropolitana de Concepción
AMUCH	Asociación de Municipalidades de Chile
Art. o Arts.	Artículo o Artículos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CNDU	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio
Coord. o Coords	Coordinador o Coordinadores
CNDU	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
CPR	Constitución Política de la República de Chile
DDU	División de Desarrollo Urbano
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DO	Diario Oficial
DLE	Diccionario de la Lengua Española
DOM	Dirección de Obras Municipales
DS	Decreto Supremo
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
Ed. o Eds.	Editor o Editores
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
GORE o GOREs	Gobierno Regional o Gobiernos Regionales
ICHEM	Instituto Chileno de Estudios Municipales
INN	Instituto Nacional de Normalización
IPT o IPTs:	Instrumento de Planificación Territorial o Instrumentos de Planificación Territoriales
LS	Ley de Suelo española de 1956
LS07	Ley de Suelo española de 2007
LBPA	Ley de Base de Procedimiento Administrativo
LBMA	Ley de Bases del Medio Ambiente
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
LOCM	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcción
OO.MM	Obras Municipales
Ord.	Ordinario / Ordenanza

Ord. Gral.	Ordenanza General
OT	Ordenamiento Territorial
PLADECO o PLADECOS:	Plan de Desarrollo Comunal o Planes de Desarrollo Comunales
p. o pp.	Página o Páginas
PRBIPE	Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática
PROT o PROTs	Plan Regional de Ordenamiento Territorial o Planes Regionales de Ordenamientos Territoriales
PRDU	Plan Regional de Desarrollo Urbano
PRI	Plan Regulador Intercomunal
PRM	Plan Regulador Metropolitano
PRC o PRCs	Plan Regulador Comunal o Planes Reguladores Comunales
PRMC	Plan Regulador Metropolitano de Concepción
PRMS	Plan Regulador Metropolitano Santiago
PTU	Planificación Territorial Urbana
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
Regto	Reglamento
SECPLA	Secretaría Comunal de Planificación
SEREMI	Secretario (arí) Regional Ministerial
SEREMI MINVU	Secretario(arí) Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
STS o SSTs	Sentencia del Tribunal Supremo o Sentencias del Tribunal Supremo
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TC	Tribunal Constitucional Chileno
TS	Tribunal Supremo Español

## **Resumen**

La Planificación Territorial Urbana y sus Instrumentos, han experimentado variadas reformas de manera reciente. El aumento de la participación ciudadana, la incorporación de la imagen objetivo y la inclusión de estándares mínimos en la creación de estos Instrumentos, son solo algunas de las modificaciones introducidas por la legislación para efectos de contribuir en la transparencia del mercado del suelo. En dicho contexto esta investigación se centra en distinguir tres dimensiones de estas herramientas para el Ordenamiento Territorial. La primera dimensión es la normativa, la segunda y tercera dimensiones, es la de gestión y estrategia pública, respectivamente. El presente trabajo aborda cada una de ellas, realizando un estudio por separado de cada faceta apoyándose en la reciente legislación y en la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano. Solo una visión integral de estas dimensiones, contribuirá a una exitosa Planificación Territorial que cubra las necesidades de las ciudades del Chile actual.

**Palabras Claves:** Gestión pública, planificación estratégica, instrumentos de planificación territorial

## **I.- Introducción.**

Nuestro país arrastra problemas importantes, en materia de planificación territorial, desde hace muchas décadas. Lo anterior, no es solo producto de la irregular forma en que nació su normativa, sino porque la reglamentación específica del área, ha tenido lentos avances en los últimos 50 años.

El Derecho Urbanismo nacional, sin embargo, se encuentra hoy en un proceso de fortalecimiento, ello por la presencia de la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano que aporta directrices que obligan a concebir la Planificación Territorial con parámetros que no se encontraban presentes antes del año 2014. Así, la presencia de la mencionada Política, junto a su par, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>1</sup>, más el bloque de legalidad que añade la Ley N° 21.078 sobre “Transparencia del Mercado del suelo e Impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano” y la Ley N° 21.074 sobre “Fortalecimiento de la Regionalización del país”, marcan el inicio de una nueva forma de planificar territorialmente en Chile.

En tal entendido esta investigación se justifica porque busca analizar los Instrumentos de Planificación Territorial desde tres dimensiones o miradas, no excluyentes de otras. La primera dimensión corresponde a la normativa, la segunda dimensión incide en la gestión pública del territorio y finalmente, debe concebirse estos Instrumentos como herramientas de Estrategias Públicas.

La presente investigación es coherente con el Magister cursado ya que es un trabajo jurídico original que contribuye en dar a conocer temáticas, escasamente tratadas en nuestra literatura jurídica, más aún cuando se tocan Políticas Públicas y marcos normativos de nacimiento reciente. Además, es importante tener presente que la Universidad de Valparaíso es una institución pública, por lo que sus investigaciones deben tender al estudio de problemáticas que afecten a la colectividad nacional, como lo es esta investigación.

La Tesis se centra, específicamente, en el insuficiente provecho que significa planificar territorialmente de manera sectorizada, en compartimentos estancos que no

---

<sup>1</sup>La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se encuentra ingresada por segunda vez con fecha 12 de diciembre de 2019 para toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. A la fecha que se redacta esta tesis ello aún no ha ocurrido. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/3103767/Dto+469-2019+Sub+Interior.pdf/86482984-824f-2deb-e2db-161b6670c7e2>. [Fecha de consulta 7 de febrero de 2020]

relacionen entre sí las dimensiones señaladas. Lo anterior, acarrea una serie de consecuencias negativas que solo causan una Planificación Territorial defectuosa, que depende de la rigidez de la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza, manejada por una Administración Pública incapaz de sostener un robusto sistema administrativo que allane la senda para lograr una Planificación Territorial sustentable, armónica, equitativa, justa e integrada socialmente y que propicie aceptables niveles de desarrollo urbano.

Para llevar a cabo este cometido, he parcelado esta tesis en tres capítulos.

El capítulo primero se titula “La Planificación Territorial”. Este capítulo se avoca a proporcionar un marco conceptual sobre qué significa planificar territorialmente, despejando términos como Urbanismo, Ordenamiento Territorial, Derecho Urbanístico y Planificación Territorial Urbana que serán nombrados con frecuencia en esta tesis. Este apartado se hace cargo de las dificultades que implica planificar territorialmente y realiza una breve descripción sobre la Planificación Territorial Urbana, en sus diversos niveles. Se tocan además, las fuentes positivas, que deben confluir en la modelación de estas herramientas y los órganos de la Administración del Estado que tienen competencias en el procedimiento de creación de ello. El Capítulo finaliza con referencias al procedimiento de elaboración de un instrumento de planificación territorial a nivel comunal.

El capítulo segundo se denomina “La Función Pública de Planificación Territorial”. Este apartado comienza tocando aspectos generales de la función pública de planificación territorial, concebida esta, en los términos del actual Art. 28 decies de la Ley General de Urbanismo y Construcción, disposición central de la Ley N° 21.078, que busca incrementar los niveles de transparencia en el mercado del suelo. La ley en comento fue producto de una serie de sugerencias que realizó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, en materia Planificación Territorial. Esta comisión también conocida como la Comisión Engel entregó su informe final el 24 de abril de 2015. En este capítulo, se realiza un análisis pormenorizado del Art 28 decies, abordando cada estándar exigido en post de una planificación eficaz, eficiente, transparente, asertiva y coordinada con las Políticas Públicas asociadas a la materia en comento.

El capítulo tercero trata sobre “Las dimensiones del Instrumento de Planificación Territorial”. Esta sección aborda las distintas dimensiones a que he hecho mención. En

el caso de la fase normativa, se realiza un estudio dogmático sobre la naturaleza jurídica de este tipo de instrumentos y los efectos jurídicos que ellos poseen. Para el caso de la dimensión de gestión pública, esta se reconoce solo en la medida que se realice a un estudio conjunto de los Planes Reguladores Comunales y su estrecha relación los Planes de Desarrollo Comunal. En el caso de la dimensión de estrategia pública es tratada a propósito de la inclusión de un nuevo concepto, la llamada “imagen objetivo” o "estado anhelado" que introduce la Ley N° 21.078, que guarda una estrecha relación con la planificación estratégica de las ciudades, pues impone el desafío de planificar a corto, mediano y largo plazo combinando provechosamente la utilización del suelo y del espacio urbano principalmente, lo que termina influyendo en la calidad de vida de las personas.

La dimensión estratégica del Instrumento de Planificación Territorial, se entiende y reconoce, en la medida de ser capaces de integrar nuevos paradigmas para el proceso planificador, que antes de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de la Ley N° 21.078 revelaban en Chile una planificación territorial tradicional, por lo mismo, la incorporación del concepto de “imagen objetivo” concentra en sí, *un análisis del pasado de la ciudad, su presente, pero por sobretodo las mejoras reales en la calidad de vida de las personas*. Si bien el concepto de “imagen objetivo” aparece como un elemento de simple comprensión, no lo es, ya que para arribar a él es necesario un profundo y sincero análisis de las intervenciones territoriales que se requieran emprender.

Las consideraciones antes expuestas justifican el tratamiento de cada dimensión, en particular en el capítulo tercero que concluye el estudio.

Para una investigación en Derecho es indispensable plantearse los objetivos a seguir, y en ese contexto, el objetivo general de la presente investigación es demostrar que los órganos de la Administración del Estado que intervienen en el proceso de creación, modificación o alteración de un instrumento no actúan correctamente conforme a la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza General, ya que no distinguen las tres dimensiones de los Instrumentos de Planificación Territorial que acabo de señalar.

La metodología utilizada es la propia de la Dogmática Jurídica, se realiza un análisis de la normativa vigente y de las Políticas Públicas que inciden en el Planificación Territorial. Adicionalmente, este análisis será complementado con

literatura nacional y extranjera que puedan informar sobre el estado actual de la cuestión principal objeto de esta investigación. Se sumará a lo anterior, un análisis de casos concretos o ejemplos, por comuna o región, en relación al Instrumento de Planificación Territorial que les corresponda considerando los datos que ofrecen fuentes oficiales.

Finalmente, se presentan las conclusiones y breves sugerencias a partir del estudio efectuado.

## Capítulo I

### La Planificación Territorial

#### 1.- Marco Conceptual. ¿Qué significa planificar territorialmente?

Para referirnos a la Planificación Territorial comenzaremos distinguiendo algunos conceptos que de forma frecuente, serán invocados en tesis, respecto de los cuales es importante tener nociones de ellos.

En este punto, y sin ser exhaustiva, es preciso conocer algunos términos claves. En primer lugar, se definirán las expresiones Urbanismo, Ordenamiento Territorial, Derecho Urbanístico y Planificación Territorial, en segundo lugar me avocaré al alcance de la voz Instrumento de Planificación Territorial.

Para el concepto de Urbanismo el tratadista español Antonio Alonso Timón, expresa lo siguiente: “El Urbanismo es la disciplina jurídica que se preocupa por encauzar el proceso de construcción de la ciudad. En definitiva, a través del Urbanismo se hace ciudad. Por eso, dependiendo de las diferentes concepciones existentes acerca del Urbanismo, la construcción de la ciudad puede ser de una forma o de otra, más agresiva o más sostenible. La expresión con la que los ingleses se refieren al Urbanismo es muy gráfica a la hora de aprehender en qué consiste esta materia. En inglés se denomina "*Town Planning*", es decir, planificación de la ciudad. En definitiva, el Urbanismo, como se ha señalado ya, no es otra cosa que *hacer ciudad*” (2013: p.11).

Luego otro termino, en general muy recurrente en la literatura especializada en Derecho Urbanístico, es la expresión Ordenamiento Territorial<sup>2</sup> (en adelante OT). Para Fuentes, dicho concepto “debiera ser concebido como una política que establezca las directrices y principios de la ocupación del territorio, y que dentro de sus lineamientos deba incorporarse el principio de desarrollo sustentable y el respeto por el bien común, a través de una regulación general que sea la base de la Planificación Territorial (ejecución y técnica) la cual es la aplicación de las directrices establecidas por la

---

<sup>2</sup> Véase Amores Iniesta, Arturo (2011): “Urbanismo, noción y antecedentes”, en *Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia*, Arturo Amores, Alberto Guerra, Manuel Gil, Mariano De la Villa [eds.], Tirant lo Blanch, Valencia, p. 20.

Política de Ordenamiento Territorial, en los niveles que la ley determina, ya sea nacional, regional, intercomunal, o local ” (2015: p.14).

Como tercer concepto se encuentra la expresión Derecho Urbanístico, que según Parada “es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por lo tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultantes de aquella, es decir, el control del derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la Planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir, como el de creación de espacios comunes y de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general) y al tiempo la producción de solares para su posterior edificación” (2007: pp.19-21).

A partir de las anteriores definiciones me centraré en el tema de esta tesis que trata sobre las dificultades que acarrea la visión parcial y desintegrada de la Planificación Territorial Urbana (en adelante PTU). Teniendo claridad en la materia a investigar, debo proporcionar elementos de juicio que sirvan de sustento al tema central de la investigación, puesto que este tipo de planificación, es un fenómeno jurídico y social a la vez.

En primer lugar, la Planificación Territorial supone una actividad a través de la cual se definen ciertas directrices de actuación para la consecución de determinados fines. En el caso especial de la planificación territorial, se enfatiza que es un proceso formalizado, mediante el cual se determinan las propuestas de desarrollo de un territorio, estableciendo objetivos de corto, mediano y largo plazo.

La PTU es una especie de Planificación Territorial que tiene por objeto encausar un *proceso de control sobre el desarrollo de las ciudades*, con el fin de ordenarlas espacialmente, ofrecer oportunidades de inversión por medio de proyectos, cuidar sus recursos, proteger el bien común y hacer la vida de las personas más llevadera, plena y segura. Esto proporciona una mirada acotada al estudio de la PTU, en específico, y cuyos niveles son: la planificación a nivel nacional, regional, intercomunal y comunal.

La Ley General de Urbanismo y Construcción (en adelante LGUC), define a la Planificación Urbana 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 socio-económico”, agregando que “[l]os objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles” (Artículo 27 LGUC).

El citado proceso se materializa a través de los llamados Instrumentos de Planificación Territorial (en lo sucesivo IPT) que pueden entenderse como los instrumentos de gestión, a través de los cuales, se plasman las directrices que orientan el desarrollo territorial, en cuanto al urbanismo, la urbanización y la construcción.

Es importante señalar que en Chile no existe un único IPT, sino que hay múltiples instrumentos que cumplen tal objetivo. Cordero Quinzacara advierte que estos instrumentos “comprenden objetivos globales que [permiten] el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos”, agregando que “cada uno tiene un ámbito diverso de extensión territorial” (2007: p. 277). La multiplicidad de herramientas es efectivo, ya que en la actualidad, y de conformidad con el Art 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo Construcción (en adelante OGUC) los IPTs con que cuenta Chile son los siguientes: a) Plan Regional de Desarrollo Urbano, b) Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, c) Plan Regulador Comunal d) Plan Seccional y e) Límite Urbano y los Planes de Detalle.

Cada uno de estos instrumentos tendrá un ámbito de acción propio y definido, tanto en relación a la superficie del territorio que abarcan, como a las materias y disposiciones que contienen.

Estos instrumentos no se vinculan entre sí en un plano de igualdad, sino que, por el contrario, obedecen a un orden jerárquico. Dicho orden está asociado con la jerarquía orgánica que presenta la Administración del Estado. Esto explica el por qué Cordero Quinzacara aluda a la llamada *cláusula de prevalencia*, que opera en favor de los instrumentos que tienen mayor nivel jerárquico, lo que desplaza el poder de decisión desde las entidades locales al poder central (2007: p.277-284).

Un rasgo importante de la planificación o planeación territorial, tal como se podrá advertir, es su enorme complejidad, que la distancia de otro tipo de actuaciones administrativas. En primer lugar, esta complejidad está asociada a la gran cantidad de órganos de la Administración del Estado que participan en la creación de los IPTs.

Además de esta pluralidad, se trata de órganos heterogéneos entre sí (algunos de carácter central y otros de carácter local). Súmese a ello, la dispersión normativa asociada a este procedimiento, pues queda regulado por cuerpos de diferente carácter y jerarquía.

Sin embargo, más allá de la jerarquía, todos IPTs quedan sometidos a la LGUC y a su Ordenanza, ya que estas normas *priman* por sobre las disposiciones contempladas en ellos. El asunto es más multidisciplinario aún, ya que actualmente contamos, además, con otras dos herramientas para la Planificación Territorial Urbana, me refiero a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) que operaran como ejes que orientan tanto el proceso de Planificación Territorial y, asimismo, conducen “la acción del Estado y de los actores privados y la sociedad civil a nivel nacional hacia la configuración de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo en su diversa y amplia geografía, y además, impulsar un proceso de desarrollo sustentable que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, con identidad territorial”<sup>3</sup>.

La planeación territorial presupone una estrategia de desarrollo social, concebida por la Administración como un cuerpo orgánico de decisiones, sobre una serie de opciones para cada área o sector del territorio del país. Por consiguiente, un IPT no sólo cubre en sí aspectos normativos del Plan sino, además, se constituye como una forma de abordar la gestión social para el desarrollo de la comunidad, y, al mismo tiempo, ofrecer una estrategia pública de cómo proyectar las ciudades, temas centrales de esta Tesis.

El abordaje teórico y la implementación práctica de estos IPTs no están exento de problemas. Lo que se pretende demostrar en esta tesis es que, en buena medida, la raíz de estos inconvenientes deriva de dos asuntos de primera relevancia.

El primero, es que dichos Instrumentos, en ocasiones, son técnicamente insuficientes para los desafíos que pretenden abordar, toda vez que sus características particulares, dirigidas a solucionar problemas concretos, impiden prestar atención a conceptos más globales desde un punto de visto más amplio del Derecho Urbanístico.

Para explicarlo, pensemos solo en el siguiente ejemplo. Un PRC, que son los más abundantes, sólo se ocupará de fijar el *sentido de tránsito* de una determinada calle,

---

<sup>3</sup> Considerando N° 8 de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Decreto N° 469 de 14 de octubre de 2019.

pero ello no implica necesariamente que ese mismo instrumento provea de soluciones integrales para el *problema de movilidad urbana* que, claramente, es mucho mayor que el que técnicamente puede abordar un Plan en esencia básico.

El segundo problema es que tradicionalmente el estudio y la aplicación de los IPTs no han considerado su carácter multidimensional, sino que, por el contrario, los diferentes intervinientes en el procedimiento de planificación enfatizan aspectos diferentes de los mismos, desarticulándose su comprensión compleja y multidisciplinaria.

Lo que intentaré demostrar es que los IPTs poseen tres dimensiones: la normativa, la de gestión pública y la de planificación estratégica las cuales debiesen operar en conjunto siguiendo un hilo conductor e integral, entorno al modelo de Ordenamiento Territorial que cada nación, región, metrópoli y comuna se dé así misma.

Lo anterior, no ha sido lo suficientemente claro y definido, lo cual contribuye a visualizar, solo una dimensión de instrumento desentendiéndose de una mirada coordinada de este. Así por ejemplo, se ocupan de la dimensión normativa instituciones de control público como lo es la Contraloría General de la República (en adelante CGR), otros abordan las dimensiones de gestión pública y de planificación estratégica (como sucede con los Secretarios Comunales de Planificación). Este trato parcializado del mismo Instrumento impide visualizarlo de manera cabal e integradora en sus tres dimensiones.

La mirada dividida del Instrumento ha impedido una acertada planificación de las ciudades, entendidas estas como unidades territoriales complejas donde se desenvuelve la vida humana y el desarrollo humano colectivo.

Sumado a lo anterior, las dificultades persisten, y estas deben ser solucionadas y comprendidas por la Administración, ya que “cerca de un 90% de población chilena reside en ciudades, agregando que [e]n particular, más de dos tercios de la población chilena residen en ciudades mayores a los cien mil habitantes, de los cuales la mayoría habita en áreas metropolitanas, reconocidas como tales o en formación” (Prat, 2013: p. 11).

La alta concentración urbana de nuestra población se explica porque es en las ciudades, donde se sitúan las oportunidades de empleo, educación, salud, desarrollo económico, social e individual, e infraestructuras culturales y políticas<sup>4</sup> .

Hoy en día, las urbes chilenas, desde un punto de vista de Política Pública, presentan un importante desafío no solo para el Derecho Urbanístico, sino que para un conjunto de disciplinas jurídicas y no jurídicas que lo acompañan. En ese contexto, sobre la relación entre el Derecho Urbanístico y otras disciplinas, Martínez Gil, destaca “la relación con el Derecho Constitucional, con el Derecho Administrativo, con el Derecho Ecológico, con el Derecho Municipal y con el Derecho Agrario. A su turno, el Derecho Urbanístico se relaciona con ramas no jurídicas como las ciencia de la Administración Pública, la Arquitectura, la Geografía, la Estadística, la Sociología, la Historia y con la Filosofía” (2011: pp. 35- 51).

Otro problema que acarrea la tarea de planificar territorialmente es lo que observaba Ríos al año 1985. Este autor contemplaba, al menos, cuatro condicionantes de la planificación territorial. La primera de ellas es la escasez del suelo, producto del crecimiento demográfico y la migración del campo a la ciudad. La segunda, arranca del carácter social de la ciudad como un bien colectivo de sus habitantes y como herencia cultural que ellos dejan. Una tercera circunstancia es el suelo, pues es un elemento caro, de alto costo social, lo que implica labores de optimización del rendimiento del mismo. Y, por último, el crecimiento de la ciudad, el cual se contrapone con una limitada capacidad y distribución de infraestructura y de los llamados sistemas generales de red vial, conductos sanitarios y energéticos a los cuales no conviene sobreexplotar (1985: p. 291).

Al finalizar este título es pertinente establecer que para todo tipo de Planificación Territorial se aplica tanto la LGUC y la OGUC, pero debo enfatizar, como primera

---

<sup>4</sup> El porcentaje de la población, que habita el territorio nacional se distribuye según la clase de territorio que se trate, así los territorios rurales-urbanos tienen un peso importante a nivel nacional, ya que en ellos se concentra el 39% de la población de Chile. Otro 39% se concentra en el territorio metropolitano. El resto de la población se divide entre territorios urbanos (13%) y rurales más aislados (8%). Además, estos territorios son de interés para la política pública, dado que aquí se concentra alrededor del 50% de la población que vive en situación de pobreza. Véase Cazzuffi, Chiara; López, David y Del Valle, Vicente (2019): Crecimiento e inclusión en los territorios rurales-urbanos de Chile, serie documento de trabajo N° 255, Jóvenes Rurales y Territorios: Una estrategia de Diálogos y Política. Rimisp Santiago Chile, p.26. Disponible en: [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1570477913Crecimientoeinclusio%CC%81nenlosterritoriosruralesurbanosdeChile.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1570477913Crecimientoeinclusio%CC%81nenlosterritoriosruralesurbanosdeChile.pdf). [Fecha de consulta 13 de febrero de 2020]

novedad que se encuentra vigente la Política Nacional de Desarrollo Urbano (en adelante PNDU) y ad portas de ser tomada razón la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante PNOT), dos documentos de trabajo a los cuales se arribó producto de intensos debates con el fin de lograr consenso en materia de Planificación y de Ordenamiento Territorial, ambas son Políticas Públicas valiosas ya que han sido esperadas por décadas por parte del Urbanismo nacional.

Como segunda y especial primicia, que da sentido a esta tesis es la consagración de un término vital, como lo es la llamada “imagen objetivo”, de ella me ocuparé en el Tercer Capítulo, sin embargo, estimo prudente proporcionar un concepto que luego será revisado en profundidad.

La “imagen objetivo”, o la también denominada “imagen deseada” o “estado anhelado”, es la imagen que debe lograrse ante los clientes, los electores o ciertos grupos ofreciendo metas. Se distingue de la imagen actual ya que no contiene elementos negativos. La imagen objetivo es, entonces, el cuadro que debe grabarse en la mente de las personas mediante una serie de actividades de relaciones públicas. Debe ser positiva en el sentido de favorecer el cumplimiento del cometido, pero para que no sea ilusoria no debe alejarse mucho de la imagen actual de un proyecto territorial, de un candidato o de una organización. (Schröder, 2004: p. 143). Solo a modo de ejemplo, la Ilustre Municipalidad de La Florida publicó en su página web la “imagen objetivo” que propuso para enfrentar la Modificación N° 13 de su PRC, en los siguientes términos: “Queremos un Sector Centro a escala humana, que permita un desarrollo urbano controlado (en altura, en densidad y en espacios públicos), resguardando los barrios y a sus habitantes, generando mejores espacios para vivir, y con ello consolidar el centro de la comuna de La Florida como Sub-centro de la Región Metropolitana.”<sup>5</sup>. La imagen objetivo planteada, es absolutamente concordante con los estudios territoriales previos a la modificación proyectada, así Ruiz-Tagle señalaba que “la configuración actual de La Florida es de fuertes contradicciones entre los grandes proyectos inmobiliarios (comerciales, habitacionales, educacionales, de salud, etcétera), y la pobreza y los déficit de equipamiento urbano” (2016: p. 84).

---

<sup>5</sup> Véase Ilustre Municipalidad de la Florida (2018): Resumen Ejecutivo Imagen Objetivo Modificación N° 13 sector centro comuna de La Florida, p.6.  
Disponible en: <https://www.laflorida.cl/sitio/wp-content/uploads/2018/12/IMAGEN-OBJETIVO-SECTOR-CENTRO.pdf>. [Fecha de consulta 24 de diciembre de 2019].

Finalmente, tanto la Planificación Territorial regional, intercomunal y comunal deben incluir una “imagen objetivo”.

A continuación examinaré los diferentes IPTs, mencionando las normas que los regulan, los órganos que participan en su confección y el procedimiento de aprobación asociado a ellos.

## **2.- La Planificación Territorial Urbana y sus Instrumentos.**

En este título, una vez concluidas las ideas del Marco Conceptual, me avocaré a presentar una descripción de los distintos estratos en la PTU en nuestro país. Se examinará conforme al siguiente orden: primero, la Planificación Territorial Nacional, segundo la Planificación Territorial Regional, tercero la Planificación Territorial Intercomunal o Metropolitana y cuarto la Planificación Territorial Comunal.

### 2.1.- Planificación Territorial Nacional.

Previo a explayarse en la Planificación Territorial, es menester proporcionar un concepto de territorio para la teoría del Estado. Este término alude a “una porción determinada de la superficie de la tierra que sirve de asiento o sitio estable a una Nación políticamente organizada. El territorio constituye el marco físico dentro del cual vive el Estado. Dentro de él se aplica la organización política y se cumplen las decisiones que se adoptan; señala el ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico propio de un Estado” (Suazo, 2008: p.27).

La LGUC señala que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU), se ocupará de la Planificación Territorial Urbana Nacional. Para ello, se le mandata a elaborar una Política Nacional de Desarrollo Urbano y una Ordenanza. Estos tres instrumentos (LGUC, Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Ordenanza) constituyen el marco normativo dentro del cual deberán dictarse los IPTs de niveles inferiores (Arts. 27 y 29 LGUC).

El 4 de marzo de 2014, fue publicada en el DO la PNDU, por el DS N° 78, instancia clave, para asegurar el avance en la construcción de ciudades más equitativas, justas, integradas socialmente, democráticas y participativas.

Prat señalaba que “Por definición, una Política Nacional Urbana es un consenso social y político respecto a una imagen objetivo del urbanismo y la gestión de ciudades de un país. Tal producto no puede ser sino parte de una convergencia social amplia de opiniones e intereses, en donde todas las voces relevantes e intereses afectados por la habitabilidad y el desarrollo participen y lleguen a acuerdos de forma equilibrada. Chile tiene una serie de instrumentos de planificación urbana regional, metropolitana y comunal que, si bien existiendo, no operan como una guía real del desarrollo equilibrado de sus regiones urbanas, primando más bien las decisiones de agentes de mercado, desde la escala nacional hasta local” (2013: p.11).

Lo descrito por este autor, es precisamente a lo que apunta la nueva PNDU como instrumento de consenso y director de las decisiones públicas en materia de planificación, ya que constituye una mirada de integración en materia territorial y presenta claros Objetivos y Principios, los cuales son: Integración Social, Desarrollo Económico, Equilibrio Ambiental, Identidad y Patrimonio, Institucionalidad y Gobernanza, tópicos que se reflejan en el Art. 28 decies de la LGUC, que será objeto de análisis en el capítulo segundo.

## 2.2.- Planificación Territorial Regional.

De conformidad al Art. 2.1.5 la OGUC, se entiende por Planificación Territorial Regional: “aquella que orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano” (en adelante PRDU). Cabe hacer presente que aquel IPT se mantiene vigente a nivel de la OGUC, en circunstancias, que en la LGUC se encuentra derogada la forma de planificar a nivel regional bajo ese parámetro.

La planificación regional ocupaba, hasta el 15 de febrero de 2018, un espacio importante en la LGUC (Cobo, 1997: p. 17). Sin embargo, producto de las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.074 sobre “Fortalecimiento de la Regionalización del país”, fue derogada de dicho cuerpo legal.

La pregunta que cabe formularse es por qué se modificó la Planificación Regional en la manera que estaba concebida. El principal motivo es que “no [constituía] un tipo de planificación integral, pues se concentra exclusivamente en las áreas urbanas, muchas veces cubiertas por otros instrumentos de planificación. En cambio, [omitía] todo el resto del territorio regional, con lo que se [perdía] una oportunidad de contar con un instrumento que verdaderamente vele por el desarrollo de una región” (Ortúzar, 2010: p.98). Ese contexto, propició el Mensaje Presidencial de la Ley N° 21.074, que apunta, fundamentalmente, a impulsar, en forma prudente y sostenida la regionalización, pues como se advierte, en dicho mensaje, las realidades urbanas y geográficas del país, no son las mismas de Arica a Punta Arenas.

El impacto de la reforma será provechoso para las Regiones ya que el PRDU, sólo fijaba roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, y metas de crecimiento (así lo contemplaba el derogado Art. 31 de la LGUC). Hoy, la nueva regulación contempla otro IPT, los denominados Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), los cuales poseen una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sustentabilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social.

Por ejemplo, el uso del territorio o actividades promovidas por el PROT de la Región del Biobío 2015- 2030, para el Área Metropolitana (MA-14) es el siguiente: Servicios urbanos y actividades culturales de escala metropolitana; Industria de gran envergadura; Logística Portuaria y Pesquero (artesanal e industrial). Educación

Superior e Investigación. Encadenamientos productivos asociados a nuevas tecnologías, innovación y creatividad; Turismo de negocios, Histórico Cultural, Turismo Aventura, Turismo de naturaleza, Turismo de sol y playa<sup>6</sup>. Este PROT se incarta en la Estrategia Regional de Desarrollo (en adelante ERD) 2015-2030 para la Región del Biobío. La ERD se expresa, a nivel de la distribución física en los territorios, por medio del PROT, que establece el destino y el uso del espacio físico, “ambos, la ERD y el PROT, son complementarios y constituyen la planificación maestra a largo plazo de la región”<sup>7</sup>.

Los órganos competentes de la Planificación Territorial a nivel regional, esto es, los Gobiernos Regionales (en adelante GOREs), se verán obligados a tener una mirada amplia y prospectiva sobre la región, considerando el territorio agrícola, silvestre o natural, y no única y exclusivamente el territorio urbano. Las orientaciones que proporcione Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante SUBDERE) son vital importancia para modelar este tipo de Planes<sup>8</sup>.

En el ámbito regional, la Ley N° 21.074 incorporó una definición del PROT en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, entendiéndolo como aquel “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” (Art. 17 letra a) de la Ley N° 19.175). La misma disposición señala que el PROT establecerá “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

---

<sup>6</sup> Véase León, Javier; Núñez, Francisco y Albornoz, Elías (2019): “Participación ciudadana y movilidad sostenible: El caso del Área Metropolitana de Concepción, Chile”, en *Revista de Urbanismo*, Chile, N°40, p.8.

<sup>7</sup> Gobierno Regional Biobío (2015): Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030, p.13. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/erd-2015-2030-1.pdf>. [Fecha de consulta 10 de enero de 2020]

<sup>8</sup> Para la SUBDERE cualquiera sea la situación particular de una región, el GORE tiene, como una de sus funciones, la de velar por el desarrollo sustentable de su territorio tomado como una totalidad, debiendo integrar los diversos sistemas territoriales bajo un marco orientador único, haciéndose cargo de la diversidad de actores, condiciones y características de ese territorio. Lo anterior, constituye el desafío cuyo cumplimiento permitirá avanzar simultáneamente en la dirección del desarrollo regional y la equidad territorial, armonizando los distintos intereses tanto públicos como privados. Véase Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, p. 9.

actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente”.

### 2.3.- Planificación Territorial Intercomunal o Metropolitana.

La LGUC señala que 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”. Se concreta por medio del Plan Regulador Intercomunal (en adelante PRI) o del Plan Regulador Metropolitano ( en adelante PRM), dependiendo del número de habitantes de la respectiva unidad territorial urbana (si es menor a 500.000 habitantes <sup>9</sup>, procede el primer plan; si es superior, procede el segundo). Ambos planes están conformados por un conjunto de normas y acciones que orientan y regulan el desarrollo físico del área intercomunal o metropolitana (Art. 34 LGUC).

Estos IPTs son elaborados por la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, SEREMI MINVU), a través de un procedimiento administrativo que contempla consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos que integran la Administración del Estado que sean necesarios (Art. 36 LGUC); las primeras deberán pronunciarse sobre el Plan dentro de 30 días siguientes a su conocimiento oficial. No obstante, previa autorización de la SEREMI MINVU, un grupo de municipalidades podrá confeccionar directamente un PRI el que deberá ser aprobado por la misma Secretaría Regional (Art. 37 LGUC). Si el informe es favorable la SEREMI deberá remitirlo al GORE para su trámite de aprobación <sup>10</sup>.

### 2.4.- Planificación Territorial Comunal.

---

<sup>9</sup>Las regiones con predominio de personas en áreas urbanas son la Metropolitana (96,3%), Antofagasta (94,1%) y Tarapacá (93,8%). Las regiones con más personas que viven en zonas rurales son Ñuble (30,6%), La Araucanía (29,1%) y Los Ríos (28,3%). Véase Instituto Nacional de Estadísticas (2018): Síntesis de resultados Censo 2017, p.8. Disponible en: <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>. [Fecha de consulta 14 de febrero de 2020]

<sup>10</sup> Para mayor comprensión del procedimiento de aprobación de los PRI y PRM véase Fernández Richard, José y Holmes Salvo, Felipe (2012): *Derecho Urbanístico Chileno*, p.126, tercera edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.

Esta planificación 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” (Art. 41 LGUC), y se plasma en Planes Reguladores Comunales (en adelante, PRCs), existiendo además otros dos instrumentos, los Planes Seccionales y el Límite Urbano. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

Los Planes Seccionales se dictan cuando un PRC requiere estudios más detallados, para fijar con exactitud los trazados y anchos de calle, la zonificación y el uso de suelo, los terrenos afectos a expropiación u otras disposiciones que afecten los espacios públicos (Art. 2.1.14 OGUC). En caso que no exista un PRC vigente, el Plan Seccional se somete al procedimiento para la aprobación de aquél (Art. 2.1.15 OGUC).

El Límite Urbano en tanto es “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal” (Art. 52 LGUC), es decir, diferencia lo urbano de lo rural. Su aprobación o modificación se tramita según las normas que rigen los PRCs, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura. (Art. 2.1.16 OGUC).

Los PRCs son los instrumentos de gestión del territorio que más fuertemente inciden en el desarrollo económico, social y cultural de las ciudades, así como en su conformación urbana y en sus relaciones con otros centros poblados, incluso más que los PRI y los PRMs.

Los PRCs reglan, entre otras materias, las “adecuadas 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; (...) los usos de suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas (...)” (Art. 41 LGUC).

Al hacerlo, los PRCs regulan, entre otros asuntos, la seguridad frente a riesgos naturales, las áreas verdes y lugares de esparcimiento, y las zonas industriales, lo cual termina incidiendo tanto en el valor del suelo, como en la calidad de vida de los habitantes.

Sin perjuicio de lo anterior, y dada la gran utilidad que tienen estos instrumentos, debemos señalar que las necesidades territoriales que cubren los PRCs son, en sí mismas, muy básicas e insuficientes para cubrir todo el margen de exigencias de la ciudad actual. Es importante tener en consideración la posibilidad de explorar la creación de otros IPT, que si logren satisfacer necesidades territoriales más complejas.

La LGUC, en su Art. 47, prescribe que es obligatorio contar con un PRC para las comunas que se encuentren en los siguientes casos: (i) cuando las comunas estén sujetas a planificación urbana intercomunal; (ii) Cuando estas tengan centros poblados con 7.000 o más habitantes; (iii) Aquellas cuyos centros poblados hayan sido destruidos total o parcialmente; y (iv) Cuando la SEREMI MINVU así lo disponga por resolución.

Finalmente, y a modo ilustrativo, tanto la Ley N° 20.791 que modificó la LGUC en materia de Afectaciones de Utilidad Pública de los Planes Reguladores, como la Ley N° 20.958 que establece un Sistema de Aportes al Espacio Público, definieron los llamados Planes de Detalle los cuales se encuentran subordinados a los PRCs, seccionales o intercomunales.

### **3.- Fuentes Positivas de la Legislación Urbanística en Chile.**

Al respecto, expondré una breve síntesis de las fuentes positivas, que deben confluir en la modelación de los IPTs. Estas fuentes son importantes toda vez que regulan a todos los IPTs, independientemente de su jerarquía.

### 3.1.- Fuentes Constitucionales.

La primera fuente directa del Derecho Urbanístico chileno es la Constitución Política de la República (en adelante CPR).

De acuerdo con la ella, la finalidad del Estado es promover el bien común (Art. 1 inc. 3). Un elemento esencial en el logro del bien común es la generación de condiciones apropiadas de habitabilidad de los asentamientos humanos. A partir de ello, es posible concluir que es deber de la administración, regular el uso de suelo, fijar las condiciones mínimas de diseño, y procurar la conservación de los edificios, para asegurar a las personas una habitabilidad satisfactoria del territorio urbano. Esto se logra a través de la planificación territorial como herramienta de intervención estatal, bajo el amparo de normas técnicas urbanísticas.

En nuestra CPR tenemos algunas menciones al ordenamiento y desarrollo territorial de la nación. Los conceptos que se refieren a la materia se encuentran en los Arts. 1º, 3º, 19 N° 8, 19 N° 24, 111, 114 y 115. A continuación, se detalla la normativa en cuestión.

Dentro de las Bases de la Institucionalidad, el Art. 3º de la CPR, junto con señalar que el Estado de Chile es unitario, señala que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”. Es evidente que una correcta planificación territorial es uno de los elementos que deben considerarse para el desarrollo equitativo y solidario del territorio nacional. A su vez, el Art. 19 N° 8 consagra el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, por lo tanto, es una obligación del Estado preservar este derecho “pudiendo la ley establecer con tal fin restricciones a determinados derechos” (Figueroa y Figueroa, 2016:p.13). En opinión de Pantoja, los Arts. 1º y 19 N° 8 son el complemento necesario para que opere el desarrollo sustentable, que aúne el impulso y equilibrio, el desarrollo y medio ambiente ( 2012: p. 293).

A su turno, el Art. 19 N° 24 asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales, sin embargo y como lo advierte Holmes “la propiedad urbana es una manifestación de las intervenciones del Estado sobre el derecho de propiedad liberal” (2010 : p. 21).

A propósito del Capítulo XIV sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, se prescribe que la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región (Art. 111 inc. 1° CPR). La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural (Art. 114 CPR).

Finalmente, el constituyente en el Art. 115 inc. 1° expresa que “Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.

La Doctrina especializada en Administración Regional ha manifestado: “Este principio es una novedad en el ámbito constitucional chileno, no hay antecedentes en las constituciones anteriores sobre este principio, que se atiende alude a las relaciones entre las provincias, y en las comunas de una misma región” (Tobar, 2012: p. 233).

### 3.2.- Fuentes Legales.

En este punto, destacan tres fuentes. En primer lugar, la Ley General de Urbanismo y Construcción o LGUC. (D.F.L. N°458 de 1976), la cual contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción. Si bien aparece como decreto supremo, es un decreto con fuerza de ley, ya que se dictó en conformidad a la delegación de facultades otorgadas al MINVU por el Decreto Ley N° 602 del año 1974 (Fernández Richard, 2003: p.129).

También es relevante Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, ya que se relaciona con la LGUC, en lo relativo a las facultades privativas y esenciales de la Municipalidad, en materia de planificación.

Y, por último, se destaca las Ley Orgánica Constitucionales N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, donde se regula los PROT, especialmente relevantes en esta materia.

### 3.3.- Fuentes Reglamentarias.

Con una jerarquía inferior a las fuentes ya descritas, deben mencionarse aquellas que tienen rango o jerarquía infra legal.

Son cuatro las fuentes más relevantes, sin descartas otras que también gozan de importancia, pero que no se tratarán debido a su condición de especificidad por lo cual solo se enuncian<sup>11</sup>.

La primera corresponde al D.S. N° 47, de 1992 OGUC, que contiene las disposiciones reglamentarias de la LGUC y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, la urbanización y la construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos.

En segundo término, debe indicarse el Decreto N° 78, del año 2014, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. La importancia de esta Política es que aborda la calidad de vida y descentralización del país, la inclusión de distintos grupos de habitantes participación reorganización institucional y normativa.

En tercer lugar, se debe mencionar las Ordenanzas Municipales que establecen los contenidos de los planes reguladores comunales e intercomunales, y regulan el uso del suelo urbano de un lugar determinado dentro de la comuna.

En cuarto lugar, se deben destacar las Circulares de la División de Desarrollo Urbano (DDU) del MINVU, ya que conforme a lo previsto en el Art. 4° de la LGUC, tienen como propósito, impartir instrucciones sobre la aplicación de las disposiciones de dicho cuerpo normativo y su Ordenanza General. En el desarrollo de sus contenidos

---

<sup>11</sup> Fuentes de rango infralegal: el D.S. N° 18, de 2017. Reglamenta Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales; el Decreto Supremo N° 223, aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.071, que crea y regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación; el Decreto Supremo N° 95, crea la Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos; el Decreto Supremo N° 40, aprueba reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y el Decreto Supremo N°32, aprueba reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica; entre otros.

se aborda la aplicación general de una determinada disposición sin vincularla con un caso específico. Estas Circulares se encuentran exentas de toma de razón<sup>12</sup>.

### 3.4.- Otras Fuentes.

En este punto cabe hacer mención, en primer lugar, a las llamadas Normas Técnicas, las cuales tienen un carácter sui generis, toda vez que, en primer lugar, no provienen del órgano legislativo ni de la Presidencia de la República, y solo son validadas por el Ministerio respectivo. A pesar de ello, son normas obligatorias que deben ser observadas por los órganos de la Administración del Estado durante el proceso de planificación.

Se trata de las normas que desarrolla el Instituto Nacional de Normalización (en adelante INN), las cuales contienen y definen las características técnicas de los proyectos, sus materiales y sistemas de urbanismo y construcción. Esto, para cumplir con los estándares exigidos por la LGUC. Estas normas son creadas por el INN y aprobadas por el MINVU, las cuales deben ser publicadas en internet para su debida publicidad.

En segundo lugar, también se puede citar la jurisprudencia judicial y administrativa. Ella se encuentra contenida tanto en los fallos del Tribunal Constitucional, como la proveniente de los Tribunales Ordinarios de Justicia y de la Contraloría General de la República<sup>13</sup>.

## **4.- Órganos de la Administración del Estado que operan en Planificación Territorial.**

---

<sup>12</sup> Dentro de estas Circulares, destacan particularmente dos: (1) la DDU 405 de 2018 que publicitó las reformas introducidas por la Ley 21.078; y (2) la DDU 410 señaló en su numeral 2° que la ley se podrá aplicar, exclusivamente, a los procedimientos de elaboración o modificación de los IPT formalmente iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia de tales disposiciones. Se entenderán formalmente iniciados los procedimientos de elaboración o modificación de los IPTs, cuando cuenten con resolución de inicio de la evaluación ambiental estratégica en conformidad al Decreto Supremo N° 32 (MMA) de 2015, o algún acto administrativo que acredite el inicio de la elaboración o modificación del instrumento, emitido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley.

<sup>13</sup> En el caso de la Jurisprudencia emanada de la CGR cabe destacar sus dos Manuales Prácticos de Jurisprudencia Administrativa sobre Planes Reguladores Comunales, Intercomunales, Metropolitanos, y Regionales de Desarrollo Urbano de 2014. Disponibles en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/manuales>. [Fecha de última consulta 16 de enero de 2020]

La forma unitaria del Estado chileno y la organización administrativa, descentralizada o desconcentrada, tiene influencia en la organización de la Administración urbanística nacional.

Algunos de estos órganos inciden directamente en el proceso de planificación territorial, cuyas competencias urbanísticas se atribuyen en diversos niveles:

- i) Dentro de la Administración central, se atribuyen competencias al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a sus Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.
- ii) A nivel regional, a los Gobiernos Regionales.
- iii) A nivel comunal, a las Municipalidades.

A continuación, se detallan las competencias de cada órgano.

#### 4.1.- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene a su cargo la política habitacional del país y, además, coordina las instituciones que se relacionan con el gobierno por su intermedio, y está regulado por su Ley Orgánica correspondiente, N° 1.639 de 1965, la cual fija las competencias de esta Secretaría de Estado, en torno a la planificación territorial.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, el MINVU se desconcentrará territorialmente, a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana, y Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 1° del Decreto Ley N° 575, de 1974. Solo para efectos de mayor comprensión, recordemos que: “la desconcentración administrativa se caracteriza por: a) constituir un sistema de distribución del poder público al interior de un organismo con o sin personalidad jurídica, b) se traduce en la radicación legal de competencia administrativa en un organismo jurídicamente dependiente, pero que en el ejercicio de su función actúa con competencia propia. En general, todas las representaciones regionales de los servicios públicos son desconcentradas, c) esta puede ser funcional si es la función desconcentrada o territorial si la desconcentración sólo opera en un territorio determinado.” (Cordero Vega, 2015: pp. 122-123).

En segundo lugar, al MINVU le corresponde, de acuerdo al Art 3° de la LGUC, proponer al Presidente de la República las modificaciones que requiera tanto esta ley como su Ordenanza General, para adecuarla al desarrollo nacional y mantenerla al día con el avance tecnológico y desarrollo socio-económico.

#### 4.2.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

El Decreto Supremo N° 78 del año 2014, establece la nueva PNDU, instancia clave para la construcción de ciudades más equitativas y justas, más integradas socialmente, más democráticas y participativas.

Para velar por la implementación de esta Política, el mencionado Decreto instruye la creación de un Consejo Asesor del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (en adelante CNDU) <sup>14</sup> cuya misión es ser un órgano consultivo y asesor que, de forma permanente e indefinida en el tiempo, formule propuestas de reformas y verifique, el avance en la implementación y el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Sus funciones a grandes rasgos son las siguientes: a) estudiar las políticas sectoriales que incidan en el desarrollo del territorio, centros poblados y las ciudades, formulando las proposiciones que estime pertinente en conformidad con la política nacional de desarrollo urbano; b) estudiar la legislación nacional vigente aplicable al desarrollo urbano y territorial y proponer reformas y perfeccionamiento que sean pertinentes, y c) convocar a mesas regionales de trabajo para asegurar que las consideraciones y preposiciones se considera la realidad de las regiones<sup>15</sup>.

#### 4.3.- División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La División de Desarrollo Urbano, en adelante DDU, integra, junto a otras Divisiones, la Subsecretaría del MINVU y sus atribuciones se encuentran descritas en el Art. 12 del Decreto Ley N° 1305. Sus facultades, a modo genérico, son proponer la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana. Como hemos dicho política nacional de desarrollo

---

<sup>14</sup> Este Consejo está compuesto por 21 miembros que representan tanto al sector público como el privado, incluyendo a Colegios Profesionales, Universidades, etc., siendo presidido por un representante del Presidente de la República. El Consejo desempeña sus funciones *ad honorem*. Véase Figueroa, Patricio y Figueroa, Juan (2016): *Urbanismo y Construcción*, Thomson Reuters p.22.

<sup>15</sup> Este tipo de Consejos, en especial los de carácter consultivo y asesor, cumplen lo que Pantoja denomina la función consultiva de la Administración, la cual, según el autor, ha sido establecida más como una actividad de participación social, representativa del sentir ciudadano, que como asesoría y consejo a la autoridad decisora. Véase Pantoja Bauzá, Rolando (2012): *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p.351

urbano se ve manifestada en la participación que tiene el MINVU en la creación de la LGUC y su Ordenanza respectiva.

#### 4.4.- Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Las SEREMI del MINVU tendrán como misión *concretar* la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizarán actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política. Las SEREMIS del MINVU tienen sus atribuciones establecidas en el D.L N°1305 que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de 26 de diciembre de 1975.

Habrá una SEREMI MINVU en cada una de las regiones en que administrativamente se divide el país, y una en el área Metropolitana. Cada una de ellas tendrá competencias para el ejercicio de sus atribuciones conforme lo establezca la Ley.

De acuerdo al Art. 4° de la LGUC, las SEREMIS deben *supervigilar* las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e *interpretar* las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. Sobre la *supervigilancia*, las SEREMIS ejercen una labor de *fiscalización* importante sobre las Direcciones de Obras de las Municipalidades, con relación a la correcta aplicación de la legislación sobre construcción y urbanismo.

En el ámbito de la *interpretación de instrumentos de planificación territorial*, cabe señalar que las SEREMIS tienen facultades de interpretar los IPTs, en los cuales ya tuvo una relevante participación en su confección, como sucede con los Planos Reguladores Intercomunales (PRIs).

#### 4.5.- Gobiernos Regionales.

Según el inciso primero del Art. 111 de la Constitución Política, la administración superior de cada región reside en un Gobierno Regional. Además, señala que este gobierno tendrá por objeto perseguir su desarrollo social, cultural y económico.

En materia urbanística, el GORE tiene una importante participación desde el punto de vista de la planificación territorial, en especial, por las atribuciones y funciones que fueron introducidas por la Ley N° 21.074 , ya que dicha norma, incorporó el concepto de los llamados PROTs , los cuales serán elaborados y aprobados por los GOREs, en coherencia con la ERD y la PNOT previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (en adelante COMICIVYT), la cual está descrita en el párrafo quinto art. 17 letra a) de la Ley 19.175.

Para mayor comprensión de las nuevas tareas que asumirán los GOREs se debe examinar, el Art. 5° transitorio de la Ley N° 21.074, el cual faculta al Presidente de la República para que, en el plazo máximo de un año contado desde la entrada en vigencia de dicha Ley pueda individualizar, mediante DS, aquellas competencias radicadas en el MINVU, que serán transferidas a los GOREs, con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos administrativos correspondientes <sup>16</sup> . Es relevante consignar aquí que con fecha 29 de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial, el

---

<sup>16</sup> El traspaso de competencias tiene un contexto con diferentes miradas respecto de la Planificación Territorial de Chile. Tiene, por lo tanto, un contexto político, legal y técnico. El contexto político han sido entregado por los incesantes trabajos para alcanzar Políticas de Modernización y Descentralización del Estado entre los años 1990-2016. El contexto legal, ha sido proporcionado por Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República (DS N° 475/1994, la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300, la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, la obligatoriedad de la Evaluación Ambiental Estratégica, la Ley N° 19.175 de 1993 de Gobierno y Administración Regional, la cual establece funciones en materia de ordenamiento territorial, el Decreto N° 34/2015 del MINVU crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial aprobada por este último comité, la cual a la fecha de esta tesis no ha sido promulgada por el Presidente de la República, y por último, el contexto técnico es proporcionado por licitaciones de consultorías y estudios especializados en materia territorial, entre otros. Véase Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017): Transferencia de competencias y su implicancia en el ordenamiento territorial. Seminario Instrumentos de planificación territorial en el marco de la Ley de Aporte al Espacio Público y otras leyes, Iquique 18-20 de Octubre de 2017. Disponible en: <https://www.achm.cl/index.php/documentos/file/179-transferencia-de-competencias-y-su-implicancia-para-el-ot>. [Fecha de consulta 29 de diciembre de 2019]

Decreto N° 62<sup>17</sup>, mediante el cual se transfirieron un conjunto de competencias de planificación urbana radicadas en el Ministerio señalado, para ser asumidas por los GOREs. A modo solo de ejemplo, se transfiere la elaboración del anteproyecto del PRI o PRM o sus modificaciones, según corresponda, en aquella etapa del procedimiento de formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, y dirigir su proceso de consulta pública. La competencia antes señalada se transfiere desde la SEREMI MINVU a los GOREs indicados en el mismo Decreto Supremo.

Los GOREs, por lo tanto, no solo deberán aprobar el PROT, sino que, además, han de realizar el mismo trámite sobre los PRM y los PRI propuestos por la SEREMI MINVU (Art. 36 inc. 4° LGUC).

#### 4.6.- Municipalidades.

La Constitución Política de la República las define en su Art. 118 como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. Conforme a su Ley Orgánica Constitucional N° 18.695, le corresponden variadas funciones en torno a la planificación territorial.

Tanta es su importancia, que parte de la doctrina ha expresado que: “Los principales actores que participan en el rubro de la planificación y la construcción, desde la perspectiva de la autoridad son los funcionarios municipales, ya que la administración local de cada comuna reside en una Municipalidad” (Fernández y Holmes, 2012: p. 62).

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, las Municipalidades poseen diversas funciones, pero las que interesan en esta tesis son aquellas que tienen directa relación con el Ordenamiento Territorial<sup>18</sup>. Así, encontramos, como funciones

---

<sup>17</sup> Disponible en:

<https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/07/29/42415/01/1599734.pdf>. [Fecha de consulta 31 de octubre de 2019]

<sup>18</sup> Es importante considerar dentro de este proceso- de Ordenamiento Territorial- que cada vez más los municipios adoptan mayores responsabilidades respecto de la calidad de vida de los habitantes. Véase Orellana, Arturo; Allard, Pablo; Néspolo Romina y Mercado, José (2012): “Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia” en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 51, p. 88

privativas de los municipios, la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes (Art 3° letra b) de la Ley N° 18.695). A su vez, se encuentran las llamadas funciones esenciales, las cuales consisten en aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan metropolitano o intercomunal (Art. 5° letra k) de la Ley N° 18.695).

La organización interna de la Municipalidad, así como las demás funciones específicas que se asignan a las unidades respectivas y su coordinación, son reguladas mediante un Reglamento Municipal que para tal efecto dicta el Alcalde. Para estos efectos, las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación (en adelante SECPLA) y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna. Dichas unidades reciben la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. Para este estudio, las más relevantes son la SECPLA y la Dirección de Obras Municipales (DOM).

Otro funcionario municipal de suma importancia es el Asesor Urbano, quien debe estudiar el PRC y mantenerlo actualizado, además de revisar todos los planos de subdivisión, loteo y urbanización, y su ordenanza local. Asesoría Urbana, se encuentra adscrita a la SECPLA ya que sus principales funciones radican en el proceso de planeamiento territorial. Sobre las competencias administrativas de gestión y estrategia tanto de la SECPLA, como del Asesor Urbano se revisarán con más detalle en el tercer capítulo de esta tesis.

#### 4.7.- Contraloría General de la República.

La Contraloría General de República (CGR) cumple un rol fundamental en la aplicación e interpretación del Derecho Urbanístico nacional, tanto en su función contralora, como en su potestad dictaminadora.

A través del trámite de toma de razón, la CGR le compete realizar el examen de constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración del Estado (Art. 98 CPR). En ese entendido, le corresponde tomar razón de la Planificación Urbana Nacional, de los PROTs, de los PRMs o PRIs y de los PRCs, en aquellas comunas que no se encuentran reguladas por un PRM o PRI.

A propósito de la relación que existe entre el órgano contralor y los IPTs sometidos al trámite de toma de razón, debemos hacer presente que la LGUC, fue modificada sustancialmente tanto por la Ley N° 21.078, como por la Ley N° 21.074 ya que ambas se han pronunciado sobre temas de Ordenamiento Territorial

Con fecha 29 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial la Resolución N° 7 de la CGR, que fija las materias afectas al trámite de toma de razón. En un ejercicio de coordinación entre las recientes modificaciones legislativas, a que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, la CGR, determinó los cuerpos afectos a toma de razón en materia de ordenación territorial. El Art. 15 de la Resolución N° 7 expresa: “Están afectos a toma de razón los siguientes actos: Instrumentos de planificación territorial, su promulgación, aprobación y los que los dejen sin efecto. Además, están afectos a toma de razón los que promulguen versiones actualizadas de los planos y los que fijen el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ordenanza de un Instrumento de Planificación Territorial y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, su promulgación, aprobación y los actos que los dejen sin efecto”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/03/29/42317/01/1569185.pdf>. [Fecha de revisión 20 de enero de 2020]

## **5. Procedimiento de elaboración de un Plan Regulador Comunal.**

El procedimiento para la elaboración y aprobación de un Plan Regulador Comunal (PRC) está previsto desde en los Arts. 41 a 51 la LGUC y en el Art. 2.1.11 de la OGUC.

A contar del inicio de la elaboración del proyecto de PRC, los Municipios deberán solicitar asesoría técnica tanto a la SEREMI MINVU, como a la Comisión Regional del Medio Ambiente que correspondan.

A continuación, se abordarán las distintas fases para la elaboración y aprobación de un PRC. Lo anterior se plasmará atendiendo las modificaciones procedimentales que se han introducido por la Ley N°21.078 sobre Transparencia en el Mercado del Suelo de fecha 15 de febrero de 2018.

### **5.1.- Primera Fase. Formulación y consulta de la Imagen Objetivo del proyecto de PRC.**

Esta primera etapa, ha sido introducida por la Ley de Transparencia del Mercado del Suelo, ya que contempla un término absolutamente técnico, el cual es la formulación de una “imagen objetivo” o también la llamada “imagen deseada de la ciudad”, para dar inicio a la elaboración del plan.

Esta fase es una instancia previa a la elaboración del ante proyecto del plan. Es un espacio fundamental, desde el punto de vista del desarrollo estratégico del planeamiento, ya que el Alcalde, debe exponer, ante la comunidad, el tipo de ciudad que desea lograr. Tiene, por lo tanto, un fuerte sentido aspiracional, ya que media, entre lo que existe en la realidad de cada unidad territorial o municipio, y, lo que se proyecta a propósito de dar comienzo a un nuevo proceso de planificación. Esta instancia se cumple, toda vez que la autoridad edilicia deberá formular una propuesta de “imagen objetivo” del desarrollo urbano del territorio a planificar (Art. 28 octies N° 1 LGUC). La incorporación de esta nueva instancia fortalece la participación ciudadana en épocas tempranas, ya que permite que los vecinos conozcan el modelo de ciudad que desea consolidar la autoridad “incluyendo desde el inicio información básica de los contenidos, objetivos y alcances del Plan Regulador de modo que la comunidad sepa de qué se trata, lo que puede esperar y cómo puede participar” (Fernández Prajoux, 2012: p.111).

Esta nueva fase obligatoria, se tratará en profundidad en el tercer capítulo de esta tesis a propósito de examinar las dimensiones de gestión y estrategia pública que envuelven a los IPTs.

## 5.2.- Segunda Fase. Formulación del Anteproyecto de Plan Regulador Comunal.

Esta fase se inicia una vez formulada y aprobada la imagen objetivo en la etapa anterior. De conformidad al inciso quinto del Art. 7 bis de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto del 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<sup>20</sup>.

## 5.3.- Tercera Fase. Participación ciudadana en los Planes Reguladores Comunales.

Sobre este punto es menester apuntar que el Art. 2.1.4. de la OGUC prevé que, a contar del inicio del proceso de aprobación de un proyecto de IPT o de modificación o enmienda del mismo, el organismo responsable de su confección -en este caso el municipio- deberá facilitar, a cualquier interesado, la adquisición a costa del requirente de todos o algunos de los antecedentes que conforman el expediente enviado a aprobación.

A su turno, los Arts. 43 de la LGUC y 2.1.11. de la OGUC contemplan el procedimiento para la elaboración y aprobación de PRC, estableciendo, en lo que atañe, que el pertinente proyecto será preparado por la municipalidad respectiva. Posterior a la elaboración del ante proyecto de plan, tanto el instrumento de planificación como el informe ambiental serán sometidos a la participación ciudadana<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase Cordero Quinzacara, Eduardo y Vargas Delgado, Iris (2016): “Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa” en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, N° 3, pp. 1031-1056.

<sup>21</sup> Esta participación incluye: (1) la necesidad de informar a los vecinos las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos; (2) la realización de audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados; (3) la consulta al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil; (4) la exposición del anteproyecto a la comunidad; (5) una nueva consulta a la comunidad acerca

#### 5.4.- Cuarta Fase. Someter el Plan al conocimiento del Concejo Municipal.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el anteproyecto para la aprobación del Concejo Municipal 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 (Art. 43 N° 6 inciso 3° LGUC).

El Concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el anteproyecto del plan regulador, dentro de un plazo máximo de sesenta días analizando las observaciones recibidas y adoptando los acuerdos en torno a las materias impugnadas; transcurrido el plazo anterior sin un pronunciamiento expreso, se entenderá que el proyecto fue aprobado. En caso de que aprobare modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad.

#### 5.5.- Quinta Fase. Intervención de la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El proyecto aprobado por el Concejo Municipal será remitido, con todos sus antecedentes, a la SEREMI MINVU 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 (Art. 43 N° 6 inc. 5° LGUC).

“El pronunciamiento sobre aspectos técnicos se refiere a la concordancia del proyecto de Plan Regulador Comunal con la Ordenanza General y con el Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal, si lo hubiere” (Fernández y Holmes, 2012: p. 131).

Si el proyecto altera la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del Art. 28 octies, el alcalde, junto con enviarlo a la SEREMI respectiva, informará de este hecho al MINVU, dentro de quinto día,

---

de la síntesis sobre las observaciones recibidas; y (6) la posibilidad de que los interesados puedan formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes.

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.

Ahora bien, en esta fase del procedimiento, hay que distinguir si la comuna está regulada por Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal y si el informe de la SEREMI es favorable o no:

- 1) Si la comuna no está regulada por un Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal (PRM o PRI), el proyecto se remitirá de todas formas al Gobierno Regional, aunque el informe sea favorable, ya que en definitiva si se cumple con todos los requisitos, será promulgado por el Intendente.
- 2) Si la comuna está regulada por un PRM o PRI, el informe de la SEREMI será remitido directamente al Municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al GORE. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional será promulgado por Decreto Alcaldicio.
- 3) Si la comuna estando normada por un PRM o PRI, y el proyecto comunal no se ajusta a aquellos, la SEREMI MINVU deberá emitir un informe técnico negativo y lo remitirá, conjuntamente con el proyecto y sus antecedentes, al municipio.

El Municipio puede asumir dos posturas frente al rechazo que manifiesta la SEREMI. Puede modificar o subsanar el proyecto, o insistir en él ante la SEREMI. En este segundo caso, se pasará a la sexta fase.

#### 5.6.- Sexta Fase. Intervención del Gobierno Regional.

La intervención del GORE en la planificación territorial comunal, aparece en caso de insistencia, según lo relatado en el punto anterior. En este último caso, si el municipio insiste en su proyecto, remitirá todos los antecedentes, incluido el informe negativo de la SEREMI, al GORE, para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados. Es por lo anterior que Fernández y Holmes califican esta instancia como “una seudosegunda instancia en este procedimiento” (2012: p. 132).

Si no existiera un PRI o PRM que incluya el territorio comunal, el informe de la SEREMI MINVU será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al GORE 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 SEREMI MINVU. Si el informe fuere desfavorable, el Consejo sólo podrá aprobar el proyecto mediante acuerdo fundado. El carácter de fundado es una obligación para la Administración ya que debe exteriorizar los motivos fundantes de sus decisiones.

Aprobado el proyecto de plan regulador en la forma establecida en este subtítulo, será promulgado por resolución del Intendente.

#### 5.7.- Séptima Fase. Examen de Constitucionalidad y Legalidad de la Contraloría General de la República.

El llamado control de constitucionalidad y legalidad que efectúa la CGR respecto de los actos de la Administración del Estado, en materia territorial, ya fue abordado en el subtítulo 4.7 de esta tesis, con motivo de detallar los órganos competentes en un procedimiento de planificación. En cuanto al margen de constitucionalidad y legalidad examinado, Morales ha sostenido que “la entidad contralora no participará en la elaboración, adopción o formación de decisiones o resoluciones de la administración activa, como tampoco en los criterios de apreciación y calificación de los hechos; sino que sólo revisará que ellas, las decisiones o resoluciones administrativas y/o los criterios de apreciación y calificación utilizados, estén conformes con la atención/satisfacción de la necesidad pública. En suma, con el derecho” (2012: p.217).

Para efectos de concluir este Capítulo, podemos mencionar que cabe tomar razón de la promulgación, la aprobación y de los actos que dejen sin efecto los siguientes Instrumentos de Planificación Territorial, ordenados desde mayor a menor alcance territorial:

- i) Planificación Urbana Nacional a través de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial
- ii) Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)
- iii) Planificación Urbana Intercomunal o Metropolitana
- iv) Planificación Urbana Comunal en área sin PRI/PRM

Finalmente, se encuentra exento del trámite de toma de razón, el PRC de aquella comuna que si se encuentra normada por un Intercomunal o Metropolitana.



## Capítulo II

### La Función Pública de Planificación Territorial

Una vez que se explicó en qué consiste, en términos generales la planificación, y sus aspectos normativos fundamentales en nuestro país, corresponde reflexionar acerca de la calificación del proceso de planificación territorial como función pública.

Adicionalmente, se trabajará en los estándares principales que debe observar este proceso de conformidad a la legislación vigente en Chile.

#### 1.- Aspectos Generales de la Función Pública de Planificación Territorial.

Para efectos de este trabajo, se usará como definición de Función Pública, el concepto clásico que nos proporciona Silva Cimma. Para él, “hablar de función pública civil nos estamos refiriendo al conjunto de acciones y al ejercicio de empleos que se ubican, en términos amplios, dentro de lo que llamaríamos la administración civil del estado (...) dentro de esta concepción de función pública civil habremos de analizar, entonces, lo relativo a los empleos del orden civil, cómo se conciben, cuál es su naturaleza, los regímenes a que se someten, el concepto de derechos, deberes y responsabilidades de quienes los sirven, y, en fin todo aquello que se vincula con el sistema que regula las relaciones del funcionario en cuanto a servidor de tal carácter, en el orden de sus relaciones con el Estado, que utilizando un vocablo de sentido laboral, pasa a ser para estos efectos el empleador de aquel funcionario”(Silva, 1993: p.11).

Hasta el año 2018 el ordenamiento jurídico urbanístico nacional no consideraba en forma positiva la planificación urbana, como forma de ordenar el territorio, en carácter de función pública, que conllevara la potestad normativa de planificar los usos del territorio y del suelo. Aquella denominación, se encontraba extrañamente ausente en nuestro país (Vaquer, 2017: p.2), pese a que dentro de la región otras naciones vecinas, si lo consagraban claramente<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Según Cordero, al año 2008, la publicación del Urbanismo o su consideración como función pública es una cuestión que no se ha debatido suficientemente por la doctrina chilena, sin perjuicio de los reparos y prejuicios que tal afirmación pueda generar. Véase Cordero Quinzacara, Eduardo (2008): “El Derecho

Aún ante aquel vacío normativo, tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia administrativa, antes de la dictación de la Ley N° 21.078, sí reconocían en la Planificación Urbana una función pública. Así, Cordero Quinzacara, en el año 2005 sostuvo que nuestra Constitución no reconoce expresamente la función pública del urbanismo en sus preceptos. No obstante, establece que “para el gobierno y administración interior del Estado [...] se observará como *principio básico* la búsqueda de un *desarrollo territorial armónico y equitativo*”. Para este autor, el principio contemplado en el Art 115 de nuestra Carta Fundamental, junto a otros preceptos de rango constitucional constituyen disposiciones materiales, que inciden en la organización del espacio y que integran su sistema o techo axiológico del cual se puede desprender que la planificación es una función pública (2005: p. 178).

La importancia de categorizar a la planificación urbana como una función pública radica en los efectos básicos que ella produce, a saber, en primer lugar posibilita el funcionamiento de los servicios públicos que participan en la planificación territorial, en segundo lugar y, al funcionar de los servicios públicos, facilita la satisfacción de las necesidades públicas de la comunidad, y en tercer lugar con ello, el Estado cumple sus cometidos en post de alcanzar el bien común o interés general como lo preceptúa la norma vigente desde el 15 de agosto de 2018.

En este punto cabe realizar una breve referencia a las principales características que tiene esta función pública de planificación urbana. Tres son los aspectos a considerar, el primero de ellos el ámbito de la función pública, el segundo la función pública en su ejercicio y finalmente, como tercer aspecto, en cuanto a la extensión de la función. En gran parte estos tres alcances se han desarrollado en el primer capítulo de esta tesis relativo a quienes intervienen orgánicamente en la construcción de un ITP, sin embargo, en este apartado se puede precisar más aún.

Para normar el primer aspecto el ámbito de la función pública planificadora, se rescata, el principio de legalidad contemplado en el Art. 6° y 7° de la Constitución Política y las normas de competencia básicas que contempla la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado en su Art. 2°. Para efectos más específicos en este punto y para la materia que me compete, tanto los Arts. 1° y 2° de la LGUC, aglutinan los aspectos específicos en la acción de la planificación urbana, la

---

Urbanístico Chileno y la garantía constitucional de la propiedad”, en *Revista Nomos Universidad de Viña del Mar* – N° 2, p.98.

urbanización y la construcción. Tal como lo menciona el Art. 2 de la citada ley, esta contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.

En cuanto al segundo punto, esto es, el ejercicio de la función pública de planificación, significa asumir los deberes y las obligaciones del cargo público planificador, sea bajo el Estatuto Administrativo, aprobado por la Ley N° 18.834 o el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales contenido en la Ley N° 18.883. Además, dadas las reformas introducidas a la LGUC por la Ley N° 21.078, se ha puesto especial énfasis en que el ejercicio de la función pública planificadora sea eficaz, eficiente, transparente y proba, considerando los mecanismos concretos para perseguir las responsabilidades administrativas de rigor.

En lo relativo al tercer punto, en cuanto a la extensión, la función pública es improrrogable e indelegable. En palabras de Silva Cimma “la improrrogabilidad es absoluta, ya que si el funcionario recién nombrado no asume su cargo dentro de tercero día, el nombramiento quedará sin efecto por el solo ministerio de la ley, vale decir, en tal caso no está permitido prorrogar la calidad de funcionario público” (1993: p.113), y es indelegable, ya que “dentro de los deberes genéricos de los funcionarios se encuentra el atender personalmente el cargo” (Caldera, 2001: p. 416).

En cuanto a la característica de la indelegabilidad, esta no es absoluta, pues se admite la delegación de funciones en los términos establecidos en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Al finalizar la exposición sobre las características y alcances de la función pública planificadora, corresponde exponer sobre la importancia de regular el suelo y su uso atendida las especiales características de este.

## **2.- La Importancia del Suelo y su Uso.**

Partamos señalando que, desde ya, el suelo es importante toda vez que forma parte del territorio. Para tales efectos, se debe tener presente que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ha entendido que el territorio “es el escenario físico, ambiental y social en el cual toman forma y convergen los procesos de desarrollo. El territorio se constituye en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la nación. Más que un receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales, es una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del espacio”<sup>23</sup>.

Por otra parte, el suelo es parte de un ecosistema y un recurso natural insustituible, no renovable y un factor esencial para el desarrollo. El uso del suelo se asocia a cuestiones vitales para el ser humano y a problemas globales, como los medioambientales, la solución del déficit habitacional, la seguridad alimentaria y también los que se relacionan con el urbanismo y la existencia de entornos que posibiliten a las personas desarrollar una vida digna (Goyas, Cabanes, y Zambrano, 2016: p. 7).

Dada la importancia social, económica y cultural del suelo nace la necesidad de regularlo bajo técnicas administrativas que intervengan su uso y destinación.

En el ordenamiento jurídico chileno, el Art. 28 decies de la LGUC dispone 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”.

Para mayor comprensión de la norma, se entenderá por organizar, “establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados”, y por definir, “fijar con claridad, exactitud y precisión el significado de una palabra o

---

<sup>23</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008): Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes Orientadores para una Política de Fortalecimiento p. 33.

la naturaleza de una persona o cosa”, según lo resuelve el Diccionario de la Lengua Española (en adelante DLE)<sup>24</sup>.

En tanto, el Art. 1.1.2 de la OGUC expresa que: “uso de suelo” debe entenderse como el “conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones”<sup>25</sup>.

En la tarea de organizar y definir el uso del suelo, la autoridad administrativa debe perseguir como fin último el interés general, según lo dispone el ya citado Art. 28 decies de la LGUC.

En torno al concepto de interés general, Moraga Klenner ha incursionado en la tarea de construir para la Administración nacional el llamado “Derecho a la Buena Administración”. Este autor realizando un ejercicio sistémico entre variadas normas constitucionales y legales, plantea que si bien en Chile no existe el Derecho a una Buena Administración, como si se consagra en la Unión Europea<sup>26</sup>, uno de los estándares más importantes para lograr este “Derecho a una Buena Administración”<sup>27</sup>, solo puede ser alcanzado en los términos en que está concebido el interés general conforme al Art. 55 de la Ley N°18.575:

---

<sup>24</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es> [Fecha de consulta 3 de enero de 2020]

<sup>25</sup> En cuanto al llamado uso de suelo el Artículo 2.1.24 inciso 4° de la OGUC expresa que corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona. Para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en los siguientes seis tipos de uso, susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona, lo cual deberá ser reglamentado por el Instrumento de Planificación Territorial correspondiente, en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros: Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público, Área Verde.

<sup>26</sup> El Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea (2000): Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 41:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). [Fecha de consulta 26 de diciembre de 2019]

<sup>27</sup> Véase Moraga Klenner, Claudio (2017): “Derecho a una Buena Administración en Chile”, en *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica*. Editorial jurídica Venezolana, Caracas.

“El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley” (2017: p.15).

Así, en concepto de este autor: “La ley define cuáles son las exigencias propias del interés general, a saber, el empleo de medios idóneos que permitan desplegar una gestión administrativa eficiente y eficaz. No se quiso hablar de “interés público”, puesto que esta voz hace más referencia a la idea de intereses propios de la Administración, o sea, de las organizaciones públicas, en circunstancias que lo verdaderamente valadero es el “interés general”, es decir del conjunto de intereses de la comunidad, de la sociedad y de las personas” (Moraga, 2017: p. 16).

Finalmente, para concluir, se puede sostener que el principio técnico de la *planificación del uso del suelo*, en consecuencia, puede formularse diciendo que el desarrollo de la ciudad no debe ser una suma de actos espontáneos e imprevistos, sino la progresiva materialización de un proyecto colectivo -es decir, ideado con la participación de la comunidad- cuyas determinaciones están contenidas, con mayor o menor detalle, en las diversas categorías de instrumentos de la planificación urbana (Figuroa y Figuroa, 2006: p.80).

### **3.- Estándares del ejercicio de la Función de Planificación.**

Para abordar este punto, se debe tener presente que el propio Art. 28 decies de la LGUC señala cuáles son los estándares que debe cumplir la Administración en su función planificadora. Estos estándares son de vital importancia, ya que materializan a nivel legal los cinco objetivos centrales de la PNDU y, además, se ajustan a los propósitos de la PNOT, en relación a impulsar el proceso de desarrollo sustentable de las ciudades, integrando las dimensiones sociales, económicas y ambientales, con clara identidad territorial. Estos estándares tienen razón de su existencia en el entendido que al tener Políticas Públicas, como las ya mencionadas, legitimadas por la participación ciudadana, son el mínimo necesario y consensuado de la nueva forma de planificación territorial urbana en nuestro país. Aquellos consensos sociales se reflejan en la norma positiva, que a continuación se desglosa para su análisis.

#### **3.1.- La fundamentación de las decisiones, expresión de motivos y objetivos específicos.**

El Art. 28 decies letra a) de la LGUC expresa que la planificación urbana es una función pública y en su ejercicio deberá “ser fundado, señalando expresamente sus motivaciones y los objetivos específicos que persigue en cada caso, especialmente cuando se realicen cambios en las propuestas, anteproyectos o proyectos”.

De la CPR puede desprenderse la idea que toda actuación estatal debe ser fundada. Esto, de conformidad con el Art. 8º, el cual dispone que los fundamentos y procedimientos de los actos del Estado deben ser públicos y, además, de la exigencia del Art. 19 N° 2, que establece que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias, lo cual obligaría a los funcionarios a dar razón de sus decisiones. Además, la Ley N° 19.880 sobre Procedimientos Administrativos es más explícita aun cuando exige expresamente esta fundamentación en sus Arts. 11 y 41.

La exigencia de motivar el acto administrativo, materializa uno de los pilares fundamentales de un Estado Constitucional de Derecho, que es, la rendición de cuentas por parte de la Administración del Estado. En efecto, la fundamentación de las decisiones administrativas permite a las autoridades judiciales o administrativas, realizar un adecuado control sobre el razonamiento jurídico, fáctico y técnico de la

administración, lo cual garantiza eliminar la eventual sensación de discrecionalidad arbitraria, desviación de poder o, derechamente, corrupción en el acto en cuestión <sup>28</sup> .

Para autores como Maqueda la motivación se enmarca en las dinámicas de una decisión normativa racional, ya que, primero interviene la *inteligencia*, eligiendo razonablemente los medios y ordenándolos al fin querido, y después los *quiere* la voluntad. La ley se conforma por la actuación conjunta de la inteligencia y la voluntad del Estado, expresada a través de sus agentes. Este autor no sólo expresa aquello, además proporciona señales importantes para delimitar tanto el continente como el contenido de la decisión. Así, la decisión debe manifestarse (de cualquier forma), siendo razonable, motivada, con una base sólida, justa, con un objetivo bien definido y conocida por todos aquellos que afecte. Se sigue a lo anterior, que dicha decisión debe ser adoptada por aquel que tenga competencia para aquello (2010: pp. 473- 479).

Epílogo de lo anterior, significaría invocar un alto estándar en la motivación del acto o decisión, más aún si recae sobre cuestiones técnicas que son de la esencia en planificación territorial. La decisión de la autoridad planificadora nunca podría sustentarse en apreciaciones subjetivas, vagas, confusas, imprecisas y sin la adecuada referencia a los estudios técnicos que la sustentan, sea esta la decisión definitiva o aquella que se invoque en el caso de cambios como prevé el legislador del 2018.

La exigencia de la motivación, hace posible que opere del principio de impugnabilidad de los actos administrativos, por la vía de los recursos, sea a través de los recursos administrativos y/o jurisdiccionales, ya que al exteriorizar las razones o motivos que se consideraron como fundamentos de la decisión, se garantiza que, en forma coetánea, operen los diversos mecanismos de control a la que está sometida toda función administrativa. Lo precedente, es propio de la dimensión normativa del IPT.

Dicho lo anterior, debemos en este punto detenernos en lo siguiente. Si hay algo que distingue al Derecho Urbanístico, de otras ramas del Derecho, es la forma de

---

<sup>28</sup> Para Rigoberto Pérez Ramírez existe una vinculación directa entre la escasa motivación de las decisiones y la corrupción, la cual encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión objetivos tasados y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil. Véase Pérez Ramírez, Rigoberto (2016): “Corrupción y costos de transacción en la Administración Pública” en *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, N° 10 p. 198.

abordar las problemáticas jurídicas que quedan bajo su dominio, ya que éstas no sólo son jurídicas, en estricto rigor, sino que además, esta disciplina obliga a manejar un importante grado de tecnicismo que provienen de otras áreas del conocimiento. Es fundamental plasmar y transparentar, lo más detallado posible, los motivos de las decisiones, sean estos jurídicos, fácticos y técnicos. En el caso de los motivos técnicos, estos, en ningún caso pueden ser vagos o confusos especialmente porque provienen de otras disciplinas o ciencias exactas con las que se relaciona el Derecho Urbanístico.

Como en cualquier estudio que pretenda una intervención territorial, además de ser fundada o motivada, debe expresar tanto objetivos generales y específicos que pretende alcanzar con la mencionada acción, lo anterior es una cuestión que solo compete determinar a la autoridad administrativa bajo la metodología que esta elija.

Un objetivo es aquello a lo que se tiende con pretensiones de conseguirlo. Por tanto, esta tarea consiste en la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población, así como de cumplir las directrices de rango superior, si existen, y las previsiones de niveles institucionales de rango inferior al del ámbito del estudio (Gómez, 2008: p.175). Gómez identifica objetivos generales como equilibrio territorial, integración, funcionalidad, conservar procesos ecológicos esenciales respetar procesos ecológicos para la sostenibilidad, calidad de vida entre otros (2008: pp.72-80).

En mi opinión en cada uno de estos objetivos generales puede subsumirse cualquier otro objetivo con mayor especificidad. La exigencia de la expresión de objetivos generales y específicos de cada intervención territorial, obedecerá a la metodología que la Administración seleccione. Lo anterior implica seriedad en las propuestas, un orden lógico y que estas den cuenta de la problemática territorial que se pretenda enmendar. De lo anterior se desprende cuáles serán las alternativas para estructurar el territorio.

### 3.2.- Considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible.

Otro elemento de suma importancia que ha introducido la nueva ley, en su Art. 28 decies letra b) es considerar, al tiempo de la planificación, toda la información suficiente sobre la realidad existente. Dicha información, en mi percepción, debe abarcar el mayor conocimiento sobre los elementos fácticos, jurídicos y técnicos de la zona que se pretende intervenir. En mi concepto, hay información suficiente sólo cuando aquella es rica en precisión, pertinencia, claridad, actualidad y completitud. Estas cualidades son las que permitan adoptar la mejor y más fundada decisión administrativa, y con ello, optimizar el ejercicio del control de motivos al que me referí en el subtítulo anterior.

En el mismo orden de ideas y si recurrimos a la literatura especializada en la materia, los expertos han puesto énfasis en el método para recabar la información que se debe tener en consideración al tiempo de la planificación. Así, toda Ordenación Territorial, se realiza a través de un conjunto de fases que comienzan con el necesario conocimiento del territorio en estudio. Lo anterior plantea una interrogante, ¿cuánta información debe manejar el planificador?. En concepto de Fernández y Muguruza, la respuesta es compleja. Señalan estos teóricos que: “en principio parece necesario contar con toda la información posible, la cual permita comprender la dinámica y estructura del sistema territorial, es esa la situación óptima, sin embargo, hay limitaciones económicas, temporales y técnicas” (2015: p. 12).

Reconocer estas limitaciones es básico para operar de la forma más eficiente y eficaz posible, siendo conscientes que las restricciones de tiempo y dinero afectarán el adecuado desarrollo de la planificación. Aun cuando aquellas dificultades se presenten, siempre se debe cumplir con una suerte de metodología o protocolo que se expresa por fases que a continuación se desarrollan.

En la primera fase, se obtiene la información y se establece un primer análisis y cribado de dicha información. A continuación, el segundo paso, está constituido por la fase de diagnóstico, la cual sirve para conocer el estado del territorio<sup>29</sup>. Tanto el

---

<sup>29</sup> Véase Marín González, Nicolás (2013): *La importancia del diagnóstico territorial en la aplicación de las teorías urbanísticas: Estudio de caso en el sector Eixample Valencia*. Memoria de título Master Universidad de Valencia.

análisis como el diagnóstico, en algunas oportunidades, suelen mezclarse, y se denomina como una sola fase llamada “análisis y diagnóstico”, teniendo siempre en consideración que el análisis, es previo al diagnóstico. El diagnóstico será cada vez más preciso cuanto mayor y precisa sea la información que arroje el análisis (Fernández y Muguruza, 2015: p. 7).

Agotadas las fases anteriores, se entra a la etapa nuclear de la ordenación territorial, esto es, la planificación, y en ella, a partir de los objetivos y fines establecidos en las fases anteriores se procede a la oportuna distribución de actividades en el territorio y se propone, además, la distribución teórica de los usos de suelo. Finalmente, queda pendiente la fase de gestión del IPT. La fase de gestión del instrumento será revisada en las líneas que siguen, pero a grandes rasgos, dicha dimensión es útil para realizar una suerte de cotejo fáctico entre los objetivos perseguidos en materia territorial, previamente delimitados, y el cumplimiento de los mismos.

Una exitosa, correcta y completa planificación debe recoger, por lo tanto, variados elementos de juicio o información, sea esta fáctica, jurídica y técnica. Dentro de todos los elementos esta última información se pueden mencionar, al menos los estudios relativos al medio físico, que obedece a la realidad natural o física (biótica y abiótica) del espacio, los estudios geológicos y geomorfológicos, meteorológicos y climáticos, hidrológicos, estudios sobre fauna y vegetación, estudios edáficos (el suelo como soporte de la vegetación), estudios del paisaje sea por poblamiento y por recursos culturales, estudios demográficos y estudios de actividades económicas entre otros (Fernández y Muguruza, 2015: pp. 17-25).

Finalmente, a partir de la información adecuada será posible lograr IPTs que sean oportunos, realistas, coherentes con el entorno, holísticos y con un enfoque sistémico, participativos, incentivadores y dinámicos, integradores que sean capaces de incluir la variedad y diversidad de actividades y morfología, en suma IPTs eficientes y eficaces (Betsalel, 2001: p 72-74).

El legislador ha realizado un interesante alcance en la Ley N° 21.078. No solo ha positivado la obligación de considerar la información suficiente sobre la realidad existente, sino que además, ha incorporado un elemento clave para el desarrollo de las ciudades en general, esto es, incorporar al proceso de planificación el factor del futuro o “la evolución previsible”.

Planear el futuro de una ciudad se convierte, a través de esta norma, en un desafío que impone a la administración una suerte de exigencia pública de no solo cubrir el escenario que, tangiblemente es capaz de percibir en el presente, sino además debe estar preparada para dimensionar el futuro, a partir de la información con la que cuenta hoy. En literatura especializada en Derecho Urbanístico, la llamada “evolución previsible” suele conocerse como “la incertidumbre” o como la red de incertidumbre<sup>30</sup>.

En dicho contexto, Fernández Güell destaca que: “cualquier planificador urbano debe, indefectiblemente, ser capaz de interpretar los tres grandes rasgos propios de las ciudades contemporáneas. Se trata de la complejidad, diversidad e incertidumbre, que acompañan a la mayoría de los fenómenos urbanos”. El autor identifica a la incertidumbre o el futuro, como una dificultad en el ejercicio de la planificación, sin embargo advierte, que dicho problema no debe socavar la aspiración de lograr un mejor futuro para cada ciudad, sea este a quince o veinte años plazos (2015: p 18).

Para lograr el mejor manejo de los desafíos que significa programar el futuro, existen métodos que se pueden utilizar para describir dicha aproximación, entre los cuales están: prognosis, previsión, predicción, proyección y prospectiva. Todos estos métodos están dados para reducir la incertidumbre a un nivel de duda “razonable” que no implique desconocimiento de los resultados o impactos más relevantes de las acciones a acometer (Salas, 2013: p. 28).

De la variedad de métodos indicados el planificador deberá inclinarse por aquel que le proporcione las mejores herramientas que le permitan enfrentar el carácter multidimensional de las decisiones que debe adoptar al minuto de planificar el futuro. El método que elija la administración debe ser aquel que le proporcione proximidad con el cumplimiento más competente de la función pública de planificar, esto es, proceder en forma eficiente y eficaz propiciando responder al interés general de la sociedad.

---

<sup>30</sup> El concepto mencionado ha sido acuñado por Rafael Crisosto, quien a través de un estudio de caso expone que la planificación urbana de un megaproyecto urbano fracasa en términos de su planificación, debido a la no consideración de una multiplicidad de factores que forman la "red de incertidumbre" que llega a manifestarse e imponerse sobre aquello que parecía rígidamente constituido. Especial énfasis propone este autor en relación a que cuestiones incluso de filiación política impactan en una buena planificación, como lo es desvincular por aquellos motivos a quien sea el líder técnico del proyecto. Véase Crisosto, Rafael (2017): “Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: El caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol.43, N° 128, p. 20.

En ese contexto, tanto para Fernández Güell y Salas Bourgoïn ya citados, como para la CEPAL, el método prospectivo aparece como: “un proceso de anticipación, de exploración de la opinión experta de la comunidad y de la sociedad civil, procedente de redes de personas, instituciones, gobiernos, empresas y la sociedad civil, que en forma estructurada, interactiva, participativa, coordinada y sinérgica crean visiones de futuro (Georghiou y otros, 2008)”<sup>31</sup>. Ante tales características, existe consenso, que este método es el más recomendable para los países de Latinoamérica.

### 3.3.- Ajustar la planificación territorial urbana a principios específicos del Derecho Urbanístico.

El Art. 28 decies letra c) señala la obligación “ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial, 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”.

Cuando hablamos de Planificación Territorial, a modo genérico, nos referimos a intervenciones puntuales, temáticas, territoriales y temporales, en el espacio geográfico que se pretende intervenir (Salas y Budde, 2008: 14).

Frente a aquello el legislador configuró ciertos principios jurídicos especiales que pertenecen al Derecho Urbanístico como disciplina independiente de otras ramas del Derecho. Estos principios no son Principios Generales del Derecho<sup>32</sup>, son directrices jurídicas especiales, que deben estar presentes al tiempo de planificar. Estos principios orientan el OT y el proceso de planificación.

Los que se tratan en este literal provienen, en su mayoría, de la influencia que ha tenido el Derecho Urbanístico español en Latinoamérica (Carrasco, 2008:p. 85). En efecto, Cordero ha señalado que “la ordenación del territorio responde a una tradición europea que aspira a plasmar espacialmente las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas. A su vez, sus objetivos están centrados en tres puntos:

---

<sup>31</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Pág. 197. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40623/4/S1600345\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40623/4/S1600345_es.pdf). [Fecha de consulta 24 de diciembre de 2019]

<sup>32</sup> Véase Vergara Blanco, Alejandro (2012): “ Los principios jurídicos y la tarea de construir el Derecho Administrativo en clave científica” en *Revista de Derecho Administrativo ReAD* N° 6, p.67

desarrollo económico y equilibrado de las regiones, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la protección del medio ambiente. Todo esto se engloba bajo la idea de una utilización racional del territorio, lo cual exige una planificación como instrumento necesario y esencial” (2011: p. 213).

En este punto desarrollaré, con mayor énfasis el concepto de cohesión territorial ya que el resto de principios recogidos pueden tener explicación en otros literales de este artículo.

Para abordar un concepto de cohesión territorial recurriré a literatura española que, por cierto, maneja este lenguaje ya desde un tiempo considerable.

La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos (Fernández, Pedregal y Rodríguez, 2009: pp. 159-160).

Interesante es la asociación que efectúa López y Faginas entre la cohesión territorial y el *espacio público*, al cual consideran -como el lugar donde se une la ciudad con sus ciudadanos-, por lo que adquiere un carácter particular como elemento estructurante de la vida y del sistema urbano. Las autoras citadas, sostienen que la cohesión territorial se enmarca en la construcción de un proyecto para la integración del territorio, y constituye una elaboración prospectiva en la que se incluye el espacio público de la ciudad como elemento clave. En síntesis, el objetivo central de la cohesión territorial es lograr la conexión espacial y la integración social en las ciudades. Por eso, los espacios públicos son elementos estratégicos para la construcción de territorios de inclusión socioespacial, y es aquí donde la gestión integral urbana tiene una gran responsabilidad y un desafío (2019: p. 134).

Una pregunta debe siempre formularse a la Administración. La interrogante es la siguiente ¿Es posible mejorar, si el sistema territorial se daña, por actos de exclusión,

de segregación o de inequidad territorial? La respuesta es sí, siempre son posibles y necesarias nuevas formas de cohesión territorial. Allí donde aparezcan desequilibrios o desigualdades territoriales sustantivos deben ser abordados por la política de cohesión territorial. Algunos ejemplos son: tipos de áreas urbanas que entran en declive social; regiones rurales con procesos agudos de despoblación; ámbitos con inmigración mayoritaria, asentamientos humanos informales, entre otros.

Este literal es uno de los más trascendentes bajo el prisma de la PNDU ya que es parte de esta Política Pública, la integración social, en y con las localidades apartadas, mediante planes y programas de viviendas sociales y equipamiento adecuados a las características particulares de las distintas localidades, la incorporación del aporte de las localidades apartadas en las iniciativas de inversión en conectividad y servicios de infraestructura, y el desarrollo de programas de apoyo a la organización y gobierno de las localidades menores son ejes rectores del consenso alcanzado.

#### 3.4.- Evitar la especulación y la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población.

En Chile, hasta febrero de 2018, no existía en la LGUC una referencia especial al fenómeno de la especulación. Consciente de aquella falencia, la intención del Mensaje Presidencial del 2015 estaba orientado en fortalecer la transparencia en un mercado <sup>33</sup> que, habitualmente es tildado de “gris” u “opaco”, lo cual es suelo fértil para actos de corrupción urbanística<sup>34</sup>.

Lo anteriormente expuesto fue, a grandes rasgos, lo que motivó dicho proyecto, que manifestaba tres ejes fundamentales: mejorar los niveles de transparencia del

---

<sup>33</sup> Para Fernández Güell no solo la elevada complejidad de los procesos socioeconómicos, la diversidad de los agentes locales y la incertidumbre inherente a los fenómenos urbanos son las únicas dificultades en el ámbito de la planificación territorial. El autor sostiene que además la escasa transparencia y la elevada corrupción existente en la toma de numerosas decisiones urbanísticas, sea en países desarrollados y subdesarrollados es otro componente que dificulta la planificación. Véase Fernández Güell, José (2008): “Estrategia de Ciudades Conferencia impartida en el 13° Encuentro Empresarial de Gijón”. Parte del contenido de esta Conferencia fue extraído del libro publicado por el autor en Editorial Reverté (2006), titulado “Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos Instrumentos y Procesos”. Disponible en: [http://oa.upm.es/4755/1/INVE\\_MEM\\_2008\\_56113.pdf](http://oa.upm.es/4755/1/INVE_MEM_2008_56113.pdf). [Fecha de consulta 10 de octubre de 2019]

<sup>34</sup> Véase Capdeferro, Óscar (2015): “La corrupción en el Urbanismo: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, N° 297 BIS, Madrid pp. 233-248.

mercado del suelo, perfeccionar el impuesto territorial y, en el caso puntual de los cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, establecer un tratamiento tributario específico para que los incrementos de valor generados en este proceso sean compartidos, en mayor medida, con la comunidad entera<sup>35</sup>.

Para comprender este numeral es pertinente recurrir a la historia de la Ley en comento. Fue el Senador Carlos Montes quien expuso su posición frente a una realidad económica y social que impera en Chile y al respecto señaló que: “creo que este proyecto es muy importante. Y si bien no resuelve plenamente un problema, nos permite avanzar. ¿Cuál es el problema al que me refiero? La realidad del suelo en Chile, que presenta muchas dificultades para regularlo como un bien y para asegurar que se halle en línea con el desarrollo más general de nuestro país. El suelo es un factor que permite una gran especulación, y en torno a él hay un mal sistema tributario, que es fuente de fortunas y no necesariamente está alineado con ciertos objetivos nacionales”<sup>36</sup>.

El Parlamento, luego de debatir el proyecto consideró oportuno, que al momento de ejercitar la potestad planificadora, se “evite” la especulación, esto es, se abstenga de la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular, por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado<sup>37</sup>.

La realidad que recoge el debate de la ley, es una problemática que atraviesa no solo a Chile, sino que sucede en todos los países de Sudamérica<sup>38</sup> incluso en Europa, más específicamente en España. De ahí la urgencia en propiciar que el Ordenamiento

---

<sup>35</sup> Mensaje Presidencial N° 555-363 Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano de 19 de junio de 2015. Disponible en: [https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file\\_ley/7496/HLD\\_7496\\_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file_ley/7496/HLD_7496_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf). [Fecha de consulta 30 de octubre de 2019]

<sup>36</sup> 03 de mayo, 2017. Diario de Sesión en Sesión 12. Legislatura 365

<sup>37</sup> Véase Segundo Trámite Constitucional: Senado. Segundo Informe de Comisión de Vivienda Senado. Fecha 26 de julio, 2017. Informe de Comisión de Vivienda en Sesión 52. Legislatura 365. Segundo Informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano. Boletín N° 10.163-14, Disponible en [https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file\\_ley/7496/HLD\\_7496\\_5fc736c5417e125533e0bf8b6fab02db.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelay/fileadmin/file_ley/7496/HLD_7496_5fc736c5417e125533e0bf8b6fab02db.pdf). [Fecha de consulta 30 de octubre de 2019]

<sup>38</sup> Para conocimiento sobre los tipos de especulación que se suelen dar en torno al mercado de suelo se sugiere ver Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2011): “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, N° 111, pp. 25-45.

Territorial sea el instrumento administrativo que regule o corrija las desigualdades sociales que devienen por causa de la especulación en materia de los valores del suelo<sup>39</sup>.

¿Qué ha de entenderse por evitar?. Recurrimos al DLE, quien entiende por “evitar”: apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda<sup>40</sup>. Por lo tanto, la exigencia del legislador a la Administración, es apartase o impedir que al tiempo de la planificación se especule. En tanto, la palabra “especulación” el citado Diccionario lo entiende como la operación comercial que se practica con mercancías, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro<sup>41</sup>.

Como advierten los expertos en esta materia “cuando los terrenos pasan de un uso a otro, que es superior y/o aumentan su capacidad de edificación, suben rápidamente sus precios y se crean las condiciones propicias para prácticas especulativas orientadas a capturar esos incrementos de valor del suelo” ( Cuenya y Corral, 2011: p.29 ).

El negativo impacto económico que produce la especulación recae habitualmente en aquellos que no poseen un gran patrimonio económico.

Por lo anterior, y casi desde un punto de vista valórico en la planificación, el arquitecto Mario Torres Jofré, estima que: “Para que exista una adecuada gestión urbana y no se incentive la especulación resulta entonces de suma importancia asumir el ordenamiento urbano, desde la perspectiva de la teoría general de la administración. Asumir -al menos- que el ordenamiento de territorio comporta las cuatro funciones básicas de la teoría de la administración: la planeación o planificación, la organización, la dirección y el control, *bajo una mirada ética*, ya que ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas en el espacio con una cuantía de recursos determinados, por siempre escasos” (Torres, 2005: p. 62).

La “mirada ética” a la que se refiere Torres, está íntimamente ligada a la idea de impedir que en el proceso de planificación territorial, por parte de la Administración, se realicen actos sean jurídicos como no jurídicos, en post de la obtención del lucro,

---

<sup>39</sup> Véase en extenso la completa descripción de los valores del suelo en: Santa Cruz Chao, José (2014): *Más ciudad: análisis, diagnóstico y plan*. Dykinson, Madrid España p.81

<sup>40</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en <https://dle.rae.es/evitar>. [Fecha de consulta 30 de octubre de 2019]

<sup>41</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/especulación?m=form>. [Fecha de consulta 29 de octubre de 2019]

alejado de la transparencia tan perseguida en esta área de la economía. Así, la idea que subyace en este literal es evitar que producto de la especulación no se dimensione uno de los puntos más sensibles y, pilar fundamental, a la hora de planificar, esto es, vulnerar las posibilidades de acceso a la vivienda por parte de la población. Ante aquel posible escenario, la potestad administrativa de intervención de uso de suelo es, en sí misma, justificación suficiente para velar por un equilibrio técnico y económico en la planificación territorial.

Por lo anterior, es que para el español Juli Esteban Noguera "...la ordenación urbanística de la ciudad, en tanto que configura los espacios y los edificios donde puede desarrollarse el uso de la vivienda, tiene que ver necesariamente con el mercado de la vivienda y, por tanto, con su precio. Ciertamente, para que haya un mercado satisfactorio de viviendas, y de suelo para construirlas, conviene que haya una oferta amplia de estos productos, y la ordenación urbanística debería hacerlo posible, en la medida que lo permitan las disponibilidades del lugar" (2011: p. 150).

Ante la problemática expuesta, el siguiente paso es formular posibles soluciones que constituyan una alternativa para enfrentar el problema, indistintamente el ángulo desde el cual se observe la especulación. En palabras del sociólogo Miguel Martínez, "es necesario más y mejor Urbanismo, es decir, con más autoplanificación y autogestión colectivas de los bienes y servicios públicos municipales, empezando por el control popular del suelo y de los procesos de construcción y adjudicación de viviendas a un precio justo" (2005: p. 142). La obra de Martínez es extensa, siendo el precursor de la relación entre el Urbanismo y la Sociología<sup>42</sup>. A mi juicio, sumado al mejor Urbanismo que propone Martínez otra variable importante es realizar un profundo control de motivos, tal como ya fue desarrollado en el subtítulo 3.1.

Finalizando el estudio sobre la especulación, quisiera destacar la coherencia lógica por la que optó el legislador en este literal, ya que unió el llamado a "evitar" la especulación con procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Sin entrar en mayor detalle, sobre cuál es la fórmula para satisfacer esa necesidad puntual, me detendré en la siguiente interrogante: ¿Qué tipo de vivienda es la que satisface las necesidades de la población? A mi juicio, este punto es claro y tiene

---

<sup>42</sup> En materia de especulación véase Martínez López, Miguel (2007): "La Especulación Urbana: persistencias estructurales y resistencias sociales" en *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 1, pp. 37- 47.

una respuesta, la cual ha sido proporcionada por la doctrina en Derecho Constitucional como en Derecho Administrativo, y es el derecho a una vivienda digna o adecuada.

En el ámbito del Derecho Constitucional, Tórtora ha sostenido que el derecho a la vivienda adecuada no se encuentra explícitamente protegido por el texto constitucional, pero es *posible construirlo dogmáticamente* por aplicación de una serie de normas, y empleando criterios sistemáticos y finalistas de interpretación constitucional. Dicho autor, realiza aquella construcción a partir de normas constitucionales de carácter general, y de tratados internacionales sobre derechos humanos, como el artículo primero, incisos primero y cuarto de la Constitución Política de la República, que entienden que “*las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” y que “*el Estado está al servicio de la persona humana*”. Lo anterior es, para este autor, un estándar básico para la dignidad humana y el desarrollo de un hábitat mínimo para el desarrollo personal y familiar. Asimismo, Tórtora recorre otros derechos y garantías constitucionales que se vinculan estrechamente con el derecho a la vivienda adecuada. (2012: pp. 350-351).

Por parte de la Doctrina en Derecho Administrativo, Rajevic, ha sostenido que, no obstante que el constituyente no contempla el derecho a una vivienda digna, hay mérito suficiente para la construcción de dicha idea, ya que distintas instancias internacionales como la Asamblea General de Derechos Humanos, ha dicho que se trata de tener un espacio adecuado, a un costo razonable. El Comité de DD.HH. de la ONU ha dicho que no se trata de tener un techo sobre la cabeza, simplemente, sino un lugar donde la persona pueda desarrollarse en seguridad, en paz, en dignidad. Y dentro de los factores que se consideran para decir que una vivienda está adecuada está el uso en que se encuentra, la asequibilidad del precio, la adecuación cultural, etc. (2013: p. 43).

Para finalizar este punto, expondré un ejemplo de lo ocurrido en el año 2011, cuando la SEREMI MINVU anunció la modificación del PRM de Santiago 100, que contemplaba una ampliación del límite urbano en 10.000 hectáreas, lo que se justificaba, principalmente, en la necesidad de obtener suelo para el desarrollo de viviendas sociales.

Al respecto Pablo Trivelli, sostuvo que: “La dificultad para construir viviendas sociales en Santiago no está en la falta de suelo, sino en el precio de los terrenos. Desde

finés de los 90s no se ofrecen terrenos por menos de 1 UF/m<sup>2</sup> y los precios más bajos hoy están por sobre 1,5 UF/m<sup>2</sup>. Esto hace cada vez más difícil, si no imposible, construir viviendas sociales y la ampliación del límite urbano no hará bajar los precios de los terrenos” (2011: p.179).

Trivelli advierte, si la prioridad de la ampliación de límite urbano, es la de lograr suelo para asentar viviendas sociales, se debería tener en cuenta que la dificultad fundamental para el desarrollo de viviendas sociales en el Gran Santiago no es la falta de terrenos, sino el nivel que han alcanzado los precios de los terrenos. Prácticamente no hay ofertas de terrenos con precios por debajo de 1,5 UF/m<sup>2</sup> en circunstancias que, los conjuntos de casas de los programas de vivienda social pueden pagar hasta un máximo de 0,4 UF/m<sup>2</sup> previo a la creación del subsidio de localización (2011: p.180).

Esta crítica se unió a otras provenientes de expertos, como las de Genaro Cuadros Ibáñez, Arquitecto Urbanista y Director del Laboratorio Ciudad y Territorio de la Universidad Diego Portales, quien sostuvo que: “ lo que busca el proyecto es hacer crecer la ciudad de Santiago, sin factibilidad de transporte público, no contando con un plan de movilidad urbana, del todo indispensable si se requiere transitar largas distancias para llegar al centro urbano de la capital (Santiago) , la que en sí misma es una ciudad difícil de manejar y sin equipamiento necesario para poder funcionar”<sup>43</sup>.

Epílogo de lo expuesto, todos los órganos de la Administración del Estado que participa en la creación o modelación de un IPT deben ser conscientes que el suelo es un bien inmueble por naturaleza, finito y escaso, lo cual amerita especial consideración por el rol que desempeña desde el punto de vista económico, social y jurídico en el diario vivir de las personas, influyendo en el comportamiento de estas, ya que la reacción casi natural a los problemas de acceso a vivienda terminan transformándose en problemas asentamientos humanos informales, y así lo demuestra la literatura latinoamericana<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Entrevista a Genaro Cuadros Ibáñez el 9 de mayo de 2013. Disponible en <https://www.concierto.cl/2013/05/genaro-cuadros-arquitecto-urbanista-de-la-udp-el-nuevo-plan-regulador-de-santiago-es-agregar-metros-cuadrados-a-una-ciudad-que-tiene-muchas-dificultades-para-funcionar/>. [Fecha de consulta 26 de noviembre de 2019]

<sup>44</sup> Véase Costa, Aline y Hernández, Agustín (2010): “Análisis de la de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”, en *Revista INVI* N° 68, vol. 25, pp. 121-152

Al concluir el análisis de este literal es preciso destacar que las materias tratadas en este apartado tienen un fuerte componente económico, por lo cual, tal como lo afirma Fernando Cordero Cueva el “precio del suelo, es y será el gran desordenador urbanístico” (2016: p. 179).

### 3.5.- Consistencia entre los estudios técnicos requeridos y coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia.

Este literal obliga, al minuto de ejercitar la potestad planificadora, a “ Ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, conforme establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los que necesariamente deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia” (Art. 28 decies letra e) de LGUC).

El requisito de actuar coordinadamente, no es más que la manifestación de las exigencias a que está sometida la Administración en virtud del Art. 3° inciso segundo de la Ley General de Bases de la Administración del Estado N° 18.575, en donde se consagra el Principio de Coordinación de modo explícito<sup>45</sup>.

Lo perseguido por este literal, es obtener estudios técnicos completos, para efectos que al momento de implementar un proceso de Ordenación Territorial, se incorporen factores tan relevantes como la movilidad urbana. En ese sentido, la temática del transporte aborda la dimensión técnica de los desplazamientos y apunta, principalmente, a la acción de moverse de un lugar a otro, esto es, el traslado de un punto A hasta un punto B de la ciudad. Este traslado, es una actividad básica para la población, que requiere transitar y arribar a distintos destinos. Una ciudad no es una ciudad agradable, segura e inclusiva, en mi concepto, si la planificación de ella no incluye una política de traslados sostenibles en el tiempo.

No obstante lo anterior, debemos ir distinguiendo entre el concepto de transporte, el transporte sostenible y la movilidad urbana.

Respecto del primer concepto, esto es, el transporte, es una actividad fundamental en la organización del territorio y se puede definir como el traslado de personas o cosas de un lugar a otro. Para que exista transporte público o privado son necesarios dos elementos: Una infraestructura, que es la parte material para transporte, como carreteras, aeropuertos, puertos, cables eléctricos, etc. y está auxiliada de servicios

---

<sup>45</sup> Véase el deber de coordinación específico en materia de planificación territorial en Cordero, Eduardo (2007): “El Derecho Urbanístico, los Instrumentos de Planificación Territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 29, Valparaíso, Chile p.282.

como semáforos vallas, etc...y un vehículo con conductor, que es el instrumento que permite el traslado, como el automóvil, el avión, el tren, etc. (Santa Cruz, 2014: p. 26).

El sector transporte es determinante para el desarrollo sostenible, ya que por un lado trae consigo beneficios económicos y sociales, pero por otro, implica externalidades negativas. Los efectos negativos del transporte, como la contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes, afectan la calidad de vida. A nivel mundial, los impactos del transporte se reflejan principalmente en el aumento del consumo de recursos y energía, así como en las emisiones relacionadas con el clima, como el dióxido de carbono (Lozano, 2018: p. 69).

Aunque no existe una definición aceptada universalmente sobre transporte sostenible, si es pertinente tener en consideración que el transporte es sostenible cuando posee objetivos sociales, ambientales y económicos definidos, los cuales deben estar en conexión con un objetivo común, esto es, ciudades más completas, urbes que integren verdaderos planes de movilidad urbana.

Solo a modo de ejemplo, el Plan de Movilidad Sostenible que fue requerido en 2017 por el GORE del Biobío, tuvo como objetivo elaborar un plan para el Área Metropolitana de Concepción (AMC), con el fin de abordar las principales problemáticas y líneas de intervención en materia de movilidad e infraestructura de transporte del AMC. Producto de los estudios técnicos realizados sumados estos a las instancias de participación ciudadana los resultados arrojaron que los conceptos más reiterativos fueron la mala conectividad interna en las comunas, argumentándose la existencia de un sistema de transporte que gira solamente en torno de la Capital Regional y Provincial (Concepción), no generándose así, alternativas para la conectividad al interior de las demás comunas. Esto genera la existencia de sectores sin locomoción pública, potenciados por un crecimiento inmobiliario desvinculado de los temas de conectividad, y un deficiente acceso a servicios, concentrados además en zonas puntuales del área metropolitana (León, Núñez, y Albornoz, 2019: p.10).

Es por lo anterior, que en doctrina especializada en movilidad urbana, se considera que esta se puede definir: “como la suma de desplazamientos de personas, de bienes, de informaciones y todos los efectos que estos desplazamientos producen en: (i) la organización de nuestra sociedad (modos de vida de las personas, desarrollo económico de una ciudad y otros) y (ii) en la estructuración de la ciudad (extensión y

transformaciones morfológicas de las ciudades, accesibilidad a servicios y equipamientos urbanos, entre otros)” (Escudero, 2013: p. 212).

El estudio técnico, por lo tanto debe considerar objetivos generales y específicos respecto del área a tratar para lo cual deberá implementar la metodología pertinente para cada estudio.

Acotado lo anterior, revisaré a continuación la exigencia del legislador en materia de infraestructura sanitaria y energética.

Para comenzar es fundamental establecer la necesaria coordinación entre la Infraestructura, y los procesos de Planificación Territorial.

Según el DLE se entiende por infraestructura: “el conjunto de elementos, dotaciones o servicios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera”<sup>46</sup> .

La infraestructura<sup>47</sup> hace habitables los territorios al dotarlos de energía, de servicios sanitarios y accesibilidad al transporte, lo cual condiciona fuertemente el desarrollo de los asentamientos humanos y, es determinante, en la regulación de su capacidad de crecimiento al producir tanto estímulos como desincentivos económicos y sociales para la localización de la población y de la actividad económica en general.

En opinión de Humberto Eliash, la relación entre espacio urbano y desarrollo económico, social y político, es ineludible, y lo expresa centrándose en cinco factores indispensables para lograr *calidad de vida* a través de un desarrollo sustentable: la participación ciudadana, la gobernabilidad de la ciudad, el espacio público, los instrumentos de planificación y la infraestructura. Una ciudad para crecer

---

<sup>46</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en <https://dle.rae.es/?w=infraestructura>. [Fecha de consulta 9 de diciembre de 2019]

<sup>47</sup> Para Joaquín Farinós Dasí hay dos grandes tipos de infraestructuras: las naturales (derivadas del medio físico, como un río, un valle, etc.) y las derivadas de la actuación antrópica. De entre las segundas cabe distinguir entre la infraestructura institucional y la física. La infraestructura física se divide a su vez entre la social (educativa, sanitaria, centros asistenciales y culturales, edificios y equipamientos utilizados por la Administración) y la económica, también denominada infraestructura básica. Ésta se compone de los servicios públicos (distribución de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos), los servicios de telecomunicaciones (telefonía, correo, cable, etc.), la gestión del suelo (mejora de drenajes, prevención de inundaciones y otros riesgos naturales o tecnológicos) y, finalmente, las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos). Véase Farinós Dasí, Joaquín (2007): “Planificación de Infraestructuras y Planificación Territorial. Gobernanza y gestión de dinámicas multiescalares” en *Papers Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planajemet*; N° 44, p.33.

armónicamente debe lograr un equilibrio sustentable de todos los factores que inciden en su desarrollo (2005: p. 47).

El quinto factor que recoge Eliash, revela la importancia de una infraestructura adecuada para satisfacer y colmar las constantes necesidades de la población, lo cual condiciona el desarrollo económico de una ciudad, y así lo ha comprendido la actual PNDU, como el legislador de la Ley N° 21.078<sup>48</sup>.

En la misma línea que Eliash, Castro a propósito de la unión entre desarrollo económico y desarrollo urbano, estima que la infraestructura y servicios de una ciudad permiten tener una idea de *la calidad de vida de sus habitantes y capacidad para desarrollarse económicamente*. Es más, este autor mexicano, recogiendo las críticas a los últimos 40 años de planificación territorial en su país, y para efectos prácticos, sugiere que la planificación de la misma, se ajuste a un cierto orden, ya que en su concepto “hacer ciudad” significa contar con todo lo que demanda una ciudad para su crecimiento y desarrollo, como las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Todo esto, debe de ir *antes* de la edificación de vivienda, en el pasado ha sido al revés, primero edificación masiva de vivienda social y después, resolver las grandes demandas que requieren sus ocupantes. (2018: pp. 9-13).

La justificación de participación privada en infraestructura, ha sido motivada por una necesidad urgente de realizar enormes inversiones. Para mejorar el funcionamiento de la infraestructura y su cobertura, la mayoría de empresas estatales requerirían una importante financiación adicional. Dada la escasez de fondos públicos y las necesidades de amplios sectores sociales, la mayoría de los países optaron por transferir los servicios de infraestructura al sector privado (Guasch, 2005: p.20).

Este modelo ha permitido grandes avances en materia de infraestructura y servicios, pero también, en opinión de González, ha debilitado las capacidades directivas del Estado para abordar materias tan importantes como la planificación y desarrollo urbano (2006: pp. 67-68).

---

<sup>48</sup> En la Política sobre la Infraestructura Urbana de 1985, que precede a la actual PNDU se especificaba lo que comprendía la Macro y la Micro infraestructura en lo sanitario y lo energético. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012): Hacia una nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos, vol. 1, p. 55, Pilar Giménez Celis y Gonzalo Gazitua Zavala [eds.], LOM ediciones, Santiago, Chile.

Ahora bien, el legislador se ha referido en forma expresa a estudios técnicos en infraestructura sanitaria e infraestructura energética, pero lo ha expresado “entre otros” lo cual deja abierta la posibilidad de abordar otro tipo de estudios en otro tipo de infraestructuras.

En materia sanitaria<sup>49</sup>, en palabras de Guillermo Pickering, en 1989 se inició en Chile una importante reestructuración de dicho sector, a partir de la dictación de un nuevo marco regulatorio, la Ley General de Servicios Sanitarios, el DFL N° 382<sup>50</sup>, que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) y normó el funcionamiento de las empresas del sector. La incorporación de capital y gestión privada<sup>51</sup> en alianza con el Estado, permitió asegurar el financiamiento y operación de los sistemas que se requerían para el tratamiento de las aguas. En este sentido, el avance de población beneficiada ha sido notable, ya que para fines de este año se espera que el 90% (13,5 millones de personas) tenga cobertura en tratamiento de aguas servidas, mientras que para el 2012 se espera alcanzar el 100%<sup>52</sup>.

El crecimiento inmoderado de las ciudades, o más bien un ampliación desordenada de una ciudad, sin la infraestructura sanitaria suficiente, tiene altas probabilidades de conducir a una mala calidad de vida. No contemplar aquello, de forma previa, a la planificación es, sin duda, una irresponsabilidad de quienes diseñan la ciudad, ya que la omisión de ese deber, es el camino directo a la generación de problemas no sólo sanitarios sino que de salud pública en general<sup>53</sup>. Se extraña en este

---

<sup>49</sup> Hasta mediados del siglo pasado, Chile era uno de los países más rezagados de la región, con 60% de su población pobre y cerca de 25%, analfabeta. Los indicadores de sanitarios tampoco eran buenos en 1950, la cobertura de agua potable era de 52% y la disponibilidad de alcantarillados de 21%. Según los datos estadísticos manejados por Forascepi la cobertura urbana en agua potable es del 99,9 % y el alcantarillado urbano cubre el 96,7 % del país al 2014. Véase Forascepi Crespo, Constanza (2018): “Chile: nuevos desafíos sanitarios e institucionales en un país en transición” en *Revista Panamericana de Salud Pública* 42: e 137, p 2- 3. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6385805/>, [Fecha de consulta 26 de diciembre de 2019]

<sup>50</sup> Ley General de Servicios Sanitarios publicada en el Diario Oficial el 21 de Junio de 1989. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=5545>. [Fecha de consulta 25 de diciembre de 2019]

<sup>51</sup> Véase Universidad de Chile Instituto de Asuntos Públicos Centro de Análisis de Políticas Públicas (2013): Informe País Estado del Medio Ambiente en Chile 2012.

<sup>52</sup> Pickering, Guillermo (2010) “Infraestructura sanitaria en Chile: desarrollo con el medioambiente”, en *Revista América Economía*. Disponible en <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/infraestructura-sanitaria-en-chile-desarrollo-amable-con-el-medioambiente>. [Fecha de consulta 4 de diciembre de 2019]

<sup>53</sup> En este punto quisiera plasmar un ejemplo, *las consideraciones técnicas* que expresaron Óscar Figueroa y Luis Fuentes en torno al crecimiento desmesurado que tuvo el sistema urbano Iquique-Alto

punto una Política Pública en materia sanitaria de forma específica<sup>54</sup> en dicha área, ya que los tratamientos que se le han otorgado, hasta el momento, operan en el contexto de la Estrategia Nacional de Salud para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020<sup>55</sup> y de la Política Nacional de Residuos 2018-2030<sup>56</sup> que responde a los compromisos internacionales adoptados por Chile con la OCDE, pendientes desde 2012.

En cuanto a materia energética, el abordaje de las energías desde una óptica multidisciplinar integrada al ambiente, constituye un punto clave en los procesos de zonificación y planificación territorial<sup>57</sup>. Las cuestiones energéticas se integran al territorio como demanda y problemática a resolver (requerimientos sociales y productivos), pero también como oportunidad y potencialidad para el cambio (mayor eficiencia, tecnologías nuevas, cuidado ambiental) (Belmonte, Franco, Viramonte y Núñez, 2009: p. 07.41).

---

Hospicio, entre los años 1993 y 2003. Los autores percibieron que los problemas para el crecimiento de la ciudad, es el de la infraestructura sanitaria, que aunque hasta ahora es suficiente, manifiesta algunas externalidades. Para las zonas de expansión de Alto Hospicio hay factibilidad de servicio, lo cual disminuye los costos de urbanización en forma importante. En cambio, en las zonas de expansión de Iquique se cuenta con factibilidad hasta Los Verdes, pero el mayor problema se produce con el alcantarillado, debido a la lejanía de estas zonas respecto a los emisarios submarinos localizados en Barrio Industrial y Playa Brava. Véase Figueroa, Óscar y Fuentes, Luis (2009): “Expansión Urbana y Desarrollo Económico: El Caso del Sistema Urbano Iquique-Alto Hospicio”, en *Chile: Del país urbano al país metropolitano*, Rodrigo Hidalgo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas [eds.] 149- 159.

<sup>54</sup> Véase Ministerio de Salud (2018): Nuevo Modelo institucional y de gestión para el desarrollo de la infraestructura sanitaria del país. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/03/Nuevo-modelo-institucional-y-de-gestion-desarrollo-de-la-infraestructura-sanitaria.pdf>. [Fecha de consulta 13 de febrero de 2020]

<sup>55</sup> Gobierno de Chile (2011): Estrategia Nacional de Salud para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/portal/url/item/c4034eddb96ca6de0400101640159b8.pdf>. [Fecha de consulta 30 de enero de 2020]

<sup>56</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2018): Política Nacional de Residuos 2018-2030. Disponible en: [http://santiagorecicla.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Politica-Nacional-de-Residuos\\_final-V\\_sin-presentacion.pdf](http://santiagorecicla.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Politica-Nacional-de-Residuos_final-V_sin-presentacion.pdf). [Fecha de consulta 30 de enero de 2020]

<sup>57</sup> Analizar el tema energético desde la óptica territorial presenta múltiples ventajas, ya que permite, entre otras cosas: Valorar los recursos energéticos renovables potenciales; Visualizar la demanda energética en toda su complejidad; Incorporar las perspectivas y visiones de los actores locales; Potenciar recursos y capacidades locales; Analizar impactos ambientales; Identificar las prioridades y orientar la planificación a corto y largo plazo de propuestas y acciones en cuestiones energéticas. Véase Belmonte, Silvina, Franco, Judith.; Viramonte, José; Núñez, Virgilio (2009): “Integración de las Energías Renovables en procesos de Ordenamiento Territorial”, en *Revista Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 13, p.07.41.

En el caso de la energía, Chile cuenta con instrumentos importantes en la materia, una es la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, la Agenda de Energía un desafío país, progreso para todos y la Política Energética Nacional 2050.

La Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, de febrero de 2012 recoge el desafío Energético de Chile. En el documento, se presentan las características fundamentales de los pilares energéticos del país e incorpora algunas medidas legales, reglamentarias y administrativas e iniciativas público-privadas, necesarias para su implementación.

Dicha Estrategia observa que en la medida que nuestro país crece, mayor energía requiere y se aumenta la necesidad de la renovación en infraestructura, produciéndose un natural acoplamiento entre economía y energía. En consecuencia, el desafío de Chile hoy, es contar con recursos energéticos suficientes y competitivos para apoyar ese desarrollo. En efecto, la energía es un insumo esencial para la sociedad; su disponibilidad y abastecimiento influyen directamente en el crecimiento social y económico, y en consecuencia, en la reducción de la pobreza. La falta de acceso a fuentes y redes de energía confiables constituye, ciertamente, una peligrosa limitación para el progreso social sostenible, para el crecimiento económico y para el bienestar de la población<sup>58</sup>.

En la misma línea, la dependencia temporal de nuestra matriz a determinadas fuentes de suministro, en particular al gas argentino, también llevó a que la planificación y el desarrollo de la infraestructura de transmisión de energía eléctrica no considerasen lineamientos de largo plazo y la expansión de otras fuentes de generación, cuestión que la Estrategia propone corregir en los años venideros.

En mayo del 2014 se dio a conocer la llamada “Agenda de Energía Un desafío país, progreso para todos” la cual expresa que “los actuales instrumentos de ordenamiento territorial se encuentran fragmentados en múltiples documentos -desde leyes hasta planos, pasando por estrategias, zonas protegidas, entre otros-, operando a diversas escalas territoriales y administrativas. Esta multiplicidad de instrumentos lleva en algunos casos a contradicciones y conflictos de competencia por el territorio, que dificultan su aplicación, generan incertidumbre en los distintos actores y

---

<sup>58</sup> Ministerio de Energía (2012): Estrategia Nacional de Energía 2012-2030 p.6. Disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3\\_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030\\_Energia-para-el-Futuro.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030_Energia-para-el-Futuro.pdf). [Fecha de consulta 10 de diciembre de 2019]

complejizan las decisiones e inversiones que se quieran llevar adelante. Según esta propuesta, Chile necesita una normativa de Ordenamiento Territorial consistente, clara y legitimada por la ciudadanía. Sólo así haremos un uso del territorio que permita el desarrollo de Chile, donde las actividades productivas puedan dinamizar las regiones y las personas puedan vivir y surgir”<sup>59</sup>.

En el caso de la Política Nacional de Energía 2050 y su relación con la Planificación Territorial, impone como desafío a mediano plazo (2035) considerar que todas las regiones tienen Planes Energéticos Regionales, que se actualizan periódicamente, *e inciden en los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)* y, las Estrategias Regionales de Desarrollo y otros IPTs regional y comunal, contemplen adecuadamente los lineamientos de la Política Energética. Así, a largo plazo, al 2050 todos los asuntos relativos a energía debiesen estar contemplados dentro del Ordenamiento Territorial, y sean abordados, principalmente, a través de la localización de infraestructura. Por lo tanto, el fin último, es que IPTs y los de Ordenamiento Territorial Regionales y comunales, sean coherentes con los lineamientos de la Política Energética<sup>60</sup>.

Al concluir lo relativo a la relación entre infraestructura y planificación territorial paso a explicar la arista de los riesgos y protección del patrimonio natural y cultural.

Los grandes lineamientos sobre la protección del Patrimonio Cultural de la Nación derivan de la Constitución Política que, en su Art. 19 N° 10, establece que “corresponde al Estado estimular la protección e incremento del Patrimonio Cultural de la Nación”.

En opinión de Ropert, esta norma es de gran importancia, pues no sólo entrega a los diversos órganos del Estado la tarea de proteger este tipo de bienes, sino que expresa el deber fundamental de aumentarlos (2002: p. 119).

Es fundamental, sumar a la Carta Política, la actual PNDU, añadiendo a ella la Política Nacional de Cultura 2017-2022 y la Política de Fomento de la Arquitectura

---

<sup>59</sup> Ministerio de Energía (2014): Agenda de Energía un desafío país, progreso para todos p. 85. Disponible en: [https://www.chileenergias.cl/wp-content/uploads/2015/09/AgendaEnergiaMAYO2014\\_FINAL-2.pdf](https://www.chileenergias.cl/wp-content/uploads/2015/09/AgendaEnergiaMAYO2014_FINAL-2.pdf). [Fecha de consulta 25 de diciembre de 2019].

<sup>60</sup> Ministerio de Energía (2015): Política Energética de Chile. Disponible en: <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Politica-Energetica-Nacional.pdf>. [Fecha de consulta 10 de diciembre de 2019]

2017-2022, ambas, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, las cuales, debiesen ser tres ejes integrados entre sí para obtener una completa Planificación Territorial. No obstante lo anterior, el legislador consiente de los riesgos al que se expone el patrimonio contempla una serie de normas ya enunciadas en las fuentes del Derecho Urbanístico las cuales operan también como un marco de protección del patrimonio y la cultura.

En el caso particular de la LGUC su Art. 60 inc. 2° el Plan Regulador señalará los inmuebles o zonas de conservación histórica, en cuyo caso los edificios existentes no podrán ser demolidos o refaccionados sin previa autorización de la SEREMI MINVU correspondiente.

En opinión de Ferrada y Sahady, si bien esta es una norma significativa, se advierten algunas falencias para la estabilidad y proyección temporal de las Zonas e Inmuebles de Conservación Histórica, ya que al incorporarse estas, a los respectivos Planes Reguladores, quedan regidos por una ordenanza de nivel comunal que, si bien tienden a lograr una buena integración en el contexto de la planificación territorial, adolecen de tal inestabilidad que les deja expuestas al arbitrio de las presiones del mercado y la voluntad de las autoridades de turno, siempre facultadas para cambiar las normas: les basta modificar el Plan Regulador o los Planos Seccionales, con el consiguiente *riesgo* de destrucción de valiosos edificios y conjuntos urbanos que constituyen un patrimonio no renovable (2013: p. 275).

Realizados los alcances normativos y de Políticas Públicas pertinentes para este literal, procederé a desarrollar la relación existente entre la Planificación Territorial y la dimensión patrimonial y cultural que le acompaña.

El patrimonio, en su sentido más amplio, es considerado hoy día como: “un conjunto de bienes materiales e inmateriales, heredados de nuestros antepasados, que han de ser transmitidos a nuestros descendientes acrecentados. Consideramos *patrimonio cultural* el conjunto de objetos materiales e inmateriales, pasados y presentes, que definen a un pueblo: lenguaje, literatura, música, tradiciones, artesanía, bellas artes, danza, gastronomía, indumentaria, manifestaciones religiosas y, por supuesto, la historia y sus restos materiales, es decir, el patrimonio histórico. Entendemos por *patrimonio natural* todos los elementos de la naturaleza: montañas, ríos, flora, fauna, así como el resultado del trabajo del hombre en el ambiente natural,

es decir, el paisaje humanizado: caminos, ciudades y pueblos, cultivos, caseríos agrícolas, etc.”(García, 2012: p 17 -18).

Ahora bien, el concepto de patrimonio no ha sido un concepto pacífico a lo largo de la Historia de la humanidad, su noción depende en gran parte del contexto en el que se formule, y también de quién y cómo lo formule <sup>61</sup>. Esta noción poco pacífica a que me refiero, no sólo abarca la dificultad en coincidir en un concepto de patrimonio, también puede alcanzar a las reacciones de grupos gremiales frente a decisiones de la Administración en materia patrimonial, como la desafectación de bienes considerados Monumentos Nacionales bajo un contexto histórico, para luego retractarse de esa decisión por “predominio de valoraciones y voluntades de índole político por sobre las técnicas que debiesen primar”<sup>62</sup>.

Por lo anterior, García Cuetos sostiene que el patrimonio no es un concepto quieto y que pueda ser asumido de manera universal, como si por él no pasase el tiempo. La pregunta que debe plantearse aquí es cuál es la relación entre Patrimonio y la Planificación Territorial. Esta autora lo describe señalando que el territorio es el punto de encuentro del hombre con su patrimonio. Sin una valoración cultural del territorio que ponga de manifiesto la singularidad de sus recursos y estimule la confianza de la comunidad en sí misma y en su capacidad creativa, es difícil que un lugar despegue en su desarrollo económico (2019: p. 18).

Ahora bien, entre las dimensiones que reconoce la actual PNDU se encuentran : La Integración Social, el Desarrollo Económico y el Equilibrio Ambiental, sin embargo, se estimó que igual peso le correspondía tener a la protección y puesta en valor del Patrimonio como eje fundacional de la identidad de nuestras comunidades, en otras palabras, se estimó que el país debía lograr el desarrollo pero dando cuenta

---

<sup>61</sup> Véase Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (1982): Declaración de México sobre las Políticas Culturales p.3. Disponible en: [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf). [Fecha de consulta 28 de noviembre de 2019].

<sup>62</sup> Ver Declaración Pública del Comité de Patrimonio Arquitectónico y Ambiental Colegio de Arquitectos de Chile A. G. con ocasión de la desafectación como Monumento Nacional del polígono y los vestigios de conjunto habitacional *Villa Ministro Carlos Cortés*, más conocido como *Villa San Luis*, decisión que fue adoptada en la última sesión del Consejo de Monumentos Nacionales celebrada el miércoles 26 de junio de 2019, ocasión donde además se acordó, entre otros puntos, la demolición del último edificio ubicado en el lugar (block 14), así como de aquel que se encontraba en proceso de derribo (block 15) Lawner, Miguel (2019): “La Villa San Luis, o quiénes escriben la historia. Fulgor y Agonía de la Villa San Luis”, en *Crítica Urbana la Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, A Coruña, Galicia, España Núm.7, p. 32.

del sentido de pertenencia de las personas y comunidades, reflejando sus valores, su historia y cultura.

El objetivo central del ámbito de Identidad y Patrimonio de la PNDU establece que “las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades. Identidad significa también “identificación”, en el sentido de que las comunidades deben sentirse reflejadas en las características de los lugares donde viven”<sup>63</sup>.

En esa línea para efectos de dicha Política define el patrimonio como “*un bien social que está conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas como por el entorno natural en que viven*”, haciendo referencia al patrimonio cultural, entendido como “*aquel que tiene un significado o valor especial para el país o una comunidad en particular*”.

La PNDU precisa para este ámbito tres objetivos específicos, los cuales, a su vez, poseen diversos lineamientos para poder cumplirlos. Los objetivos son: en primer lugar, valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades, en segundo lugar, valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica y en tercer lugar, conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural.

En ese contexto se encuentra el Programa Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE)<sup>64</sup>, al cual varias municipalidades ya se han incorporado.

Con lo relatado hasta este punto, podría pensarse que la relación que efectúa la PNDU entre el patrimonio y el territorio (como ámbito temático) constituye un piso suficiente para avanzar en temas territoriales, sin embargo, aquello no es así, ya que la Administración quiso dar otras señales de avance, ahora en materia de la vinculación existente entre el territorio, la cultura y la arquitectura.

---

<sup>63</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014): Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano p. 49. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>. [Fecha de revisión 19 de enero de 2020]

<sup>64</sup> Véase Providencia, Viña del Mar, Estación Central y Ñuñoa se integran al Programa de Revitalización de Barrios. Disponible en <http://www.subdere.cl/sala-de-prensa/providencia-vi%C3%B1a-del-mar-estaci%C3%B3n-central-y-%C3%B1u%C3%B1a-se-integran-al-programa-de-revitaliz>. [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019]

En ese contexto surgen otras dos Política Públicas, una la Política Nacional de Cultura 2017-2022 y Política de Fomento de la Arquitectura 2017-2022, ambas, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes<sup>65</sup>.

En marco conceptual y principios de la primera, para el enfoque territorial en el diseño de políticas culturales señala: “El territorio es uno de los espacios de representación cultural de los grupos humanos. En él tienen cabida las relaciones sociales marcadas por su historia, religión, expresiones culturales y formas de hacer, estar y de concebir el mundo, diferenciándose de un “otro” que a su vez tiene sus propias prácticas culturales. En este sentido, como señala Giménez (1999), los territorios están “tatuados” por su cultura y su historia, forjando la “identidad territorial” de las comunidades que lo habitan. Desde el ámbito de la construcción de políticas públicas, resulta importante considerar al territorio como un conjunto de realidades y agentes con los que el Estado debe relacionarse, incorporando sus especificidades para generar políticas pertinentes”<sup>66</sup>.

En la misma línea, la segunda política pública mencionada relaciona la Planificación Territorial con la Arquitectura pues esta disciplina “se presenta como una *oportunidad* para mejorar la calidad del entorno construido y contribuir al fortalecimiento de las relaciones sociales de una manera más justa y equitativa, abordando problemáticas como la sostenibilidad, la inequidad, la segregación y la carencia de cohesión social”<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> La Circular DDU N° 400 de 12 de febrero de 2018, trata la declaración de áreas de protección de recursos de valor patrimonial específicamente cultural, en los PRC referidos a Zonas y a Inmuebles de Conservación Histórica, y Monumentos Nacionales, en relación con la aplicación del inciso segundo artículo 60 de la LGUC. Dicha Circular ha sido calificada, por parte de la doctrina, como un trabajo que excede el de impartir instrucciones constituyendo una verdadera interpretación administrativa. Véase Uribarri Jaramillo, Catalina (2019): “La dictación de instrucciones para la aplicación de disposiciones urbanísticas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como potestad administrativa de interpretación” en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 29, p.24.

<sup>66</sup> Ver Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017): Política Nacional de Cultura 2017-2022 Cultura y Desarrollo Humano: Derechos y Territorio p.32. Disponible en: <https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/wp-content/uploads/sites/2/2018/01/politica-nacional-cultura-2017-2022.pdf>. [Fecha de consulta 30 de noviembre de 2019]

<sup>67</sup> Ver Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017): Política de Fomento de la Arquitectura 2017-2022 p.24. Disponible en: [https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/politica\\_arquitectura.pdf](https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/politica_arquitectura.pdf). [Fecha de consulta 30 de noviembre de 2019]

Con lo analizado en este último subtítulo concluyo el análisis del Art. 28 decies de la LGUC. En el siguiente capítulo se abordará el estudio de las dimensiones de los Instrumentos de Planificación Territoriales.

### Capítulo III

#### Las Dimensiones del Instrumento de Planificación Territorial

Los IPTs poseen distintas dimensiones, según la perspectiva que se estime destacar. Tal vez la más conocida sea la dimensión normativa. Lo anterior es una realidad, ya que los intervinientes en la elaboración de un IPT se encuentren más cercanos y convocados por cumplir las reglas que el Derecho Urbanístico proporciona para estos efectos. Sin embargo, aquella dimensión no es la única, existen otras, como la dimensión espacial (Morales, 2001:p.27), la medioambiental y de calidad de vida (Mallea, 2009: p.72), la energética (Thomas, 2018: p.32), la económica, social y participativa (Infante, 2016: p.154), la dimensión Operativa o Sectorial (CNDU, 2018: p.16) e incluso una dimensión catalizadora de conflictos (Belemmi, 2015: p.122).

En tal entendido para Gurovich, los PRCs poseen características simultáneas, no excluyentes, “son a) un conjunto de normas; b) una fórmula de conjunción y coordinación de procedimientos de actuación sobre el espacio o que tengan efectos espaciales; c) una imagen objetivo, proporcionada y plasmada en función de la negociación de múltiples opiniones e intereses, con una determinada perspectiva temporal, además de efectos demostrativos, pedagógicos y aleccionadores sobre los agentes intervinientes y sus intérpretes, y d) es un medio de gestión municipal, complemento y guía territorializada del Plan de Desarrollo comunal y sus programas” (2000: pp. 2-3 ).

Como se aprecia de las palabras de Gurovic hay distintas características de los PRCs, sin embargo, aquellas visiones no solo son propias de ese tipo de IPT, ya que en mi opinión son dimensiones que pueden ser extrapoladas a cualquier IPT según el ámbito de competencia del mismo.

Si hacemos un recorrido por la legislación urbanística y la literatura especializada, nos podemos encontrar con un variado estudio sobre las dimensiones de los IPT, sin embargo, para efectos de esta tesis, he propuesto las dimensiones normativas, de gestión y estrategia pública, ya que ellas poseen un grado de abstracción importante, que permite que las restantes dimensiones, más específicas, se subsuman en las ya mencionadas, con bastante maestría y pertinencia. Además, entre ellas es posible generar alianzas para su estudio, las tres permiten una mirada sistémica y de solución a los conflictos sociales, y constituyen un parámetro útil y de fácil entendimiento para

los actores que intervienen en el proceso planificador. Revisaré en lo sucesivo cada una de ellas.

### **1.-Dimensión Normativa de los Instrumentos de Planificación Territorial.**

La dimensión normativa de un IPT debe ser entendida en el sentido que el contenido material de la ordenación urbana es determinado por disciplinas ajenas al Derecho y el aporte de este último, es transformar esos contenidos en normas jurídicas, esto es, dotarlos de alteridad, generalidad, imperatividad y coercibilidad. Para esto es esencial que en su formulación se respeten las normas constitucionales en vigor (Rajevic, 2000: p. 531).

En lo sucesivo abordaré dos aspectos sobre la dimensión normativa del IPT, un primer punto es la naturaleza jurídica de ellos, y un segundo punto, los efectos jurídicos de los mismos.

#### **1.1.-Naturaleza Jurídica de los Instrumentos de Planificación Territorial.**

Se ha discutido en la dogmática nacional e internacional, en particular en la española, sobre cuál es la naturaleza jurídica de los IPTs. Al respecto, existen por lo menos 4 perspectivas distintas. La literatura especializada, ha sostenido que se trata de actos administrativos complejos, ya que intervienen en su elaboración y aprobación un sin número de órganos de la Administración del Estado, otros, sin embargo, señalan que son instrumentos eminentemente normativos (de naturaleza reglamentaria), una tercera posición los considera un como un híbrido (*tertius genus*) y otros renuncian a la idea de encasillarlo en estructuras tradicionales ya predeterminadas <sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Para Romero Rey no es necesario extenderse acerca de la distinción entre reglamento -norma reglamentaria- y acto administrativo, únicamente señalar que la distinción más obvia, es que el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo ordenado y producido en el seno del mismo; el reglamento innova el ordenamiento, en tanto que el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto concreto. Véase Romero, Carlos (2004): "Los límites a la potestad de planeamiento urbanístico", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid N° 210 p.28.

Despejar la naturaleza jurídica de los IPTs, es a mi juicio, un asunto para nada superficial, pues resuelto aquel tema permite precisar las vías de impugnación de los Planes en general.

A continuación, se realiza un recorrido literario en torno a algunos autores españoles que se han ocupado del tema en cuestión.

Antonio Carceller Fernández <sup>69</sup>, basándose en sentencias del Tribunal Supremo español ha expresado lo siguiente “El TS ha puesto de relieve reiteradamente la naturaleza normativa de los planes de ordenación urbana, aunque esta afirmación es susceptible de matizaciones en razón del heterogéneo contenido de aquellos, porque el planeamiento engloba la actuación de dos potestades distintas, una de auténtica naturaleza reglamentaria- normas relativas a la utilización del suelo, etc. – y otra se traduce en la ejecución de obras públicas de urbanización – dirigida a la transformación de la realidad, sin la cual el Plan sería dibujo muerto – (STS de 17 de octubre de 1988)” (1997 : p. 59-60).

Años más tarde Parada, recoge también, la diversidad de opiniones y razones que se tienen sobre la naturaleza jurídica de un IPT expresando: “Sobre este punto se ha dicho de todo. Unos los consideran actos administrativos, más bien generales; para otros son reglamentos o bien actos mixtos o complejos, acto y norma a la vez, sin que falte la tesis de que estamos ante un *aliud*, un *tertius genus*, que no encaja en las anteriores categorías. Los criterios para decidir una u otra calificación son, obviamente, diversos en cada sistema jurídico” (2007: p. 109).

No obstante lo anterior, Parada no se cierra a la posibilidad que los *planes parciales* - en el Derecho Urbanístico español- tengan carácter de actos administrativos.

Avanzando temporalmente, el 2015, Fernández de Gatta Sánchez opina lo siguiente: “El carácter de norma reglamentaria del planeamiento ya no es problema en la actualidad, si bien no siempre fue así. En efecto, esta naturaleza normativa se reconoce tímidamente, en base a la LS 1956, en las SSTs de 6 de noviembre de 1957, de 8 de mayo de 1968, con *cierta* ambigüedad aún, al referirse a actos administrativos

---

<sup>69</sup> Ver Carceller Fernández, Antonio (1977): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, p. 100. Allí el autor recoge diversas Teorías tanto españolas como italianas sobre la naturaleza jurídica de los Planes.

generales, productores de normas jurídicas objetivas, de 26 de enero de 1970, y de 4 de noviembre de 1972, al reconocer claramente la eficacia normativa de los planes en cuanto regulan para un determinado territorio la actividad urbanística. Incluso la STS de 22 de mayo de 1974 utiliza la conocida teoría ordinal para calificar a los planes como normas jurídicas” (2015: p. 84).

Fernández de Gatta señala que “ Los argumentos utilizados, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, para avalar tal naturaleza, hacen referencia a que los planes se integran en el Ordenamiento, innovándolo, mediante la técnica de remisión normativa (...) a su vigencia indefinida; a que son objeto de modificación y derogación; a la obligatoriedad de su publicación formal; a que son obligatorios para todas las Administraciones, incluida aquella que los aprueba, y para los particulares; que son públicos, y accesibles para los ciudadanos; que tienen carácter general, y se les aplica el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos; que se prohíben reservas de dispensación, y, finalmente, que contra ellos caben recursos directos e indirectos” (2015: p. 85).

A continuación, expondré lo que plantea al respecto el administrativista argentino Agustín Gordillo.

Para dar respuesta a la interrogante sobre la naturaleza jurídica del Plan, el académico bonaerense, prefiere seguir a Günther Winkler y sostener que el plan tiene algunas particularidades que le son propias, tanto en su exteriorización formal como en sus funciones; pero ello, no obstante, la disección jurídica del plan *rompe* esa posible unidad en exteriorización, y muestra que un plan puede ser, según qué aspecto del mismo se considere, tanto una norma, como un principio jurídico, un reglamento como un acto administrativo, o puede ser también una simple comunicación sin efecto jurídico directo; en suma, el plan no tiene ninguna juridicidad específica, propia sólo de él, ni constituye en consecuencia categoría jurídica alguna que quepa agregar a las ya existentes (2014: p. 111).

El eje central de la discusión, Gordillo lo canaliza distinguiendo entre los elementos que componen el plan, por lo tanto lo importante es despejar la naturaleza de la parte del plan que se examine. Basa su análisis en autores como Winkler y Laubadère, lo cual lo conduce a señalar que existirán componentes de un Plan que sólo serán análisis de situaciones, hechos económicos – sociales, inclusive principios, sin relevancia jurídica que se avizore.

Sin embargo, el asunto para Gordillo cambia radicalmente si lo examinado son los presupuestos de hecho y motivaciones del plan. Tanto el presupuesto y las motivaciones son de suma importancia jurídica, casi vitales para el jurista argentino. Por lo anterior, señala: “tales enunciados, tienen un cierto sentido obligatorio —ahora jurídicamente— para los demás órganos técnicos de la administración De resultar falsos los presupuestos de hecho, el acto dictado en su consecuencia se tomaría jurídicamente arbitrario o falta de “causa,” es decir, inválido” (2014: pp. 112-113).

En la escena nacional, al menos dos autores, se encuentran contestes en que los IPTs, tienen naturaleza reglamentaria. Fernández Richard, sostiene que “los IPTs no son leyes y su infracción no puede servir- en caso alguno- de fundamento al reclamo de ilegalidad municipal previsto en la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, ya que estos instrumentos, no regulan las materias taxativamente enumeradas en el artículo 60 de la Constitución Política, no emanan de los órganos a los cuales la Constitución Política le ha encargo privativamente la función legislativa y, finalmente, porque no son el resultado del proceso de formación de la ley que establece la Constitución Política, más aún son normas supeditadas a otro Reglamento como lo es la OGUC” (2016: p. 105).

En esa misma línea Cordero Quinzacara, arriba a una conclusión similar a la anterior expresando que “...En cuanto normas, los IPT forman parte de la categoría de los reglamentos, es decir, son disposiciones que tienen por objeto ejecutar, complementar y desarrollar los preceptos legales. Sin embargo, en este caso, los IPT tienen una singularidad, pues se trata de normas reglamentarias de segundo grado o nivel, en la medida que deben ceñirse a la ley, vale decir, a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a las disposiciones reglamentarias dictadas por el Presidente de la República (esto es, a la Ordenanza general de urbanismo y construcciones). En esta situación, los planes constituyen un peldaño intermedio entre la normativa general –recogida en la ley y los reglamentos– y los actos de aplicación, considerando que éstos deben responder a diversas realidades espaciales, las cuales demandan de una regulación singular y más acabada” (2011: p. 230).

Observando lo expresado por estos autores, realizaré un corto análisis en torno a las consecuencias jurídicas que se derivan de considerar que los IPTs tengan naturaleza

reglamentaria. Para este análisis es pertinente saber el significado de la voz “naturaleza”. El DLE, define a la palabra naturaleza como “especie, género, clase”<sup>70</sup>.

Por lo tanto, que los IPTs tengan naturaleza reglamentaria significaría que pertenecen a la especie, género o clase de un reglamento y, en ese entendido, sus efectos jurídicos serán los propios de un reglamento.

En ese contexto, y tal como lo expresa Cordero Quinzacara <sup>71</sup>el reglamento tiene una serie de características que lo distinguen de otras normas administrativas, como por ejemplo: siempre constituye una norma administrativa de carácter secundario a la Ley; no es posible subsumirlo dentro de la categoría de acto administrativo, aun cuando desde la perspectiva positiva se asimile su régimen jurídico; la fuerza obligatoria de los reglamentos comprende a los particulares y a toda entidad pública y, desde el punto de vista del control, existen diversos mecanismos frente a una ilegalidad, que incluyen la nulidad por inconstitucionalidad del reglamento (Tribunal Constitucional), nulidad por invalidación de la autoridad administrativa (invalidación), enervación de su eficacia (representación en trámite de toma de razón por Contraloría), la representación de ilegalidades que deberán ser subsanadas por la Administración (dictámenes de Contraloría) y la nulidad judicialmente declarada o la inaplicación (tribunales de justicia)” (2019: p. 288).

Consecuencia a lo anteriormente descrito, un IPT al ser una norma de nivel reglamentaria o de “naturaleza reglamentaria” podría ser impugnado por todas las vías jurídicas que recoge Cordero Quinzacara.

Finalmente, el legislador al referirse a los componentes de un PRC, expresó que en su conjunto para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos (la memoria explicativa; el estudio de factibilidad, la Ordenanza Local y los planos) constituirán un solo cuerpo normativo, sin hacer mención a la naturaleza jurídica del IPT dejando claro, en todo caso, su naturaleza vinculante tanto para la Administración como para el administrado.

---

<sup>70</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/?w=naturaleza>. [Fecha de consulta 20 de enero de 2020].

<sup>71</sup> Se sugiere ver Cordero Quinzacara, Eduardo (2019): “Los Reglamentos como fuente del Derecho Administrativo y su control jurisdiccional”, en *Revista Ius et Praxis*, año 25 N° 1 pp. 285-334.

## 1.2.-Efectos jurídicos de los Instrumentos de Planificación Territorial.

Antes de abordar los efectos jurídicos de los IPTs quisiera realizar una observación en relación la naturaleza de la normativa urbanística nacional.

Previamente, en el Capítulo I y II de esta tesis se han delimitado los elementos normativos y de Políticas Públicas, que inciden en la estructura jurídica de nuestro OT. Sin embargo, es preciso señalar que nuestra legislación urbanística es una reglamentación que nunca ha sido discutida de manera completa en el Parlamento<sup>72</sup>.

Lo anterior, es una constatación importante y decisiva, ya que a diferencia de lo que ocurre en otros países, como España (Parejo, 2017: p.8) existen verdaderos bloques o cuerpos compactos y completos de reglamentación, con orientaciones políticas-urbanísticas absolutamente multidisciplinarios, a una distancia muy significativa de lo que ocurre en nuestro país.

Sin embargo, han existido progresos. La Ley de Aportes al Espacio Público, la de Transparencia en el mercado del suelo y el conjunto de Políticas Públicas referidas en este trabajo son sin duda un mejora importantísima en la configuración de nuestro Derecho Urbanístico. En ningún caso se podría desconocer estos avances. Estamos en una etapa que inicia la madurez de esta disciplina. La presencia de la academia nacional, representada por Cordero Quinzacara, Rajevic Mosler, Ríos Álvarez, Fernández Richards, Holmes, Patricio Figueroa y Juan Figueroa, ha sido decisiva en contribuir a su crecimiento.

Ahora bien, retomando el tema principal referente a la naturaleza de nuestra legislación urbanística en opinión de Letelier, la cual comparto, la normativa

---

<sup>72</sup> La Ley de Urbanismo es un DFL dictado en 1975 por Augusto Pinochet como Presidente de la República, autorizado por la Junta de Gobierno mediante un Decreto Ley de 1974. Es interesante apuntar que todas las “leyes” generales de urbanismo dictadas han correspondido siempre a DFL y no a “leyes” simples. Esto vuelve a reflejar el carácter centralizado de nuestra regulación urbana, siempre girando en torno del gobierno central. A diferencia de las “leyes” simples, en que el Gobierno y el Congreso comparten el protagonismo, en los DFL el único poder protagónico lo tiene el gobierno central. La primera norma legislativa que reguló en general el espacio urbano fue el DFL 345, Ley General sobre Construcciones y Urbanización, dictado por Carlos Ibáñez en 1931. Es posible que el carácter técnico de las cuestiones que han regulado estas normas haya exigido la mayor capacidad técnica que históricamente ha poseído el gobierno antes que el Congreso. Pero también la forma de los DFL parece avenirse muy bien con nuestra *tradicción* centralista. Las bases del régimen jurídico que se ha ido construyendo sobre la ciudad nunca han sido objeto de una discusión parlamentaria propiamente tal. Véase, Sierra Iribarren, Lucas (2006): “Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena”, en *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, Alexander Galetovic [ed.], Centro de Estudios Públicos, Santiago, p. 315.

urbanística es “esencialmente una regulación de cargas y deberes, que, con un objetivo determinado, se imponen en los diversos patrimonios desde imposibilidades de edificar hasta una determinada altura, la obligación de construir en algunos supuestos, hasta destinación gratuita de terrenos, son sólo algunas de estas cargas” (2001:p. 80).

En misma línea que Letelier, Sierra sostiene que la regulación urbana está compuesta básicamente por normas “verticales”, dictadas en el ejercicio de potestades normativas públicas. En esta regulación, ha habido poco espacio para el ejercicio de potestades privadas, además, súmese que la mencionada normativa es bastante compleja y técnica a la vez (2006: p. 303).

Si bien la afirmación que realizara Letelier en el año 2001 y la de Sierra en el 2006 no dejan de ser pertinentes, estas han encontrado un contrapeso producto de las reformas que ha experimentado nuestro Derecho Urbanístico en el último lustro. Esa normativa, sin dejar de ser “imperiosamente desigualitaria en deberes y cargas” y “extremadamente tecnicista”, ha incorporado un elemento fundamental para migrar hacia un Derecho Urbanístico basado en Principios Jurídicos específicos del área<sup>73</sup> y en Políticas Públicas atinentes al sector en sí. Lo anterior, ha acarreado un cambio de perspectiva que implica migrar hacia un OT más principialista que tecnicista, ya que el aporte de las Políticas Públicas ha sido obtener consensos básicos a los cuales se arribó hace pocos años.

Además, con la reforma de la Ley N° 21.078, es justo destacar que se han incluido los llamados “*estándares urbanísticos*” para los PRCs en el Art. 28 quáter. Ellos también son novedosos para el Derecho Urbanístico Nacional. Según Romero Rey, los estándares son: “aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley no con el objeto de regular directamente el uso del suelo y de las construcciones, sino con la finalidad específica de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el Planeamiento Urbanístico” (2004: p.29).

La naturaleza normativa de los planes urbanísticos trae consigo efectos de carácter general, que se justifican en su carácter de tal y que exigen su previa aprobación definitiva y su publicación oficial íntegra. La publicación de los IPTs, el libre acceso a ellos, y la creación del Observatorio del Mercado del Suelo Urbano, son todas

---

<sup>73</sup> Véase Ferrada Bórquez, Juan (2007): “Principios Estructurales del Derecho Administrativo Chileno: Un análisis comparativo” en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 221-222 año LXXV, pp. 100-136.

manifestaciones de los Principios Constitucionales de Transparencia, Publicidad y Probidad consagrados por la CPR en el Art. 8º, a los que queda sujeta la Administración en forma directa.

La creación de este tipo de portales electrónicos obedece a lo que ha de entenderse como instrumentos de mejora, llamados por algunos autores “la administración electrónica”, o “el internet de la democracia” pues son parte de procesos globales de reforma, cambio y modernización que persiguen objetivos como la eficacia, la eficiencia y un mejor servicio al ciudadano (Mondragón Ruiz de Lezana, 2005: p. 14).

Aprobados y publicados, los planes tienen en principio, una vigencia indefinida, que les otorga un carácter estable y una cierta permanencia en el tiempo, lo cual es absolutamente compatible con su revisión y modificación. El Artículo 28 sexies concreta este punto ya que prescribe que los IPTs deberán actualizarse periódicamente en un plazo no mayor a diez años, conforme a las normas que disponga la OGUC.

Asimismo, una vez aprobados y publicados, los planes son inmediatamente ejecutivos, propiciando la realización efectiva del modelo territorial que se propone, mediante las actuaciones públicas<sup>74</sup> y privadas, en su caso, previstas.

---

<sup>74</sup> Forma parte de la dimensión normativa, la visión sobre las decisiones que adopte la Administración en base a sus IPTs, en cuanto a la concesión de los permisos de construcción y de las recepciones de obra, los cuales son actos administrativos urbanísticos unilaterales decisorios y beneficiosos para sus destinatarios. Véase Díaz de Valdés, José y Enteiche, Nicolás (2015): “La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos” en *Revista Actualidad Jurídica*, Santiago, N° 31 p. 236.

## **2.- La Dimensión de Gestión de los Instrumentos de Planificación Territorial.**

Corresponde ahora revisar la que he denominado dimensión de gestión pública de los IPTs. La relevancia de esta dimensión radica en observar que IPTs tienen una especial utilidad en el ámbito público y privado, ya que ellos en sí dan lugar a una secuencia concatenada de actuaciones en cascada que dan espacio a actuaciones administrativas de muy diferente naturaleza. La dimensión de gestión pública de los IPTs es, en mi opinión la más cercana al ejercicio de la función pública propiamente tal.

Para desarrollar esta dimensión la analizaré desde la óptica de los PRCs, como IPTs básicos para el Ordenamiento Territorial. Lamentablemente la literatura es escasa en relación a diferenciar la gestión de la estrategia pública, tratándose casi de manera conjunta. Ya hemos expresado que aparte de la dimensión normativa de los IPTs, en el caso de los PRCs, estos son un medio de gestión municipal, complemento y guía territorializada del Plan de Desarrollo Comunal (en adelante PLADECO) y sus programas.

Según la investigación realizada por Fuentes González denominada: “Confianza en el Gobierno Local y capacidades Institucionales de los Municipios Chilenos: Un análisis Multinivel”, las municipalidades son consideradas como la primera cara del Estado para los ciudadanos. A su vez, los gobiernos locales presentan mayores niveles de confianza en comparación con otras instituciones políticas (2018: p. 91).

Lo anterior, no debiese dejar indiferente a nadie, sin embargo este investigador del ICHM señala que: “A pesar de ello, los estudios sobre las municipalidades no son tan abundantes como otros en la ciencia política chilena. En este sentido, existen casi nulos estudios que vinculen la confianza política y las capacidades institucionales a nivel local. Sumado a ello, dicha escasez es aún mayor cuando se consideran diversos niveles de medición para el examen de fenómenos políticos a escala local y de las personas” (Fuentes González, 2018: p. 91).

Las anteriores apreciaciones obedecen a un contexto en particular, y del cual me encargo. Es distinto que exista confianza en la actividad municipal como un fenómeno casi político y de asistencia a la comunidad, a que esa confianza se transmita a las competencias técnicas que los Municipios tengan para efectos de conducir, adecuadamente, sus procesos de planificación territorial, en sí complejos. Basta

observar los constantes esfuerzos que realiza CGR, a través de su potestad dictaminante, para que se elaboren IPTs ajustados a la legalidad vigente, y, en no pocos casos, ha representado cuestiones eminentemente técnicas de las cuales no debiese encargarse, ya que existen otras instancias que, de manera intermedia, debiesen advertir con premura los errores que en el próximo IPT aparezcan, más aún cuando la propia LGUC contempla la posibilidad de solicitar ese apoyo específico ( Arts. 16, 17, 40 y 49 de la LGUC).

Evidentemente, los Gobiernos Locales más acaudalados, gozan de un patrimonio que les permite invertir en capital humano especializado en gestión y ordenamiento territorial. La gestión que nos interesa en este punto, son las competencias técnicas radicada en la SECPLA y del equipo con que cuente en Asesoría Urbana.

Existirán, por lo tanto, municipios que con su sola capacidad técnica conduzcan el proceso que implica la creación o modificación de un PRC y otros, los que puedan, deberán externalizar el servicio de levantamiento de datos, creación de imágenes objetivo, e incluso encargar la elaboración del propio PLADECO a un privado. “Existen tres IPT que son considerados como base para planificar y gestionar la comuna desde el municipio: el Plan Regulador Comunal, el Presupuesto Municipal Anual y el Plan de Desarrollo Comunal” (Orellana, Mena y Marín, 2016: p.175).

En nuestro país, los municipios proyectan la modificación del territorio comunal a través de los PLADECOs, los cuales expresan las distintas intenciones de la autoridad local sobre ese territorio.

Las Municipalidades están en la obligación de tener vigente un PLADECO, “sin embargo, en la práctica, a este instrumento, que es más bien indicativo y no regulatorio, no se le ha otorgado la importancia que reviste” (Jorquera y Pineda, 2014: p. 67).

La baja importancia otorgada a los PLADECOs es una falencia grave que debiese ser subsanada progresivamente por la futuras generaciones edilicias para efectos de replantearse que el eje de desarrollo comunal no puede ser confinado solo al PRC, ya que a nivel comunal son dos los instrumentos de planificación asociados al territorio.

Tal como lo expresa Ubilla y Villegas el primero, corresponde a los instrumentos de planificación físico-territorial (los reguladores o urbanos), que inciden en el espacio geográfico a través del uso del suelo (cómo se usa el espacio) y de la cobertura de suelo (cómo están distribuidos los elementos en el espacio). El segundo tipo, comprende los

instrumentos de planificación estratégica, que inciden en la sociedad y en los ecosistemas a través de la gestión de planes, programas o proyectos que buscarían modificar el comportamiento de los componentes del sistema. Dichos instrumentos son la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). (2017: p. 64).

En estas líneas me ocuparé de los llamados PLADECOs y su relación con el PRCs, concordancia que fundamenta la tesis que, una mirada integral de los IPTs, conduce a mejorar la Planificación Territorial, en este caso la comunal.

Según el Diccionario Constitucional Chileno, el PLADECO se puede definir como “un instrumento de gestión del desarrollo de una comuna, en donde se establece una visión de futuro, una misión, objetivos, programas y acciones que contribuyen, cada cuatro años, a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance económico, social y cultural”<sup>75</sup>.

Los municipios tienen como atribución privativa, según el Art. 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades, “Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo”. Además, el Art. 5 de la misma ley indica que dentro de las facultades esenciales de los municipios está “Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento”. De lo anterior se desprende que sólo los municipios pueden elaborar un PLADECO y que es labor de estos el llevarlos a cabo. (Jorquera y Pineda, 2014: p. 70).

Cuando se habla de la Planificación del Desarrollo Comunal y Territorial a la vez, es indefectible no referirse a la SECPLA, que es liderada por un Director de confianza política y técnica del Alcalde de turno.

La SECPLA, producto de su situación dentro del organigrama tiene una importancia fundamental. SECPLA es, por definición, una unidad de planificación territorial, presupuestaria y de inversiones que tiene por objetivo formular la estrategia municipal en relación a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna, así como la planificación de su Desarrollo Urbano (Jorquera y Pineda, 2014: p.87).

---

<sup>75</sup> Véase García Pino, Gonzalo y Contreras Vásquez, Pablo (2014): *Diccionario Constitucional Chileno*, Victoria Martínez Placencia [coord.] cuadernos del Tribunal Constitucional N° 55, p.699.

El factor de liderazgo de los SECPLA es indiscutido para el desarrollo urbano de la comuna, sin embargo, su carácter de cargo de exclusiva confianza, puede influir negativamente en la visión a largo plazo del desarrollo territorial comunal, ya que son directivos que no gozan de continuidad en el cargo por más de 4 años, por lo tanto descansan en gestión y competencias en el Departamento de Asesoría Urbana.

Cuando el legislador en el Art 3° a) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en forma imperativa señala que el PLADECO debe armonizar con los planes regionales y nacionales lo hace en forma amplia, por lo tanto, ha de comprenderse en esa frase no sólo la armonización o coordinación con los restante IPTs existentes, sino también con aquellos Instrumentos que reflejen estrategias de desarrollo a distinta escala.

Es por lo anterior, y tal como se analizó en el capítulo primero, que los contenidos y alcances de los denominados PROT, al ser herramientas más completas y complejas que un PRC, deben reflejar las distintas intervenciones que plantean los municipios sobre sus respectivas comunas, pues son de interés a la hora de planificar a escala regional, lo cual se debiera manifestar en aquel instrumento, y debiese tomar en cuenta las dinámicas territoriales bajo las que actúan las comunas, no sólo desde una perspectiva del presente, si no desde una proyectiva, a fin de alcanzar una planificación territorial coherente entre sus escalas. (Ubilla y Villegas, 2017; p. 65).

La directa concatenación de lógica y coherencia que debe tener cada IPT entre sí, y respecto de los restantes, no es más que la expresión de la *cláusula de prevalencia* y del *principio de coordinación* a que me he referido en apartados anteriores.

En Chile, Arizaga ha expresado que la planificación del territorio ha tendido a confinarse en su dimensión normativa, constituyéndose en una planificación que es principalmente reactiva y escasamente proactiva. La necesidad de una visión compartida y a la vez predictiva de los fenómenos que se producen en el territorio cobra relevancia porque los problemas y oportunidades que se dan en la macro-escala tienen su repercusión en la escala local; y viceversa, los problemas de la meso-escala son resultantes de conflictos y tensiones que se dan en la escala superior (2016: p. 307).

Lo anterior es una realidad diaria para cada unidad territorial básica, como lo es la comuna, la cual se reciente con los problemas de planificación a niveles superiores al local. Por ejemplo, todos sabemos que debemos tener un espacio territorial en donde

instalar un vertedero producto de la recolección de residuos sólidos de varias comunas, sin embargo ¿cuál es el criterio para optar por una comuna y no por otra u otras?, lo mismo sucede con la instalación de plantas para el tratamiento de aguas servidas como lo es La Farfana en Maipú<sup>76</sup> la cual se preciaba de ser una de las más sofisticadas a nivel mundial, sin embargo, aquello no fue de fácil aceptación por la población que habitaba terreros circundantes a la matriz en cuestión, cuando corría el año 2001. Lo anterior, puso en una difícil situación política al Alcalde de la época, el demócrata cristiano Herman Silva Sanhueza y a su sucesor, el político de centroderecha, Roberto Sepúlveda Hermosilla. Una débil gestión pública local repercute en un aprovechamiento escaso de la dimensión de gestión del propio IPT.

Es en este punto donde la Planificación Territorial cruza sus ejes con la disciplina de la Administración Pública, y por ende con la gestión pública<sup>77</sup> propiamente tal.

Ahora bien, que significa gestionar o como comprender que es un instrumento de gestión. Recurrimos al DLE, la voz “gestionar” significa “llevar adelante una iniciativa o un proyecto, ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa actividad económica u organismo, o finalmente manejar o conducir una situación problemática”<sup>78</sup>. Los IPTs deben tener la capacidad de manejar o conducir los problemas territoriales de cada comuna con directrices claras al alero de correctas Políticas Públicas. Es por lo anterior que la SUBDERE, en materia de asociaciones municipales expresa que: “ los planes son diseñados acorde a la gobernabilidad y la capacidad de gestión del actor que lidera el proceso” (2008 : p. 54).

Chile, según Prat, ha tenido importantes políticas públicas sectoriales, pero la ciudad siempre fue un capítulo pendiente de nuestra institucionalidad y gobernanza. Nuestro país nunca ha podido tener en su historia una política urbana promulgada en

---

<sup>76</sup> Véase Chapple C., Paula (2008): “Planta de Tratamiento de Aguas La Farfana Huele a nuevo” en *Revista BIT*, N° 62, p.31. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/21155.pdf>. [ Fecha de consulta 9 de enero de 2020]

<sup>77</sup> El crecimiento de la ciudad va más rápido que la institucionalidad, y ésta no se ha adaptado a los cambios urbanos de las últimas décadas. En Chile, las ciudades y metrópolis no tienen un correlato con la estructura del Estado, no corresponden a un nivel de administración. La unidad administrativa de comuna no responde necesariamente al de ciudad. Sin embargo, los instrumentos de planificación y gestión están radicados en la estructura administrativa del Estado. Surge la inquietud de cómo reconectar la visión general, abstracta y muchas veces fragmentada de la planificación y la gestión urbana con el diseño y construcción integral de la ciudad. Véase Inzulza Contardo, Jorge (2015): “La escala de la ciudad y la urbanización del territorio” en *Revista de Urbanismo* N° 32 Santiago p.1.

<sup>78</sup> Diccionario de la Lengua española. Disponible en: <https://dle.rae.es/gestionar>. [ Fecha de consulta 11 de enero de 2020]

democracia, que guíe su desarrollo territorial y oriente con armonía la distribución de la población, la localización de la actividad económica, la infraestructura y los bienes públicos urbanos (2013: p. 12). La apreciación de Prat es ajustada para el año 2013, hoy contamos con un PNDU y una PNOT.

Un acertado PRC debe concitar en sí acciones claras en cuanto a gestión pública. A modo de muestra, recurramos a Fernández Richard quien expresa: “En materia de otorgamiento de patentes definitivas y provisionales, las municipalidades deberán siempre tener presente las normas del DFL 458 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y muy especial el destino que se haya asignado al uso de suelo, de acuerdo a la zonificación que se establezca en el PRC, por ejemplo, no se puede otorgar patente a una industria en un sector contemplado como residencial” (2003: p. 109). Lo señalado por este autor puede ofrecer dos miradas, la estrictamente normativa que la proporciona la LGUC y su Ordenanza y, la de un buen IPT, en su calidad de herramienta de gestión local, que propicia tranquilidad, higiene y seguridad para los vecinos que opten por vivir en el espacio, respecto del cual tienen seguridad que no se convertirá en zona industrial.

La cobertura de los IPTs de nivel local alcanza al 68% de las comunas del país. Sin embargo, dichos instrumentos tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento. Muchas decisiones de inversión en vivienda e infraestructura se llevan a cabo al margen de la planificación<sup>79</sup>.

La PNDU no está lejana al conocimiento de la realidad municipal. Casi en la mayoría de los Municipios las debilidades de SECPLA influyen en el trabajo realizado por Asesoría Urbana y su equipo, además se enfrentan a DOM que, en su compartimento estanco, deben mantener su accionar administrativo al alero de la rigidez de la LGUC y su Ordenanza, que según Ríos “pretende regularlo todo hasta el último detalle, lo que la hace vulnerable a continuas modificaciones indeseables”<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano, p. 14.

<sup>80</sup> Figueroa, Patricio y Figueroa, Juan (2016): *Urbanismo y Construcción*, Legal Publishing, Santiago, p. XXVI.

Siguiendo en el ámbito de las falencias a nivel local, Soto y Vial <sup>81</sup>, además recopilan un nutrido grupo de desalentadoras realidades: “ la poca disponibilidad de profesionales en las unidades encargadas de la formulación de proyectos se destaca en todos los trabajos revisados como el principal problema que enfrentan los municipios para elaborar sus iniciativas de inversión, siguen a ello las bajas remuneraciones, la alta rotación de funcionarios, la significativa diferencia entre el presupuesto municipal de comuna ricas y otras extremadamente pobres, la escasa posibilidad de inversión con recursos propios, además, desde la comunidad se observa desconfianza respecto a la labor realizada por el municipio y su capacidad técnica y, para finalizar, la poca preparación de los funcionarios, es el segundo principal problema que afecta al trabajo de cada municipalidad, solo siendo antecedido por la extrema burocracia y papeleo” (2019: p.226-230).

Lo anterior, no sólo refleja un problema de gestión pública a nivel de los gobiernos locales, sino también la falta de adecuadas Políticas Públicas que penetren decisivamente en el ámbito territorial comunal de especial forma.

Tener buenas Políticas Públicas se transforma en instrumentos, que fortalecen la actividad y la gestión del Estado. No obstante, deben contar con una planeación juiciosa y han de responder a una necesidad vigente. Para lograrlo, un elemento fundamental que toda política pública debe contener, es el valor u objetivo que se va a preservar. En algunos casos, este valor puede ser nublado por los intereses de los actores involucrados (Molina, 2017: p. 65).

Para finalizar el estudio de los IPTs en su dimensión de gestión, y contribuir al mejor entendimiento de ello, sugiero el estudio de caso sobre la propuesta de PLADECO de la Municipalidad de Valparaíso para el período 2019-2030. La elección de esta comuna se justifica pues ella, atesora un acervo patrimonial relevante y “posee

---

<sup>81</sup> Según los datos de la AMUCH (2016) hay un 29,36% de profesionalización en el sector municipal, levemente mayor que el 29,1% del año 2014, confirmando una tendencia al alza en los últimos seis años, aunque de muy lento avance. Además, el 80% de los municipios chilenos tiene menos de 250 trabajadores promedio. Sin embargo, hay municipalidades que tienen más de tres mil funcionarios, lo que revela la alta heterogeneidad del sistema municipal en cuanto a sus trabajadores. De esta forma, se da la contradicción de que quienes más necesitan recursos para hacer frente a las carencias territoriales, menos capacidades tienen para captarlos. Véase Soto, Rodrigo y Vial, Gonzalo (2019): “Gestión municipal y empresas: hacia un nuevo modelo de gobernanza” en *¿En qué va la Gestión Participativa Local? Análisis e implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local chilena*, José Hernández Bonivento, Margarita Fuentes Romero, Mila Ríos Lemus [eds.] Santiago, pp. 226 -248.

una situación privilegiada en la costa, con una larga tradición como centro comercial lo cual le permite mantener un peso demográfico significativo dentro de Chile” (Vergara-Constela, 2016: p.6).

## 2.1. Referencia y Estudio de la propuesta de Plan de Desarrollo Comunal para la comuna de Valparaíso en el período 2019-2030.

### 2.1.1.- En cuanto a características del territorio comunal:

La comuna de Valparaíso se encuentra ubicada en el litoral central de Chile continental, entre los 33° de Latitud Sur y 71° de Longitud Oeste, en una zona de convergencia entre el Océano Pacífico y la costa, por lo que la interacción entre el medio marítimo y terrestre ha tenido un rol preponderante en la conformación del territorio, tanto en sus aspectos naturales como en su ocupación urbana. Son relevantes las características que tiene el litoral de Valparaíso, de acuerdo a la clasificación de los ecosistemas marinos chilenos, la comuna es parte de la ecorregión Chile central (Ministerio de Medio Ambiente, 2016a), lo que permite comprender las características de la biodiversidad marina y la importancia de su conservación para que la planificación del territorio sea desde un enfoque ecosistémico. (PLADECO Municipalidad de Valparaíso 2019-2030, p.39)

### 2.1.2.-En cuanto a características morfológicas y ambientales de la comuna.

El rol de las características físicas en la conformación del territorio posee estrecha relación con las particularidades de la morfología e hidrología de Valparaíso, y con la acción marina sobre el litoral rocoso y arenoso como modeladora de la zona costera. Geomorfológicamente la comuna se emplaza sobre una terraza litoral formada por distintos niveles altitudinales y unidades morfológicas variadas que, en su relación con los distintos cursos y cuerpos de agua, permiten perfilar la diferenciación de tres sectores con características particulares. Esta singularidad se refleja, en primera instancia, en las terrazas de abrasión marina que desde su zona alta son drenadas por quebradas, las que al transportar agua y sedimentos conforman las cuencas y cerros, y que en su relación con el mar, conforman la bahía y el anfiteatro de Valparaíso, proyectándose hacia el sur por la costa en forma de acantilados y quebradas; en

segunda instancia, en la terraza fluvial de la sub cuenca del estero El Sauce que corta la proyección de acantilados hacia el sur del Valparaíso, dando paso a la presencia de la bahía de Laguna Verde, rodeada por un cordón montañoso litoral que desemboca en quebradas y laderas que forman acantilados; y en tercera instancia, en la llanura de sedimentación interior rodeada por colinas que llegan a los 620 msnm y que conforman la cuenca de Peñuelas y donde confluyen una serie de subcuencas que drenan hacia su parte central (PLADECO Municipalidad de Valparaíso 2019-2030, p. 40).

2.1.3.- En cuanto a las características bioclimáticas de la comuna de Valparaíso.

El territorio comunal se emplaza dentro del contexto climático de Chile central, constituyéndose como el eje central de la región geográfica denominada como “Secano Costero” perteneciente al “Bioclima Costero”, caracterizada por un marcado régimen estacional de precipitaciones y temperatura asociado a una estación fría y húmeda en invierno y una estación cálida y seca en verano (Luebert y Pliscoff, 2012), las que son influenciadas por la presencia del mar y la Corriente de Humboldt. Además, es necesario considerar que estas características se encuentran condicionadas por el cambio climático (Ministerio del Medio Ambiente, 2016b), cuyas proyecciones tanto a nivel regional como local están asociadas a una tendencia al aumento de las temperaturas mínimas invernales y máximas estivales y reducción de precipitaciones, diferenciando una zona litoral (Valparaíso y Laguna Verde) del secano interior (Placilla de Peñuelas). (PLADECO Municipalidad de Valparaíso 2019-2030 p. 43).

2.1.4.- En cuanto al Ordenamiento Territorial de la comuna de Valparaíso.

La configuración y organización de la comuna se entienden a partir de la historia de los procesos de poblamiento que se han desarrollado en el territorio, definido por la caracterización geográfica, los sistemas ambientales, y los procesos habitacionales y productivos. En la comuna existen tres asentamientos urbanos que se han consolidado en el medio construido, a saber: sector bahía y cerros de Valparaíso, y los núcleos urbanos de Placilla de Peñuelas y Laguna Verde. Al medio construido se suma el mar territorial como un componente que ha definido el desarrollo y crecimiento de la comuna, influyendo en lo económico, la construcción del paisaje urbano y en la

memoria colectiva. Para declarar el ordenamiento territorial se describió las tres áreas; lo urbano, lo rural y el mar, lo que permite caracterizar el territorio comunal desde lo espacial, el paisaje urbano-natural y la historia social, permitiendo consolidar propuestas de intervención y/o proyectos desde una mirada integral del territorio comunal. (PLADECO Municipalidad de Valparaíso 2019-2030 p. 48-49).

Por último, el propio PLADECO *reflexiona sobre todas las modificaciones del Plan Regulador de Valparaíso, desde 1984 incluyendo la última de 27 de junio de 2018*. Todas en alguna medida fueron sectorizadas sin visión de conjunto. La última se centro en: “Cautelar el desarrollo armónico en materia morfológica en los sectores cuya normativa urbana vigente presenta, hasta el momento de iniciar el estudio, indefiniciones entre sus parámetros que, aplicados en la actualidad, conducen a un empeoramiento de la calidad urbana de Valparaíso y, por consiguiente, al deterioro de la calidad de vida de sus habitantes. Para lograr este objetivo general, se propone utilizar herramientas normativas disponibles para proteger aquellos atributos urbanos y arquitectónicos bajo criterios definidos particularmente en este caso. Además, se estudiarán ámbitos específicos de la normativa vigente, ajustando algunos de sus parámetros, con la finalidad de armonizar y evitar impactos negativos como los constatados” (PLADECO Municipalidad de Valparaíso 2019-200 p.53).

El propio PLADECO, al reconocer debilidades territoriales estableció que “el método de actualización del Plan Regulador Comunal, de forma fraccionada y sin una mirada integral del territorio, *tuvo como consecuencia la disparidad en la planificación entre zonas con protección y otras donde se ha permitido la edificación de grandes volúmenes. Ello generó efectos negativos sobre la vida, lo que tiene por consecuencia cambios en la forma de vida de quienes comparten el mismo barrio, de quienes perdieron la vista al mar, la iluminación natural o de quienes viven las consecuencias del aumento a la “carga de uso” sobre el lugar donde se ubica, principalmente apreciable en la congestión vehicular*”.

#### 2.1.5.- Análisis sobre el Planteamiento del Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso.

Al leer todos los aspectos de un PLADECO, bien formulado como el que revisamos, se llega fácilmente a conocer los énfasis de gestión o de conducción que

se tendrán en el futuros PRC, ya que será capaz de identificar todos los errores previos que no se deben cometer, en lo que se espera sean los puntos fuertes de un próximo PRC. Es por ello que en esta dimensión de gestión de los IPTs, estos plasman, en definitiva, el eje de lo cotidiano tan propia de la función administrativa, influyendo en el comportamiento de la comunidad, en sus hábitos e incluso en sus decisiones. Cuando ese gestar constante y adecuado, resuelva nudos críticos y desee alcanzar objetivos de mediano y largo plazo estaremos frente a la última dimensión del IPT, esto es, su dimensión estratégica.

### **3.- La Dimensión Estratégica del Instrumento de Planificación Territorial.**

En las próximas líneas recogeré lo que en concepto de esta tesis ha de denominarse la dimensión estratégica del IPT.

En las últimas décadas la concepción de las ciudades y de los modelos de desarrollo urbanístico está experimentando una profunda transformación. Frente a la tendencia desarrollista que promovía el crecimiento de los asentamientos urbanos conforme al modelo comúnmente denominado de «mancha de aceite»<sup>82</sup> hoy en día se percibe que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable, de tal manera que no es posible —o al menos no lo es desde un punto de vista sostenible— continuar diseñando la transformación de las ciudades según las pautas urbanísticas tradicionales (De Guerrero, 2010: p. 139).

La interrogante que se plantea en este punto es ¿por qué las pautas tradicionales ya no resisten las necesidades de la ciudad actual?. Una interesante respuesta la entrega Martínez, al señala que: “la novedad de la planificación estratégica de ciudades radica 1) En el análisis de la realidad se dirige hacia problemas críticos y cualidades singulares de los sistemas, indagando especialmente las relaciones que existen entre todos los sectores y agentes sociales involucrados y explorando distintos escenarios de

---

<sup>82</sup> La figura de la mancha de aceite se usa como símil porque el crecimiento urbano se da no necesariamente en forma continua, pero los espacios intermedios se van llenando de la misma forma como lo hace una gran mancha de aceite al crecer, que tiende a unir las distintas gotas más pequeñas que la rodean. Ejemplos de la “mancha de aceite”, es el crecimiento inmoderado de la ciudad y el uso abusivo del automóvil. Véase Ducci, María Elena (1998): “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?”, en *Revista EURE*, vol.24 N°.72, p. 87.

evolución futura ; 2) Desde el punto de vista de los agentes sociales, la participación ciudadana pasa a un primer plano en todo el proceso de planificación y, de hecho, se le concede más importancia a las acciones y gestiones desarrolladas que a la planificación, por ello se promueven los máximos cambios sociales a corto plazo y la mayor divulgación y compromisos públicos posibles;3) Por último, los objetivos se establecen de forma consensual aunque ello suponga acuerdos de mínimos y definiciones muy abiertas y ambiguas, de lo que se trata es del lanzamiento de la ciudad con grandes proyectos estratégicos que la posicionen internacionalmente sin que necesariamente tengan una clara espacialización de todos sus contenidos”( 2005: p. 4-5).

De allí que la planificación estratégica de la ciudad tenga la relevancia que cobra hoy. Ante ciudades complejas, que permanecen en constantes cambios deben aplicarse criterios novedosos de distribución territorial que, en la medida de lo posible, se encuentren aparejados o respaldados por la disciplina del Derecho, el cual lamentablemente no reacciona a la misma velocidad de las necesidades del OT.

La Planificación Estratégica Territorial cobra especial importancia para las autoridades políticas y los técnicos de la administración local, ya que el municipio, o conjunto de municipios, es el ámbito territorial por excelencia para la aplicación de esta metodología, que no es otra cosa que un instrumento de trabajo que se puede poner al servicio del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en el ámbito local (Merinero, 2010: p.8).

La habitual conducta de cotejar las cuestiones más básica que cada IPT ya no satisface a la comunidad de hoy, donde la ciudad cambia constantemente, y resulta escasa ante los requerimientos actuales. Es necesario una renovación en los IPTs, para que estos sean realista, oportuno, flexibles con mirada a largo plazo y logren proyectar las ciudades, más allá de lo que en la actualidad percibe la Administración. La Ley N° 21.078 en mi concepto, ha dado el puntapié inicial para despejar dudas sobre el aspecto estratégico del Plan al consagrar la denominada “imagen objetivo”, como face obligatoria del procedimiento de modelación del IPT, sea a la escala de la planificación que se estuviese haciendo referencia.

Para entrar a lo central del “ estado anhelado” que buscamos, es pertinente plantearse varias preguntas, cuyas respuestas contribuyen a despejar el significado de la “imagen objetivo” . Por ejemplo, en primer lugar, es válido averiguar sobre la

historia de la ciudad respecto de la cual, tanto la autoridad como la comunidad, hoy desean mejorar. Es pertinente saber cómo se desarrolló la imagen local y es relevante conocer, cuáles elementos de la imagen histórica permanen en el tiempo, cuáles se perdieron y cuáles vendrán. Las respuestas a estas preguntas son la antesala obligada para iniciar un proceso de transformación territorial a corto, mediano o largo plazo, ya que es la imagen deseada la que marca el rumbo de la dimensión estratégica de todo IPT. Recordemos que la imagen objetivo se encuentra despojada de cualquier marca de negatividad, y persigue elementos tangibles de progreso, es decir medidas concretas.

En segundo lugar, es del todo conveniente saber los fines u objetivos perseguidos por el “estado anhelado” ¿Cuáles exigencias deben ser satisfechas y cómo debe verse la imagen en sus rasgos esenciales? Lo anterior despeja las expectativas, deseos, exigencias de los usuarios.

En tercer lugar, es orientador conocer el análisis de la imagen actual. ¿Cuáles elementos formales imprimen la imagen actual?, ¿Cuáles son los elementos más importantes de la imagen actual? y ¿Cuáles son las fuerzas y debilidades de la imagen actual?.

En cuarto lugar, pertinente conocer sobre la planificación de la imagen futura: ¿Cómo debe verse la imagen futura, como totalidad y en sus partes?, ¿Cuáles medidas de diseño deben ser tomadas para eliminar las características negativas de la imagen y fortalecer las positivas, para conseguir la imagen deseada? ¿Cuáles requisitos debe cumplir un proyecto para que se corresponda con la imagen futura?.

La dimensión estratégica de un IPT se desprenderá de las respuestas serias, responsables, aspiracionales pero realistas, frente a lo que la administración plasma en la “imagen objetivo”. Con la reforma introducida en la Ley N° 21.078 hemos conocido no sólo el procedimiento que se lleva a cabo para la aprobación de la imagen objetivo, sino también el sentido que permite soñar con la ciudad del futuro.

Para materializar la “imagen objetivo” y posibilitar la integración de la gestión urbana al diseño urbano, se proponen *proyectos estratégicos*, que deben verse como intervenciones urbanas de efecto multiplicador, permitiendo proyectar una imagen positiva, capaz de atraer y captar capitales, porque se plantean como acciones generadoras de externalidades positivas. Los proyectos estratégicos deben mirarse como parte del plan general, donde los efectos se superponen y revalorizan entre sí,

multiplicando sus externalidades positivas y resaltando las economías de escala. (Torres y Woerner, 2006: p. 21).

Lo anterior, conduce a reflexionar que la denominada “imagen objetivo” está presente en el caso mega proyectos urbanos como también en la fase obligatoria del procedimiento de modelación de los IPTs. La “imagen objetivo”, es un término versátil, técnico, orientador y preciso que permite flexibilizar el IPT acorde a la realidad que pretende reglar hoy y, en lo sucesivo. La combinación entre la “imagen objetivo” y la prospectiva como método de anticipación del futuro poseerá beneficiosos frutos que en su conjunto orientarán la fase estratégica del IPT.

Por ejemplo, la SUBDERE ha proporcionado criterio para efectos que las regiones modelen sus PROTs, señalado lo siguiente: “En el análisis prospectivo o prognosis, aplicado al Ordenamiento Territorial, frecuentemente se utiliza para la construcción de escenarios territoriales, definidos como el conjunto formado por la descripción de una situación futura y la trayectoria de eventos que permite llegar a ella desde una situación origen. Este método de prospectiva se basa esencialmente en crear y recrear, diversos escenarios alternativos al escenario o modelo de ocupación actual del territorio. Dichos escenarios territoriales (alternativos al actual) contribuyen a configurar la “imagen objetivo”, así como a territorializar la ERD y las Políticas Públicas Regionales. Lo distintivo del análisis prospectivo es la reflexión amplia e integradora de las múltiples dimensiones del territorio, donde se abre la discusión y la búsqueda de consenso entre los multiactores regionales acerca de los escenarios de futuro, en tanto opciones de desarrollo y alternativas de uso del territorio”<sup>83</sup>.

Al igual que en la dimensión de gestión de los IPTs, y para efectos ejemplares, se analizará la Imagen Objetivo de la Modificación N° 21 del PRC de Rancagua<sup>84</sup>. La justificación en la elección de esta comuna se encuentra en que ella “pertenece a la región de O’Higgins, que se caracteriza por un importante sector minero (10% del PIB regional) y un pujante sector silvoagropecuario (22% del PIB regional) (Bro y Fuentealba, 2012: pp. 5-13). Además, la ciudad de Rancagua corresponde al primer

---

<sup>83</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. Disponible en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896\\_recurso\\_1\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf). pp. 16-23 [Fecha de consulta 19 de enero de 2020]

<sup>84</sup> Imagen Objetivo Modificación N° 21 del Plan Regulador Comunal de la comuna de Rancagua. Disponible en: [https://rancagua.cl/upload/plano\\_regulador/mod\\_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf](https://rancagua.cl/upload/plano_regulador/mod_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf). [Fecha de consulta 12 de enero de 2020]

núcleo urbano de importancia situado al sur del Gran Santiago (Arenas, González y Aliaga, 2009: p.350).

Observaremos sus puntos principales de la modificación, delineados en junio de 2019, e intentaré probar porque la imagen objetivo es el elemento que proporciona el carácter estratégico del plan. En primer lugar se encuentran los Objetivos Específicos de la Modificación del Plan y algunas variables asociadas que implican lograr el estado anhelado, en segundo lugar, se incerta en el apartado 3.1.4 un análisis sobre la estrategia propuesta para la Modificación N° 21 del Plan Regulador de Rancagua.

### 3.1.- Análisis de la Imagen Objetivo, Modificación N° 21 Plan Regulador de la comuna de Rancagua.

#### 3.1.1.- Objetivo Específico N° 1 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado.

Aumentar y diversificar las actividades en la periferia urbanizada, complementarias al uso residencial, y promover el desarrollo urbano de algunos sectores sin urbanización. Factores asociados: Aumentar y diversificar aún más los usos permitidos, los que cohabiten y sean correspondientes con el uso residencial, el aumento controlado de las alturas, del coeficiente de constructibilidad y de ocupación de suelo máximos.

**Estado anhelado:** La periferia urbanizada debe tener un desarrollo urbano sustentable, equitativo y diverso, por lo que se debe comprender no sólo como un lugar de residencia, si no, además, permitir otras actividades compatibles, lo que, junto con las cercanías a los equipamientos y servicios, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, y la mayor intensidad de ocupación del suelo, determinarán la disminución de los efectos negativos de la urbanización en extensión innecesaria. A través de la tendencia al desarrollo urbano sustentable, la comuna podrá mantener los límites urbanos por más tiempo, y con ello, el entorno medioambiental, paisajístico y productivo. Lo anterior, debido a la calidad de la tierra para la producción agrícola, la tradición e identidad del campo chileno que contiene, y las implicancias ambientales positivas para el área urbana.

### 3.1.2.- Objetivo Específico N° 2 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado.

Aumentar, reconocer y redistribuir los Parques Urbanos y Áreas Verdes, equitativamente en el territorio, cuyo diseño y mantención deberán corresponder a las disposiciones de la "Ordenanza local sobre diseño y construcción del espacio público, áreas verdes y parques de la comuna de Rancagua" (Agosto, 2018), y su Manual (Noviembre, 2018). Factores asociados: A través del aumento de la superficie de las zonas establecidas como Parques Urbanos en el Plan Regulador Comunal, distribuida de forma equitativa en el territorio, y redistribuidas para promover la efectividad de su concreción, en especial, en los sectores que presentan un déficit y una alta densidad de viviendas. Además, para una mayor efectividad de lo anterior, se adoptarán las facultades que otorga la Ley General de Urbanismo y Construcciones, al condicionar a algunos proyectos inmobiliarios privados para que los construyan. De igual manera, se incorporarán las disposiciones establecidas en la Ordenanza Local "Sobre Diseño y Construcción del Espacio Público, Áreas Verdes y Parques, en la Comuna de Rancagua" (2018), y el "Manual e Instructivo Sobre Diseño y Construcción de Espacios Públicos, Áreas Verdes y Parques en la Comuna de Rancagua", que la complementa. Por otro lado, se reconocerán normativamente algunos Parques Urbanos que no fueron prorrogadas sus declaratorias de afectación a utilidad pública en la Modificación N° 17 del Plan Regulador Comunal, y que caducaron, conforme a la Ley N° 19.939, del año 2004.

**Estado anhelado:** La ciudad de Rancagua solventará la percepción de déficit actual de áreas verdes por habitante, mediante una mayor superficie destinada a estos espacios, acorde al desarrollo urbano futuro, con una distribución equitativa en el territorio, aprovechando sustentablemente los canales de regadío existentes, mediante su integración al paisaje urbano y el uso eficiente del agua, lo que reducirá los costos de mantención por riego, y disminuirá la temperatura urbana, en especial, en las superficies impermeables de la vialidad. Además, promoverán el esparcimiento y el encuentro de las personas, como parte importante de los "patios públicos" (Parques Urbanos y áreas verdes) en los sectores con mayor densidad poblacional, y el sentido de pertenencia e identidad de la comunidad. Algunas superficies dispuestas para estos usos en el Plan Regulador Comunal de Rancagua se redistribuirán con el fin de promover la efectividad de su materialización. Situación manifestada en los Parques

Urbanos de mayor superficie, en los que ha permanecido su propuesta por años en el Instrumento de Planificación Territorial. Además, se promoverá la asociatividad público-privada, en cuanto a que los desarrollos inmobiliarios privados se encontrarán condicionados a la ejecución de un área verde o un Parque Urbano. Por otro lado, se reconocerán normativamente algunos Parques Urbanos que no fueron prorrogadas sus declaratorias de afectación a utilidad pública en la Modificación N° 17 del Plan Regulador Comunal, según la Ley N° 20.331, del 12 de febrero de 2009, por cuanto, se encuentran sin la debida regulación en la actualidad, y que poseerán debidamente las condiciones normativas para su futura materialización.

### 3.1.3.- Objetivo Específico N° 3 de la Modificación de Plan Regulador comuna de Rancagua y el estado anhelado.

Integrar los canales de regadío existentes a la red de Parques Urbanos, Áreas Verdes y a la Vialidad Estructurante. Factores asociados: A través del reconocimiento en el Plan Regulador Comunal, representados gráficamente en el Plano que lo compone y en su Ordenanza, dispuestos abiertos en los Parques Urbanos, áreas verdes en general y en la Vialidad Estructurante, integrados adecuadamente al paisaje urbano. Sus diseños deberán cumplir con las disposiciones de la Ordenanza Local "Sobre Diseño y Construcción del Espacio Público, Áreas Verdes y Parques en la Comuna de Rancagua" (2018) (Ver artículos 32° al 37°), y con el "Manual e Instructivo Sobre Diseño y Construcción de Espacios Públicos, Áreas Verdes y Parques en la Comuna de Rancagua" (2018), que la complementa.

**Estado anhelado:** Una ciudad con identidad histórica y sustentable, con parques y áreas verdes cuya mantención se provea del caudal de los canales de regadío existentes, aprovechando adecuadamente sus atributos ambientales y paisajísticos, con una comunidad preocupada e identificada por sus espacios públicos.

Para perseguir los objetivos específicos planteados corresponde definir de los Lineamientos Estratégicos Generales de la Modificación del Plan. Ellos se traducen en contar con un territorio ordenado, desarrollado e integrado. Los Lineamientos Estratégicos de la Modificación del Plan, son entre varios: 1. Aumento y diversificación de las actividades en la periferia urbanizada, complementarias al uso residencial, y la promoción del desarrollo urbano de algunos sectores sin urbanizar. 2. Aumento, reconocimiento y redistribución equitativa de los Parques Urbanos y Áreas

Verdes. 3. Integración de los canales de regadío existentes, a la red de Parques Urbanos, Áreas Verdes y a la Vialidad Estructurante. 4. Integración del Río Cachapoal a la ciudad. 5. Creación y fortalecimiento de Subcentros y Corredores Urbanos. 6. Mejoramiento de la Movilidad Urbana (Vialidad Estructurante eficiente, con tiempos de traslados justos y una diversidad de modos de viaje). 7. Mejoramiento de la Movilidad Interurbana en la ciudad (Optimización de la infraestructura vial y ferroviaria). 8. Ampliación de la integración urbana del sector centro poniente, entre la Estación de Ferrocarriles de Rancagua y el Centro Histórico y urbano, impulsando su revitalización urbana. 9. Ampliación de la Zona Militar y creación de Parques Urbanos como mitigación en sus costados oriente y poniente. 10. Ampliación de la zona de Equipamiento de Salud, y creación de la zona de Educación y Desarrollo, correspondientes al Hospital Regional de Rancagua y a la Universidad de O'Higgins. Modificación N° 21 del Plan Regulador Comunal de Rancagua Asesoría Urbana - Ilustre Municipalidad de Rancagua. 11. Reconocimiento de la infraestructura sanitaria en los sectores norponiente, centro poniente y sur poniente. 12. Actualización del Plan Regulador Comunal de Rancagua, acorde a la normativa actual de urbanismo y medioambiente, al desarrollo socioeconómico, la protección ambiental, edáfica, paisajística y productiva de la comuna, la adaptación al cambio climático y al control del crecimiento en extensión innecesario del territorio urbanizado. Cabe destacar que, los Lineamientos Estratégicos N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 12, tienen como enfoque el contener el crecimiento urbano, para impedir la ampliación de los límites urbanos.

#### 3.1.4.- Análisis sobre la estrategia propuesta para la Modificación N° 21 del Plan Regulador de Rancagua.

El mismo proyecto justifica su línea estratégica, impedir la ampliación del límite urbano. Aquello mantendrá a la ciudad-comuna bajo un entorno saludable y seguro, la aspiración es del todo estratégica ya que desea contener el crecimiento urbano. Lo más probable es que Rancagua necesite un Plan de Movilidad urgente para la comuna, que la convierta en un centro poblado, pero con fuerte factor ecológico (se está priorizando en algo fundamental, la extensión de las áreas verdes). Además hay claras menciones en el cuidado del patrimonio. Todos los lineamientos se encuentran en plena concordancia con los nuevos estándares para IPTs a que hice mención en el análisis del Art. 28 decies de la LGUC y también con los efectos de los planes urbanísticos.

Si se observan los objetivos y los estados anhelados son muy ambiciosos, pero estimo son del todo justificados, ya que la propia Municipalidad ha reconocido que el instrumento de planificación territorial vigente, fue desarrollado hace casi tres décadas, con una mirada urbanística distinta a las actuales demandas del uso del territorio, bajo una mirada sectorial y con el lenguaje y conceptos de la época, el que se ha vuelto obsoleto tras los cambios normativos introducidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y otras Leyes de carácter medioambiental, alineadas a variadas normas sectoriales y lineamientos nacionales e internacionales acerca del cambio climático y las ciudades sustentables<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup>Ilustre Municipalidad de Rancagua (2019): Informe previo al procedimiento establecido por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (art. 43º) . Disponible en [https://rancagua.cl/upload/plano\\_regulador/mod\\_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf\\_p.15](https://rancagua.cl/upload/plano_regulador/mod_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf_p.15) [Fecha de consulta 4 de mayo de 2020]

## CONCLUSIONES

Luego de finalizar el desarrollo de esta tesis, parcelada en tres capítulos, corresponde arribar a algunas conclusiones producto del análisis crítico efectuado a la elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial en Chile.

1.- La Planificación Territorial Urbana, significa, a la luz de lo investigado realizar una labor de inteligencia, reflexiva y congruente con las aspiraciones, demandas, necesidades individuales y colectivas, privadas y públicas, escogiendo los mejores métodos de investigación y operación práctica, para lograr lo que cada unidad territorial necesita, acorde a su estratificación geográfica. En aquel entendido el aporte de las Políticas Públicas tocadas en esta tesis es absolutamente relevante.

Tanto la Política Nacional de Desarrollo Urbano, como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial son instrumentos de trabajo relativamente recientes, al igual que la Ley N° 21.078 y la Ley N° 21.074. La primera política pública, solo lleva 5 años en ejecución, y la segunda si bien esta afinada, falta aun que el Órgano Contralor proceda a la toma de razón de ella.

Si observamos los resultados del bloque de legalidad anteriormente señalado, vigente desde el 15 de agosto de 2018, este ya ha tenido luces de su comprensión pues, conforme a los Instrumentos de Planificación Territorial que se analizaron, sea a modo principal en el Capítulo Tercero, o, bajo la técnica de los ejemplos a través del transcurso de la investigación, dan cuenta que la Administración ha incorporado, progresivamente, los conceptos medulares en una nueva forma de planificar territorialmente. En ese contexto, desde el año 2015 en adelante, se advierte que al menos a nivel de Planificación Regional hay en los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial una visión integral de la región a corto, mediano y largo plazo. Es la región, quien sí misma conoce sus necesidades, combinando en grados de armonía, no solo la destinación y uso de suelo, sino que también las actividades propias de la Región (incluyese hasta el turismo).

Tal como quedó demostrado en esta tesis no todos los Instrumentos de Planificación responden a un estándar único, ya que es imposible técnicamente abarcar todas y cada una de las necesidades que presenta una ciudad con un criterio simplista y común. Por lo tanto, no es posible exigirle a este instrumento de contenido y alcance

básico, decisiones que deban ser resueltas por el contenido de una herramienta más sofisticada.

Se desprende de lo anterior, considerar que Chile aumente sus capas de planificación territorial, en forma coordinada con la creación de nuevas herramientas que resuelvan o apunten a la complejidad que cada día aporta la ciudad.

2.- Los Instrumentos de Planificación Territorial poseen tres dimensiones dignas de destacar. La primera de ellas, es la dimensión normativa, la cual se sustenta en el Principio de Legalidad o set de juridicidad contemplado en los Art. 6° y 7° de nuestra Constitución, la segunda, la denominada dimensión de Gestión Pública del Instrumento, está radicada en el estudio conjunto del Plan Regulador Comunal con el Plan de Desarrollo Comunal, y, la tercera, la dimensión de Estrategia Pública, se reconoce principalmente, a través de la “imagen objetivo” o “estado anhelado para el futuro”. Planificar territorialmente en el ámbito urbano es la manifestación de estas tres dimensiones a la vez, allí radica su complejidad. Estas tres dimensiones deben ajustarse a los estándares mínimos que recoge el Art 28 decies de la LGUC, lo cual permite reconocer cuándo el Ordenamiento Territorial actúa solo como un distribuidor de competencias de los intervinientes en el proceso planificador, y cuando el propio instrumento actúa como una herramienta de Gestión y Estrategia Pública. Reconocer esas tres dimensiones, además, arrojan una serie de consecuencias diversas según sea la face abordada.

3.- La dimensión normativa es dable reconocerla y controlarla de un modo sencillo. El legislador, al contemplar un riguroso procedimiento al que la autoridad administrativa debe sujetarse en la elaboración de estos instrumentos da cuenta que ella es una función pública, la que en su ejercicio, debe ceñirse a ciertos estándares especiales, los cuales fueron objeto de un detallado análisis en el Capítulo II de esta tesis. La naturaleza rígida LGUC y la OGUC, no ofrece mayores cuestionamientos, ya que son reglas por esencia binarias. El mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos que posee la Contraloría General de la República, opera del modo acostumbrado con importantes reformas que introdujo la Resolución N° 7 en materia de Ordenación Territorial, que reflejan un aumento en el ámbito de control sobre los Instrumentos de Planificación Territoriales.

4.- La dimensión de gestión pública es sin duda decisiva en cualquier transformación sobre el espacio geográfico, es esta dimensión la que da lugar a la concreción y organización de acciones y actividades específicas que transformen un territorio. La resolución de problemas existentes en la ciudad es una clara ocupación de la gestión de las ciudades, pues a partir de sus necesidades, de sus objetivos y estrategias planteadas, será esta dimensión la que defina el éxito o fracaso en las actividades diarias de la Administración. La dimensión de gestión de un Instrumento de Planificación Territorial es eminentemente concreta, de diaria aplicación, por ende es del todo resolutive sea a nivel regional, intercomunal o metropolitano y comunal, en suma, es la que encarna la función administrativa como: “una actividad pública encaminada a lograr el desarrollo social, cultural y económico a través de políticas públicas que se concretan en planes, programas y acciones llamados a viabilizar las finalidades de bien público que se le han encomendado a la autoridad administrativa por la Constitución y la ley” (Pantoja, 2008: p.191).

5.-Si la Administración del Estado, al momento de planificar, no es consciente en comprender que a la dimensión normativa del instrumento y a la de gestión del mismo, le acompaña una dimensión estratégica, no será capaz de guiar procesos de planificación productivos y de crear herramientas integrales, realistas, asertivas, completas, inclusivas, justas y democráticas, capaces de cuidar el equilibrio medioambiental, con una mirada tanto a corto, mediano y largo plazo. Sin la dimensión de estrategia pública presente, poco o nada se alcanzará en la obtención de desarrollo urbano sostenible en el tiempo, sin que aquello comprometa necesariamente a generaciones futuras. La introducción de la llamada “imagen objetivo” que encarna la dimensión de estrategia pública no solo debe agotarse pensado en la planificación de ciudades a largo plazo, debe tener la capacidad de proporcionar en forma mediata soluciones inteligentes y oportunas, en la distribución del espacio urbano combinando usos de suelo, en entornos saludables, seguros e integrados tal como lo preceptúa el Art. 28 decies de la LGUC.

6.- Finalmente, y tomando en consideración las cinco conclusiones a las que arribó esta tesis, me permito sugerir ciertas medidas prácticas para mejorar los procesos de planificación territorial. Una interesante idea es contemplar la utilización de otros

Instrumentos de trabajo y de decisión a la vez, como los llamados “Planes Maestros” los cuales son una herramienta que guía la toma de decisiones para el desarrollo de la ciudad<sup>86</sup>. En esa misma línea considerar la creación de nuevos Instrumentos de Planificación Territoriales, esencialmente flexibles, es una alternativa para cubrir el acelerado cambio de la ciudad. No obstante lo anterior, es recomendable evitar modificaciones sorpresivas de estos Instrumentos en épocas cercanas a cambios en el sector político, en especial a nivel de Gobierno Local, ya que los puntos de atención se encuentran desplazados hacia las campañas electorales y los procesos de planificación territorial son exigentes en tiempo y dedicación.

También se necesario considerar que Chile aumente sus capas de planificación territorial, en forma coordinada con la creación de nuevas herramientas que resuelvan o apunten a la complejidad que cada día aporta la ciudad. Por otro lado, es recomendable socializar todos los conceptos y principios del actual Derecho Urbanístico nacional, entre el conjunto de órganos que tienen participación en la producción de los Instrumentos de Planificación Territorial. La Academia será un eslabón fundamental para esta tarea. El incentivo a los diplomados, capacitaciones, cursos y seminarios son primordiales para poder impregnar en todos los funcionarios (en sentido amplio) del nuevo contenido que conlleva la función pública planificadora, a partir de su consagración positiva en la Ley N° 21.078, especialmente.

---

<sup>86</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010): Plan Maestro ciudad de Chaitén p. 11. Disponible en: [http://cdn.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/04/1270556064\\_plan\\_chaiten\\_informe\\_final.pdf](http://cdn.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/04/1270556064_plan_chaiten_informe_final.pdf). [Fecha de consulta 20 de enero de 2020]

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Timón, Antonio (2013): *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tirant lo Blanche Valencia, España.
- Amores Iniesta, Arturo (2011): “Urbanismo, noción y antecedentes”, en *Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia*, Arturo Amores, Alberto Guerra, Manuel Gil, Mariano De la Villa [eds.], Tirant lo Blanch, Valencia, España, pp.17-27.
- Arenas, Federico; González, Daniela y Aliaga, Gastón (2009): “La Conurbación Rancagua-Machalí: Transformaciones socio espaciales de una ciudad media” en *Chile: Del país urbano al país Metropolitano*, Rodrigo Hidalgo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas [eds.] pp. 347- 358.
- Arizaga, Ximena (2016): “La planificación territorial en Chile: realidad y desafíos” en *Manual de Administración Pública*, Ignacio Cienfuegos Spikin y Francesco Penaglia [eds.].RIL, Santiago, pp. 301-324.
- Belemmi Baeza, Victoria (2015): *El Ordenamiento Territorial como catalizador de conflictos territoriales*. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Belmonte, Silvina; Franco, Judith; Viramonte, José; Núñez Virgilio (2009): “Integración de las Energías Renovables en procesos de Ordenamiento Territorial” en *Revista Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 13, pp. 07.41 –07.48.
- Bermúdez Soto, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General*, LegalPublishing, Santiago, Chile.
- Betsalel Palombo, María Eugenia (2001): “Los instrumentos de planificación territorial” en *Revista Urbano*, vol. 4, N° 5, pp. 71-76.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2015): Historia de la Ley N° 21.078 “Sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano”. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/7496/>. [Fecha de consulta 30 de junio de 2019]
- Bro, Naim y Fuentealba, Ricardo (2012): Ciudades, territorios y desarrollo rural en la Región de O’Higgins”. Documento de Trabajo N° 104. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Disponible en: [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/137208660413662879021042012Ciudades\\_territorios\\_y\\_desarrollo\\_rural\\_regionOHigginsBroFuentealba.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/137208660413662879021042012Ciudades_territorios_y_desarrollo_rural_regionOHigginsBroFuentealba.pdf). [Fecha de consulta 13 de febrero de 2020]
- Caldera Delgado, Hugo (2001): *Tratado de Derecho Administrativo*, Ediciones Parlamento Ltda., tomo I, Santiago, Chile.

- Capdeferro Villagrasa, Óscar (2015): “La corrupción en el Urbanismo: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, N° 297 BIS, Madrid pp. 233-248.
- Carceller Fernández Antonio (1997): *Introducción al Derecho Urbanístico*, tercera edición, Editorial Tecnos S. A., Madrid, España.
- Carceller Fernández, Antonio (1977): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Montecorvo S.A., Madrid, España.
- Carrasco Carrasco, Mauricio (2008): “Plan Regulador comunal como herramienta de gestión para una ciudad intermedia. Los Ángeles” en *Revista Urbano* vol 11, N° 17, pp. 83-88.
- Castro Castro, Luis Javier (2018): “La Planeación Sostenible de Ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura” en *La Planeación Sostenible de Ciudades: Propuestas para el desarrollo de infraestructura*, Luis Javier Castro Castro [coord.], Ediciones Científicas Universitarias, México, pp. 9-14.
- Cazzuffi, Chiara; López, David y Del Valle, Vicente (2019): Crecimiento e inclusión en los territorios rurales-urbanos de Chile, serie documento de trabajo N° 255, Jóvenes Rurales y Territorios: Una estrategia de Diálogos y Política. Rimisp Santiago, Chile. Disponible en: [https://rimisp.org/wpcontent/files\\_mf/1570477913Crecimientoeinclusio%CC%81n\\_e\\_nlosterritoriosruralesurbanosdeChile.pdf](https://rimisp.org/wpcontent/files_mf/1570477913Crecimientoeinclusio%CC%81n_e_nlosterritoriosruralesurbanosdeChile.pdf). [Fecha de consulta 13 de febrero de 2020]
- Chapple C., Paula (2008): “Planta de Tratamiento de Aguas La Farfana. Huele a nuevo” en *Revista BIT*, N° 62, pp.30-35. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/21155.pdf>. [Fecha de consulta 1 de enero de 2020]
- Cobo García, Pedro (1997): *Manual de Legislación Municipal Ley General de Urbanismo y Construcciones*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40623/4/S1600345\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40623/4/S1600345_es.pdf). [Fecha de consulta 24 de diciembre de 2019]
- Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (1982): Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Disponible en: [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf). [Fecha de consulta 28 de noviembre de 2019].
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la corrupción (2015): Informe Final. Disponible en: [http://consejoanticorruccion.cl/wpcontent/uploads/2015/04/Consejo\\_Anticorruccion\\_Informe\\_Final.pdf](http://consejoanticorruccion.cl/wpcontent/uploads/2015/04/Consejo_Anticorruccion_Informe_Final.pdf). [Fecha de consulta 20 de enero de 2019]
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2018): Propuestas para implementar un Sistema de Planificación Urbana integrada. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/2.-PROPUESTAS-PARA-IMPLEMENTAR-UN-SISTEMA-DE->

[PLANIFICACION-URBANA-INTEGRADA-1.pdf](#). [Fecha de consulta 30 de noviembre de 2019]

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017): Política de Fomento de la Arquitectura 2017-2022 Disponible en: [https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/politica\\_arquitectura.pdf](https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/politica_arquitectura.pdf). [Fecha de consulta 30 de noviembre de 2019]

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017): Política Nacional de Cultura 2017- 2022 Cultura y Desarrollo Humano: Derechos y Territorio. Disponible en: <https://www.cultura.gob.cl/politicasculturales/wpcontent/uploads/sites/2/2018/01/politica-nacional-cultura-2017-2022.pdf>. [Fecha de consulta 30 de noviembre de 2019]

Contraloría General de la República (2014): *Manual Práctico de Jurisprudencia Administrativa sobre planes Reguladores comunales, intercomunales, metropolitanos, y regionales de desarrollo Urbano*, vol. 1, Santiago, Chile.

Contraloría General de la República (2014): *Manual Práctico de Jurisprudencia Administrativa sobre planes Reguladores comunales, intercomunales, metropolitanos, y regionales de desarrollo Urbano*, vol.2, Santiago, Chile.

Cordero Cueva, Fernando (2016): “El gran desordenador urbano: la especulación” en *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanístico: Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, Fernando Cordero Cueva, Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Universidad de Cuenca [coord.], Cuenca, pp.176-191.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2005): “El actual Status Quaestionis del Derecho Urbanístico en Chile”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 14, pp. 175-196.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2007): “El Derecho Urbanístico, los Instrumentos de Planificación Territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 29, pp. 269-298.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2008): “El Derecho Urbanístico Chileno y la garantía constitucional de la propiedad”, en *Revista Nomos Universidad de Viña del Mar*, N° 2, pp. 91-122.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2011):” Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental y Zonas Costeras” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVI, Valparaíso, pp. 209-249.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2019): “Los Reglamentos como fuente del Derecho Administrativo y su control jurisdiccional”, en *Revista Ius et Praxis*, año 25 N° 1 pp. 285-334.

Cordero Quinzacara, Eduardo y Vargas Delgado, Iris (2016): “Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa” en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43 N° 3, pp. 1031-1056.

- Cordero Vega, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo*, segunda edición, Thomson Reuters, Santiago, Chile.
- Costa, Aline y Hernández, Agustín (2010): “Análisis de la de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”, en *Revista INVI*, vol.25, N° 68, pp. 121-152.
- Crisosto, Rafael (2017): “Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, N° 128, vol. 43 N° 28.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2011): “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires” en *Revista Latinoamericana de estudios Urbanos Regionales EURE*, vol. 37, N° 111, pp. 25-45.
- De Guerrero Manso, Carmen (2010): “La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 37, pp. 139-185.
- Díaz de Valdés, José y Enteiche, Nicolás (2015): “La estabilidad de los actos administrativos urbanísticos” en *Revista Actualidad Jurídica*, Santiago, N° 31, pp. 235-266.
- División de Desarrollo Urbano (2018): DDU 400 Circular Ord. N° 0077 de 12 de febrero de 2018 Declaración, reglamentación y reconocimiento, según corresponda, de las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, en PRC, referidos a Zonas y/o Inmuebles de Conservación Histórica, y Monumentos Nacionales. Aplicación inciso segundo artículo 60 de la Ley General de Urbanismo Construcciones. Disponible en: <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-400-Patrimonio.pdf>. [Fecha de consulta 29 de octubre de 2019]
- División de Desarrollo Urbano (2018): DDU 405 Circular Ord. N° 151 de 9 de marzo de 2018 Informa sobre la publicación de la Ley N° 21.078 sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano, en materia de planes reguladores o seccionales. Disponible en: <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-405.pdf> [Fecha de consulta de 29 de octubre de 2019]
- División de Desarrollo Urbano (2018): DDU 410 Circular Ordinario N° 229 de 14 de agosto de 2018 Imparte instrucciones sobre el procedimiento aplicable a los Instrumentos de Planificación Territorial que hayan iniciado su elaboración antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 21.078, sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano, en materia de planes reguladores o seccionales. Disponible en: [https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-410 .pdf](https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-410.pdf). [Fecha de consulta 29 de octubre de 2019]
- Ducci, María Elena (1998): “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 24, N° .72, pp. 85-94.

- Eliash Díaz, Humberto (2005): “La forma sigue a la gestión: nuevos referentes en la práctica arquitectónica actual” en *Revista de Arquitectura*, vol.11, N° 12, pp. 44-47.
- Escudero, Natalia (2013): “Movilidad Sustentable, eje estructurante de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano” en *Chile Urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*, Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash [eds.] Editorial Universitaria de Chile, Santiago, pp.212-218.
- Farinós Dasí, Joaquín (2007): “Planificación de Infraestructuras y Planificación Territorial. Gobernanza y gestión de dinámicas multiescalares” en *Papers Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planajemet*; N° 44, pp.33-42.
- Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio (2015): “Planeamiento Territorial y Urbanístico. Situaciones y Clasificación del suelo en Derecho Urbanístico. Guía Teórica-Práctica”, Anabelén Casares Marcos [coord.] Tirant lo Blanch, Valencia, España, pp.70-270.
- Fernández Fernández, Antonio y Muguruza Cañas, Carmen (2015): *Ordenación del territorio: Análisis y Diagnóstico*, UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.
- Fernández Güell, José Miguel (2008): Estrategia de Ciudades. Conferencia impartida en el 13° Encuentro Empresarial de Gijón por José Miguel Fernández Güell, Arquitecto- Urbanista y Profesor Titular de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid. Parte del contenido de esta Conferencia fue extraído del libro publicado por el autor en Editorial Reverté (2006), titulado “Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos Instrumentos y Procesos”. Disponible en: [http://oa.upm.es/4755/1/INVE MEM 2008 56113.pdf](http://oa.upm.es/4755/1/INVE_MEM_2008_56113.pdf). [Fecha de consulta 10 de octubre de 2019]
- Fernández Güell, José Miguel (2015): “Ciudades Inteligentes: La mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas” en *Revista Economía Industrial*, N° 395, pp. 17-28.
- Fernández Prajoux, Viviana (2012): “Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva” en *Revista de Urbanismo*, N° 27, pp.92-113.
- Fernández Richard, José (2003): *Derecho Municipal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Fernández Richard, José (2016): “Improcedencia del Reclamo de Ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades por infracción de normas de un Instrumento de Planificación Territorial” en *Revista de Derecho Público* N°69, tomo II, pp. 100-107.
- Fernández Richard, José y Holmes Salvo, Felipe (2012): *Derecho Urbanístico Chileno*, tercera edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Fernández Tabales, Alfonso; Pedregal Mateos, Belén; Rodríguez Mateos, Juan Carlos; Pita López, María Fernanda y Zoido Naranjo, Florencio (2009): “El

- concepto de Cohesión Territorial. Escalas de aplicación, Sistemas de medición y políticas derivadas” en *BAGE: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 50, pp.- 57 – 172.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2007): “Principios Estructurales del Derecho Administrativo Chileno: Un análisis comparativo” en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 221-222 año LXXV, pp. 100-136.
- Ferrada, Mario y Sahady, Antonio (2013): “El rol del patrimonio cultural en el desarrollo urbano de Chile en el siglo XXI” en *Chile Urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*”, Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash [eds.] Editorial Universitaria de Chile, Santiago, pp. 273-278.
- Figueroa Velasco, Patricio y Figueroa Valdés, Juan Eduardo (2006): *Urbanismo y Construcción*, LexisNexis, Santiago, Chile.
- Figueroa Velasco, Patricio y Figueroa Valdés, Juan Eduardo (2016): *Urbanismo y Construcción*, Thomson Reuters, Santiago, Chile.
- Figueroa, Óscar y Fuentes, Luis (2009): “Expansión Urbana y Desarrollo Económico: El Caso del Sistema Urbano Iquique-Alto Hospicio”, en *Chile: Del país urbano al país Metropolitano*, Rodrigo Hidalgo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas [eds.], pp. 149- 159.
- Forascepi Crespo, Constanza (2018): “Chile: nuevos desafíos sanitarios e institucionales en un país en transición” en *Revista Panamericana de Salud Pública* 42: e 137, pp. 1- 7. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6385805/>, [Fecha de consulta 26 de diciembre de 2019]
- Fuentes González, Claudio (2018): “Confianza en el Gobierno Local y capacidades institucionales de los Municipios chilenos: Un análisis Multinivel” en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año IX, pp.91-120.
- Fuentes Jara, Mindy (2015): “Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación Territorial en Chile, características, relación y diferencias” en *Revista Sustainability, Agri, Food and Environmental Research*, vol.3, N°2, pp. 12-21.
- García Cuetos, María Pilar (2012): *El Patrimonio Cultural. Conceptos básicos*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, España.
- García Pino, Gonzalo y Contreras Vásquez, Pablo (2014): *Diccionario Constitucional chileno*, Victoria Martínez Placencia [coord.] Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 55.
- Gobierno de Chile (2011): Estrategia Nacional de Salud para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/portal/url/item/c4034eddbc96ca6de0400101640159b8.pdf> . [Fecha de consulta 30 de enero de 2020]
- Gobierno Regional Biobío (2015): Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/erd-2015-2030-1.pdf>. [Fecha de consulta 10 de enero de 2020]

- Gómez Orea, Domingo (2008): *Ordenación Territorial*, segunda edición ampliada, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.
- González A., Rubén (2006): “Planes Maestros como herramienta de gestión de Megaproyectos de Diseño Urbano liderados por el Estado y ejecutados por el sector privado: El caso del Portal Bicentenario Cerrillos” en *Revista de Arquitectura*, vol.12, N°13, pp. 67-76.
- Gordillo, Agustín (2014): “Aspectos Jurídicos del Plan” en *Revista de Derecho Público*, N° 16, pp. 111-119.
- Goyas Céspedes, Lianet; Cabanes Espino, Iris y Zambrano Noles, Silvia (2016): “Análisis jurídico del ordenamiento territorial y el uso del suelo como recurso natural insustituible” en *Universidad y Sociedad. Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, vol. 8, N° 3, pp. 6-12.
- Guasch, J. Luis (2005): *Concesiones en infraestructura: cómo hacerlo bien*, publicado por Antoni Bosch, Manuel Girona [ed.], Barcelona, España.
- Gurovich W., Alberto (2000): “Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el Desarrollo del Gran Santiago” en *Revista de Urbanismo*, N° 2, pp.1-39.
- Holmes Salvo, Felipe (2010): *Propiedad Urbana Régimen Jurídico*, Legal Publishing, Santiago, Chile.
- Ilustre Municipalidad de La Florida (2018): Resumen Ejecutivo Imagen Objetivo Modificación N° 13 sectores centro comuna de La Florida. Disponible en: <https://www.laflorida.cl/sitio/wp-content/uploads/2018/12/IMAGEN-OBJETIVO-SECTOR-CENTRO.pdf>. [Fecha de consulta 24 de diciembre de 2019].
- Ilustre Municipalidad de Rancagua (2019): Informe previo al procedimiento establecido por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (art. 43°) Disponible en [https://rancagua.cl/upload/plano\\_regulador/mod\\_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf](https://rancagua.cl/upload/plano_regulador/mod_21/21-informe-imagen-objetivo.pdf). [Fecha de consulta 24 de diciembre de 2019].
- Ilustre Municipalidad de Valparaíso (2019): Plan de Desarrollo Comunal Valparaíso 2019-2030. Disponible en: [https://www.municipalidaddevalparaiso.cl/archivos/2019/PLADECO/PROPUESTA PLADECO 2019.pdf](https://www.municipalidaddevalparaiso.cl/archivos/2019/PLADECO/PROPUESTA_PLADECO_2019.pdf). [fecha de consulta 4 de mayo de 2020]
- Infante, Paloma (2016): “(In) justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: Planificación Territorial y Derechos de comunidades vulnerables”, en *Revista de Derecho Ambiental* año IV, N° 6 pp.143-163.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2018): Síntesis de resultados Censo 2017. Disponible en: <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>. [Fecha de consulta 14 de febrero de 2020]
- Inzulza Contardo, Jorge (2015): “La escala de la ciudad y la urbanización del territorio” en *Revista de Urbanismo*, N° 32, Santiago, pp.1-2.
- Jorquera Mora, Álvaro y Pineda Novoa, Héctor (2014): “El Plan de Desarrollo Comunal como una oportunidad para la Participación Ciudadana: creación de observatorio de desarrollo local para la comuna de San Bernardo, Chile” en *Revista de estudios políticos y estratégicos*, vol.2, N°1, pp. 66-89.

- Lawner, Miguel (2019): “La Villa San Luis, o Quiénes escriben la historia. Fulgor y Agonía de la Villa San Luis”, en *Crítica Urbana la Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, A Coruña, Galicia, España Núm.7, pp.29-34.
- León Aravena, Javier; Núñez Cerda, Francisco y Albornoz del Valle, Elías (2019): Participación ciudadana y movilidad sostenible: El caso del área Metropolitana de Concepción Chile en *Revista de Urbanismo* N° 40 Universidad de Chile, pp. 1-18.
- Letelier Wartenberg, Raúl (2001): “Propiedad y potestades urbanísticas” en *Revista de Derecho*. Consejo de Defensa del Estado, N° 4, pp. 79-91.
- López, María José y Faginas, Verónica Lucía (2019): “El espacio público como elemento de cohesión territorial” en *Revista Turismo y Sociedad*, XXV pp. 131-149.
- Lozano, Angélica (2018): “Hacia un transporte urbano realmente sostenible” en *La Planeación Sostenible de Ciudades: Propuestas para el desarrollo de infraestructura*, Luis Javier Castro Castro [coord.], Ediciones Científicas Universitarias, México, pp. 65-78
- Mallea Álvarez, María Isabel (2009): “Ordenamiento Territorial y la dimensión ambiental de los Instrumentos de Planificación en Chile” en *Revista de Derecho*. Consejo de Defensa del Estado, N° 20, pp. 55-82.
- Maqueda, Santiago (2010): “El sentido de los elementos del acto administrativo” en *Revista Dikaion*, año 24, vol. 19, N° 2, pp. 467-487.
- Marín González, Nicolás (2013): *La importancia del Diagnóstico Territorial en la aplicación de las Teorías Urbanísticas: Estudio de Caso en el Sector Eixample, Valencia*, Memoria de Título Master en Gestión y Promoción en Desarrollo Local Universidad de Valencia, España.
- Martínez Gil, José Pablo (2011): “El Derecho Urbanístico” en *Derecho Urbanístico*, Silvia López González y Jorge Fernández Ruiz [coords.] Universidad Nacional Autónoma de México coordinación de Humanidades programa Universitario de Estudios sobre la ciudad México, pp. 33-66.
- Martínez López, Miguel (2005): “Sociologías del espacio: Legado Teórico y productividad empírica” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 109, pp.127-154.
- Martínez López, Miguel (2005): Urbanismo, participación ciudadana y Planificación estratégica de ciudades. Disponible en: [http://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2005\\_Plan\\_estrategica\\_ciudades.pdf](http://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2005_Plan_estrategica_ciudades.pdf). [Fecha de consulta 20 de enero de 2020]
- Martínez López, Miguel (2007): “La Especulación Urbana: persistencias estructurales y resistencias sociales” en *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol.1, pp. 37- 47.
- Merinero Rodríguez, Rafael (2010): *Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local*, Edita: Junta de Andalucía Consejería de Gobernación y Justicia, España.

- Ministerio de Energía (2012): Estrategia Nacional de Energía 2012-2030. Disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3\\_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030-Energia-para-el-Futuro.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030-Energia-para-el-Futuro.pdf). [Fecha de consulta 10 de diciembre de 2019]
- Ministerio de Energía (2014): Agenda de Energía un desafío país, progreso para todos. Disponible en: [https://www.chileenergias.cl/wp-content/uploads/2015/09/AgendaEnergiaMAYO2014\\_FINAL-2.pdf](https://www.chileenergias.cl/wp-content/uploads/2015/09/AgendaEnergiaMAYO2014_FINAL-2.pdf). [Fecha de consulta 25 de diciembre de 2019].
- Ministerio de Energía (2015): Política Energética de Chile 2050. Disponible en: <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Politica-Energetica-Nacional.pdf>. [Fecha de consulta 10 de diciembre de 2019]
- Ministerio de Salud (2018): Nuevo Modelo institucional y de gestión para el desarrollo de la infraestructura sanitaria del país. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/03/Nuevo-modelo-institucional-y-de-gestion-desarrollo-de-la-infraestructura-sanitaria.pdf>. [Fecha de consulta 13 de febrero de 2020]
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010): Plan Maestro ciudad de Chaitén. Disponible en: [http://cdn.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/04/1270556064\\_plan\\_chaiten\\_en\\_informe\\_final.pdf](http://cdn.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/04/1270556064_plan_chaiten_en_informe_final.pdf). [Fecha de consulta 20 de enero de 2020]
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012): *Hacia una nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos*, vol.1, Pilar Giménez Celis y Gonzalo Gacitúa Zavala [eds.], LOM ediciones, Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014): Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>. [Fecha de consulta 19 de enero de 2020]
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019): Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Decreto N° 469 de 14 de Octubre de 2019. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/3103767/Dto+4692019+Sub+Interior.pdf/86482984-824f-2deb-e2db-161b6670c7e2>. [Fecha de consulta 7 de febrero de 2020]
- Ministerio del Medio Ambiente (2018): Política Nacional de Residuos 2018-2030. Disponible en: [http://santiagorecicla.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Politica-Nacional-de-Residuos\\_final-V\\_sin-presentacion.pdf](http://santiagorecicla.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Politica-Nacional-de-Residuos_final-V_sin-presentacion.pdf). [Fecha de consulta 30 de enero de 2020]
- Molina Peláez, Sandra (2017): “¿Qué busca el Estado con una Política Pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales” en *Revista IUSTA*, N° 46, pp. 63-84.

- Mondragón Ruiz de Lezana, Miren Jaione (2005): “Nuevos Instrumentos de Gestión Pública y Participación Ciudadana” en *Revista Mediatika. Cuadernos de Medios de Comunicación*, N° 11, pp. 11-21.
- Moraga Klenner, Claudio (2017):” Derecho a una buena administración en Chile”, en *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica*, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y José Ignacio Hernández G. [coords.], Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp.1-23.
- Morales Espinoza, Baltazar (2012): “El mérito, oportunidad y conveniencia en la Contraloría General de la República” en *La Contraloría General de la República 85 años de vida institucional (1927-2012)*, Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República [ed.] pp. 207- 220.
- Morales Muñoz, Roberto (2001): “Las tres dimensiones en la Planificación Territorial del PRMC” en *Revista Urbano*, vol. 4, N° 5, pp.25-31.
- Noguera, Juli Esteban (2011): *La Ordenación Urbanística: Conceptos, Herramientas y Prácticas*, Iniciativa Digital Politécnica, Barcelona, España.
- Orellana, Arturo; Allard, Pablo; Néspolo, Romina y Mercado, José (2012): “Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia” en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 51, pp. 67-80.
- Orellana, Arturo; Mena Valdés, José Antonio; Montes Marín, Martín (2016): “Plan de Desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal de Chile?” en *Revista INVI*, vol. 31, N° 87, Universidad de Chile, Santiago, Chile, pp. 173-200.
- Ortúzar Larraín, Santiago (2010): *Introducción a la Planificación Territorial*, Ediciones Universidad Central, Santiago, Chile.
- Pantoja Bauzá, Rolando (2008): “La Tipología asumida por la Administración Pública como Función Estatal, en su proceso adaptativo a la evolución experimentada por el Estado Moderno Constitucional: desde la *Summa Potestas* a la concreción humanista de la solidaridad” en *Derecho Administrativo 120 años de Cátedra*, Rolando Pantoja Bauzá [coord.], Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pp. 143-221.
- Pantoja Bauzá, Rolando (2012): “Derecho Administrativo del Estado” en *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Rolando Pantoja Bauzá [coord.], Legal Publishing, Santiago, Chile.
- Pantoja Bauzá, Rolando (2012): *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Parada, Ramón (2007): *Derecho Urbanístico General. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Marcial Pons, Madrid, España.
- Parejo Alfonso, Luciano (2017): “Gobierno del territorio y políticas urbanas. La ordenación territorial y urbanística en el período 2007-2017” en *Práctica Urbanística. Revista De Urbanismo*, N°146, Dedicado a: La ley estatal de suelo, 10 años después, Marcos Vaquer Caballería [coord.] Editorial Wolters Kluwer.

- Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea (2000): Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). [Fecha de consulta 26 de diciembre de 2019]
- Pérez Ramírez, Rigoberto (2016): “Corrupción y costos de transacción en la administración pública” en *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, N° 10, vol. 5, pp. 188-213.
- Pickering, Guillermo (2010) “Infraestructura sanitaria en Chile: desarrollo con el medioambiente”, en *Revista América Economía*. Disponible en <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/infraestructura-sanitaria-en-chile-desarrollo-amable-con-el-medioambiente>. [Fecha de consulta 4 de diciembre de 2019]
- Prat Vargas, Leopoldo (2013): “La propuesta de la Universidad de Chile a la Política Urbana desde la investigación sobre la ciudad y los barrios, en perspectiva del interés público y sus habitantes” en *Chile Urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*, Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash [eds.] Editorial Universitaria de Chile, Santiago, pp. 11-17.
- Presidencia de la República (2011): Mensaje N° N° 115-359 Proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración regional, profundizando la regionalización del país. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7497/>. [Fecha de consulta 30 de octubre de 2019]
- Presidencia de la República (2015): Mensaje N° 555-363 Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano de 19 de junio de 2015. Disponible en: [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7496/HLD\\_7496\\_749a0d2\\_de\\_c\\_7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7496/HLD_7496_749a0d2_de_c_7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf). [Fecha de consulta 30 de octubre de 2019]
- Radio Concierto (2013): Entrevista formulada a Genaro Cuadros Ibáñez el 9 de mayo de 2013. Disponible en <https://www.concierto.cl/2013/05/genaro-cuadros-arquitecto-urbanista-de-la-udp-el-nuevo-plan-regulador-de-santiago-es-agregar-metros-cuadrados-a-una-ciudad-que-tiene-muchas-dificultades-para-funcionar/>. [Fecha de consulta 26 de noviembre de 2019]
- Rajevic Mosler, Enrique (2000): Derecho y Legislación Urbanística en Chile en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol.2, N° 2, pp. 527-548.
- Rajevic Mosler, Enrique (2013): “Derecho Urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial”, en *Seminario Internacional Grandes líneas de política urbana para la promoción de la integración social*, Pía Mora [ed.] Santiago, Chile, pp. 42-48.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/> [Fecha de la consulta 13 de febrero de 2020].

- Ríos Álvarez, Lautaro (1985): *El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico*, Tesis para optar al grado de Doctor en la Universidad Complutense de Madrid, España.
- Romero Rey, Carlos (2004): "Los límites a la potestad de planeamiento urbanístico", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año N° 38, N° 210, Madrid, pp.11-48.
- Ropert Fuentes, Rodrigo (2015): "La conservación del patrimonio cultural urbano en el ordenamiento jurídico chileno" en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 1, pp. 118-140.
- Ruiz-Tagle, Javier (2016): "La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago" en *Revista EURE*, vol. 42, N° 125, pp.81-108.
- Salas Bourgoïn, María Andreina (2013): *Prospectiva territorial. Aproximación a una base conceptual y metodológica*, Alejandro Gutiérrez [coord.] del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Salas, Erik y Budde, Friedhelm (2008): *Planificación y Proyectos Territoriales. "Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral"*, Programa de Descentralización y Desarrollo Regional – Región Activa, Rodrigo Núñez (MIDEPLAN) y Andreas Lindner (GTZ) [coords.]. Disponible en: [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/planifypro\\_y.t\\_errit-enf.integral.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/planifypro_y.t_errit-enf.integral.pdf). [Fecha de consulta 3 de enero de 2020]
- Santa Cruz Chao, José (2014): *Más ciudad: análisis, diagnóstico y plan*, Editorial Dykinson, Madrid, España.
- Schröder, Peter (2004): *Estrategias Políticas* (traducción al español de Armando Centurión) Editores Fundación Friedrich Naumann México, D.F
- Sierra Iribarren, Lucas (2006): "Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena", en *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, Alexander Galetovic [ed.], Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, pp.300-328.
- Silva Cimma, Enrique (1993): *Derecho Administrativo chileno y comparado. La Función Pública*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
- Soto, Rodrigo y Vial, Gonzalo (2019): "Gestión municipal y empresas: hacia un nuevo modelo de gobernanza" en *¿En qué va la Gestión Participativa Local? Análisis e implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local chilena*, José Hernández Bonivento, Margarita Fuentes Romero, Mila Ríos Lemus [eds.] Santiago, Chile.
- Suazo Álvarez, Mauricio (2008): *Derecho Administrativo*, Instituto Tecnológico Universidad de Playa Ancha Ignacio Domeyco, Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008): *Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes Orientadores para una Política de Fortalecimiento*, Redacción y Edición General Juan Fernández L. (División

- de Políticas y Estudios SUBDERE) Marcelo Morales (Agencia de Cooperación Técnica Alemana - GTZ), Santiago, Chile. Disponible en: [https://www.academia.edu/2030764/Asociaciones\\_municipales\\_lecciones\\_y\\_aprendizajes\\_orientadores\\_para\\_una\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_fortalecimiento](https://www.academia.edu/2030764/Asociaciones_municipales_lecciones_y_aprendizajes_orientadores_para_una_pol%C3%ADtica_de_fortalecimiento). [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019]
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. Disponible en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896\\_recurso\\_1\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2018): Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática. Providencia, Viña del Mar, Estación Central y Ñuñoa se integran al Programa de Revitalización de Barrios. Disponible en: [prensa/providencia-vi%C3%B1a-del-mar-estaci%C3%B3n-central-y-%C3%B1u%C3%B1oa-se-integran-al-programa-de-revitalizaci%C3%B3n-de-barrios](https://www.subdere.gov.cl/prensa/providencia-vi%C3%B1a-del-mar-estaci%C3%B3n-central-y-%C3%B1u%C3%B1oa-se-integran-al-programa-de-revitalizaci%C3%B3n-de-barrios). [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019]
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017): “Transferencia de competencias y su implicancia en el ordenamiento territorial. Seminario Instrumentos de Planificación Territorial en el marco de la Ley de Aporte al Espacio Público y otras leyes, Iquique 18-20 de Octubre de 2017”. Disponible en: <https://www.achm.cl/index.php/documentos/file/179-transferencia-de-competencias-y-su-implicancia-para-el-ordenamiento-territorial>. [Fecha de consulta 29 de diciembre de 2019]
- Thomas, María Isidora (2018): *Ordenamiento Territorial y Conflictos socio ambientales en el Sector Energía. Análisis de la Política Energética 2050 frente a conflictos socioambientales en el territorio de San Clemente*. Tesis para obtener el grado académico de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Tobar Leiva, Manuel (2012): “Derecho y Administración Regional” en *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Rolando Pantoja Bauzá [coord.] Legal Publishing, Santiago, Chile.
- Torres Jofré, Mario y Woerner Rudloff, Andrea (2006): “Cuatro grandes proyectos urbanos: una reinterpretación de la gestión desde el diseño urbano para la construcción de lugar” en *Revista de Urbanismo*, N° 14, pp. 18-52.
- Torres Jofré, Mario (2005): “Planeación Urbana en Chile. Un producto de la Especulación Inmobiliaria” en *Ciudades para un Futuro más Sostenible. Boletín CF+S*, N° 29/30, Instituto Juan de Herrera [ed.], Universidad Politécnica de Madrid, pp. 53-81.
- Tórtora Aravena, Hugo (2012): “El derecho a la vivienda adecuada o digna” en *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el orden Constitucional Chileno*, Gonzalo Aguilar Cavallo [coord.] Librotecnia, Santiago, pp.347-367.

- Trivelli Oyarzun, Pablo (2011): “La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida” en *Revista Eure* vol. 37, N° 111, pp. 179-184.
- Ubilla Bravo, Gerardo y Villegas Salgado, Rodrigo (2017): “Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago” en *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 58, N°, pp. 62-85.
- Uribarri Jaramillo, Catalina (2019): “La dictación de instrucciones para la aplicación de disposiciones urbanísticas de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como potestad administrativa de interpretación” en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 29, pp. 5-32.
- Vaquero Caballería, Marcos (2017): “Influencias y confluencias de la Ley de Suelo española en la legislación urbanística y de ordenamiento territorial de Latinoamérica” en *Práctica Urbanística. Revista De Urbanismo*, Editorial Wolters Kluwer, N°146, pp.1-11.
- Vergara Blanco, Alejandro (2012): “Los principios jurídicos y la tarea de construir el Derecho Administrativo en clave científica” en *Revista de Derecho Administrativo ReAD*, N° 6, pp. 63-80.
- Vergara-Constela, Carlos (2016): “Políticas estatales y transformación urbana: ¿Hacia un proceso de petrificación en Valparaíso, Chile?” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 42, N° 126, pp. 1-19.

