



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA
DE VALPARAISO

Facultad de Derecho
Escuela de Derecho



Régimen del suelo rural en Chile y sus principales problemas

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO
DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS

Memorista: Camila Cáceres Fredes
Profesor Guía: Eduardo Cordero

Valparaíso, 2015

Índice

Introducción	3
CAPÍTULO I	
IMPORTANCIA DEL SUELO RURAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN	
JURÍDICA	6
i. Importancia cultural	6
ii. Importancia geopolítica	8
iii. Importancia económica	9
iv. Importancia medioambiental	11
v. Bellezas escénicas naturales	14
CAPÍTULO II	
RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO RURAL	16
i. Ley General de Urbanismo y Construcción	17
a. Criterio de no urbanización del Artículo 55	17
i. Los límites urbanos	18
ii. Instrumentos de Planificación Territorial	19
1. Planificación Nacional	20
2. Planificación Regional	20
3. Planificación Intercomunal	21
4. Planificación Comunal	22
iii. Excepciones a la no urbanización	23
b. Informe Favorable para la Construcción	24
c. Permiso de edificación	25
ii. Decreto Ley 3.516	26
a. Antecedentes	26
b. Objeto del Decreto Ley 3.516 y su relación con la reforma agraria	27
c. Potencialidades del suelo rural	28
d. Subdivisión del suelo rural	29
iii. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	31
Áreas de Protección de Recursos Naturales y de Valor Patrimonial Cultural	31
iv. Circulares de la División de Desarrollo Urbano	33
a. Circular de la División de Desarrollo Urbano 133 del año 2010	34
b. Circular de la División de Desarrollo Urbano 136 del año 2004	34
c. Circular de la División de Desarrollo Urbano 219 del año 2009	35
d. Circular de la División de Desarrollo Urbano 239 del año 2010	35
e. Circular de la División de Desarrollo Urbano 250 del año 2012	36
v. Dictámenes de la Contraloría General de la República	37

CAPÍTULO III:

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SUELO RURAL	39
i. Las “parcelas de agrado”	40
a. Degradación y desertificación del suelo rural	41
b. Condiciones de habitabilidad	42
c. La subdivisión para la creación de parcelas de agrado como coto para la expansión de las urbes	43
d. Posibles soluciones	44
ii. Crecimiento descontrolado (acelerado e irresponsable) de las urbes	45
a. Problema general: injusticia ambiental	50
b. Problemas específicos derivados de las situaciones de excepción contempladas por el Artículo 55	51
i. Instalación de viviendas en zonas rurales	51
ii. Instalación de industrias molestas o contaminantes en zonas rurales.....	52
iii. Habilitación de balnearios y campamentos turísticos.....	53
iv. Rellenos sanitarios	53
v. Plantas de tratamiento de aguas servidas	55
Conclusiones	56
Bibliografía	57

Introducción

El crecimiento de la población y desarrollo de nuevas actividades económicas que tienen lugar en las ciudades, ha traído como consecuencia la expansión de los núcleos urbanos, generándose con ello una importante demanda de suelo y escasez del mismo.

La expansión física de las ciudades implica necesariamente que cada vez se requiera de más suelo, que es un bien cuya cantidad se encuentra, por su propia naturaleza, determinada y limitada para su uso, debiendo administrarse de un modo estratégico, en cuanto a la distribución que se hace de este. El proceso antes aludido ha provocado desde antaño, que se generen apéndices de las ciudades al margen de estas, utilizando los terrenos que en algún momento o en la actualidad, se han destinado para otras actividades que no son propias de la vida en las urbes, como la ganadería, agricultura o silvicultura entre otras.

A lo anterior se debe agregar que la vida en las urbes se ha tornado cada vez más dificultosa por distintos factores, como la densidad poblacional, el crecimiento sostenido del número de vehículos motorizados que circulan en ellas, el aumento cualitativo y cuantitativo de las necesidades de la población y la creación y fomento de nuevas actividades económicas entre otros, surgiendo así la necesidad de regular con mayor intensidad el desarrollo y vida de las ciudades.

Así las cosas, para que un sector pueda ser considerado como urbano, el legislador ha considerado necesario establecer ciertas exigencias básicas atendiendo a la propia naturaleza de las ciudades y un acucioso procedimiento para otorgar el carácter de urbano a una porción de tierra no considerada como tal por los instrumentos pertinentes en atención a las importantes consecuencias jurídicas y prácticas que de esto derivan y que tienen su fundamento en criterios medioambientales, organizacionales, de convivencia y armonía, económicos entre otros.

La necesidad de regular la organización del territorio tomó mayor importancia en el Siglo XX debido a los crecimientos explosivos de las urbes que se vivieron en dicha época, lo que fue recogido por el legislador nacional¹, que se dedicó a la creación de un sistema que permitiera definir de mejor manera la distinción entre lo que debe ser considerado rural o urbano en atención a las actividades que en una u otra zona puede realizarse².

Creada dicha línea distintiva en el territorio nacional, fue menester establecer un sistema de determinación específica de cada tipo de suelo, que encontró su solución en la delegación a la administración, la que fue investida con las potestades necesarias para

¹ Ferrando (2008), p. 6

² Fernández Richard (2012), pp. 84-85

determinar, por medio de líneas imaginarias, la real división entre estas dos zonas mediante instrumentos especiales denominados Instrumentos de Planificación Territorial.

Con el transcurso del siglo, se suscitaron nuevas contingencias y preocupaciones como consecuencia del surgimiento de nuevas necesidades de la población y la consideración de ciertos bienes jurídicos que si bien hoy parecen obvios, en el pasado no eran considerados como tales, principalmente por su abstracción e indeterminación, como el medio ambiente (y dentro de este conceptos nuevos como polución y otras fuentes de contaminación) y armonía del paisaje entre otros. Todo ello trajo consigo un abundamiento de los órganos con competencia en el ámbito del desarrollo urbano y un reforzamiento de la normativa vigente.

Mucho se ha escrito sobre el valor y la importancia del suelo urbano, dejándose de lado el valor del suelo rural, el que ha pasado a un segundo plano, siendo la misma norma un mecanismo que ha funcionado como catalizador de aquello, permitiendo que se disminuya cada vez más la porción de suelo rural, que progresivamente es ocupado por asentamientos urbanos e industriales principalmente. Lo realmente preocupante es que la norma en sí, no es el problema, en cuanto esta entrega distintos mecanismos pensados para el desarrollo, sino que lo es el abuso que se ha hecho de ella, sin considerar el real sentido que el legislador le atribuyó al momento de acuñarla.

Cabe destacar que en la actualidad la realidad suele distar de las proyecciones normativas, en cuanto es de público conocimiento el asentamiento de núcleos habitacionales en sectores que no son urbanos y más aún, sin ninguna autorización o procedimiento previo; y aún cuando así lo fuere, también se ha logrado expandir cada vez más los límites urbanos escapando a la finalidad expresa de la norma y surgiendo la necesidad de modificar los planes reguladores, lo cual, eventualmente, puede generar problemas principalmente por la falta de certeza respecto a la situación de determinadas porciones de tierra. Este proceso, sin embargo debe ceñirse a los mandatos constitucionales y legales que restringen en cierta medida, la posibilidad de que dichas modificaciones generen un menoscabo para el medioambiente³ y las personas⁴.

El problema que brevemente se ha expuesto, responde en buena parte a la dinámica de las leyes de mercado, que muchas veces exigen el crecimiento sin tener especiales consideraciones al desarrollo equilibrado y responsable en sus diversos aspectos. En lo tocante al trabajo que se desarrollará, los intereses económicos privados han incentivado el mal uso de las herramientas legales a las que en un comienzo se les atribuyó un importante cariz social y no fueron pensadas para un uso a masivo e incluso abusivo.

³ Fernández Richard (2013), pp. 52-55.

⁴ Ochoa (2012), pp. 165-166.

En atención a lo anteriormente expuesto, es que surge la necesidad de plantearse la real situación del suelo rural en Chile y de las normas que lo rigen, razón por la que el principal objetivo del presente trabajo es realizar un análisis del régimen jurídico aplicable al suelo rural en Chile, así como los principales problemas que derivan de su aplicación.

Para lograr el objetivo anteriormente dicho será necesario, en primer lugar, determinar la importancia del suelo rural como objeto de protección jurídica en sus diversos aspectos. Para esto, se describirá brevemente la relevancia que tiene el suelo rural para el desarrollo de la economía, como germen de una rica cultura, como componente fundamental para la conservación del medioambiente y como el espacio limitado en que se desenvuelve la vida humana. El primer capítulo de este trabajo es necesario para entender la importancia de la regulación del suelo rural y contendrá ideas sobre las que se trabajará constantemente en el desarrollo del trabajo.

Luego, en un segundo capítulo, se realizará un análisis de la regulación del suelo rural en los diversos niveles en que este es normado por las autoridades competentes con miras a comprender el sistema que lo rige sustancialmente, para lo que se examinarán las distintas normas urbanísticas que lo regulan y su contenido. Cabe destacar que el abanico de normas en que se regula la ordenación territorial en Chile se presenta en varios niveles, siendo el principal, como la importancia de la materia lo amerita, el legal, ahondado a nivel reglamentario.

El suelo rural está regulado en distintas normas de rango legal, pero de un modo bastante escueto, pues se le da una mayor importancia al suelo urbano, en cuanto reviste una mayor complejidad y necesidad empírica de regulación. Las principales normas a nivel legal en que podemos encontrar regulación del suelo rural son los Decretos Leyes 458⁵ y 3.516⁶.

Por último, a partir de las normas tratadas en el segundo capítulo y la importancia destacada en el primero, se estudiarán los principales problemas que aquejan al suelo rural producto, principalmente de una mala aplicación de las normas urbanísticas que lo regulan, intentando abarcar las dificultades más graves, para lo cual se entenderá a las normas también en el contexto histórico de su dictación y en relación con las situaciones prácticas que se dan hoy en día.

⁵ Ley General de Urbanismo y Construcciones.

⁶ Establece normas sobre división de predios rústicos.

CAPÍTULO I: IMPORTANCIA DEL SUELO RURAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN JURÍDICA

Chile desde su etapa precolombina ha basado su economía en la tierra, principalmente en la agricultura, ganadería y extracción de minerales. Así, las diversas etnias que convivieron en el territorio nacional se dedicaron en distinta medida a dichas actividades, encontrando en ellas su medio de subsistencia y el sustrato de su propia cultura en atención a los recursos propios de la geografía en que habitaron.

En la misma tónica, en la etapa colonial, el territorio chileno fue un centro de explotación agrícola, basado principalmente en el de trigo y la papa entre muchos, otros con la finalidad de ser exportados principalmente a Europa. Ocurrida la independencia y la subsecuente necesidad de autonomía de la economía chilena, se dio un fuerte énfasis a las actividades basadas en la tierra, destacando durante toda la historia de Chile, salvo ciertas excepciones, las exportaciones de distintos productos con escaso o nulo grado de manufactura o industria.

La importancia que tiene el suelo rural puede ser apreciada desde distintas perspectivas, destacando entre ellas su importancia cultural, geopolítica, económica, medioambiental y como escenario de las “bellezas escénicas naturales”, aspectos que serán estudiados a continuación.

i. Importancia cultural

En este aspecto, la importancia está a la vista, ya que al basarse la economía en la tierra, la vida de los pueblos, se desarrolla a su vez en torno a ella, surgiendo así varios núcleos urbanos, agrupados en torno a una o varias actividades específicas, los que han crecido notoriamente con el transcurso de los años y se han ido convirtiendo en poblados, ciudades e incluso en metrópolis.

Durante la historia de Chile se han ido forjando las más diversas tradiciones, las que han tendido a dejarse de lado con el surgimiento de la agitada vida de las urbes y la influencia del mundo globalizado, en virtud del cual, se han imitado estilos de vida y tradiciones extranjeras que guardan poca o nula relación con los antecedentes socioculturales del país.

No obstante ello, dicha realidad no puede predicarse de la totalidad de la población, en cuanto hay ciertos sectores que tanto por su lejanía con los grandes núcleos urbanos como por el ánimo de mantener vivos los aspectos propios de sus raíces, han permanecido, al menos en parte, reacios a dichas influencias.

La cultura que envuelve a los sectores rurales tiene mucho que decir sobre las tradiciones de cada territorio en particular, pues al ser la tierra la base en la que se forjó la vida nacional en una primera instancia, se generaron las más diversas costumbres, las que hasta el día de hoy se pueden ver perpetuadas en la cotidianidad de la vida rural. Además, por la estructura propia de la geografía nacional dichas costumbres y tradiciones varían dependiendo del lugar específico en el que nos encontremos, pues si bien existe una identidad nacional bien determinada, subsisten algunos aspectos esenciales, otros varían dependiendo del lugar en que se forjó dicha identidad

Es así como se puede apreciar que ciertos sectores mantienen viva, y aún más, se caracterizan por su identidad folklórica, dando cuenta de ello en su diario vivir, con la elaboración de productos artesanales propios de su cultura típica y basando su economía principalmente en actividades agrícolas, ganaderas y turísticas, en cuanto representan un atractivo de esta índole empapando de sus propias costumbres a quienes visitan estos lugares para conocer parte de la identidad nacional.

Cabe destacar que si bien no es un hecho que necesariamente un mayor grado de urbanización indique pérdida de identidad cultural, la tendencia es a la conservación de las características culturales propias de ciertos sectores rurales por medio del desenvolvimiento de una serie de herramientas establecidas por el ordenamiento jurídico con miras a evitar la invasión y alteración de estos factores.

Este especial aspecto del suelo rural se encuentra protegido a nivel nacional por órganos del Estado como lo es el Ministerio de Educación que adquiere especial relevancia en cuanto de él depende el Consejo Nacional de Monumentos Nacionales⁷, que se encarga del cuidado y conservación de los monumentos nacionales⁸, creado por la Ley 17.288, por medio de lo cual se puede dar cierta protección a espacios físicos y obras emblemáticas y que importan un componente histórico de relevancia.

Además, en materia urbanística es posible encontrar una especial protección desde la declaración de “Área de Protección del Patrimonio Cultural” en la Ordenanza General de Urbanismo y construcciones, que se verá plasmada en el Plan Regulador Intercomunal, aspectos todos que se desarrollarán más adelante.

⁷ Artículo 2 de la ley 17.288.

⁸ Artículo 1 de la ley 17.288: *Son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antropo-arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo. Su tuición y protección se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales, en la forma que determina la presente ley.*

A este respecto, también adquieren relevancia Organismos Internacionales como la UNESCO por medio de instrumentos como la Convención sobre la Protección Patrimonial Mundial, Cultural y Natural y de su rol activo en la vigilancia del respeto y promoción de la cultura de los distintos lugares del mundo.

ii. Importancia geopolítica

Desde un punto de vista geopolítico, el territorio de un país tiene una real importancia, en cuanto este, en principio y en base a los principios de inspiran en Derecho Internacional Público, no es expandible⁹, es decir, es un bien limitado y muchas veces escaso, por lo que su buena administración es indispensable, ya que debe distribuirse en atención a su potencialidad, a las necesidades actuales y futuras de la población y a la economía nacional, del modo más eficiente posible, aspirando a su máximo aprovechamiento en todas las áreas de desarrollo de la sociedad y al máximo equilibrio entre estas.

El mundo se ha organizado geopolíticamente en Estados, los que ocupan una determinada porción del suelo y delimitan sus fronteras con otros países, que son más o menos estables en el tiempo. En atención a ello, cada país ha organizado su territorio de manera tal que satisfaga las necesidades de sus habitantes de la mejor forma posible.

Esta realidad se vuelve mucho más crítica cuando hablamos de suelo habitable, pues por las condiciones geográficas naturales, no todo el suelo es útil para el asentamiento humano, ya sea por la dificultad de su acceso, la carencia de conexión con bienes básicos para el desarrollo de la vida humana, factores climáticos y ambientales entre otros, generándose un problema de escasez natural del suelo ante una alta demanda de este, revistiendo a la propiedad raíz de una alta onerosidad, la que va a depender de los más diversos factores, generándose grandes diferencias en el precio del suelo.

Además, el asentamiento no es el único problema en cuanto a la ocupación del suelo en cuanto no todo el suelo sirve para todo tipo de actividades, por lo que el suelo que se puede utilizar para la agricultura, ganadería y silvicultura es a su vez limitado, dependiendo de las propiedades de la tierra y la disponibilidad de recursos hídricos entre otros factores.

Como ya se mencionó, el suelo es más o menospreciado dependiendo de varios factores, como por ejemplo, la disponibilidad y cercanía a servicios básicos, calidad y estado de las vías de acceso y su ubicación respecto de otros inmuebles, pero uno de los factores que más influye en la determinación del valor de un bien raíz es la posibilidad de actuación que se tiene sobre él, entendiéndose por tal, las actividades que la ley y los instrumentos de planificación permiten realizar en determinada porción de tierra, lo que se

⁹ Fernández Richard (2011), p.16.

ha denominado en la legislación chilena como “usos de suelo”. Así las cosas, mientras más actividades se permitan desarrollar en un determinado terreno, mayor va a ser el precio que se cobre por cada metro cuadrado de este, pues se da un espectro de libertad más amplio.

Los usos de suelo que se permiten varían dependiendo de la organización de cada sector, lo que se estudiará más adelante, pero a priori, es importante destacar que dicha ordenación se lleva a cabo por medio de los denominados “instrumentos de planificación”, los que distribuyen el terreno en atención al uso que se puede hacer de él, teniendo a la base de dichas distinciones, criterios medioambientales, de armonía escénica y de eficacia en la distribución, entre otros.

Así las cosas, la situación descrita hace que el suelo rural se encuentre en la constante dicotomía entre la necesidad de su conservación y uso sostenible y las pretensiones de utilizarlo con fines que no le son propios por la rápida ocupación del suelo destinado a las urbes.

Las limitaciones que en este sentido se hacen a la propiedad raíz se justifican en la forma en que el constituyente la entiende, es decir, como un bien que envuelve una importancia en sí misma, y que por lo tanto puede ser limitado en favor de intereses superiores, es decir, una concepción de la propiedad basada en su “función social”, que en este orden de ideas, se justifica en la “utilidad pública” que acarrea su limitación con fines urbanísticos.

Adquiere especial relevancia en el propósito de una eficiente distribución del suelo, la intervención del Estado, por medio de su regulación a través de instrumentos normativos como el Decreto con Fuerza de Ley 458 y su respectiva Ordenanza General y el Decreto Ley 3516 entre otros, así como a través de los órganos estatales encargados de la elaboración de los planes específicos que regulan la ordenación del territorio y los que participan en la toma de decisiones a este respecto, como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura y sus respectivas Secretarías Regionales, el Servicio Agrícola y Ganadero y la Dirección de Obras Municipales de cada entidad edilicia.

Si bien existen los mecanismos para utilizar el suelo rural con objetivos distintos y que muchas veces pugnan con los fines para los cuales primitivamente está pensado el suelo rural, estos deben siempre entenderse de un modo restringido con miras a la preservación de las características propias del suelo rural.

iii. Importancia económica

Desde una perspectiva puramente económica, el suelo rural representa como parte importante del Producto Interno Bruto del país en cuanto la agricultura, que es una de las principales actividades desarrolladas en este tipo de suelo, genera grandes ingresos

producto de las exportaciones. Así por ejemplo, en el tercer trimestre del año 2013, el sector de la agricultura tuvo un incremento económico de 7,4%, siendo uno de los principales factores que influyeron en el crecimiento económico del país, que fue de 4,5% (el más alto de ese año).¹⁰

La influencia que las actividades desarrolladas en el suelo rural tienen en el Producto Interno Bruto se ve manifestada en que han participado en un 3,4% en la generación de este durante los primeros semestres de los años 2013 y 2014 según cifras preliminares de la Oficina de Estudios y Política Agraria del Ministerio de Agricultura¹¹.

Cabe destacar que si bien a nivel nacional, hay un alto consumo de productos derivados de actividades silvoagropecuarias, la antedicha influencia se presenta principalmente por el alto nivel de exportaciones de estos productos (en grandes cantidades y a un amplio número de países), lo que se ve reflejado en que durante el segundo y tercer trimestre del año 2014 las exportaciones en este ámbito llegaron a los aproximadamente 16 millones de dólares¹².

Si bien puede concluirse de las antedichas cifras que se vivió una brusca baja en el nivel de exportaciones durante los últimos seis meses, las cifras no dejan de ser altas y no se produjo exclusivamente por un detrimento del suelo rural o la calidad de estos productos, sino que principalmente por factores económicos que exceden al objeto de estudio de este trabajo. Así las cosas, lo importante de los indicadores expuestos, es que las actividades silvoagropecuarias generan cuantiosos importes para el país y lo han posicionado a nivel mundial como uno de los grandes exportadores de estos productos derivados directamente del suelo rural, siendo a su vez, a nivel interno un importante factor en el desarrollo y crecimiento del país producto, por ejemplo, de la generación de empleos permanentes y estacionales.

Así las cosas, se puede apreciar que en la actualidad hay grandes centros urbanos altamente poblados y con grandes concentraciones habitacionales, comerciales e industriales, que cada día se expanden más, carcomiendo los espacios que anteriormente servían de asiento para las actividades agrícolas, ganaderas y forestales entre otras que tienen como base la tierra, lo que coincide con el predominio actual de las actividades económicas terciarias, cuales son principalmente prestacionales de bienes y servicios, fenómeno que se desarrolló principalmente en el transcurso de la segunda mitad del siglo

¹⁰ Traub (2013), p. 1

¹¹ Oficina de Estudios y Política Agraria (2014), *Producto Interno Bruto por clase de actividad económica*, <http://www.odepa.cl/pib-por-clase-de-actividad-economica/>, consultado con fecha 24 de abril de 2015, 10:05 hrs.

¹² Oficina de Estudios y Política Agraria (2015), *Evolución de las exportaciones silvoagropecuarias: Período 2005-2014*, http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1432919327evoluci%C3%B3n_export_20052014.pdf, consultado el 16 de agosto de 2015, 22:30 hrs.

XX, albergando las ciudades en Chile a aproximadamente el 58,4% de los habitantes a mediados del siglo pasado¹³ y a un 87% de la población al año 2010¹⁴.

La intervención del Estado a este respecto, se ha visto manifestada principalmente en el fomento de la producción y exportación de productos agrícolas y derivados de la ganadería por medio del Ministerio de Agricultura. Un ejemplo de lo anterior es la implementación en el último tiempo, de distintos fondos a los que pueden optar personas que se dediquen a actividades ligadas con el sector rural para el desarrollo y emprendimiento de sus actividades, contribuyendo de esa manera al mantenimiento de la explotación agrícola y ganadera, entre otras en atención a la función propia del suelo rural.

Dentro de las políticas de fomento a la agricultura que ha impulsado el Estado, se encuentra por ejemplo, creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario, que tiene a su cargo el desarrollo de proyectos de fomento a la agricultura, ganadería y las actividades que en torno a estas se realizan.

También es posible observar, respecto de las exportaciones, que a nivel internacional se ha firmado diversos Tratados de Libre Comercio, que han facilitado la salida de productos, principalmente agrícolas a distintos rincones del mundo, caracterizándose Chile por la calidad de los productos de este tipo, configurándose este tipo de exportaciones como una de las puertas de entrada a nuevos mercados internacionales.

iv. Importancia medioambiental

El suelo rural alberga a la más amplia biodiversidad en cuanto este, en principio no es “urbanizable” (o edificable) como se verá más adelante, por lo que la invasión que el hombre ha hecho en él es mínima, al menos idealmente.

Se ha evidenciado, en las últimas décadas, la preocupación y necesidad de preservación del medioambiente para las generaciones venideras y de estudios sobre el daño que hasta el momento se ha producido en él, haciendo surgir lo anterior una conciencia medioambiental que se ha manifestado en las más diversas prácticas e instrumentos por parte de actores sociales, empresariales y de los Estados.

Es sabido que es la misma naturaleza la que da los medios necesarios para el desarrollo de la vida en la tierra, por ejemplo, por medio de la renovación del aire, la protección de los rayos ultravioletas, la existencia de fuentes de agua dulce aptas para el consumo humano,

¹³ Almandoz (2008), p.66.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, *Compendio estadístico: estadísticas demográficas 2010*, http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2010/1.2estdemograficas.pdf, consultado el 25 de agosto de 2015, 11:10 hrs.

de alimentos y el aporte de las materias primas de la que se deriva toda actividad productiva.

La contaminación es el desequilibrio de las propiedades del medioambiente, el que se puede dar respecto del suelo, el agua y el aire. Sin embargo, se puede hablar con mayor propiedad de “daño ambiental”, que es el resultado relevante¹⁵ que los agentes contaminantes producen en el medio ambiente y se define legalmente como “*toda pérdida, disminución o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes*”¹⁶.

Con la Revolución Industrial, se presencia por primera vez un alto nivel de contaminación, producto de las nuevas tecnologías que se aplicaron sin tener en consideración el daño que ello traería al medioambiente por la ignorancia propia de la época sobre dichas materias.

Hoy en día se da gran importancia a la conservación del medioambiente, principalmente en materias de sustentabilidad y sostenibilidad de cada actividad de relevancia que realice el ser humano en atención a no continuar con la destrucción de la naturaleza e incluso en los esfuerzos por reparar el daño causado durante siglos, lo que se ha visto reflejado tanto en la evolución de la reglamentación al respecto y la adopción por parte de las empresas de la conocida “Responsabilidad Social Empresarial”.

En esta línea, la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N°8¹⁷, protege el medioambiente desde dos perspectivas: por un lado, asegura como un derecho subjetivo y fundamental de toda persona, el vivir en un medioambiente libre de contaminación y por otro, establece como el deber del Estado, cautelar que dicha prerrogativa no se afecte con su propia actuación ni por la acción de los privados, todo esto con miras a dar cumplimiento al mandato de asegurar a las personas los medios para lograr su mayor satisfacción material e inmaterial contenido en el artículo primero de la Carta Fundamental¹⁸.

La protección que tanto el Ordenamiento Jurídico Nacional, como el Internacional dan al Medio Ambiente, gira en torno a la protección de las mismas personas en cuanto Derecho Fundamental, por la dinámica de los mismos y la dificultad de otorgar Derechos a

¹⁵ Fernández Bitterlich (2013), pp. 28-29.

¹⁶ Artículo 2, letra e) de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente

¹⁷ Artículo 19 “*La Constitución asegura a todas las personas: N°8) El Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.*

La ley podrá establecer podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

¹⁸ Cordero (2011), p.210.

la cosas¹⁹. Además, los términos en que aparece descrito el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental, revela sin duda alguna esta realidad.

Uno de los especiales aspectos que se ven involucrados en la esfera en que el ser humano ha contribuido con la destrucción de la naturaleza es mediante el uso del suelo para la realización de actividades ajenas a la primitiva destinación del suelo rural, carcomiendo el espacio físico en que la naturaleza tiene su lugar, produciendo escasez de suelo con propiedades aptas para la sustentabilidad de la biodiversidad.

El crecimiento de las urbes tiene como inherente consecuencia la afectación del medio ambiente, en cuanto es necesario adaptar el suelo para la construcción, utilizando el terreno que anteriormente albergó la biodiversidad. Además, las actividades propias de las urbes traen como consecuencia los más diversos tipos de contaminación: una alta generación de basura, polución, contaminación acústica, de las aguas y visual, entre otros aspectos que se pueden ver alcanzados por este fenómeno.

Así las cosas, el suelo rural adquiere gran importancia en materia ambiental en cuanto es en este en que, en teoría, la intervención humana debería ser la menor posible y siempre controlada. Es necesario acotar esta idea y enfrentarnos a la realidad de que esta situación escapa de la realidad, pues en una porción no menor de lo que se puede considerar como suelo rural, se han levantado construcciones (ya sea permitidas por la ley de modo excepcional o por medios artificiosos e incluso por evasión e infracción de la norma vigente), la tala de árboles indiscriminada ha generado una invasión altamente nociva en el medioambiente y ciertas actividades altamente contaminantes y molestas se realizan en estos lugares para evitar su instalación en las urbes.

Lo anterior se ha visto fuertemente plasmado en la creación del Ministerio del Medioambiente y los Tribunales Ambientales, además de los más diversos instrumentos normativos que establecen cada vez más exigencias a la hora de desarrollar una actividad que pueda afectar al medio ambiente, como medio de control directo que ejerce la Administración sobre las posibles afectaciones a este por medio de los mecanismos legales.

Tal es la importancia que tiene la propiedad en relación con el medio ambiente, que se ha ido modelando en los últimos años en relación a este, lo que ha llevado a autores a hablar de “Revolución ambiental de la propiedad”, surgiendo con ello el concepto de “función ambiental de la propiedad” (como integrante de la función social de esta)²⁰. Una manifestación de lo anterior se encuentra el artículo 19 N° 24 de la Constitución política de la República, en que se permite limitar la propiedad en atención a su función social, dentro

¹⁹ Bermúdez (2014), p.37.

²⁰ Guzmán (2010), p. 158.

de la que incluye la protección del patrimonio ambiental²¹. Todo esto en concordancia con el inciso segundo del N° 8 del mismo artículo²².

A nivel nacional, el Estado ha tomado medidas tendientes a la resarcir los daños que ya ha sufrido el suelo rural respecto de su potencialidad agrícola, como por ejemplo, por medio del Programa para la Recuperación de Suelos, establecido por la Ley 2.412, que tiene como fecha límite el año 2022 y se encuentra a cargo del Servicio Agrícola y Ganadero y el Instituto de Desarrollo agropecuario.

En la misma tónica, a nivel internacional existen las más diversas organizaciones que se encargan de fomentar la protección del medioambiente. Además Chile ha ratificado los más diversos Tratados Internacionales que han buscado proteger y revertir los daños en el medioambiente, como el Protocolo de Estocolmo²³, de Montreal²⁴, la Convención de las Naciones Unidas sobre Desertificación del Suelo Rural y Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático²⁵.

v. Bellezas escénicas naturales

Es sabido que aquellos lugares en que el hombre ha intervenido escasa o nulamente, representan, en buena parte ellos, una belleza altamente valorada por la sociedad, llegando a ser incluso, protegidas por organizaciones internacionales y reconocidas a nivel mundial.

Conviene destacar que este valor del suelo rural se encuentra directa e inseparablemente relacionado con el anterior en cuanto su protección es alcanzada por la protección ambiental, siendo la primera, parte de esta. Sin embargo, se tratará separadamente, para dar en la presente sección un enfoque dirigido al aspecto patrimonial-cultural y turístico que representa la el suelo rural como escenario en que se desenvuelve la naturaleza.

En Chile es posible encontrar extensiones de terreno que representan una gran belleza escénica y que son socialmente valorados, al punto de existir incluso una amplia normativa al respecto, que se encarga de velar por su incolumidad, como por ejemplo, los Salares de San Pedro de Atacama o las Torres del Paine entre otros. Dicha normativa no

²¹ Artículo 19 N°24, inciso segundo: “Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

²² Bermúdez (2014), pp. 151-153.

²³ Tratado Internacional sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

²⁴ Tratado Internacional sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

²⁵ Conocida también con el nombre de Protocolo de Kyoto.

solo incluye una regulación de origen nacional, sino que también internaciones, principalmente a cargo de la UNESCO.²⁶

Así, estos lugares en que se mantienen prácticamente incólumes, se han convertido en lugares con una alta tasa de turismo, albergando a un gran número personas que acuden a ellos con el solo fin de deleitarse con las bellezas que la naturaleza otorga.

Se ha convertido en un especial valor para los países cuidar de las bellezas escénicas que su geografía les ofrece no solo por el atractivo turístico que representa (y que aporta importantes sumas a las arcas fiscales), sino que porque también encarna un valor en sí mismo.

De esta manera, ha surgido la necesidad de proteger estos elementos de la naturaleza. En Chile la principal protección a estos es por medio de la Ley 17.288 que los regula. Dentro de los monumentos nacionales es posible encontrar los denominados “Santuarios de la Naturaleza”, los que son declarados tales por el Ministerio de Educación, participando también en este proceso el Consejo de Monumentos Nacionales, tal como se indicó en la primera sección de este capítulo referente al valor cultural del suelo rural, pero referido en esta ocasión a la naturaleza y su valor estético y no a aquello que el hombre creado.

²⁶ Destaca como un instrumento de gran peso a nivel internacional, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, de la UNESCO.

CAPÍTULO II: RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO RURAL

Cuando el legislador se preocupó de regular la organización del suelo en el territorio nacional, lo hizo principalmente en base al suelo urbano, y así al tratar esta materia, surge una rama del Derecho, cual es el Derecho Urbanístico, que como su nombre lo indica, tiene como especial objeto regular el suelo en las urbes y está compuesto por normas de carácter urbanístico, las que no obstante la anterior afirmación, también regulan importantes aspectos del suelo rural.

En primer lugar, es necesario determinar qué debe entenderse por normas urbanísticas, lo que fue expresamente establecido por el legislador en el artículo 116, inciso sexto de la Ley General de Urbanismo y Construcción y son:

- I. Ley General de Urbanismo y Construcción.
- II. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- III. Instrumentos de Planificación Territorial.

No obstante ello, en el ordenamiento jurídico nacional es posible encontrar otras normas que tienen incidencia en materias urbanísticas, como el Decreto Ley 3.516, el Código Civil en algunos de sus artículos, la Ley de Bases del Medio Ambiente y Ley de Saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular entre otras.

El legislador entiende que el territorio nacional puede ser dividido básicamente, en atención a las actividades que en él se desarrollarán, en suelo urbano y suelo rural. No obstante ello, este no es el único criterio que utiliza, en cuanto también se debe observar lo establecido por los distintos instrumentos de planificación territorial, a los cuales el mismo legislador les ha otorgado la facultad de determinar, en definitiva, qué territorios pueden ser considerador urbanos o rurales.

Si bien a la organización y distribución del suelo subyacen principalmente criterios de tipo funcional, la forma en que el legislador define el suelo urbano y el suelo rural, tiende a dar mayor protagonismo al primero por sobre el segundo utilizando criterios formales para su distinción.

Atendiendo a lo anterior, es que la regulación del suelo rural se ve disminuida frente a la del suelo urbano, principalmente desde dos perspectivas: en primer lugar, las normas que regulan el suelo urbano, tienen una superioridad numérica por sobre las que regulan el suelo rural y un contenido mucho más sustancial en cuanto a los ámbitos de regulación y las situaciones a las que esta alcanza; en segundo lugar, la importancia que se le atribuye al suelo urbano, como el espacio físico en que se desarrollan y convive más del 80% de la población nacional de personas, parece ser mayor surgiendo así la necesidad de una

específica regulación con miras a la armonía en las innumerables relaciones que en este contexto surgen.

Desde la perspectiva del suelo rural, lo anterior se ve relegado en que las normas que lo regulan, son escasas. Además, se le concibe en atención al suelo urbano, es decir, las porciones de suelo rural se determinan por exclusión de aquello que es urbano según los instrumentos correspondientes.

i. Ley General de Urbanismo y Construcción

El 13 de abril del año 1976 se publicó el Decreto con Fuerza de ley 458, cuyo contenido es la Ley General de Urbanismo y Construcción, que regula hasta el día de hoy, grosso modo, la planificación de las urbes, la urbanización y la forma en que han de llevarse a cabo las construcciones²⁷ en el territorio nacional, tanto en zonas urbanas como rurales.

El contenido de las materias que regula esta ley es de un alto tecnicismo, lo que ha obligado al legislador a modificar la norma en 19 ocasiones, para adaptarla así a los avances técnicos en la materia, nuevas condiciones ambientales y compromisos que se han asumido en este ámbito tanto a nivel internacional como de políticas públicas.

Además, el tecnicismo mencionado anteriormente vuelve necesario el mandato que hace el artículo 2 de esta ley en torno a la dictación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y normas técnicas, pues al ser de naturaleza reglamentaria, facilita su actualización, dando un mayor dinamismo al sistema.

En la Ley General de Urbanismo Y construcciones es posible encontrar normas que regulan al suelo rural atendiendo a sus aptitudes, como el artículo 55 que se avoca exclusivamente a este, así como también normas que son aplicables tanto al territorio rural como al urbano por la generalidad e importancia que envuelven, como las relativas a la planificación territorial.

a. Criterio de no urbanización del Artículo 55

En primer lugar, es necesario acudir al artículo 55, inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones²⁸, que caracteriza al suelo rural como *no edificable*, es decir, que en principio, en todo aquel territorio, que en atención a lo establecido en los

²⁷ Artículo 1 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

²⁸ Artículo 55.- *Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.*

instrumentos correspondientes, sea rural, no es posible levantar construcciones ni edificaciones²⁹, no siendo permitido tampoco abrir calles ni realizar otro tipo de actividades que impliquen el surgimiento núcleos urbanos.

Además, este criterio debe entenderse más ampliamente, pues al complementarse con lo que más adelante se señala en el mismo artículo, surge la idea de que si bien el suelo rural no es susceptible de ser urbanizado ni subdividido como regla general, se establecen excepciones por medio de las cuales se pueden llevar adelante dichos procesos³⁰ atendiendo a ciertos fines.

La restricción hecha por el mencionado artículo, tiene una gran importancia, en cuanto toma en cuenta la valoración del suelo rural, teniendo en especial consideración la necesidad de su conservación, restringiendo así la posibilidad de que los límites urbanos se extiendan, de hecho, fuera de los que establece la ley. De esta manera, el legislador hace al suelo rural objeto de protección jurídica, al menos en algunas de sus dimensiones.

La principal importancia de esta norma es que, sin su existencia, sería posible crear poblaciones, industrias y en general, construcciones de todo tipo, desvinculado de todo propósito del suelo rural, convirtiéndose así en una norma de gran relevancia para la conservación de las funciones y características propias del suelo rural en un intento del legislador por separar de un modo práctico el suelo rural del urbano.

Para entender la distinción hecha por la norma en estudio, es necesario en primer lugar, determinar qué debe entenderse por “límite urbano” y en segundo lugar, cómo se establecen, pues de ello depende la aplicación de esta y cualquier norma referente al suelo rural.

i. Los límites urbanos

Los límites urbanos son “*la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal*”³¹, es decir, es la frontera entre el suelo urbano y de extensión urbana y el suelo rural. Este límite se fijará en el plan regulador comunal respectivo en el caso de tratarse de áreas urbanas³² o en el Plan Regulador Intercomunal que corresponda en caso de tratarse de una zona de extensión urbana³³.

²⁹ Fernández, Holmes (2012), p. 142.

³⁰ La idea de no subdivisión debe entenderse, a su vez, en relación con el Decreto Ley 3.516 que establece la libre subdivisión de los predios ubicados en las zonas rurales, lo que se desarrollará más adelante.

³¹ Artículo 52 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

³² Artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

³³ Artículos 34 y 35, letra c) de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Así las cosas, las zonas urbanas³⁴ son en principio edificables de acuerdo a las disposiciones del respectivo Instrumento de Planificación Territorial, los que pueden destinar determinadas porciones de terreno para actividad específicas, con miras a la armonía y eficacia en la distribución y utilización del espacio físico. Mientras que las áreas de extensión urbana pueden llegar a serlo en cuanto muten a zona urbana por medio de una modificación al Plan Regulador Comunal.³⁵

Además, en la referida definición, se califica a las áreas urbanas y de extensión urbana como centros poblados, es decir, como aquellas zonas destinadas a la habitación y desarrollo de la vida urbana, distinguiéndolas expresamente del resto del área comunal, en la que por oposición a la idea anterior, y por regla general, está prohibido edificar³⁶ y por lo tanto también formar agrupaciones de viviendas que constituyan un núcleo o concentración urbana.

ii. Instrumentos de Planificación Territorial

“Instrumentos de Planificación territorial” es la forma genérica por medio de la cual se denomina a las distintas herramientas previstas por el legislador para la regulación del suelo, y así lo entiende también la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que los define como *“Vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano”*³⁷.

Como se mencionó anteriormente, los planes reguladores adquieren gran importancia dentro de la planificación urbana, en cuanto son los que establecen las directrices de actuación en materia territorial en los distintos campos de acción en que esta se lleva a cabo. En este sentido, el legislador definió *“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”*³⁸.

De la definición presentada de Planificación Urbana puede desprenderse en primer lugar, una conclusión de la que el legislador también se hace cargo en el Artículo 28 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cual es que esta se puede dar tanto a nivel

³⁴ El artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones la define como *“Área de urbana: área territorial destinada a acoger usos urbanos comprendida dentro de los límites urbanos establecidos por los Instrumentos de Planificación Territorial”*.

³⁵ El artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones la define como *“Área de extensión urbana: área territorial establecida en los Instrumentos de Planificación Territorial destinada a la extensión del área urbana”*.

³⁶ Fernández, Holmes (2012), p.142

³⁷ Artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

³⁸ Artículo 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

nacional, regional, intercomunal y comunal. En segundo lugar, atiende los fines para los cuales han sido pensados estos instrumentos, en cuanto tienen por objeto “*orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos*”. Por último, la definición en comento, toma en consideración el valor del suelo en cuanto lo entiende como parte integrante del conjunto de recursos que sirven para propender al desarrollo socio-económico.

Atendiendo a los cuatro niveles en los cuales es posible planificar el suelo en nuestro país, encontramos a su vez, respecto de cada uno de ellos, órganos encargados de la elaboración de los instrumentos específicos por medio de los cuales se lleva a cabo, los que tienen un contenido específico, determinado por la ley en atención al radio de acción sobre el cual este instrumento va a tener incidencia³⁹.

1. Planificación nacional

En este orden de ideas, la Planificación Nacional debe ser llevada a cabo por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴⁰. Sin embargo, al margen de esto, la planificación en este nivel no se ha llevado a cabo en los términos que establece el legislador, por lo que se ha afirmado, que el mandato contenido en esta norma es letra muerta, pese a la urgencia con que se parece requerir de una política nacional de desarrollo geográfico plasmada en un Instrumento de Planificación Territorial.

2. Planificación regional

La Planificación Urbana Regional, se encuentra a cargo de la respectiva Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴¹ por medio de la confección del Plan Regional de Desarrollo Urbano, el que regulará principalmente, las relaciones entre los centros o núcleos urbanos de cada región⁴².

La planificación urbana regional se define en el artículo 30 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones como “*aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones*”. Estos Instrumentos de Planificación Territorial son aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴³, previa confección por la Secretaría Regional del mismo Ministerio y posterior aprobación del Consejo Regional y promulgación por el Intendente correspondientes⁴⁴.

Las materias que debe contener el Plan de Desarrollo Urbano se contemplan en el artículo 32 de la mencionada ley y son, al menos, la fijación de los roles de cada uno de los centros urbano que se emplacen en la región, las influencias recíprocas que entre ellos se

³⁹ Circular de la División de Desarrollo Urbano

⁴⁰ Artículo 29 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴¹ Artículo 32 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴² Artículo 31 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴³ Artículo 2 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴⁴ Artículo 33 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

dan, es decir, como contribuyen entre ellos al desarrollo mutuo por medio de la cooperación, relaciones gravitacionales y metas de crecimiento, entre otras materias que facultativamente se decida incluir.

3. Planificación intercomunal

La actividad de planificación a nivel intercomunal también estará a cargo de la respectiva Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴⁵, la que por medio de la confección de un Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, regulará el desarrollo físico (tanto urbano como rural) de un conjunto de comunas, que en virtud de las relaciones y conexiones que se dan entre ellas⁴⁶, son merecedoras de un tratamiento en conjunto⁴⁷, razón por la cual en la elaboración de este instrumento también serán partícipes las municipalidades a las cuales se extienda la aplicación del respectivo Plan Regulador.

Cabe precisar que en el ámbito práctico del Derecho Urbanístico es común ver referencias al Plan Metropolitano de Concepción, esto porque la ley establece que si la población comprendida en el radio de acción de este tipo de instrumentos supera los 500.000 habitantes, el Plan Regular Intercomunal se denominará Metropolitano. No obstante esta distinción, no hay diferencia respecto de la regulación de cada uno de estos instrumentos, por lo que la diferencia sería esencialmente nominal.

Como se enunció anteriormente, la finalidad de la Planificación Intercomunal y por lo tanto del Plan Regulador de esta índole, es la regulación del espacio físico rural y urbano de un conjunto de comunas, lo que manifiesta su pretensión de ser un instrumento de conexión entre estas, con la finalidad de lograr la armonía en el crecimiento, desarrollo y expansión de estas.

Los Planes Reguladores Intercomunales tienen un campo propio de acción⁴⁸, tanto sobre el área urbana como en el suelo rural. En lo que atañe al presente trabajo, el campo de acción sobre el área rural se refiere al establecimiento de áreas de riesgo (o no edificables), reconocimiento áreas de protección de recursos naturales y patrimonial cultural, establecimiento de la subdivisión predial mínima y de los usos de suelo⁴⁹.

La existencia de los Planes reguladores Intercomunales se justifica por la cercanía y dependencia física de dos o más comunas, situación que se puede generar tanto por la expansión de sus centros urbanos o por su constitución primitiva. De esta manera, es

⁴⁵ Artículo 36 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴⁶ Artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁴⁷ Al integrar una “*unidad urbana*”, en palabras de la ley, se entiende que existe tanto una cercanía física como una codependencia de los bienes y servicios que cada una de las comunas que se integran ofrece y demanda. Por ejemplo, las relaciones que se dan entre comunas que ofrecen una gran plaza de empleos y otras que se caracterizan por ser principalmente residenciales.

⁴⁸ Circular de la División de Desarrollo Urbano 219 del año 2009

⁴⁹ Artículo 2.1.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

posible constatar que la misma razón que justifica su existencia es la misma que determina su finalidad en cuanto instrumento realmente útil para establecer, por ejemplo el límite máximo hasta el cual podría, eventualmente, expandirse el radio urbano de una determinada comuna, estableciendo consecuentemente un área rural mínima, que quedaría en cierto sentido y con cierta seguridad, resguardada de la invasión de las actividades y edificaciones propias de las urbes.

4. Planificación comunal

El campo de acción más específico dentro de los niveles expuestos, está constituido por la Planificación Comunal, plasmada en los Planes Reguladores Comunales⁵⁰ cuya elaboración se encuentra a cargo de cada municipalidad, y más específicamente, de la Dirección de Obras Municipales. Un aspecto relevante de estos instrumentos es que en su aprobación participan también los vecinos de la comuna, a quienes se les debe informar y consultar sobre el contenido del instrumento o modificación en proyecto⁵¹. El aspecto más importante de los Planes Reguladores Comunales, es la especificidad de las materias que regulan y el contenido de sus normas, que son expuestas en los incisos tercero y cuarto del Artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones⁵²

Lo anterior se justifica en que por ser la comuna la unidad de división política territorial nacional más específica, ataca objetivos completamente distintos a los otros instrumentos ya tratados, que tienen su campo de acción sobre un radio de mayor volumen y buscan organizar aspectos comunes a todas las unidades que quedan comprendidas bajo su radio de acción⁵³.

En el artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcción se define la Planificación Urbana Comunal como *“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”*.

De la definición expuesta es posible desprender la finalidad de estos instrumentos, cual es el desarrollo de la comuna desde su perspectiva territorial, con miras a la armonía en el uso del suelo. Al indicar que se entenderá principalmente respecto de sus centros poblados, es dable concluir que se hace referencia al área urbana comprendida dentro del

⁵⁰ Artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁵¹ Artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

⁵² *“El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre 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. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.”*

⁵³ Circular de la División de Desarrollo Urbano 77 del año 2001

territorio de la comuna, excluyendo el área rural.⁵⁴ Por último, la planificación comunal debe propiciar el cumplimiento de las metas regionales en materias económicas y sociales, debiendo velar en sus disposiciones porque la organización territorial de la comuna propicie su cumplimiento o al menos no lo entorpezca.

Cabe destacar que el Plan Regulador Comunal debe además, estar en armonía con el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano si hubiere alguno que le alcance, lo se puede resumir en la aplicación del principio de prevalencia⁵⁵, que se concreta en un mandato a la no contradicción entre los Instrumentos de Planificación Territorial y evitar de esta manera futuras colisiones normativas o políticas de desarrollo heterogéneas y discordantes, prevaleciendo aquella de mayor jerarquía.

b. Excepciones a la no urbanización

Volviendo sobre el criterio con el que el legislador caracteriza al suelo rural, no obstante tener una gran importancia, no se constituye como una prohibición absoluta, sino que es posible encontrar en el mismo Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, excepciones a dicha regla, las que deben entenderse taxativamente⁵⁶:

- I. Levantamiento de construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble, como por ejemplo, graneros, galpones o invernaderos.
- II. Levantamiento de construcciones para viviendas del propietario mismo y de sus trabajadores, las que en ningún caso podrán generar núcleos urbanos⁵⁷.
- III. Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o viviendas de hasta un valor de mil unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener subsidio del Estado. Esta excepción fue introducida por la reforma que la ley 19.859 hizo al artículo en estudio, y su finalidad se puede extraer del título de dicha ley, que indica que esta tiene por objeto “*facilitar la construcción de viviendas sociales*”, lo que manifiesta la voluntad del legislador de entregar un espacio de un menor valor destinado a la construcción de un tipo de viviendas económicas⁵⁸ que tiene por objeto otorgar condiciones de habitabilidad mínima⁵⁹.

⁵⁴ Es posible reafirmar por medio de esta frase, una de las ideas principales sobre la que se trabaja en este trabajo, cual es la subyugación del suelo rural al urbano, siendo este artículo constatación fiel de aquello.

⁵⁵ Cordero (2007), p.277

⁵⁶ Dictamen 9.312 del año 2004 de la Contraloría General de la República.

⁵⁷ Esto debe ser cautelado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo correspondiente por mandato del inciso segundo del mismo artículo.

⁵⁸ Dictamen 58.261 de Contraloría General de la República de Chile de 21 de diciembre de 2007.

⁵⁹ Para que una vivienda sea considerada social, se exige que no exceda el máximo de 400 UF., con independencia de su fuente de financiamiento (Decreto Ley 2552) y que estén destinadas a erradicar la marginalidad social, es decir, tienen la finalidad de superar los niveles de pobreza crítica.

c. Informe Favorable para la Construcción

El artículo 55, en sus incisos tercero y cuarto establece un proceso especial llamado “Informe Favorable para la Construcción” (ex cambio de uso de suelo), en virtud del cual una determinada porción de suelo rural puede ser mutada en urbana para los fines que la ley establece, cuales son⁶⁰:

- I. Complementar alguna actividad industrial con viviendas.
- II. Dotar de equipamiento a algún sector rural.
- III. Habilitar un balneario o campamento turístico.
- IV. Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o viviendas de hasta un valor de mil unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener subsidio del Estado.
- V. Construcciones destinadas industria, equipamiento, turismo, y poblaciones.

Las autorizaciones de construcciones que se lleven a cabo con fines distintos a los establecidos por la ley, en este artículo, adolecen de ilegalidad. Sobre este asunto, la Contraloría General de la República ha sido tajante en tachar de ilegales las resoluciones que no han atendido a la finalidad expresa del proceso de urbanización, de lo que deja constancia en el dictamen 18.447 del 14 de abril de 2004⁶¹, en el que si bien la principal preocupación es la integración de ciertas áreas rurales al Plan Regulador Intercomunal y el cambio de uso de suelo por ese medio, refleja la taxatividad con la que ha sido caracterizada esta norma.

La actividad respecto de la cual se predicen los fines antedichos, son la subdivisión y urbanización del suelo rural, la que debe llevarse a cabo por un proceso administrativo especial establecido para dichos efectos, denominado Informe Favorable para la Construcción, cuya finalidad, como su nombre lo indica, es autorizar nuevas construcciones en zona rural.

Si bien el órgano con potestad para autorizar las construcciones a que hace mención el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción es el Ministerio de Agricultura por medio del Servicio Agrícola y Ganadero, también intervienen en este proceso otros órganos, tales como el Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁶² y la Dirección de Obras Municipales⁶³.

⁶⁰ Circular de la División de Desarrollo Urbano 136 del año 2004

⁶¹ *Por el contrario, la incorporación de áreas rurales en los Planes Reguladores Intercomunales y su regulación cuando se destinan a fines distintos a los explicitados en la ley, y que importen agregar nuevos usos de suelo a los indicados en ella, infringe dicha norma y, consecuentemente, torna inválidas las disposiciones en la medida que dispongan reglas diferentes a las de la ley, no así si sólo las complementa.*

⁶² Por mandato del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, el Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo emanará, mediante un informe, lo favorable o no del proyecto de

Cabe destacar que el Informe Favorable para la Construcción que se trata en esta sección, no es lo mismo que el permiso para la construcción a que hace referencia el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción⁶⁴, que es el que otorga el Director de Obras Municipales⁶⁵ con el objeto de llevar adelante cualquier tipo de construcción o urbanización, con excepción de las expresamente exentas de este trámite (como las que realice el Estado, las hechas con materiales livianas y las provisorias por ejemplo).

d. Permiso de edificación

El artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción establece la necesidad de una autorización previa a cualquier obra que implique una edificación, ya sea en el área urbana o en el área rural, la que debe ser otorgada por el Director de Obras Municipales de la comuna en que se encuentre emplazado el terreno en que se pretende llevar a cabo la obra⁶⁶.

Si bien la regla general es que este permiso siempre debe ser solicitado y otorgado antes de la realización de cualquier obra, hay algunas excepciones, cuales son por ejemplo las construcciones ligeras o provisorias y aquellas que ejecute el estado o las que se refieran a centros penitenciarios, de las Fuerzas Armadas y las policiales de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Además, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece otras excepciones en el artículo 5.1.2, como las obras que se que no sean estructurales y que se realicen en el interior de una vivienda y la instalación de antenas de telecomunicaciones.

El presupuesto para que se otorgue el referido permiso de edificación es que el Director de Obras municipales hubiere verificado el cumplimiento cabal de las normas urbanísticas y que además se hayan enterado en las arcas fiscales todos los impuestos que graven la obra de que se trate.

De esta manera, se atribuye al Director de Obras Municipales un rol de garante del cumplimiento de todas las normas que contiene el Ordenamiento Urbanístico, en cuanto no solo debe atender a las que se contengan en los Instrumentos de Planificación Urbana a

urbanización o subdivisión del suelo rural que se le presenta, teniendo en consideración la normativa urbanística vigente, operando en el ámbito de sus competencias.

⁶³ La Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en el artículo 24 letra a), n. 1 y 2 una de las facultades que se otorgan a la Dirección de Obras Municipales, en atención a la aprobación de las subdivisiones y urbanizaciones y el otorgamiento de los permisos de edificación cuando estos procedan.

⁶⁴ Circular de la División de Desarrollo Urbano 239 del año 2010.

⁶⁵ Dictamen 18.447 de la Contraloría General de la República de 14 de abril de 2004.

⁶⁶ Artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

nivel comunal sino que todas las fuentes normativas que conforman esta rama, siendo fundamental este permiso en la adecuada aplicación de las normas.

ii. Decreto Ley 3.516

Esta norma autoriza y establece el procedimiento por el cual se deben llevar a cabo las subdivisiones de los predios rurales en parcelas de menor tamaño en los términos y con los requisitos que más adelante se desarrollarán.

Adquiere gran importancia el artículo primero del Decreto Ley 3.516 que define a los predios rurales como “*los inmuebles de potencialidad agrícola, forestal o ganadera ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción*”.

Esta definición parece ser más completa y tomar en consideración un criterio funcional para caracterizar al suelo rural, estableciendo las principales actividades para las que está destinada la propiedad raíz rústica, cuales son la agricultura, silvicultura y ganadería. No obstante, es necesario destacar que lo determinante para establecer la calidad rural o urbana del suelo, continúa siendo el respectivo Instrumento de Planificación Territorial.

a. Antecedentes

Para entender de mejor manera el concepto que entrega esta norma, es necesario referirse al contexto en el cual fue pensada. En el año 1962 se da comienzo a un nuevo proceso que tuvo por objetivo erradicar la pobreza y dependencia de los trabajadores rurales a latifundistas de grandes proporciones, llamado “Reforma Agraria”. Dicha iniciativa fue producto de una política de Estado que tendía al fomento de la explotación de grandes porciones de terreno que estaban abandonadas o que eran explotadas oligopólicamente por medio de un procedimiento expropiatorio dirigido a repartir las tierras en manos de varias personas para que se ocuparan de esta porción de terreno, dejando de lado una visión feudal de la distribución y trabajo de la propiedad raíz.

La reforma agraria se estableció por medio de la ley 15.020⁶⁷, y como se dijo anteriormente, responde a una política de Estado, en la búsqueda de ciertos objetivos que establece expresamente en el artículo 3⁶⁸, que son los siguientes:

⁶⁷ Ley de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura (Derogada).

- Permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan.
- Mejorar los niveles de vida de la población campesina.
- Aumentar la producción agropecuaria.
- Aumentar la productividad del suelo.

Además, dicha norma introduce un concepto novedoso, cual es la función social de la propiedad, concepto que si bien se encuentra expresamente inscrito en la Constitución Política de 1980, tiene un tratamiento legislativo anterior en esta ley. Así las cosas, la función social de la propiedad se ve reflejada en una serie de limitaciones que atienden a que esta sirva a un fin colectivo o que al menos, se ejerza de un modo que no afecte la esfera de acción y derechos de otros.

Sin embargo, el alcance de la función social de la propiedad raíz que se desprende del artículo primero⁶⁹ de la Ley de Reforma Agraria, no se condice con la concepción actual de esta, en cuanto limita la propiedad en atención a su administración, que es un aspecto que va más allá del cumplimiento de un fin social, imponiendo obligaciones que exceden lo que razonablemente se puede exigir por ley al propietario de la propiedad raíz, gravando fuertemente el dominio sobre este tipo de suelo, lo que se justifica por la pretensión de dar un uso más eficiente del suelo rural, por medio del desarrollo de las actividades que le son propias.

b. Objeto del Decreto Ley 3.516 y su relación con la reforma agraria

Si bien la reforma agraria buscó dar una solución que parecía promisoría en un comienzo, se convirtió en ineficiente por la falta de apoyo financiero y de preparación técnica, quedando muchos campesinos en una situación de desamparo, siendo su única solución la venta de los predios adquiridos y su posterior migración a los centro urbanos.

De esta manera, surge el Decreto Ley 3516 en el año 1980 con la finalidad de dejar en una mejor posición a los antedichos propietarios, pudiendo dividirlos a su arbitrio

⁶⁸ Artículo 3º- *Con el propósito de llevar a cabo una reforma agraria que permita dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción agropecuaria y la productividad del suelo, se dictan los preceptos que a continuación se expresan.*

⁶⁹ Artículo 1º- *El ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social. Estará sujeto, especialmente, a las limitaciones que exija el desarrollo económico nacional y a las obligaciones y prohibiciones que establece la presente ley y a las que contemplan las normas que se dicten en conformidad a ella.*
Todo propietario agrícola está obligado a cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella trabajen, de acuerdo con los avances de la técnica.

(cumpliendo con las escasas pero importantes exigencias de esta norma) y vender las parcelas de terreno resultantes, sin tener que migrar.

La norma en comento, por lo tanto, fue un mecanismo paliativo de una crisis en que se vieron envueltos los habitantes del suelo rural y que devino en un crecimiento acelerado de la urbes, el que a su vez produjo una oleada de marginalidad y pobreza en estas, que no estaban preparadas para albergar a un gran número de personas, ya sea desde la infraestructura, servicios básicos y trabajo entre otras perspectivas.

c. Potencialidades del suelo rural

De la definición de suelo rural dada por el artículo primero del Decreto Ley 3516, como ya se mencionó, se desprenden tres posibles usos de este, principalmente en atención a la función que este cumple dentro de la estructura económica, cuales son agrícola, ganadero y forestal.

Cuando se habla de “potencialidad” de un tipo determinado de suelo, se hace referencia a un posible uso que se puede hacer de él, no siendo obligatorio para el propietario realizar dichas actividades, siendo esto expresión de la libertad que envuelve el Derecho de propiedad. En este sentido, es posible afirmar que la intención de la norma fue establecer una base y un límite a las actividades a que está destinado el suelo rural, siendo posible, para sus propietarios, realizar no más actividades que esas, sin estar obligados a realizarlas.

Cuando se habla de actividades agrícolas, se hace referencia a todas aquellas actividades que tienen que ver con el cultivo y explotación de la tierra, siendo una de las principales actividades primarias de extracción de recursos naturales.

La ganadería es el conjunto de actividades que dicen relación con la crianza de animales con miras a obtener un beneficio posterior, ya sea producto de su comercio, explotación o consumo.

Por último, cuando la norma se refiere a la actividad forestal o silvicultura, se refiere a la explotación de los bosques, es decir al cultivo y principalmente la tala de bosques.

Cabe reiterar que después de la minería, estas tres actividades, en conjunto, son las que reportan un mayor nivel de ingresos al país dentro de las actividades pertenecientes al sector primario, lo que se ve reflejado en el aporte que este sector de la economía nacional hace al Producto Interno Bruto, que el año 2014 fue de 2.799.027 millones pesos

chilenos⁷⁰ y ha permitido el comercio con grandes potencias, como China, constituyéndose, junto al cobre como la puerta de entrada a diversos comercios el todo el mundo.

d. Subdivisión del suelo rural

El Decreto Ley 3.516, en su artículo primero establece la posibilidad de subdividir un predio rural si la necesidad de realizar obras de urbanización en parcelas de terreno de menos tamaño de forma libre, siempre que se cumpla con dos exigencias mínimas:

- a. Los lotes resultantes no pueden tener una superficie inferior a 0,5 hectáreas lo que es equivalente a 5.000 metros cuadrados.
- b. Los terrenos subdivididos quedan afectados por la prohibición de cambiar el uso de suelo por medio de los mecanismos contemplados en los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (Informe Favorable para la Construcción).

Sin embargo, el mismo artículo en su inciso segundo, establece situaciones de excepción, en las cuales no es aplicable la limitación que se hacen extensivas de modo general, por lo que la superficie de los terrenos resultantes de la subdivisión puede ser incluso menor a 0,5 hectáreas⁷¹. Tales situaciones de excepción son⁷²:

- a) *Cuando se trate de las divisiones que deban efectuar o autorizar el Servicio Agrícola y Ganadero y el Ministerio de Agricultura en virtud de las atribuciones que les confirieron los artículos 1° y 2° del decreto con fuerza de ley 278, de 1979, del Ministerio de Agricultura.*
- b) *En las situaciones previstas en el inciso cuarto del artículo 11° del decreto ley 3.262, de 1980;*
- c) *Tratándose de las divisiones que deban efectuarse para los efectos de la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella en virtud de lo dispuesto en el decreto ley 2.695, de 1979;*
- d) *Cuando se trate de terrenos que deban ser subdivididos por el Ministerio de Obras Públicas para construir obras de regadío, de vialidad u otras que dicho Ministerio determine conforme a sus atribuciones;*
- e) *Tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55° de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto*

⁷⁰ Banco Central, Producto Interno Bruto por clase de actividad económica, http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/xls/PIB_nominal_por_actividad.xls, consultado 6 de junio de 2015, 20:50 hrs.

⁷¹ Cathalifaud (2014), pp. 10-12

⁷² Artículo 1, inciso segundo del Decreto Ley 3.516

fue aprobado por el decreto supremo 458, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 18 de diciembre de 1975;

- f) Cuando se trate de enajenaciones de retazos de terrenos de un predio para anexar al predio rústico A), y B) contiguo, siempre que la superficie de terreno que conserve el dueño del predio que se divide no sea inferior a la indicada en el inciso anterior; caso en el cual dicho retazo no podrá enajenarse independientemente del predio a que ha sido anexado;*
- g) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a organizaciones o instituciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro;*
- h) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título al Fisco de Chile, a las municipalidades y a los gobiernos regionales.*
- i) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 18.893 y a las organizaciones sindicales a las que se refiere el Libro III del Código del Trabajo, y*
- j) Cuando se trate de transferencias a cualquier título y por una sola vez, a un ascendiente o descendiente del propietario, por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado inclusive, para construir una vivienda para sí mismo.*

Cabe destacar que en la aplicación de esta norma, debe distinguirse necesariamente si las el área rural en que se encuentra ubicado el terreno que se pretende subdividir se encuentra emplazada dentro de los límites establecidos por los Planes Reguladores de Santiago, Valparaíso o el Metropolitano de Concepción en cuanto, de verificarse dicha circunstancia,⁷³ esta subdivisión debe llevarse a cabo de acuerdo a las normas del Decreto Ley 3.516, pero variando sus efectos⁷⁴, siendo materia del Plan Regulador Intercomunal⁷⁵ establecer la superficie predial mínima⁷⁶.

Otro punto relevante respecto de este tipo de subdivisión guarda relación con los órganos competentes, en cuanto el mismo artículo primero establece que será necesario para llevar adelante la subdivisión de que se trata, el Informe Favorable emitido por el Servicio Agrícola y Ganadero⁷⁷.

⁷³ Artículo 6 del Decreto Ley 3.516.

⁷⁴ Artículo 2.1.7, número 3, letra c) de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

⁷⁵ Circular de la División de Desarrollo Urbano 146 del año 2005 (Derogada).

⁷⁶ Circular de la División de Desarrollo Urbano 219 del año 2009.

⁷⁷ Artículo 46 de la Ley 18.755 sobre Servicio Agrícola y Ganadero.

iii. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

Como ya se señaló, una tercera definición de suelo rural se encuentra contenida en el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En este instrumento se hace referencia al “área rural” como el “*territorio ubicado fuera de los límites urbanos*”, idea que además se reitera en el artículo 2.1.7⁷⁸.

Esta norma no agrega ninguna idea novedosa sobre lo que debe considerarse como suelo rural y debe entenderse de acuerdo con las menciones realizadas anteriormente con ocasión de los límites urbanos y los planes reguladores, siendo más bien una reiteración de las ideas contenidas tanto en la Ley General de Urbanismo y Construcción como en el Decreto Ley 3.516.

Otra reiteración que realiza la referida Ordenanza se encuentra en el artículo 1.4.1, donde establece como requerimiento para la edificación, el permiso otorgado por el Director de Obras Municipales con independencia del uso de suelo de que se trate.

Un artículo de gran relevancia es el 2.1.7, que establece la aplicación del Plan Regulador Comunal respecto del área rural, según lo cual, este establecería las zonas de riesgo y zonas no edificables, reconoce las Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural y Patrimonial-Cultural, la subdivisión predial mínima y los usos de suelo para efectos del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

El artículo 2.1.19 ordena y detalla los procedimientos de subdivisión y urbanización del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el proceso de libre subdivisión contemplada por el Decreto Ley 3.516, ordenándolos y estableciendo la forma en que debe llevarse a cabo ante el Director de Obras Municipales. Además, en el artículo 2.2.10 se establecen las condiciones mínimas con que deben contar los predios subdivididos o urbanizados de acuerdo al artículo 55, cuales son agua potable, electricidad, pavimentación, alcantarillado, evacuación de aguas lluvias y pavimentación, reiterando, pero dotando a su vez de contenido a las mismas exigencias establecidas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcción⁷⁹.

Áreas de Protección de Recursos Naturales y de Valor Patrimonial Cultural

El artículo 2.1.18 integra a los Instrumentos de Planificación una especial materia, cual es el reconocimiento de las Áreas de Protección de Recursos Naturales y de Valor

⁷⁸ Establece que el ámbito propio de acción de los planes reguladores Intercomunales en el área rural.

⁷⁹ Las normas mencionadas son solo algunas de las que regulan aspectos del suelo rural y en particular de la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción. Otras disposiciones importantes a tales efectos son, por ejemplo, los artículos 6.1.11, 6.2.8, 6.3.3 y 6.4.4.

Patrimonial Cultural, como una forma de proteger de la invasión de la construcción a determinadas zonas que por sus características particulares, requieren de este resguardo.

El mencionado artículo no hace distinción respecto de si estas áreas de protección se establecen respecto la zona rural o urbana, sin embargo, ante dicha omisión y por la aplicación del artículo 2.1.7 del mismo reglamento, en que se establece dentro del ámbito de acción de los Planes Reguladores Intercomunales, el reconocimiento de estas áreas respecto tanto del suelo urbano como del rural.

En lo tocante a las Áreas de Protección de Recursos Naturales, debe entenderse por tales *“aquellas en que existan zonas o elementos naturales protegidos por el ordenamiento jurídico vigente, tales como: bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas naturales y monumentos nacionales”*.

De un modo más concreto, las Áreas de Protección de Recursos Naturales, serían aquellas zonas en que se restringen las condiciones normales de construcción con el propósito de proteger estos recursos, evitando cualquier tipo de deterioro de los elementos que la componen⁸⁰.

Las Áreas de Protección de Recursos de Valor Patrimonial Cultural están definidas en el referido artículo como *“aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el Plan Regulador Comunal e inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías, los cuales deberán ser reconocidos por el Instrumento de Planificación Territorial que corresponda”*, dentro de las que se pueden incluir, por ejemplo, las declaradas como *“zonas típicas”* y *“monumentos nacionales”*⁸¹

Por medio de esta norma se entrega un rol a los Instrumentos de Planificación como complemento de la ley 17.288, en cuanto estos deben establecer normas complementarias que contribuyan a la protección de los monumentos nacionales en su faz urbanística.

Cabe destacar el carácter de deber que pesa sobre el Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que corresponda de incluir estas Áreas de Protección en la elaboración de los Planes Reguladores, situación que asienta de mejor manera la importancia de esta declaración.

De esta manera, es posible encontrar en esta disposición una forme de protección de la naturaleza que queda en manos del Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sin embargo, al tenor de lo descrito por la norma en comento, es posible advertir que lo que se integra en el respectivo Plan Regulador no es más que un reconocimiento de lo dispuesto en algún tipo de instrumento en cuanto no establece protecciones novedosas, así por ejemplo, la declaración de monumento nacional (o

⁸⁰ Ochoa (2012), p. 162

⁸¹ Fernández, Holmes (2012), p. 108.

Santuario de la Naturaleza en su caso) la realiza el Ministerio de Educación en conjunto con el Consejo de Monumentos Nacionales.

Por lo tanto, el reconocimiento que se trata en esta sección tiene solo efectos urbanísticos, siendo el principal, la limitación del coeficiente de construcción normal de una determinada porción de terreno. Así, esta declaración se presenta como uno de los mecanismos eficaces por medio de los cuales se materializa la protección otorgada por el ordenamiento jurídico a determinadas zonas o elementos.

Si bien el reconocimiento de un Área de Protección trae aparejada una serie de limitaciones de tipo urbanístico y por lo tanto de acción del propietario de un bien raíz sobre este mismo, se justifica en la denominada “función ambiental” de la propiedad (al menos en lo tocante a la protección de los recursos naturales), es decir, en la conservación de las condiciones ambientales que puedan verse afectadas por la realización de obras de construcción en estas áreas⁸².

iv. Circulares de la División de Desarrollo Urbano

La División de Desarrollo Urbano es un organismo dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que tiene como función el estudio y definición las políticas nacionales que guíen el desarrollo urbano y territorial⁸³, lo que realiza, en lo que nos convoca, por medio de Circulares, entre otros varios instrumentos que son de su estudio y elaboración.

Las Circulares de la División de Desarrollo Urbano son las instrucciones emitidas por este organismo público para la aplicación de la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza⁸⁴, pues por la importancia, especificidad y tecnicismo de esta materia, es indispensable la actuación de un ente técnico y especializado que complemente las disposiciones contenidas en las antedichas normas, que en ningún caso tienen vocación de plenitud sobre el tema.

En este sentido, la División de Desarrollo Urbano, se constituye como una pieza fundamental en la hermenéutica y aplicación⁸⁵ de las normas urbanísticas, pues las circulares por medio de las cuales instruye, deben considerarse siempre en el estudio y aplicación de esta materia.

⁸² Guzmán (2010), p. 161.

⁸³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Divisiones: http://www.minvu.cl/opensite_20070227165957.aspx-. Consultado 29 julio a las 18:44.

⁸⁴ Artículo 4 de la Ley General de Urbanismo y Construcción

⁸⁵ Dictamen N° 18.447 de 14 de abril de 2004 de la Contraloría General de la República.

Las Circulares de la División de Desarrollo Urbano son numerosas⁸⁶ se refieren a la más amplia gama de materias urbanísticas, con un alto grado de especificidad técnica y jurídica. Para efectos del presente capítulo se examinarán, a modo ejemplar, algunas de las Circulares que se refieren a materias relacionadas con el suelo rural.

a. Circular de la División de Desarrollo Urbano 133 del año 2010.

“Condiciones mínimas de urbanización de conjuntos de viviendas en el área rural”

La materia a que se refiere la Circular en estudio es sobre las condiciones mínimas de urbanización con que deben contar los conjuntos de viviendas que se emplacen en zonas rurales. Para ello interpreta diversos artículos de Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que hacen referencia a estas exigencias mínimas.

Al versar sobre edificaciones emplazadas en el suelo rural, lo expuesto en este instrumento se relaciona directamente con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Respecto de su contenido, establece el alcance que tiene el artículo 6.3.3, en cuanto establece las condiciones mínimas de urbanización, pero se precisa que las referidas a los numerales 3 y 4 (evacuación de aguas lluvias y pavimentación), son obras excepcionales, quedando a criterio del respectivo Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo su obligatoriedad.

Esto tiene especial relevancia en cuanto, como quedará constatado más adelante, es de cargo del urbanizador llevar a cabo todas las obras de urbanización que corresponda, lo que significa una carga no menor que debe asumir un particular en caso de que quien lleve adelante el proyecto de que se trate sea tal.

b. Circular de la División de Desarrollo Urbano 136 del año 2004 (derogada).

“Sobre aplicación del Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción”

Conviene tratar esta Circular, pues se refiere a una materia de gran relevancia en el presente trabajo, cual es el proceso de subdivisión y urbanización del suelo rural por medio del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, compilando y ordenando de manera simple y por medio de preguntas y respuestas el proceso por el cual es posible

⁸⁶ Se han dictado 288 Circulares por la División de Desarrollo Urbano hasta el 9 de julio de 2015, sin embargo, que no todas se encuentran vigentes a la fecha, pues ellas mismas van derogando a las anteriores en la medida que se vuelva a instruir sobre la misma materia o que acontezca un cambio en la regulación, ya sea a nivel legal o reglamentario.

obtener el Informe Favorable para la Construcción, abordándolo desde todas sus perspectivas.

Este procedimiento ya fue abordado en la sección correspondiente a la ley que lo contiene de este capítulo, por lo que en lo tocante a su contenido y forma, debe remitirse a lo explicado.

No obstante la notoria importancia de esta Instrucción, en cuanto al contenido del proceso al que hace mención, fue derogada por la Circular de la División de Desarrollo Urbano 220 del año 2009 en virtud de las diversas modificaciones de que fue objeto la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, pero que en lo sustancial, no modifica el proceso el proceso de urbanización y subdivisión que esta detalla.

c. Circular de la División de Desarrollo Urbano 219 del año 2009.

“Ámbito de acción del Plan Regulador Intercomunal en área urbana y rural”

La circular que en esta sección se estudia tiene la importancia de ser modernizadora de los criterios con que antes se concebía a los Planes Reguladores Intercomunales, en cuanto, al emitir esta instrucción deroga cinco Circulares Generales y dos específicas, lo que claramente es manifestación de un cambio en la interpretación de los preceptos abordados.

Esta norma, al igual que la Ley y Ordenanza que contienen las disposiciones que en ella se interpretan para su posterior aplicación, distingue entre el campo de acción que corresponde a los Planes Reguladores Intercomunales respecto del suelo rural y respecto del suelo urbano, en cuanto, por todas las apreciaciones ya hechas sobre el segundo, su entidad y finalidades completamente distintas, hacen que tengan un tratamiento desigual en la mayoría de las normas de Derecho Urbanístico, debiendo distinguirse cómo cada Instrumento regulará cada una.

d. Circular de la División de Desarrollo Urbano 239 del año 2010.

“Dictamen de la Contraloría General de la República respecto de la aplicación del artículo 55 en las concesiones mineras”

Atendiendo el objeto del presente trabajo, la Circular 239 de División de Desarrollo Urbano reviste una especial importancia en cuanto trata temas de fondo atinentes al contenido del siguiente capítulo, y más específicamente al Informe Favorable para la Construcción de obras para la minería.

En primer lugar, su objeto principal son las normas aplicables a las construcciones que deban hacerse en virtud de una concesión minera emplazada en una zona rural, por lo que es obligatorio remitirse al ya estudiado artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y construcciones, pues es en virtud de este artículo que se pueden realizar obras de construcción con fines distintos a los agrícolas en el suelo rural (por medio de la excepción contemplada en sus incisos 3 y 4).

En este orden de ideas, y en línea con el dictamen N° 48.036 del 19 de agosto de 2010 emitido por la Contraloría General de la República, la División de Desarrollo Urbano estima que si bien las concesiones mineras (así como podría ser cualquier otra industria) se rigen por una ley especial, cual es la Ley sobre Concesiones Mineras, de igual manera, se encuentran sujetas al artículo 55 de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo que respecta a la subdivisión y construcciones que en dicha disposición de autoriza.

Por último, otro rasgo fundamental de la referida Circular, es que limita el alcance de la autorización que debe prestar la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto de las construcciones y subdivisiones de que trata el artículo 55. Dicha autorización, según el criterio de la División de Desarrollo Urbano alcanza únicamente a la cautela para la no generación de nuevos núcleos urbanos, no debiendo este órgano decidir sobre la actividad específica que se pretenda llevar a cabo, siendo esto facultad del organismo técnico que corresponda.

e. Circular de la División de Desarrollo Urbano 250 del año 2012

“Instrucciones para la aplicación de la ley N°2.562, sobre saneamiento y regularización de loteos irregulares”

La instrucción a que se hace referencia es un claro ejemplo del contenido y objeto de estas circulares y además se aplica a la materia objeto de este trabajo. En este sentido, el instructivo en estudio, analiza un especial procedimiento establecido en la Ley 20.562⁸⁷.

La materia sobre la que versa es de gran relevancia en cuanto determina de forma ordenada y clara el procedimiento por medio del cual se puede llevar a cabo la regularización simplificada de un loteo, ya sea urbano o rural. Cabe destacar que un loteo se encuentra en situación de irregularidad en cuanto no fue realizado de acuerdo a las normas que establecen sus requisitos. Así, por ejemplo, se encontraría en estado irregular un terreno que fue loteado y no se inscribió de acuerdo a las disposiciones legales o aquellos que no hubieren contado con los permisos o autorizaciones correspondientes.

El procedimiento que establece la precitada ley y que se encarga de detallar la Circular en comento se encuentra a cargo del Director de Obras Municipales en su rol de

⁸⁷ Ley que modifica el procedimiento de saneamiento y regularización de loteos irregulares y renueva su vigencia.

principal encargado de la organización territorial en la comuna, quien, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, deberá otorgar la recepción⁸⁸ provisoria o definitiva según corresponda.

v. Dictámenes de la Contraloría General de la República

La contraloría General de la República en uso de las facultades que le entrega la Constitución Política de la República⁸⁹ y su Ley Orgánica⁹⁰ ha emitido diversos dictámenes en materia urbanística, en los que se ha pronunciado sobre diversos aspectos, como la legalidad de ciertos actos administrativos, lo que debe entender como vivienda social para los efectos del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción y materias que deben ser contempladas a nivel de Planificación Intercomunal entre muchas otras materias de las que se ha hecho cargo, ya sea por requerimiento o por medio del trámite de toma de razón⁹¹.

Dentro de los dictámenes que reviste una mayor importancia en relación al objeto del presente estudio, es posible destacar los siguientes:

- a. Dictamen 18.447 de 14 de abril de 2004: tiene gran importancia en cuanto determina que proceden, dentro de las materias que corresponde regular por medio del Plan Regulador Intercomunal, aquellas que se refieran al área rural. Además, realiza un acertado examen del procedimiento establecido por el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, dentro del razonamiento que realiza para llegar a la antedicha conclusión⁹².
- b. Dictamen 17.018 de 18 de abril de 2003: su importancia radica principalmente en que niega la posibilidad de desarrollo urbano en zonas rurales, pretensión que se deduce de una modificación a la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal de Santiago, destacándose el carácter excepcional y taxativo de las causales por medio de las cuales es posible mutar la destinación del suelo rural⁹³.
- c. Dictamen 14.871 de 24 de abril de 2002: establece el ámbito de competencias propias de la Contraloría General de la República, en virtud de las cuales, por medio de la toma de razón y atendiendo las facultades que tanto la Constitución

⁸⁸ Por “recepción” debe entenderse la aprobación del Director de Obras Municipales de determinadas obras, que por su entidad exigen dicho trámite, por medio de la cual se entienden cumplidos todos los requisitos que la ley impone para la realización de la obra de que se trate.

⁸⁹ Capítulo X, Artículos 98 a 100 de la Constitución Política de la República.

⁹⁰ Decreto Ley 2.421.

⁹¹ Fernández Richard (2013), p. 57.

⁹² “Una interpretación armónica de ambos preceptos legales conduce a sostener que las zonas de carácter rural, sin perder su carácter de tales, pueden ser susceptibles de regulación a nivel de planificación intercomunal”

⁹³ “(...)en el sentido de permitir la construcción de viviendas fuera de los límites urbanos, de determinadas características específicas, confirma el carácter excepcional de dicha disposición(...)”

como su Ley Orgánica le atribuyen, es competente en para examinar la legalidad de los proyectos contenidos en los actos que examine, en este caso, la de un proyecto inmobiliario⁹⁴.

Si bien los pronunciamientos de la Contraloría no se agotan en los expuestos, estos son decisivos respecto de la actividad que lleva a cabo este órgano en materia urbanística y que reviste una gran importancia práctica.

⁹⁴ “Como claramente se puede advertir, esta Entidad de Control, al emitir el dictamen 12595, de 2001, no ha hecho otra cosa que concretar y exteriorizar, una competencia que la Carta Política y la citada Ley Orgánica Constitucional le confieren para expedir opinión respecto de la juridicidad de actos administrativos expedidos por un servicio sometido a su fiscalización y para delimitar los efectos de dichos actos(...)”

CAPÍTULO III: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SUELO RURAL

Como se mencionó en el primer capítulo, la tierra es objeto de protección jurídica por diversos motivos, confluyendo en su protección distintos intereses que muchas veces pueden encontrarse e incluso contraponerse, tales como el medioambiente, armonía estética, protección de recursos naturales, conservación de bellezas naturales, protección de la comunidad y aspiraciones privadas entre otros, siendo tarea de las autoridades velar por la correcta compensación de los intereses en juego.

No obstante lo anterior, no es tarea fácil para la autoridad tomar decisiones en este sentido, en cuanto muchas de las veces, los intereses se ven bruscamente contrapuestos y el entramado de normas que conforman la regulación urbanística, que es muy abundante y está compuesto por normas de distinta jerarquía, las que no son siempre del todo armónicas y llevan, en no pocas ocasiones, a colisiones normativas⁹⁵.

La referencia a “autoridad” se hace de modo genérico, en cuanto si bien la toma de decisiones sobre materias urbanísticas específicas recae principalmente en el Director de Obras Municipales, también intervienen otros órganos como la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Agrícola Ganadero y el Ministerio de Agricultura, entre otros, en determinados procesos administrativos como el Informe Favorable para la Construcción y en la elaboración y aprobación de los Instrumentos de Planificación Territorial, por ejemplo.

Además, dentro de esta variedad normativa que constituye el Ordenamiento Urbanístico, confluye la participación de diferentes órganos públicos encargados de defender distintos intereses, que si bien se encuentran relacionados unos con otros, son sustancialmente diferentes e incluso, algunas veces contrapuestos. Es así como en ocasiones, los órganos públicos con competencias urbanísticas o que influyen en esta materia, han tenido en conflictos respecto de estas mismas en la toma de decisiones⁹⁶. Dada esta situación, la relación especial que se debe dar entre los órganos de la Administración es de cooperación, debiendo coordinar los distintos intereses que confluyen en el caso concreto⁹⁷.

⁹⁵ Mendoza (2012), pp. 7-8.

⁹⁶ El año 2001, la Contraloría General de la República, por medio del dictamen N° 10.422 resolvió sobre las pretensiones del municipio de Talagante en cuanto a las competencias que la reforma de la Ley 19.602 habría incorporado a la Ley Orgánica de Municipalidades respecto de la planificación comunal y que se entroncarían con las facultades que otras leyes, como la Ley General de Urbanismo y Construcción, le otorgan a otros órganos. De la solución entregada por la Contraloría General de la República sobre la supuesta derogación tácita pretendida por el edil de la antedicha comuna, es posible concluir que armoniza las facultades entregadas por unas y otras leyes a los distintos órganos públicos involucrados, precisando el contenido de las competencias que a cada uno entregan.

⁹⁷ Cordero (2007), pp. 283-284.

En la actualidad y en base a la normativa urbanística vigente, se han dado varias situaciones en la cuales se ha abusado del tenor de la ley, sin prestar mayor atención a la intención del legislador en beneficio de intereses privados, lo que ha dado pie, a su vez, a una grave transgresión de los fines para los cuales se ha destinado el suelo rural y consecuentemente, se ha vulnerado este como objeto de protección jurídica.

Lo anterior deja sobre la mesa la difícil situación en que se encuentra el suelo rural en cuanto se ha visto fuertemente menoscabado, situación que se relaciona directamente con la necesidad de proteger el medioambiente que ha tomado mayor fuerza en las últimas décadas, y que en parte ha sido provocado a su vez por los abusos que los particulares han hecho del sistema.

En este orden ideas, los principales problemas que afectan actualmente al suelo rural en Chile son la creación de hecho y contra el espíritu de la norma, de las denominadas “parcelas de agrado” y la torcida utilización del proceso de cambio de uso de suelo entre muchos otros problemas, pero atendiendo al objeto del presente trabajo, se desarrollarán solo aquellos.

i. Las “parcelas de agrado”

Como ya se explicó anteriormente, el Decreto Ley 3.516 surgió como un remedio a la situación de inacción en la que quedaron los campesinos beneficiados con la reforma agraria, dándoles la posibilidad de subdividir sus terrenos ubicados en zonas rurales libremente con tan solo dos restricciones contempladas en el artículo primero de la norma en estudio, cuales son que los lotes resultantes tengan una superficie mínima de 0.5 hectáreas y la prohibición de cambiar el uso del suelo agrícola con posterioridad

De esta manera, se estableció como regla general la libre división de los terrenos para facilitar su venta, pudiendo conservar así, sus dueños, una porción de terreno, deteniendo al mismo tiempo el proceso explosivo de migración hacia la ciudad, disminuyendo la tasa de crecimiento marginal en estas.

No obstante la intención del legislador, esta norma se convirtió en un arma de doble filo, en cuanto da la posibilidad para vender pequeñas parcelas de terreno a un precio muy bajo en comparación con el valor que este tendría si fuera urbano. Así, el sector rural se ha comenzado a llenar de estas pequeñas invenciones, que han dado paso a la construcción de viviendas, ya sea para su uso estacional o permanente, contra toda pretensión de utilización del suelo rústico, es decir parcelas de agrado⁹⁸.

⁹⁸ Fernández Richard (2012), p. 85.

a. Degradación y desertificación del suelo rural

Cabe desatacar, como ya se mencionó en el primer capítulo, que Chile provee sus arcas fiscales en buena parte con las ganancias producidas por la exportación de productos silvoagropecuarios, por lo que el florecimiento de las parcelas de agrado también trae consigo problemas para la economía nacional, en cuanto, por este medio, se ha carcomido cada vez más el suelo rural, dejando menos espacio para las actividades que le son propias.

La degradación del suelo es entendida como “*un cambio en la salud del suelo resultando en una disminución de la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios para sus beneficiarios*”⁹⁹, por lo que debe entenderse que constituye degradación del suelo rural todo desmedro que en él se produzca y que afecte las potencialidades que primitivamente se le reconocen.

Este problema se encuentra directamente relacionado con la desertificación del suelo, que debe ser entendida como el “*Cambio irreversible de la tierra a tal estado que ya no puede ser recuperado a su uso originario*”,¹⁰⁰ convirtiéndose de esta manera, las parcelas de agrado en un importante agente degradador y desertificador del suelo rural en Chile, en cuanto las tierras con potencialidad agrícola no se explotan con dicho fin y las actividades que en ellas se llevan a cabo, como por ejemplo el levantamiento de viviendas, las hace inviables para la agricultura, al menos en un corto y mediano plazo.

En Chile, con fines publicitarios, se ha catalogado a las parcelas de agrado como “*ecológicas*”, lo que dista mucho de la realidad en cuanto lo que con ellas se hace, como se señaló anteriormente, es destruir el suelo que anteriormente tuvo potencialidad agrícola, ganadera o forestal y que en su mayoría, no son utilizados con esos fines al constituirse como parcelas de agrado¹⁰¹.

Así, el suelo rural va quedando cada vez más degradado, dando paso a este inminente proceso de desertificación, que además es de gran relevancia hoy en día, aún cuando no se toma el peso que amerita este problema y se hereda a las generaciones venideras.

Una de las medidas propuestas por el ejecutivo para detener el florecimiento de este tipo de subdivisiones y consecuentemente, la degeneración del suelo rural, se llevó a cabo el año 2007 por medio de una propuesta de modificación al Decreto Ley 3516, en cuanto a

⁹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), <http://www.fao.org/soils-portal/degradacion-del-suelo/es/>, Consultado el 23 de agosto de 2015, 23:29 hrs.

¹⁰⁰ El artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación lo entiende también como “*la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas.*”

¹⁰¹ Chileflora (2012), disponible en http://www.chileflora.com/Florachilena/FloraSpanish/Parcelas_agrado.htm, consultado 5 de agosto de 2015 a las 12:23 hrs.

la superficie mínima de los predios resultantes de una subdivisión, la que no podría ser inferior a 2 hectáreas, lo que como queda a la vista a raíz de lo estudiado, no prosperó.

Si bien, como ya se mencionó, las parcelas de agrado juegan un rol fundamental en este proceso de degradación, se debe precisar que, en cierta medida, cualquier invasión al suelo rural que atente contra sus principales destinaciones, genera este problema de degradación del suelo, pues este proceso no solo se refiere a la ocupación del espacio que primitivamente estaba destinado a fines silvoagropecuarios, sino que el desarrollo de actividades ajenas a ellos trae consigo, inseparablemente, un grado de contaminación en una o más de sus posibles manifestaciones. Así por ejemplo, los efectos desertificadores a que se alude en la presente sección también pueden predicarse respecto de las obras que permiten realizar los incisos 3 y 4 del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción y que se estudiarán más adelante.

b. Condiciones de habitabilidad

Otro problema que deriva de lo anterior, es que las condiciones de habitabilidad que entregan este tipo de parcelaciones no se encuentran dentro de las expectativas del legislador y de las políticas públicas en esta materia, pues no se llevan a delante las obras mínimas de urbanización que se estudiarán en la siguiente sección, pese a que en la práctica se han generado pequeños núcleos urbanos constituidos por este tipo de parcelas amparado en la prohibición de cambio de destinación.

En línea con lo anterior, y como se verá más adelante, el Artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcción contempla diversas obras de urbanización que se consideran mínimas a la hora de destinar el suelo rural a un fin distinto al previsto por su propia naturaleza, porque se deben asegurar las condiciones mínimas que se tendrían si dicha actividad se desarrollara en el suelo urbano.

En respuesta a dicho problema, si bien los dueños de estos predios buscan soluciones alternativas para paliar la falta de servicios básicos, sigue siendo deber del Estado procurar a todos los habitantes de la nación los medios necesarios para su mayor realización material y espiritual¹⁰², por lo que es el Estado, el que por exigencias de las mismas personas que habitan en este tipo de terrenos, ha tenido que muchas veces, paliar la carencia de estas condiciones básicas de habitabilidad.

Sin embargo, gran parte de este tipo de terrenos no cuentan con servicios de alcantarillado, agua potable y energía eléctrica entre otros, lo que deja a la población que en ellas habita en una situación de precariedad que si bien muchas veces es sopesada por

¹⁰² Artículo 1 Constitución Política de la República

medios alternativos, no se logra satisfacer las necesidades que actualmente y por el propio legislador, son consideradas como básicas.

No solo las obras a que hace alusión el artículo 134 son las que hacen falta en este tipo de núcleos urbanos de hecho, sino que además servicios básicos tales como educación y acceso pronto a la salud y otros servicios de emergencia como bomberos y policías, lo que devalúa aún más estos terrenos y deja a las personas que en él habitan en una situación de incomunicabilidad que difícilmente puede subsanada por el Estado, principalmente por el déficit de grado de urbanización con el que cuentan, la baja concentración poblacional y la destinación original de los terrenos a fines silvoagropecuarios.

Si bien puede ser considerado como un factor secundario, estas parcelas de agrado, además, por encontrarse lejos de los centros urbanos, dificulta la conectividad con los lugares de trabajo y acceso a servicios prestados por el sector terciario de la economía, como telefonía, internet y reparto oportuno de correspondencia, entre otros, que si bien no son factores determinantes, son importantes debido a las exigencias del mundo actual.

Constatación empírica de lo expuesto, se puede apreciar en distintas comunas reconocidas por la generación de este tipo de subdivisiones, como Olmué, Chicureo y Concon entre otras, en las que si bien se construyen viviendas incluso con fines habitacionales y muchas veces de un alto valor, no cuentan con las condiciones exigidas por el legislador.

c. Las subdivisiones para la creación de parcelas de agrado como coto para la expansión de las urbes

Como ya se estudió, los Planes Reguladores establecen los límites urbanos, que son la línea de demarcación entre lo que es urbano y lo que es rural. Este límite puede ser modificado según las exigencias propias de cada comuna, conjunto de comunas, provincia o región por medio de la reforma del instrumento que la contiene.

En este orden de ideas, es normal que surja cada cierto tiempo el fenómeno de expansión de los límites urbanos, con la finalidad de dotar de mayor espacio a la población para el establecimiento de viviendas y el desarrollo de actividades propias de las urbes mediante la modificación del Plan Regulador Comunal con miras a hacer frente a las circunstancias demográficas.

No obstante, como ya se estudió, al subdividirse los predios agrícolas bajo el amparo del Decreto Ley 3.516, se establece la prohibición de mutar el uso de suelo rural, por lo que de esta manera, una ciudad que pretenda extender sus límites se ve condicionada a la existencia de parcelas de agrado, debiendo siempre respetarse el uso primitivo de

dichos lotes¹⁰³ con las restricciones del inciso primero del artículo 55 de Ley General de Urbanismo y Construcción.

Así, las parcelas de agrado limitan la expansión del suelo urbano, ya sea por medio de la modificación de los Límites Urbanos en el Plan Regulador o por el mecanismo de cambio de uso de suelo establecido en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

El principal problema que se deriva de esto es que si bien, el suelo rural tiene un valor intrínseco muy alto desde las distintas perspectivas que se examinaron en el primer capítulo, muchas veces es necesario sacrificar porciones de este para dar paso a la urbanización de acuerdo a las exigencias demográficas que no podrían suplirse de otra manera que la expansión horizontal de las urbes.

No obstante, durante el último tiempo, existe la tendencia a optar por la expansión vertical de las ciudades, pues de esta manera cada metro cuadrado es mejor aprovechado y da espacio para la habitación de más personas, multiplicando la capacidad habitacional de los distintos centros urbanos. El proceso de construcción vertical tiene varias trabas a la hora de la generación y aprobación de los proyectos, en cuanto deben considerarse aún más factores, como estacionamientos, rasantes y factores sismológicos entre otros, y muchas veces los mismos Planes Reguladores establecen limitaciones en cuanto a las alturas, todo esto agravado por los problemas propios de un aumento poco pensado de la densidad poblacional¹⁰⁴.

Lo anterior, sumado a un factor de preferencias de las personas y de disposición de recursos económicos, ha hecho que el proceso de expansión horizontal de las ciudades no se haya detenido y se siga repitiendo con cierta frecuencia.

d. Posibles soluciones

Este problema que se genera por la existencia e inescrupulosa utilización del Decreto Ley 3.516, podría solucionarse de forma tajante y definitiva con la derogación de esta norma. Pese a ser una solución efectiva contra este problema, carecería de dos defectos, cuales son que las subdivisiones realizadas bajo el amparo de esta norma se mantendrían y que dejaría a las personas en una situación de inacción similar a la que se

¹⁰³ El año 2011 surgió una gran polémica cuando, por parte de la Intendencia de Santiago, se quiso modificar el Plan Regulador Metropolitano de esta ciudad, aumentando el paño urbano en 10.000 hectáreas, lo que fue fuertemente resistido por organizaciones como “Defendamos la ciudad”, basados en la prohibición de cambio de uso de suelo que se impone a los terrenos subdivididos bajo el Decreto Ley 3.516.

¹⁰⁴ Fernández Richard (2012), p. 85

produjo bajo la vigencia de la Ley de Reforma Agraria en cuanto no existiría la posibilidad de libre subdivisión que hoy existe.

Referente al primer problema, es de muy difícil solución, pues si bien es una situación nociva, se realizó bajo el amparo de la ley y por lo tanto se tienen derechos adquiridos sobre los inmuebles rurales que resultaron de la subdivisión hecha al amparo del Decreto Ley 3.516. Es por esto que las situaciones generadas bajo el amparo de esta norma, se instalaron permanentemente en la estructura territorial del Estado. En resumidas cuentas, la única alternativa por la que el Estado podría devolver la funcionalidad agrícola a dichos terrenos es por la vía expropiatoria, lo que tendría que llevarse a cabo en el marco de una política de recuperación en exceso onerosa bajo criterios similares a los pensados para la Reforma Agraria.

Si bien el segundo problema parece ser consecuencia inherente a una solución a la situación actual, generaría una situación de injusticia en cuanto no se tendría la posibilidad de disponer parcial y libremente, de porciones terrenos que posean los particulares restringiendo así el Derecho de cada persona para disponer de sus bienes a su arbitrio.

Si bien la subdivisión de los terrenos se puede llevar a cabo por otros medios como el establecido en el Capítulo V de la Ley General de Urbanismo y Construcción, según el cual la subdivisión puede realizarse sin obras de urbanización o por medio de loteos que requieren la realización de las correspondientes obras de urbanización¹⁰⁵. Sin embargo, este proceso de subdivisión es distinto al establecido en el Decreto Ley 3.516 principalmente en cuanto apunta a fines completamente distintos, como es la obtención del Informe Favorable para la Construcción, de lo que se deriva por lo tanto, un cambio en el destino del suelo.

ii. Crecimiento descontrolado (acelerado e irresponsable) de las urbes

El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, al establecer la regla de no urbanización del suelo rural, también establece excepciones, según las cuales, contando con los requisitos establecidos por la ley, sí se podrían levantar construcciones y desarrollar actividades que no guarden relación con su normal destinación.

Las excepciones contempladas en los incisos 3 y 4 del artículo en estudio establecen el proceso de Informe Favorable para la Construcción, que antaño era denominado “cambio de uso de suelo”. Dicho informe es el resultado de una solicitud por medio de la cual el o los propietarios de un bien inmueble ubicado en el área rural, requieren de autorización para levantar construcciones en el área rural con fines ajenos a la agricultura.

¹⁰⁵ El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción establece la forma en que se puede llevar a cabo la subdivisión y urbanización, alcanzando a la primera solo las letra a) y b), en virtud de lo cual es menester acudir al artículo 55 de la misma ley cuando se realicen en el suelo rural.

El Informe Favorable para la Construcción es emitido por la Secretaría Regional del Ministerio de agricultura por medio del Servicio Agrícola y Ganadero que corresponda y autoriza la construcción de equipamientos industriales, habilitación de balnearios o centros turísticos, viviendas o poblaciones y las subdivisión y urbanización de estos y el levantamiento de construcciones destinadas a industria, equipamiento, turismo y poblaciones. En este sentido, la autorización que otorgue el correspondiente Servicio Agrícola y Ganadero se referirá a la conformidad del proyecto con las normas vigentes¹⁰⁶.

En este sentido, es necesario precisar que en este ámbito de cosas, el Director de Obras Municipales, que es la principal autoridad encargada de la organización del territorio comunal, no tiene facultades para autorizar o rechazar solicitud de este tipo, por lo que la tramitación se deberá llevar a cabo ante el órgano mencionado y este solo tendrá facultades otorgadas por el inciso cuarto de esta norma en lo referente al permiso de edificación que ya se trató en el capítulo anterior.

La “urbanización” no implica necesariamente un cambio de suelo de rural a urbano, sino que se refiere a una serie de requisitos mínimos de habitabilidad con que debe contar un terreno para poder obtener este Informe Favorable para la Construcción y que se condicen con las condiciones básicas de habitabilidad¹⁰⁷. La entidad encargada de establecer con qué grado de urbanización debe contar el inmueble que se instale con fines agrícola en el área rural es la Secretaría Regional del Ministerio de vivienda y Urbanismo.

De esta manera, se puede apreciar la participación de distintos órganos de la Administración del Estado en este proceso, lo que indica que se deben conjugar los más diversos intereses que incidan en la autorización sobre la subdivisión o urbanización de que se trate.

En la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el artículo 1.1.2 se define la acción de “urbanizar” como *ejecutar, modificar o ampliar cualquiera de las obras en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que correspondan según el caso, en el espacio público o en el contemplado con tal destino en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial o en un proyecto de loteo.*

Es posible desprender de lo anterior, que las obras de urbanización se pueden llevar a cabo de tres formas: ejecutándolas por completo, modificando las existentes o ampliando las que son insuficientes en atención a las características del proyecto que se pretende llevar a cabo. Más precisamente, como se indica en la misma definición, urbanizar consiste en realizar las obras contempladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuales son:

¹⁰⁶ Artículo 46 de la ley 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero.

¹⁰⁷ Cordero (2008), p.94.

- Pavimentación de las calles y pasajes
- Plantaciones y obras de ornato
- Instalaciones sanitarias
- Instalaciones energéticas
- Obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias
- Obras de defensa y de servicio de terrenos.

Dichas obras deben ser llevadas a cabo por un sujeto denominado por el mismo precepto legal como “urbanizador”, quien debe asumir el gasto que reporte su realización.

Las obras de urbanización, además, por expresa disposición de la ley deben ser realizadas tanto en el interior de los predios urbanizados o subdivididos como en los espacios públicos que corresponda, esto en la misma línea de asegurar las condiciones mínimas de habitabilidad, debiendo siempre concordarse esto con los deberes y funciones de algunos órganos del Estado y empresas que tengan la concesión de ciertos suministros o servicios básicos¹⁰⁸.

Si bien la definición se agota en lo expuesto, el concepto de urbanización admite más precisiones respecto de su alcance. De acuerdo a la normativa vigente, este proceso debe llevarse a cabo de acuerdo a las finalidades que la ley establece taxativamente en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que ya fueron tratadas en el capítulo anterior, siendo ilegales las autorizaciones otorgadas por los órganos públicos con dichas facultades que escapen a los fines previstos precitada norma. Sobre este asunto, la Contraloría General de la República ha sido tajante en tachar de ilegales las resoluciones que no han atendido a la finalidad expresa del proceso de urbanización, de lo que deja constancia en el dictamen 18.447 del 14 de abril de 2004¹⁰⁹, en el que la principal preocupación es la integración de ciertas áreas rurales al Plan Regulador Intercomunal y el cambio de uso de suelo, con todas las consecuencias jurídicas que ello conlleva. También deja constancia de aquello en el dictamen 9.312 del 24 de febrero del año 2004¹¹⁰, en el que hay un claro problema de vigencia de la norma, en cuanto las autorizaciones a que se

¹⁰⁸ La Contraloría General de la República, por medio de su dictamen 21.017 de 6 de mayo de 2008 resuelve sobre la obligación de pavimentar que pesa sobre el urbanizador, compensándola con los deberes que pesan sobre la División de Vialidad de las Municipalidades en esta materia.

¹⁰⁹ *Por el contrario, la incorporación de áreas rurales en los Planes Reguladores Intercomunales y su regulación cuando se destinan a fines distintos a los explicitados en la ley, y que importen agregar nuevos usos de suelo a los indicados en ella, infringe dicha norma y, consecuentemente, torna inválidas las disposiciones en la medida que dispongan reglas diferentes a las de la ley, no así si sólo las complementa.*

¹¹⁰ *Así, la construcción de viviendas fuera de los límites urbanos fijados en los Planes Reguladores, sólo procede de modo excepcional y restrictivo para los fines específicos que la misma norma indica, cuya enunciación es taxativa(...)*

refiere toman en cuenta una finalidad que no tenía sustento en una ley vigente al momento de dictarse dicho acto administrativo¹¹¹.

Es imprescindible entender la urbanización del suelo rural como un proceso y no como un simple acto de la administración, en primer lugar, porque comprende una serie de actuaciones de distintos órganos tendientes a que el territorio nacional sea aprovechado eficaz y armoniosamente, a través de informes y autorizaciones con el objeto de obtener mayor certeza técnica sobre lo ventajoso o no que puede llegar a ser determinado proyecto de urbanización desde los distintos intereses involucrados. En segundo lugar, este proceso no se agota con la autorización que deben otorgar el órgano público competente según sea el caso, sino que además se ponen de cargo del urbanizador la realización de las obras contempladas en el ya mencionado artículo 134, con cuya completa ejecución se da por finalizada la urbanización.

El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece la posibilidad de cambiar la destinación del suelo rural a urbano por medio del Informe Favorable para la Construcción, este se lleva a cabo de forma particular, es decir se inicia por la solicitud del dueño de un terreno, no obstante sean varios propietarios de distintos inmuebles quienes simultáneamente lo soliciten.

No obstante lo anterior, la ampliación de la superficie urbana se lleva cabo principalmente por medio de la modificación los Límites Urbanos contenidos en el Plan Regulador Comunal y eventualmente, de la Zona de Extensión Urbana, contenida en el Plan Regulador Intercomunal, proceso que si bien no depende de los propietarios de los terrenos mutados en su uso, atiende principalmente a políticas de comunales, provinciales, regionales o nacionales de uso de suelo, siendo su finalidad distinta.

En este sentido, el Informe Favorable para la Construcción resulta ser una herramienta específica y de menor envergadura dentro de las formas por medio de las cuales se puede llevar a cabo los procesos expansivos de las urbes.

Si bien el proceso de cambio de uso de suelo, por medio de este mecanismo se justifica en la descongestión de las urbes y consecuentemente en la mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan en ellas, lo que en realidad se produce es un traspaso de los problemas a otro lugar, donde también habitan personas y también se pueden ver afectados por los problemas ambientales que la misma actividad produciría en el suelo urbano.

¹¹¹ *Ahora bien, el informe favorable al proyecto de loteo examinado emitido por la SEREMI de Vivienda a través del ORD. N° 150, de 2002, vulneró la prohibición establecida en el artículo 55 señalado, que a esa fecha no autorizaba la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales fuera de los límites urbanos establecidos en los instrumentos de planificación territorial, lo que sólo cambió a contar del 31 de enero de 2003, al permitirse la construcción de dichas viviendas en los señalados sectores, de manera que dicho acto no se conformó a la legalidad vigente a la época de su dictación.*

A mayor abundamiento, es posible identificar una variedad de efectos nocivos que trae aparejado este proceso, los que no obstante ello, debe contrapesarse con las distintas ventajas que a su vez reporta. Se ha afirmado incluso que el cambio de uso de suelo es uno de los principales agentes del cambio climático, como proceso destructor del hábitat y se proyecta como uno de las invasiones más nocivas del ser humano al año 2100¹¹².

Si bien el proceso de urbanización del suelo rural parece ser indispensable como mecanismo capaz de suplir las necesidades inmediatas y particulares de los centros urbanos, se presenta la dificultad de su uso imprudente. Además, en al responder a situaciones específicas, muchas veces se prescinde de un análisis global que considere a la comuna en su conjunto, las comunas vecinas e incluso las estrategias de desarrollo socio-económico regionales, como se haría por ejemplo, en el caso de una modificación al respectivo Plan Regulador, lo que se explica porque los Instrumentos de Planificación responden a una política de organización territorial, que debe ser armónica en todos sus niveles, respondiendo al principio de jerarquía que los rige y a la obligación legal de ceñirse a las estrategias de desarrollo socioeconómico.

No obstante quedar sus efectos plasmados en el Plan Regulador Comunal y haber un proceso previo, en que se debe contar con diversos informes y pronunciamientos, esta autorización es otorgada por el Servicio Agrícola y Ganadero respectivo, cuyas funciones, potestades y especialización técnica, no se refieren a la planificación territorial.

Es posible afirmar, en base a lo anterior que el proceso de Urbanización se lleva a cabo al margen de la planificación urbana, en cuanto no siempre responde a las políticas de organización territorial a que deben ceñirse los Instrumentos de Planificación Territorial¹¹³.

Como una forma de resguardo del medio ambiente a modo general, en esta materia se aplica lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 19.300, que establece la Ley de Bases de Medio Ambiente, según lo cual, para cierto tipo de obras se deben someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que como su nombre lo indica, es un estudio sobre las posibles consecuencias que estas obras podrían causar en el medio ambiente. El mismo artículo denota la justificación de este requerimiento, cual es la entidad altamente invasiva e incluso eventualmente nociva de las obras que se pretenden llevar a cabo, lo que se reafirma con la posterior numeración de los casos que en particular la requieren¹¹⁴.

¹¹² Aguayo et al (2009), p. 162

¹¹³ Villagrán, Qiu (2013), pp.17-18

¹¹⁴ Algunos ejemplos extraídos del Artículo 10 de la Ley de Bases del Medio ambiente son acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas; Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas; Instalaciones fabriles, tales como metalúrgicas, químicas, textiles, productoras de materiales para la construcción, de equipos y productos metálicos y curtiembres, de dimensiones industriales (...)

a. Problema General: injusticia ambiental

Las consecuencias que derivan de este proceso no deben estudiarse solo desde la perspectiva de la ordenación territorial, como ya se profundizó anteriormente, sino que además deben analizarse sus consecuencias sociales y ambientales, las que van de la mano, pues de estas surge el concepto de “justicia ambiental”, que puede ser definido como la *“distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y las capacidades de tales personas y su participación en las decisiones que los afectan”*¹¹⁵

Más concretamente es posible definir Justicia Ambiental como *“el trato justo y la participación informada a que tienen Derecho todas las personas con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones y políticas ambientales, independientemente de su raza, color, nacionalidad, o nivel de ingresos”*¹¹⁶. Desde esta perspectiva, encontramos manifestaciones de su reconocimiento en la legislación nacional, por ejemplo en el grado de participación que tienen los habitantes de una comuna en la elaboración del Plan Regulador de esta, por medio de las consultas que la ley exige que se realicen y en las facultades que se tienen las municipalidades para representar a la comunidad en materias medioambientales¹¹⁷.

El devenir propio de la vida en los centros urbanos, junto con las exigencias de urbanización que hace el legislador, hace imprescindible ciertos servicios, como el acopio de basuras, el tratamiento de aguas servidas, la instalación de industrias molestas o altamente contaminantes y plantas generadoras de energía eléctrica entre otros, los que por sus características propias y efectos inherentes, no pueden ser instalados en centros urbanos, y si así fuera, generarían graves consecuencias.

Permitir trasladar distintos tipos de actividades a zonas rurales trae inseparablemente aparejado el fenómeno de la contaminación, en virtud del cual se afecta el medio ambiente y la calidad de vida de las personas que se encuentren en el radio contaminante de que se trate, cuestión que propicia una inequitativa distribución del peso de la contaminación.¹¹⁸

Junto con lo anterior, viene de la mano una situación que se viene forjando desde la década de 1980 producto de la privatización del mercado urbano, lo que ha traído como consecuencia, que este bien se rija por las reglas de mercado, subiendo constantemente el valor del metro cuadrado en las ciudades, obligando al sector de la población con menor capacidad económica en los sectores más alejados de los centros urbanos, principalmente

¹¹⁵ Hervé (2013), p. 24.

¹¹⁶ Bermúdez (2014), p. 54.

¹¹⁷ Fernández Bitterlich (2013), pp. 66-67.

¹¹⁸ Schmehl (2013), pp. 67-68.

en zonas rurales, donde, como se mencionó en el primer capítulo, el precio de cada metro cuadrado de tierra es considerablemente menor que en el centro de las ciudades y en los sectores urbanizados de estas¹¹⁹.

De esta manera, con el proceso de localización de las actividades excluidas del radio urbano en el suelo rural, se afecta a un número importante de personas que viven fuera de las ciudades y que en su mayoría, forman parte de la población más vulnerable económicamente en concordancia con la situación descrita¹²⁰.

A este problema de justicia ambiental subyacen cuestiones de vulnerabilidad económica, problemas de conectividad, dificultad en el acceso a los servicios básicos y ausencia de condiciones básicas para la vivienda entre otras, generándose una situación de extrema precariedad para las personas que viven en este sector.

b. Problemas específicos derivados de las situaciones de excepción contempladas por el
Artículo 55

Como ya se mencionó, las excepciones a la prohibición de urbanización contempladas por el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción solo proceden en los casos expresamente establecidos, debiendo entenderse taxativa y restringidamente. Cada uno de dichos supuestos puede generar graves problemas, tanto a nivel de planificación territorial, como en el medioambiente, pero sobretodo, por su abuso.

Las edificaciones y actividades que más problemas presentan, ya sea por sus características propias o por la recurrencia con que se llevan a cabo en el suelo rural, son las que a continuación se reseñan:

i. Instalación de viviendas en zonas rurales

Por medio del cambio de uso de suelo, es posible crear nuevos núcleos urbanos, ya sea en torno a una ciudad o independientemente de esta, lo que soluciona los problemas habitacionales que con cierta frecuencia se generan producto del crecimiento demográfico que experimentan constantemente las ciudades.

De esta manera, han surgido proyectos inmobiliarios que encuentran en el sector rural una atractiva alternativa de inversión, tanto por su menor costo, como por las preferencias actuales de la población, sobretodo en la Región Metropolitana, en que se prefieren los asentamientos alejados de la contaminación e incomodidades propias del paño urbano de la capital.

¹¹⁹ Sabatini (2000), p. 50-55.

¹²⁰ Bermúdez (2014), p. 55.

Los problemas que se generan por la construcción de conjuntos habitacionales son principalmente sociales, en cuanto dejan a la población que habita en ellos con deficientes condiciones de conectividad y acceso a los servicios básicos y de emergencia, contribuyendo a la situación precaria impulsó su establecimiento en el suelo rural. Con ello, también se generan problemas derivados de la construcción, como la degradación del suelo y de la habitación en estas zonas, como la generación de deshechos.

ii. Instalación de industrias molestas o contaminantes en zonas rurales

El suelo rural se ha vuelto muy atractivo para el asentamiento de grandes industrias de producción en masa y de recintos de bodegaje por diversos motivos, tales como el menor precio del metro cuadrado en comparación con el suelo urbano, el espacio disponible y el alto tránsito que se da en las carreteras, sirviéndose a sí mismas como medio de publicidad.

El artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, en su inciso cuarto, abre la posibilidad de instalar recintos industriales en el suelo rural, siguiendo el proceso de urbanización ya tratado. Existiendo esta posibilidad, no es extraño que haya proliferado un gran número de fábricas en estas zonas, atendiendo a las motivaciones empresariales antedichas y a las reglas del mercado.

Si bien en un comienzo este proceso podría haber parecido beneficioso en cuanto sirve como un mecanismo para descongestión y descontaminación de las grandes ciudades y la dotación de fuentes de empleo para personas que se viven en las periferias y en el sector rural, ha generado nocivas consecuencias¹²¹.

Los resultados de lo anterior resultan gravemente perjudiciales para la calidad del suelo agrícola, en cuanto en primer lugar, se ocupa el espacio que primitivamente estaba destinado a estos fines. Además, es propio de la actividad industrial la contaminación tanto por la polución producto del funcionamiento de máquinas con chimeneas como la liberación y acumulación de residuos, contaminación de las napas subterráneas (y su consecuente contaminación de las aguas subterráneas que muchas veces sirven sustento hídrico para las personas por medio de pozos) entre otros.

Junto con lo anterior, es importante destacar que al expandirse los límites de las ciudades, se pueden dar distintos usos al suelo, por lo que se debe armonizar los demás posibles usos que se puede dar al suelo que muta en urbano con el industrial. Así, la justificación de la descongestión de las ciudades se pone en duda en cuanto se comienzan a generar nuevos núcleos urbanos en torno a los nudos industriales generados en el suelo anteriormente fue rural, desembocando en un claro ejemplo de injusticia ambiental en los términos antes expuestos.

¹²¹ Sanz (1983), pp.12-13.

iii. Habilitación de balnearios y campamentos turísticos

Chile basa parte de su economía en actividades en torno al turismo, por lo que se debe contar para ello con las condiciones mínimas para permitir y fomentar el turismo en las distintas comunas que cuenten con este tipo de atractivos. Así, ha habido diversas iniciativas estatales con estos fines, dentro de las que destaca la creación del Servicio Nacional de Turismo.

En este ámbito, se debe ser especialmente cuidadoso y respetuoso con el proceso de urbanización, en cuanto es necesario atender al carácter de monumento nacional, área de protección de recursos naturales o de valor cultural, patrimonio de la humanidad o cualquiera otra calidad que se predique del determinado balneario o centro turístico que se pretenda urbanizar o subdividir, o sus sectores aledaños.

Lo más importante respecto de estos dice relación principalmente con evitar una invasión destructiva respecto del atractivo en virtud del cual se realizan las obras para turismo, por lo que se deben respetar diversas normas referentes a ellos, como el mencionado artículo 2.1.18 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, la precitada Ley 17.288 y la Convención de la UNESCO sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural entre otras normas.

Además, es propio de los balnearios y campamentos turísticos tener una gran ocupación estacionalmente, lo que deja a su paso un alto grado de contaminación producto, por ejemplo, de la generación de residuos sólidos entre otros factores, no existiendo los mecanismos adecuados e inmediatos para dar solución a esto por la misma periodicidad con que se producen estas afluencias de personas.

iv. Rellenos sanitarios

Gran parte de las actividades que realiza el ser humano generan desperdicios¹²², los cuales deben ser destinados a un lugar específico para preservar las condiciones mínimas de higiene y evitar, de esta manera, la propagación de enfermedades, contaminación y hedores entre otros males producidos su acumulación

Por lo peligroso que resulta para la salubridad pública la instalación de estos centros de acopio de basura en áreas cercanas a los núcleos urbanos, es que se prefiere su localización fuera de sus límites. Así, se otorga facultades al Servicio Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para que por medio de los Planes Reguladores

¹²² Los desperdicios que se general pueden ser sólidos o líquidos. En esta sección se abordarán los primeros, a los cuales se hará referencia, en ocasiones, como “basura” o “residuos sólidos”.

Intercomunales, establezca en qué zonas es posible asentar centros de acopio de residuos sólidos.

Si bien la eliminación de los recursos sólidos adquiere una gran relevancia para la prevención de enfermedades y propagación de infecciones, esta es la última de las opciones respecto de su tratamiento, siendo las primeras su prevención, disminución y reciclaje¹²³. La etapa de eliminación de residuos sólidos debe realizarse en los denominados “rellenos sanitarios”, que son las *“instalación de eliminación de residuos sólidos en la cual se disponen residuos sólidos domiciliarios y asimilables, diseñada, construida y operada para minimizar molestias y riesgos para la salud y la seguridad de la población y daños para el medio ambiente, en la cual las basuras son compactadas en capas al mínimo volumen practicable y son cubiertas diariamente, cumpliendo con las disposiciones del presente reglamento”*¹²⁴.

El proceso de eliminación de residuos sólidos se encuentra regulado de modo general en el Código Sanitario, que pone de cargo de las municipalidades su recolección, transporte y eliminación¹²⁵.

Un órgano que cobra especial relevancia a este respecto es el Servicio Nacional de Salud, que tiene a su cargo la facultad de autorizar la instalación de cualquier recinto que se destine a la acumulación, selección, industrialización y comercialización de basura¹²⁶. También es importante en esta materia la Comisión del Medio Ambiente, que el año 2005 aprobó la “política de gestión de residuos Sólidos”

Con la finalidad de crear un mecanismo que de un modo eficiente asegure el acopio seguro de los desechos sólidos producidos por la actividad propia de las personas, como por las actividades industriales y empresariales entre otros entes generadores de residuos, se creó la Unidad de Residuos Sólidos al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la que tiene por objeto maximizar el uso eficaz del suelo para paliar los nocivos efectos de la acumulación de basura.

Los principales problemas que se derivan del acopio de basura guardan relación con los olores y la contaminación que se produce por su procedencia y descomposición. Además, se genera un ambiente propicio para la vida y reproducción de roedores e insectos, por lo que existe el peligro latente de plagas. Es por esto que la norma establece un radio de 300 metros dentro del mismo sitio y que circunde al relleno donde no se podrá construir con fines habitacionales¹²⁷

¹²³ Residuos Sólidos, http://www.mma.gob.cl/1304/articles-52016_Capitulo_3.pdf, Consultado 15 de agosto de 2015 a las 10:55

¹²⁴ Artículo 4 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios.

¹²⁵ Artículo 11, letra b) del Código Sanitario.

¹²⁶ Artículo 80 del Código Sanitario.

¹²⁷ Artículo 9 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios.

v. Plantas de tratamiento de aguas servidas

Las aguas servidas son todas aquellas aguas que han sido utilizadas y que por lo tanto no son aptas para el uso y consumo humano, razón por la cual son evacuadas por medio de alcantarillados que tienen su destino en una planta de tratamiento de aguas servidas (recolección), en las cuales se realizan una serie de procesos químicos con la finalidad de adecuarlas para su deshecho (disposición)¹²⁸.

Con el crecimiento de las ciudades surge la necesidad de crear vías de evacuación de las aguas servidas para evitar su acumulación, pues de no ser así, se producirían situaciones como la emanación malos olores, un alto grado de contaminación de las napas subterráneas y propagación de enfermedades entre otros. Estas aguas en una instancia final deben destinarse a algún lugar donde se les debe dar un tratamiento químico con la finalidad de adaptarlas para su posterior liberación, para lo cual se crearon estas plantas de tratamiento para disminuyendo así el grado de contaminación que producen.

El órgano encargado de aprobar la construcción, modificación, reparación y ampliación de estas instalaciones, así como las mismas obras respecto de las vías de evacuación y desagüe de las mismas es el Servicio Nacional de Salud¹²⁹. Otro órgano que juega un rol importante es la Superintendencia de Servicios Sanitarios, respecto del control en el funcionamiento de las plantas.

En una etapa posterior, los desechos resultantes del tratamiento deben ser evacuados conforme a las reglas establecidas en el Reglamento para el manejo de lodos generados en plantas de tratamiento de aguas servidas en los lugares destinados para tales efectos.

El principal problema que genera esta actividad dice relación con la emanación de malos olores por la composición de estas aguas. Además, eventualmente, pueden generarse problemas de contaminación, que pueden producirse por un mal manejo o defectos en las estructuras de las plantas, no obstante, estas están constantemente bajo la supervigilancia del Servicio Nacional de Salud y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, principalmente por los peligros que conlleva el tratamiento de las aguas servidas.

¹²⁸ Artículo 3, incisos 3 y 4 de la Ley General de Servicios sanitarios de Servicios Sanitarios.

¹²⁹ Artículo 71 del Código Sanitario.

Conclusiones

1. El suelo rural reviste una gran importancia, la que se recoge y desarrolla en el primer capítulo de este trabajo, entendiendo que esta se presenta en varios aspectos, dentro de los que destacan el cultural, geopolítico, económico, ambiental y dentro de este, una especial perspectiva, cual es el valor de las bellezas escénicas naturales. Cada una de estos enfoques desde los que se estudia el suelo rural determina su protección por el Ordenamiento Jurídico, amparo que se manifiesta en las diversas normas que lo regulan.
2. Dentro del Derecho Urbanístico encontramos diversas normas que regulan al suelo rural y que, en principio, toman en consideración el valor de este como un bien jurídico que debe ser protegido, tanto por el legislador, como por los órganos del Estado. En este orden de ideas, las normas que regulan las zonas rústicas en materia urbanística se caracterizan por su importancia en relación con la ordenación del territorio y su alcance general. Sin embargo, su escasez tanto numérica como de contenido, reflejan una regulación reducida frente a la del suelo urbano, lo que se ve fuertemente acrecentado por la forma en que se entiende al suelo rural, es decir, por exclusión de aquello que no es urbano.
3. Las normas que regulan al suelo rural, establecen a su vez, mecanismos por medio de los cuales se pretende dar solución a ciertas situaciones problemáticas y promover vías de desarrollo, fueron pensadas en un contexto en que las contingencias en torno a la distribución de la tierra eran completamente distintas y han sido, además, objeto de constantes y lesivos abusos por parte de los particulares, que se han aprovechado de estas herramientas entregadas por el legislador desatendiendo la finalidad para la que fueron pensadas, provocando con ello graves efectos en el suelo rural, tanto por sus efectos en la planificación del territorio, como por su degradación.
4. De esta manera, se genera un círculo en virtud del cual la importancia que reviste el suelo rural en sus diversas manifestaciones, lo hace objeto de protección jurídica, resguardo que se expresa en normas, las que a su vez son utilizadas abusivamente, vulnerando las legítimas aspiraciones del legislador, atentando con ello contra la esencia de las zonas rurales, que es la que le imprime su importancia dentro de la estructura del Estado.

Bibliografía

AGUAYO, Mauricio; PAUCHARD, Aníbal; AZÓCAR, Gerardo; PARRA, Oscar (2009): *Cambio de uso de suelo en el centro sur de Chile a fines del siglo XX*, Revista chilena de historia natural [Internet], vol. 82, n.3, pp. 361-374.

ALMANDOZ, Arturo (2008): *Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en Latinoamérica del siglo XX*, Revista de Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales [Internet], vol. XXXIV, n.102, pp. 61-76.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2° ed.

CATHALIFAUD FERNÁNDEZ, Kattia, (2014), *Régimen de subdivisión en el área rural en Chile*, Tesis de Magister, Valparaíso, Chile.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, (2011), *Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [Internet], XXXVI, 1° semestre, Valparaíso, Chile, pp. 209-249.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2008), *El Derecho Urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad*, Revista Nomos, Universidad Viña del mar [Internet], n.2, 2008, pp. 91-112.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007), *El Derecho Urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [Internet], XXIX, segundo semestre 2007, Valparaíso, Chile, pp. 269-298.

FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro, (2013), *Manual de Derecho Ambiental Chileno* (3°ed.), Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile.

FERNÁNDEZ RICHARD, José (2013), *Contraloría y Urbanismo*, Revista de Derecho Público de la Pontificia Universidad de Valparaíso [Internet], vol. 78, 1° semestre de 213, Valparaíso, Chile, pp. 51-61.

FERNÁNDEZ RICHARD, José; HOLMES SALVO, Felipe (2012), *Derecho Urbanístico Chileno* (3° ed.). Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.

FERNÁNDEZ RICHARD, José (2012): *Historia del Derecho Urbanístico Chileno*, Revista de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [Internet], vol. 77, año 2012, Valparaíso, Chile, pp. 79-97.

FERRANDO, Francisco (2008), *Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos*, Revista Urbanismo de la Universidad de Chile [Internet], n. 18, junio, Santiago, Chile.

GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, (2010) *La regulación constitucional del ambiente en Chile: aspectos sustantivos y adjetivos; historia, doctrina y jurisprudencia* (2° ed.), Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile.

HERVÉ, Dominique (2013): *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica*, en Bermúdez, Jorge; Hervé, Dominique (ed.), Justicia Ambiental.

MENDOZA ZÚÑIGA, Ramiro, ex-Contralor General de la República, *Manual práctico de jurisprudencia administrativa sobre planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos*, Contraloría General de la República [Internet], 3 de mayo de 2012, Santiago, Chile.

OCHOA TOBAR, Fernando (2012) *El camino al infierno está empedrado de buenas intenciones; urbanismo, medio ambiente y deberes constitucionales*, Revista de Derecho (Valdivia) [Internet], vol. XXV, N°2.

SABATINI, Francisco, (2000), *Reforma en los mercados del suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*, Revista Eure [Internet], vol. 26, n. 77, Santiago, Chile.

SANZ MÉNDEZ, Luis, (1983), *Proceso de Industrialización en zonas rurales*, Revista Agricultura y Sociedad, Revista Agricultura y Sociedad [Internet], n.29 (octubre-diciembre 1983), España.

SCHMEHL, Arndt (2013): *La justicia distributiva ambiental*, en Bermúdez, Jorge; Hervé, Dominique (ed.), Justicia Ambiental.

TRAUB RAMOS, Alfonso José (2013): *PIB del tercer trimestre 2013 y Agricultura*, Oficina de Estudios y Política Agraria, http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1389370277PIB_tercer_trimestre_2013.pdf, consultado el 10 de agosto de 2015 a las 15:50 hrs.

VILLAGRÁN OYARZÚN, Camilo; QIU SUN, Ken (2013): *Agricultura urbana y el rolde la planificación de las ciudades*, Revista Urbanismo de la Universidad de Chile [Internet], n. 29, diciembre de 2013, Santiago, Chile.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA:

Dictamen 21.017 de Contraloría General de la República de Chile de 6 de mayo de 2008.

Dictamen 58.261 de Contraloría General de la República de Chile de 21 de diciembre de 2007.

Dictamen 47.071 de Contraloría General de la República de Chile de 22 de octubre de 2007.

Dictamen 18.447 de Contraloría General de la República de Chile de 14 de abril de 2004.

Dictamen 9.312 de Contraloría General de la República de Chile de 24 de febrero de 2004

Dictamen 17.018 de Contraloría General de la República de Chile de 23 de abril de 2003.

Dictamen 14.871 de la Contraloría General de la República de Chile de 24 de abril de 2002

Dictamen 10.422 de la Contraloría General de la República de Chile de 22 de marzo de 2001

CIRCULARES DE LA DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO

Circular de la División de Desarrollo Urbano 77 del año 2005.

Circular de la División de Desarrollo Urbano 133 del año 2004.

Circular de la División de Desarrollo Urbano 136 del año 2004 (derogada).

Circular de la División de Desarrollo Urbano 146 del año 2005 (derogada).

Circular de la División de Desarrollo Urbano 219 del año 2009.

Circular de la División de Desarrollo Urbano 236 del año 2010.

Circular de la División de Desarrollo Urbano 250 del año 2012.