

SALVADOR VALDES PEREZ

LAS AREAS RURALES Y SU USO URBANO

ANALISIS Y PROPOSICIONES



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

SALVADOR VALDES PEREZ

LAS AREAS RURALES Y SU USO URBANO

ANALISIS Y PROPOSICIONES



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
1998

PRESENTACION

Cumpliendo con uno de sus objetivos, cual es representar a las autoridades los problemas del ámbito que le es propio y que afectan al Bien Común, la Cámara Chilena de la Construcción ha promovido diversos estudios relativos al Desarrollo Urbano.

El trabajo que presentamos en esta oportunidad ha sido elaborado por el Arquitecto y Consejero Nacional de nuestra Institución, Don Salvador Valdés Pérez, con la colaboración de la Comisión de Urbanismo y de personeros de esta Cámara.

El estudio incluye un análisis de los fenómenos de carácter urbano que se producen en las áreas que la ley denomina «rurales», las cuales abarcan más del 99% del territorio chileno. A la vez, incluye un conjunto de proposiciones concretas, pragmáticas e innovadoras para evitar los graves daños que dichos fenómenos están produciendo. Creemos que si estas propuestas se respaldaran con la legislación correspondiente, resultarían factibles y efectivas, ya que están enraizadas en nuestra realidad social, económica y constitucional.

El tema reviste una enorme importancia actual, y si se proyecta al futuro, es sin duda uno de los más trascendentales para nuestro territorio.

Este documento está dirigida a nuestras Autoridades -Gobierno y Parlamento- pues de ellos depende la dictación de las leyes que pueden hacer realidad sus propuestas. También está dirigido al ámbito académico, profesional y empresarial, pues creemos necesario formar una conciencia a nivel nacional sobre la magnitud de estos problemas, y concitar el aporte de ideas que complementen las aquí propuestas.

Hernán Doren Lois
Presidente
Cámara Chilena de la Construcción

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
I. ANTECEDENTES Y ANALISIS.	
1. Areas Urbanas y Areas Rurales	7
2. Carácter Urbano y Externalidades	7
3. Ocupaciones de carácter urbano en las áreas rurales	8
4. Cambios de uso de suelo, de rural a urbano	9
5. El Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones	9
6. El Decreto-Ley 3.516 de 1980	10
7. Efectos del D.L. 3.516 sobre la vialidad	11
8. Efectos del D.L. 3.516 sobre los costos de urbanización	12
9. Efectos del D.L. 3.516 sobre la agricultura	12
II. PROPOSICION GENERAL PARA LAS AREAS RURALES	
10. Bases de la proposición	14
11. Planificación territorial según la actual legislación	14
12. El nuevo Plan Territorial Regional	15
13. Plano del nuevo Plan Territorial Regional	15
14. Ordenanza del nuevo Plan Territorial Regional	16
15. Tablas de Condiciones Mínimas del nuevo Plan Territorial Regional.	17
16. Permanencia de las Condiciones del nuevo Plan Territorial Regional	18
17. La Agricultura y el nuevo Plan Territorial Regional	18
III. PROPOSICION ESPECIFICA PARA REGULARIZAR LAS SUBDIVISIONES ACOGIDAS AL D.L. 3.516.	
18. Bases y Objetivos	19
19. Permisos de Edificación	19
20. Procedimientos	20
21. Re-subdivisión	23
ANEXO 1: <i>Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones</i>	25
ANEXO 2: <i>Artículos 30 a 33 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones</i>	25
<i>Artículo 2.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.</i>	26
ANEXO 3. <i>Cuerpos legales que se propone modificar.</i>	27

INTRODUCCION

En las áreas rurales de Chile existe una situación crítica en sentido legal y práctico.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones no permite allí «abrir calles, ni subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones», y en consecuencia, no establece normas para regular tales actos.

Otra ley, que fue dictada para un especial objetivo agrícola, permite subdivisiones en el área rural excluyendo expresamente aquellas destinadas al uso residencial. Esta ley no condiciona las subdivisiones a ningún acto de aprobación por parte de las autoridades, de modo que su ejercicio resulta libre y casi ilimitado.

Por otra parte, existe una fuerte demanda, sin duda legítima, por residir fuera de las ciudades, que se ha potenciado con la proliferación de automóviles, teléfonos y demás medios de comunicación.

Resultado: la demanda residencial está encontrando su salida a través de la segunda de las disposiciones legales citadas, mediante actos que en estricto rigor son ilegales, pero de difícil control. Y como ninguna de dichas disposiciones establece normas ordenadoras para actos que según estas mismas no existen, la satisfacción de la demanda ha generado una ocupación caótica del suelo rural.

La gravedad de este fenómeno reside en que los daños de dicha ocupación del suelo no se limitan sólo a sus ocupantes, sino que se extienden a todo el cuerpo social, en virtud de las fuertes externalidades negativas que dicha ocupación genera. Además, dichos daños tienen en gran parte carácter de irreversibles.

El presente trabajo intenta explicar la situación descrita a personas no especialistas en urbanismo, y a la vez, propone un conjunto de líneas de solución que pasan necesariamente por la modificación de varias leyes. Las soluciones propuestas abarcan dos aspectos: el ordenamiento territorial de las áreas rurales, como tema general y permanente; y por otra parte, una solución de coyuntura para los problemas de las subdivisiones ya concretadas que usaron como resquicio el Decreto-Ley 3.516 de 1980.

Las propuestas se fundamentan más en **permitir** que en **prohibir**, pero condicionando siempre el **permitir** al cumplimiento de exigencias pre-establecidas que protejan el Bien Común y asignen al agente causante el costo de las externalidades negativas que su accionar origina.

Durante los últimos años hemos planteado estos problemas y líneas de solución en numerosos foros y en altas instancias de diversas autoridades, constatando un extenso consenso frente

a ellos, lo que atribuimos a la evidente lógica del análisis y al evidente absurdo de la situación. Sin embargo, hasta ahora nada positivo se ha hecho para revertir el fenómeno de deterioro del suelo rural, que por su dinamismo está consolidando consecuencias cada vez más graves.

Dado el carácter casi irreversible que tienen muchas actuaciones legales o físicas sobre el territorio, creemos que es urgente implementar un cuerpo legal que racionalice y distribuya equitativamente los deberes en cuanto al uso de carácter urbano de ese recurso no renovable y base de la Nación, que es el Territorio.

I. ANTECEDENTES Y ANALISIS

1. AREAS URBANAS Y AREAS RURALES.

El territorio nacional se clasifica, según la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en áreas urbanas y áreas rurales.

Las áreas urbanas son las encerradas por los «límites urbanos», líneas imaginarias que se establecen mediante los Planes Reguladores.

Las áreas rurales constituyen el resto del territorio, o sea, todo lo que no es área urbana. Las áreas rurales pueden corresponder a desiertos, cordilleras, bosques, praderas, tierras agrícolas, etc., y representan más del 99% del territorio nacional.

Los organismos competentes para normar las áreas urbanas son, en conjunto, los Consejos Regionales, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y los Municipios. La entidad competente para normar las áreas rurales, es el Ministerio de Agricultura.

La tajante división entre «urbano» y «rural», cuyo origen podría remontarse a las antiguas murallas de las ciudades, tiene una larga tradición, y numerosas disposiciones legales de otro orden —judicial, administrativo, tributario— se apoyan también en esta división del territorio.

El sistema de «límites urbanos», tal como se aplica en Chile para permitir o prohibir la

edificación, tiene connotaciones muy negativas.

Su determinación, que corresponde a la Autoridad, presenta un alto grado de arbitrariedad, pues no existen metodologías ni siquiera medianamente precisas para calcular el trazado de dichos límites. Por otra parte, ellos afectan en forma importante el patrimonio de los propietarios de terrenos cercanos a ellos, pues los precios del suelo varían sustancialmente según estén dentro o fuera de las áreas urbanas.

Por estas causas, el proceso de fijación de límites urbanos, especialmente en ciudades que están en expansión, ha sido objeto siempre de un intenso tráfico de influencias, lo cual tiende a la corrupción y desvirtúa su pretendido carácter técnico.

En el presente trabajo se plantea mantener la división entre área urbana y rural por razones prácticas, pero a la vez reconocer el derecho a ocupar las áreas rurales con asentamientos que, por alcanzar cierta densidad adquieren carácter urbano, y establecer los deberes asociados al ejercicio de tal derecho.

2. CARACTER URBANO Y EXTERNALIDADES.

El término «carácter urbano» que usaremos a menudo en este trabajo, se refiere a un modo de ocupación del suelo, independiente de si se produce en áreas legalmente urbanas o rurales. Se trata de

una convención basada en dos conceptos, densidad y masa de habitantes.

La densidad es la relación entre la cantidad de habitantes y la superficie de suelo que ocupan. Una ciudad puede tener densidades entre 10 y 1000 o más habitantes por há. En el campo se podrían dar densidades de 0,01 hab/há y en los desiertos —que también son áreas rurales— la densidad no alcanza a ser cuantificable.

Pero no basta considerar la densidad. Un grupo de sólo cuatro casas en pleno desierto, agrupadas en un sitio de 1000 m², podría alcanzar una densidad propia de 200 hab/há, pero no se le podría atribuir «carácter urbano». Por ello, es preciso agregar el factor «masa» de habitantes, que es la cantidad total de éstos en un determinado asentamiento.

En consecuencia, podemos considerar que los asentamientos llegan a adquirir «carácter urbano» cuando alcanzan una cierta densidad mínima y una cierta masa mínima. Hay muchas opiniones que coinciden en considerar para estos efectos una densidad de 20 hab/há y una masa de 300 habitantes. Todo esto tiene directa relación con las «externalidades», según explicaremos a continuación.

Definimos como «externalidades», en urbanismo, aquellos efectos que produce un asentamiento humano, que se extienden y actúan más allá de los límites del propio causante, o sea, externamente a él, afectando a terceras personas o a la comunidad.

El grado en que se manifiestan las externalidades negativas es muy variable,

desde aquellas casi imperceptibles, que no molestan a nadie, hasta las de carácter grave o catastrófico. En este continuum, es necesario establecer un límite o umbral, a partir del cual la Autoridad debería actuar en defensa del Bien Común, exigiendo a los agentes causantes la internalización o compensación, a su exclusivo costo, de los efectos negativos de su asentamiento. Dichas exigencias se expresan mediante las normativas de urbanismo y edificación.

Precisamente para establecer este límite o umbral, se ha tratado de definir cuantitativamente el «carácter urbano», pudiendo decirse que un asentamiento adquiere carácter urbano cuando el grado de externalidades negativas que genera justifica la aplicación de normas de urbanismo y edificación por parte de la Autoridad.

3. OCUPACIONES DE CARÁCTER URBANO EN LAS ÁREAS RURALES.

La ocupación del suelo con carácter urbano se había producido, hasta hace pocos decenios, casi exclusivamente en las áreas urbanas, y como tal había debido cumplir con la normativa de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta misma ley, en su Artículo 55 establece algunas normas de excepción aplicables a pequeñas ocupaciones de las áreas rurales que tienen carácter urbano, tales como campamentos y asentamientos turísticos. (Ver Anexo # 1)

Por otra parte, desde hace unos 15 años se inició una demanda cada vez más masiva por ocupar áreas rurales para propósitos de carácter urbano. En efecto, durante los últimos años, una cantidad significativa de

chilenos ha llegado a disponer de medios y tecnologías que hace pocos años o no existían o eran muy caros y escasos: automóvil, teléfono, fax, modems, internet, etc., permiten hoy habitar y trabajar sin estar físicamente cerca unos de otros. Por otra parte, los niveles de contaminación, congestión e inseguridad de los centros urbanos han crecido exponencialmente. A lo anterior se agrega un incremento del precio del suelo urbano insospechado hace 15 años.

Como consecuencia de lo precedente, se ha generado una demanda explosiva por habitar —y también por trabajar— en las áreas rurales, o sea, fuera de la ciudad. En general, no muy lejos de ella, pero no dentro de ella. Se agrega a esta demanda, la de «segunda casa» o casa de descanso, parte de la cual se ha desarrollado también en áreas rurales.

Esta demanda real, legítima, creciente, es ignorada por la actual legislación y por sus instrumentos de planificación territorial. Las áreas rurales siguen dependiendo del Ministerio de Agricultura, y no existen normativas eficaces para que su ocupación con carácter urbano se efectúe con orden y, especialmente, internalizando las externalidades negativas que genera.

4. CAMBIOS DE USO DE SUELO, DE RURAL A URBANO.

El cambio de uso del suelo, de rural a urbano, implica por su propia naturaleza tres etapas: a) sometimiento a una planificación general y previa, b) subdivisión, y c) urbanización.

La primera etapa es necesaria porque los usos de carácter urbano implican un grado de densidad que genera externalidades negativas de todo tipo entre vecinos y con respecto al territorio en general. Para que dichas externalidades no deterioren la calidad de vida, se hacen necesarias, entre otras regulaciones, las que impone la planificación territorial, que mediante los Planes Reguladores establece vialidades, densidades, tamaños mínimos de lotes, ocupación máxima del suelo, coeficientes y alturas de edificación, etc. Someterse a estas condiciones significa internalizar las externalidades que naturalmente generan estos procesos.

La segunda etapa del paso de un terreno rural a urbano, es su subdivisión, o sea, la adecuación de su tamaño a su nuevo uso.

La tercera etapa consiste en su urbanización, o sea, la dotación de infraestructura, (vías, pavimentos, agua potable, alcantarillado, energía, etc.), atributos todos que son propios del uso urbano.

5. EL ARTICULO 55 DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.

Las áreas rurales disponen de sólo dos alternativas legales para cambiar su uso de suelo a uno de tipo urbano. La primera es la ampliación del límite urbano, que incorpora al área urbana un sector del área rural, con lo cual éste queda sujeto a todas las normativas del Plan Regulador. La segunda es la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que comienza estableciendo que «fuera de

los límites urbanos no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones...»; y que a continuación regula situaciones de excepción relacionadas con industrias, campamentos y turismo.

La aplicación del citado Artículo 55 ha sido rehuida por los interesados en lotear áreas rurales, porque establece el principio de que quien subdivide debe ejecutar la urbanización correspondiente. Por otra parte, la gran discrecionalidad que esta disposición asigna a los funcionarios para determinar el grado de urbanización exigible, la ha hecho engorrosa, ambigua y, a veces, sospechosa de corrupción. (En Anexo 1 se reproduce el Art. 55 mencionado).

6. EL DECRETO LEY 3.516 DE 1980.

Varios factores contribuyeron a que la demanda por ocupar masivamente áreas rurales con asentamientos de carácter urbano, se valiera de una disposición legal que jamás el legislador pensó que se usara para ello. La presión de la demanda, lo engorroso de aplicar el citado Artículo 55, el interés de los promotores por no invertir en obras de urbanización, y, finalmente, la ingenuidad de los compradores, determinaron que se usara el Decreto Ley 3.516 de 1980 para dividir en lotes el área rural, y venderla para uso urbano sin someterse a planificación alguna ni hacer las obras de urbanización necesarias. Debemos agregar que ello fue posible, además, por la pasividad de algunas autoridades, tanto para poner atajo a una contravención pública y generalizada de disposiciones legales claras, como para establecer una legislación que permitiera

desarrollar ordenadamente una demanda legítima.

El objetivo original del D. Ley 3.516 de 1980, fue permitir entregar en dominio a los obreros agrícolas, la vivienda y su terreno de chacra adyacente, que en los antiguos predios rurales se llamó la «casa o cerco de inquilino». Según la legislación anterior a 1980, la superficie mínima en que podía dividirse el suelo rural era de 8 há, disposición que en su tiempo se estableció para evitar el minifundio. Como esta superficie es mayor que el típico terreno adyacente a una casa campesina, se dictó el D.L. 3.516 permitiendo divisiones del suelo rural en hasta 5.000 m² (1/2 há).

Pero el mismo Decreto-Ley estableció estrictas regulaciones para su aplicación. De acuerdo a su Artículo 1°, debía conservarse el destino agro-pecuario de las parcelas, prohibiéndose expresamente el cambio de uso del suelo; en su Artículo 2° prohibió destinar las parcelas a fines habitacionales; y en el Artículo 3°, penó la contravención a sus disposiciones, con nulidad del título de dominio y con multas ascendentes al 200% del avalúo fiscal.

A diferencia de tan estrictas exigencias, el trámite para acoger una subdivisión de suelo rural a este Decreto-Ley es extraordinariamente simple y fácil: basta inscribir un plano en el respectivo Conservador de Bienes Raíces.

Contradiendo el espíritu y la letra de dicho Decreto-Ley, se han acogido a él miles de subdivisiones en el área rural que han cambiado en la realidad su uso de suelo y han evidenciado públicamente sus fines habitacionales, poblando el país de

parcelas de media hectárea que infringen abiertamente las disposiciones legales.

No ha habido ni particulares ni autoridades dispuestas a demandar en los tribunales de justicia la nulidad de cada uno de los cientos de miles de títulos de dominio originados en estas subdivisiones. Curiosamente, el fisco tampoco ha demandado el pago de las multas del 200% del avalúo de los predios divididos, como habría correspondido a los infractores.

Lo sucedido constituye una clara comprobación de que, cuando la legislación no ofrece cauces normales a una demanda legítima y fuerte, ésta se conforma con la ilegalidad o bien busca algún resquicio legal para poder desarrollarse.

Se estima que sólo en la Región Metropolitana, se han dividido al amparo del D.L. 3.516, más de 300.000 hás, lo que equivale a varias veces la ciudad de Santiago. En otras áreas de carácter metropolitano, como Valparaíso y Concepción, y alrededor de muchas de las capitales regionales, las superficies ya divididas superan ampliamente la dimensión de las áreas urbanas cercanas, y el fenómeno se expande día a día.

El proceso descrito ha dado satisfacción aparente a una aspiración social y a una demanda legítima, pero sus consecuencias serán profundamente negativas en relación al uso ordenado y eficiente del territorio, y a la calidad de vida de esos sectores. Dichas consecuencias las hemos tipificado en tres grupos, cada uno de los cuales lo explicamos en los párrafos siguientes: el primero dice relación con el sistema de vialidad del territorio; el segundo con la

asignación de los costos de urbanización, y el tercero con sus efectos sobre la agricultura.

7. EFECTOS DEL DECRETO LEY 3.516 SOBRE LA VIALIDAD.

Para parcelar se necesita crear caminos. El trazado y los perfiles de dichos caminos los ha inventado cada parcelador, sin sujetarse a ninguna norma ni plan general, y sin preocuparse de enlazar su vialidad con las que estaban diseñando sus vecinos. Si se yuxtapusieran los planos de las vialidades de todas las parcelaciones colindantes, se podría tener la imagen del laberinto perfecto.

Ahora bien, se sabe que en los sectores más próximos a los centros urbanos, los caminos rurales de hoy terminan siendo las calles de la ciudad de mañana. Lo que comienza por ser un simple camino rural, a medida que va recibiendo inversiones en matrices de agua, colectores de alcantarillado, energía, alumbrado, comunicaciones, y finalmente en pavimentos, se va convirtiendo en un hecho urbano inamovible, tanto por la acumulación de inversiones que contiene, cuanto porque representa el límite casi sagrado entre el suelo de dominio público y el de dominio privado.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que en extensos sectores, el laberinto de caminos rurales proyectado por las divisiones en parcelas, está prefigurando el laberinto de las calles de la futura ciudad. Cuando esa ciudad necesite una red vial estructurante que le permita un funcionamiento mínimo razonable, deberá recurrir a expropiaciones de costos gigantescos, que no se habrían producido si se hubiera parcelado sobre un

territorio previamente planificado, a lo menos en cuanto a vialidad.

8. EFECTOS DEL DECRETO LEY 3.516 SOBRE LOS COSTOS DE URBANIZACION.

Las divisiones de parcelas en el área rural de acuerdo al D.L.3.516 no están obligadas a la ejecución de ninguna urbanización, ni a la entrega de terrenos para áreas verdes y equipamiento, como sucede en los loteos dentro de áreas urbanas.

La oferta de parcelas rurales contiene por lo general sólo terreno bruto; a veces, incluye agua potable de noria, y en algunas ocasiones, agua potable proveniente de captaciones cuyos caudales y seguridad no son visados por ninguna autoridad, ni son objeto de investigación por parte de los compradores. Tampoco los caminos que se ofrecen han tenido que cumplir con normas técnicas de calidad.

Estas aseveraciones se refieren a la inmensa mayoría de las parcelaciones; el hecho de existir algunas excepciones, especialmente en el sector Norte de Santiago, que sí cuentan con la infraestructura necesaria, no desvirtúa en nada la afirmación anterior, que se refiere a una escala nacional.

¿Qué va a suceder cuando decenas de miles de ciudadanos que compraron parcelas constaten, al cabo de años de esfuerzos para formar en ellas sus viviendas, que el agua de noria prometida bajó de nivel y se contaminó; o que el agua potable resultó insuficiente cuando otros compradores se agregaron a la red; que los caminos se han

destruido por algunos inviernos lluviosos; que la falta de alumbrado público ha incrementado la inseguridad; y que vastos sectores residenciales carecen de todo equipamiento?

Para cuando eso se produzca, visualizamos dos escenarios:

Por una parte, el escenario de los grupos de presión que organicen los dueños de parcelas, quienes tratarán que el Estado o el Municipio les ejecute gratuitamente las obras de urbanización de que carecen, lo cual, si se lograra, constituiría una colosal e injusta transferencia de riqueza por parte de todos los chilenos en favor de los parceladores y adquirentes que no pagaron sus urbanizaciones.

El otro escenario estará formado por los miles de adquirentes de parcelas que no logren el regalo del Estado, ni tampoco consigan organizarse para financiar ellos mismos las obras conjuntas de urbanización. En esos casos, será inevitable el creciente deterioro de las condiciones de vida en dichas áreas; la depreciación de las propiedades hará perder los ahorros y esfuerzos a muchas familias, y esos sectores se convertirán en focos de regresión dentro del tejido urbano.

9. EFECTOS DEL DECRETO LEY 3.516 SOBRE LA AGRICULTURA.

A pesar que se haya completado los trámites legales para dividir cientos de miles de hectáreas, es evidente que no en todas esas propiedades se producirá la división física y la venta de parcelas, como asimismo, no todas las parcelas ofrecidas llegarán a venderse. Ciertamente, la demanda tiene

límites que ya estarían muy sobrepasados por la potencial oferta.

Esta situación producirá un verdadero «picoteo» del territorio, pues cuando en una parcelación se vende sólo una parte de las parcelas, y aún, las parcelas vendidas no son contiguas entre sí, el resto de la parcelación queda inservible para la agricultura, por razones prácticas de fraccionamiento, regadío y hurto de productos. Por estos motivos, una proporción significativa del suelo agrícola de Chile puede quedar inutilizado tanto agrícola como urbanamente.

II. PROPOSICION GENERAL PARA LAS AREAS RURALES.

10. BASES DE LA PROPOSICION.

En el diseño de estas proposiciones, se ha procurado mantener la estructura de la planificación territorial que establece la actual legislación, y efectuar sólo los cambios indispensables para lograr el objetivo señalado. Hacemos este alcance porque, si bien la Ley General de Urbanismo y Construcciones adolece de numerosas insuficiencias también en otros aspectos, la urgencia de normar los problemas del área rural aconseja no esperar el largo tiempo que tomaría el reemplazo total de dicha ley.

Los fundamentos de nuestras proposiciones pueden resumirse en lo siguiente:

- a) Los asentamientos de carácter urbano deben poder desarrollarse tanto en las áreas urbanas como en las rurales. La actual prohibición —teórica ya que no práctica— de hacerlo en las áreas rurales, atenta contra la libertad que deberían tener las personas para ubicar su asentamiento dentro del territorio nacional.
- b) Las externalidades negativas que generan naturalmente los asentamientos de carácter urbano en las áreas rurales, deben ser limitadas mediante la planificación que dicte la autoridad, e internalizadas a costo de los propios interesados, y de ninguna manera dichas externalidades deben

afectar la calidad de vida del resto de la sociedad, ni los recursos públicos.

11. PLANIFICACION TERRITORIAL SEGUN LA ACTUAL LEGISLACION.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones estableció en 1976 cuatro niveles de planificación territorial, a saber:

- Planificación Nacional
- Planificación Urbana Regional
- Planificación Urbana Intercomunal y Metropolitana
- Planificación Urbana Comunal, que incluye los Planes Seccionales.

La Planificación de nivel Nacional se expresa mediante un texto que señala objetivos teóricos generales y se denomina Política Nacional de Desarrollo Urbano.

La Planificación Urbana Regional debería realizarse por medio del Plan Regional de Desarrollo Urbano. En el Anexo N° 2 se reproduce el actual texto legal que regula la planificación regional, y se explica por qué hasta esta fecha (1998) no se ha aprobado ningún Plan Regional de Desarrollo Urbano de los establecidos en 1976.

Los siguientes dos niveles de planificación se refieren a las áreas urbanas, y no

corresponden a la materia del presente trabajo.

Los cuatro niveles de planificación descritos representan un método de impecable lógica, y no es casualidad que el nivel que nunca se ha llevado a efecto —la Planificación Regional— corresponda al de las áreas rurales que están sufriendo la ocupación más deteriorante.

Nuestra proposición se basa, precisamente, en llenar este vacío, y dar a la planificación regional el contenido y la fuerza necesarios para ordenar el territorio rural de manera realista y efectiva.

En consecuencia, adoptamos el segundo nivel de planificación que señala la actual ley, como el vehículo apropiado para nuestra propuesta, ajustando su designación a la de «Plan Territorial Regional», que nos parece más exacta.

12. EL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

El Plan Territorial Regional que proponemos como instrumento para ordenar las áreas rurales, constará de tres elementos:

- Plano
- Ordenanza
- Tablas de Condiciones Mínimas

La escala de esta planificación, que deberá abarcar varios millones de hectáreas, la diferenciará sustancialmente de los habituales Planes Reguladores, cuyos territorios, por sus tamaños, pueden

abarcarse hasta el nivel de diseño, lo cual es imposible aplicar a toda una Región.

A este respecto, cabe precaverse de la asociación semántica que se produce al hablar de «planificación», palabra que en urbanismo se asocia con «plano», y como tal con el ámbito de lo gráfico, a través de lo cual se llega a pensar en diseño.

Los Planes Territoriales Regionales que se proponen se valdrán de «planos» sólo como antecedentes generales y para fijar ciertos límites y ubicaciones en el espacio, pero su contenido medular estará expresado en sus Tablas de Condiciones Mínimas.

Cada Región del país será objeto de un Plan Territorial Regional. Esbozamos a continuación los contenidos de sus tres elementos.

13. PLANO DEL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

Los principales contenidos del Plano serán los siguientes:

- a) El Plano deberá señalar la ubicación de la infraestructura (vialidad, aguas, energía, etc.) tanto de la existente como de la proyectada por los organismos competentes.
- b) El Plano definirá las zonas de preservación ecológica y los sectores de especial valor paisajístico, donde se establecerán restricciones a los actos de subdivisión y edificación.
- c) El Plano definirá las zonas de riesgos

naturales (inundaciones, erupciones, aludes, etc.) donde no se permitirá edificaciones, salvo que éstas se acompañen de obras de defensa suficientes.

- d) El Plano definirá las zonas de influencia que generan los centros urbanos en cuanto a demanda por viviendas y equipamientos en las áreas rurales circundantes a dichos centros. Esta definición es importante para efectos de aplicar el concepto de umbrales de externalidades negativas que se explica más adelante.

14. ORDENANZA DEL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

La Ordenanza tendrá tres contenidos principales, a saber:

- a) Complementará algunos aspectos señalados en el Plano, tales como precisar las restricciones a la subdivisión y edificación que se estimen necesarias para proteger zonas de valor ecológico y paisajístico.
- b) La Ordenanza definirá para cada Región, umbrales de externalidades negativas bajo los cuales no se exigirá obras de urbanización, pero sobre los cuales, éstas serán obligatorias.

El concepto de «umbrales» se hace necesario porque la intensidad de las externalidades negativas puede ordenarse en un continuum creciente, desde un grado mínimo que no genera molestia alguna para terceras

personas, y en consecuencia no se justificaría exigir obras compensatorias, hasta un grado alto, que atentaría contra el Bien Común. Los criterios para establecer estos umbrales deberán fijarse en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

En todo caso se presumirá que aquellas intervenciones ubicadas dentro de las zonas de influencia de los centros urbanos, sobrepasan los umbrales de externalidades.

A este concepto de «umbrales» le asignamos gran importancia dentro de nuestra propuesta. Por su carácter técnico no cabe extendernos más sobre ello en este trabajo de divulgación.

- c) La Ordenanza definirá, para cada Región, el volumen máximo que se aceptará para cada proyecto de subdivisión y/o edificación en las áreas rurales, que se ampare en la Planificación Territorial Regional.

Si se sobrepasa dicho volumen máximo, la intervención proyectada deberá someterse al siguiente nivel de planificación, o sea, a un Plan Regulator Comunal.

Dicho «volumen máximo» se expresará mediante una cierta cantidad de terreno, y/o de unidades resultantes de subdivisiones, y/o de superficie edificada, que puedan calcularse a cada proyecto de intervención para el cual el interesado solicite aprobación.

El cálculo de «volumen máximo» se hará sobre cada proyecto como si éste estuviera completo, y se le adicionará el volumen existente o proyectado que sea contiguo o esté próximo a la intervención que se calcula.

La aplicación de «volumen máximo» es importante porque debe evitarse que al amparo de una planificación regional, se autoricen intervenciones que deberían ajustarse a un mayor grado de planificación, ya que las externalidades son más intensas y complejas en la medida que el asentamiento es mayor y más denso.

15. TABLAS DE CONDICIONES MÍNIMAS DEL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

El Plan Territorial Regional que proponemos deberá incluir también, y como elemento esencial, un conjunto de «Tablas de Condiciones Mínimas», instrumento que consideramos el más relevante de nuestra proposición, y que consistirá en lo siguiente:

Para cada modalidad de uso de suelo posible (vivienda, industria, oficinas, comercio, equipamiento, etc.) quedará definida una Tabla de Condiciones Mínimas que será de general aplicación.

La primera columna de toda Tabla de Condiciones Mínimas, se referirá a la «constructibilidad», o sea, a la relación de superficie edificada proyectada por superficie de terreno. Esta primera columna de las Tablas de Condiciones Mínimas presentará diversas alternativas de «constructibilidad», y será el propietario que

solicite permiso de subdivisión y/o edificación, quien elija tanto el «uso del suelo» como la «constructibilidad», que pretenda dar a su proyecto.

Definidos dichos dos parámetros, el Director de Obras entrará a la tabla y línea correspondientes, y las demás columnas indicarán todas las exigencias que deberá cumplir el proyecto para la correspondiente combinación de «uso de suelo» y «constructibilidad». Dichas columnas definirán condiciones de vialidad, urbanización, servicios sanitarios y energéticos, superficies mínimas de lotes, porcentajes de ocupación del suelo, áreas verdes, equipamientos, etc. En el caso de los usos de suelo industrial y de ciertos equipamientos, se agregarán condiciones de tipo ambiental y condiciones de distanciamiento con respecto a otros usos de suelo.

El sistema de Tablas de Condiciones Mínimas entrega a los propietarios la iniciativa y el riesgo de definir para sus proyectos el uso del suelo y su constructibilidad, pero es la Autoridad la que establece —previamente— las condiciones que se le exigirá a cada intervención para que éstas internalicen las externalidades negativas que puedan generar en el futuro.

El hecho de que las Tablas de Condiciones Mínimas existan previamente y sean de conocimiento público, confiere al proceso completa transparencia, a diferencia del actual Artículo 55 de la Ley de Urbanismo y Construcciones, que entrega a una negociación caso a caso entre autoridad e interesado, las condiciones que deben cumplir los proyectos de carácter urbano en las áreas rurales.

16. PERMANENCIA DE LAS CONDICIONES DEL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

Creemos necesario establecer un mecanismo que asegure la permanencia de las condiciones mínimas que se impongan a cada proyecto al ser aprobado.

La seguridad de que durante un plazo largo no se modificarán las características del asentamiento, facilitará la consolidación de su carácter, protegerá los intereses de quienes inviertan en ellos, y evitará los conflictos entre privados que han sido tan frecuentes en las áreas urbanas.

Para estos efectos, proponemos que las Condiciones Mínimas con que se apruebe un proyecto, se eleven al rango de Servidumbre, vinculándolas así con el título de propiedad. Dicha Servidumbre debería inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, y cada predio pasaría a ser sirviente de todos los demás predios originados en la misma subdivisión.

Para no rigidizar indefinidamente el uso del suelo, dichas Servidumbres podrían constituirse por un plazo largo —30 o 50 años—, transcurrido el cual un grupo mayoritario de propietarios podría solicitar a la autoridad nuevas Condiciones Mínimas si ellos proponen nuevo uso de suelo y/o nueva constructibilidad.

17. LA AGRICULTURA Y EL NUEVO PLAN TERRITORIAL REGIONAL.

El conocimiento previo por parte de los propietarios agrícolas de las condiciones a

que debe sujetarse toda subdivisión rural con carácter urbano, permitirá a éstos comparar en términos reales los costos y riesgos de las alternativas de uso de sus suelos. Esta evaluación constituirá la verdadera defensa de la actividad agrícola, pues la mayoría de los cultivos podrían resultar más rentables que una eventual venta de parcelas, si a ésta se agregan las inversiones en infraestructura, áreas verdes y otras, correspondientes al nuevo uso de suelo que se pretende adoptar.

III. PROPOSICION ESPECIFICA PARA REGULARIZAR LAS SUBDIVISIONES ACOGIDAS AL D.L. 3.516.

18. BASES Y OBJETIVOS.

Los hechos consumados de ventas de parcelas sin urbanización y para fines residenciales, y el alto número de compradores de buena fe que las han adquirido, conducen a buscar, además de la proposición general y permanente explicada en los párrafos anteriores, una Proposición Específica o de Coyuntura que impulse la ejecución de las urbanizaciones faltantes en dichas parcelaciones, sin afectar a los recursos públicos.

Esta proposición permitirá hacer realidad el principio de que los costos de urbanización deben ser de cargo de los respectivos propietarios, y a la vez facilitará a éstos la ejecución en el futuro de aquellas obras que no podrían desarrollar individualmente, porque por su naturaleza son conjuntas y comunes a todas las parcelas originadas en una misma subdivisión.

Como esta Proposición constituye una excepción para solucionar hechos irregulares ya consumados, debería aplicarse exclusivamente a aquellas parcelas que hayan sido adquiridas con anterioridad a las modificaciones legales que aquí se proponen.

Hemos desarrollado una mecánica administrativa que podría conducir al objetivo enunciado, cuyo punto de partida son los permisos municipales de edificación, seguido de un procedimiento que tiende a entregar las decisiones a los mismos interesados, todo lo cual explicamos en los párrafos siguientes.

El trámite de permiso municipal de edificación es la base del proceso de regularización que proponemos, y tiene, además de su oportunidad práctica, una profunda razón de ser, pues es precisamente mediante el acto de edificación, que las parcelas cambian en la realidad su uso de suelo de rural a urbano.

19. PERMISOS DE EDIFICACION.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su Artículo 116, establece que toda edificación requerirá permiso municipal, y dice expresamente que ello es obligatorio tanto en áreas urbanas como rurales.

Pese a que la existencia de esta disposición data desde 1953, la inmensa mayoría de los Municipios del país no la han hecho

cumplir en las áreas rurales, omisión que ha contribuido a los problemas aquí planteados.

Por su parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en su Artículo 5.1.6., exige que a la solicitud de permiso de edificación se acompañe, entre otros, los siguientes documentos:

- Certificado de factibilidad de dación de agua potable y alcantarillado, «cuando corresponda», y
- Certificado de Urbanización, «cuando corresponda».

Ni la misma Ordenanza General, ni los Instructivos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, han precisado el alcance o la aplicación de ese «cuando corresponda». En la práctica los Municipios no han exigido dichos certificados en las áreas rurales, tal vez estimando, sin fundamento legal, que en éstas «no corresponde».

Ciertamente, siempre debe corresponder, al solicitar permiso de edificación, la presentación de certificados que acrediten que un terreno cuenta con los atributos propios y necesarios para el uso que se le dará.

20. PROCEDIMIENTOS.

Para explicar más claramente esta Proposición, se describen a continuación los pasos y procedimientos que la harían posible, aventurando incluso algunas cuantificaciones numéricas que, si bien pueden ser prematuras, contribuyen a expresar mejor la idea.

- a) En primer lugar, debe reforzarse la capacidad de las Direcciones de Obras de los Municipios que incluyen áreas rurales, y deben revisarse, para hacerlas más significativas, las sanciones a las infracciones de construir sin permiso de edificación.
- b) Establecidas las «zonas de influencia de los centros urbanos» a que nos referimos en el párrafo 13 letra d), a toda solicitud de permiso de edificación ubicada dentro de dichas zonas de influencia le será aplicable el procedimiento señalado en los apartados d) y siguientes del presente párrafo.
- c) Las solicitudes de permisos de edificación ubicados fuera de las referidas zonas de influencia de los centros urbanos, serán objeto de análisis por parte de la Dirección de Obras, para determinar si el proyecto sobrepasa o no el «umbral de externalidades» a que nos referimos en el párrafo 14 letra b). Este análisis se hará aplicando los criterios objetivos y fórmulas que para tal efecto establezcan el Plan Territorial Regional respectivo y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Las solicitudes cuyas externalidades no sobrepasen el umbral ya referido, podrán aprobarse sin exigencias de urbanización. A las solicitudes, en cambio, cuyo análisis dé como resultado que sobrepasan el umbral de externalidades, les será aplicable el procedimiento que se explica a continuación.

- d) El Director de Obras verificará si el predio para el cual se solicita el permiso de edificación cuenta con las obras de urbanización mínimas que, para el correspondiente uso de suelo y constructibilidad, establece la respectiva «Tabla de Condiciones Mínimas». En caso positivo, se otorgará el permiso de edificación.
- e) En caso negativo, el Director de Obras evaluará el costo de la urbanización faltante, aplicando los valores tipo que para estos efectos elaborará anualmente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Luego, como condición previa para otorgar el permiso de edificación, la Dirección de Obras Municipales exigirá al propietario solicitante un depósito equivalente al 20% del costo en que hayan sido calculadas las obras de urbanización faltantes, en la proporción que al referido propietario correspondiere. Asimismo, el propietario se comprometerá a efectuar el depósito del saldo del costo, debidamente reajustado, en 4 cuotas anuales del 20% cada una. Este compromiso incluirá la facultad de cobrar dichas cuotas en conjunto con las contribuciones territoriales que afecten a la respectiva parcela.
- f) La Municipalidad recibirá los depósitos en calidad de patrimonio de afectación o fondo fiduciario, y deberá invertirlos sólo en los instrumentos financieros que le permita la Ley, no pudiendo darles ningún otro destino que el de ejecutar las obras de urbanización faltantes, a través de uno de los dos sistemas que se indican a continuación.
- g) Cuando en una misma parcelación, las parcelas que hayan iniciado sus depósitos alcancen al 30% de las parcelas totales en que se dividió el predio original, la Municipalidad declarará que está en formación un «Condominio Rural Abierto», y lo identificará con un nombre y/o número relativo a la correspondiente parcelación.
- h) El «Condominio Rural Abierto» constituye un concepto nuevo cuya definición y regulación deberá ser objeto de una modificación de la Ley N° 19.537 (Ley de Copropiedad Inmobiliaria). La calificación de «abierto» lo distinguirá de los demás condominios regulados por esta Ley, y se refiere a la especial característica de que tanto el número de comuneros como la cantidad de bienes comunes serán variables, e irán creciendo a medida que nuevos propietarios de parcelas entreguen sus depósitos para costear las obras comunes de urbanización faltantes.
- i) Declarado en formación el Condominio Rural Abierto, la Municipalidad convocará a sus comuneros o condómines a formalizarlo y a designar un Comité de Administración, (ex «Junta de Vigilancia» de la antigua Ley de Propiedad Horizontal).
- j) Si se constituye el Comité de Administración, la Municipalidad

transferirá a éste todos los depósitos ya recibidos, y los que siga recibiendo en el futuro de los propietarios de parcelas originadas en la misma subdivisión, reteniendo el 1% en calidad de reembolso de gastos de administración. Estos depósitos, administrados ahora por dicho Comité, pasarán a constituir bienes comunes del Condominio Rural Abierto. Asimismo, pasarán a ser bienes comunes las vialidades y también las instalaciones sanitarias, y de energía y comunicaciones de la parcelación, en aquellas partes que sirvan a todos o a varios condómines, y siempre que no pertenezcan a alguna empresa de servicio público ni correspondan a bienes nacionales de uso público.

k) El Comité de Administración tendrá la obligación de invertir los fondos acumulados por los mencionados depósitos, exclusivamente en aquellas obras de urbanización para las cuales los exigió la Dirección de Obras Municipales. La forma de operar, y las responsabilidades de los miembros del Comité de Administración, serán reguladas por la ya mencionada Ley de Copropiedad, siguiendo en lo posible los mismos patrones que se aplican a los edificios de departamentos.

l) Si por cualquier motivo no se pudiera constituir el Comité de Administración, la Municipalidad continuará como depositaria de los referidos depósitos, y sólo al completarse todas las cuotas de a lo menos el 50% de las parcelas, contratará las obras de urbanización

faltantes, invirtiendo en ellas sólo hasta la concurrencia de los depósitos recibidos, menos una retención del 10% que aplicará la Municipalidad en calidad de recuperación de gastos de administración.

m) Es probable que en algunos Condominios Rurales Abiertos, aún existiendo una mayoría de copropietarios que aportan sus depósitos para financiar las obras faltantes de urbanización, algunos propietarios rehusen incorporarse al Condominio, y no sea factible obligarlos porque, o no solicitan permiso de edificación o ya lo obtuvieron anteriormente. Para solucionar estos casos, se debería modificar el Artículo 79 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que faculta a los municipios para sanear poblaciones, ampliando dicha disposición a los casos de parcelas divididas al amparo del D.L. 3.516, e incorporando un procedimiento de cobranza anticipada a los propietarios favorecidos. Por otra parte, debería estudiarse también la adaptación para dichos casos del Artículo 9° del Reglamento de Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado, que exige a todo propietario conectarse a las instalaciones sanitarias que se ejecuten frente a su predio, ampliando su disposición también a la cobranza del costo proporcional de dichas instalaciones. Además, cabe mencionar la disposición de la Ley de Pavimentación Comunal (N° 8.946 de 1949) que en su Título III, Artículos

18 al 34, dispone el cobro de las obras de pavimentación a los propietarios colindantes a dichas obras; estas disposiciones deberían ampliarse con el objeto de facultar a cobrar por anticipado el costo de estas obras en los casos aquí comentados.

- n) Finalmente, se propone que en la modificación del texto del D.L. 3.516 de 1980, se mantenga la multa a beneficio fiscal establecida en su actual artículo 3° (200% del avalúo fiscal) restringiendo su aplicación sólo a los propietarios de parcelas que rehusen incorporarse al Condominio Rural Abierto cuando éste sea declarado en formación por la Municipalidad.

21. RE-SUBDIVISION.

Un complemento a la proposición desarrollada en el párrafo anterior, sería la autorización para re-subdividir las parcelas de 5.000 m² producidas al amparo del D.L. 3.516 de 1980.

Para muchos adquirentes de éstas, la superficie de 5.000 m² ha resultado excesiva a causa, principalmente, de su mantenimiento. En la mayoría de los casos, el propietario puede mantener no más de 1.000 m² de jardín, y el resto constituye un campo para el cual no dispone de máquinas ni herramientas para su desmalezado y conservación, y menos aún para cultivarlas.

La autorización para re-subdividir las parcelas de 5.000 m² presentaría ventajas, pero a su vez debería condicionarse al cumplimiento de ciertas exigencias.

Ventajas:

- a) La venta de un sector de la parcela produciría al propietario un ingreso que podría destinar a financiar la urbanización faltante, la que previamente deberá realizar o garantizar.
- b) La densidad habitacional, si bien debería continuar baja, se acercaría más a una estructura urbana con capacidad para mantener servicios y equipamientos.

Condiciones:

- a) Las dimensiones de la infraestructura y servicios está en relación con el número de viviendas por há. En consecuencia, al aumentarse este último, debe considerarse un aumento de las exigencias de urbanización y consecuentemente de su costo, exigencias que deberían cumplir con las Tablas de Condiciones Mínimas a que nos referimos en el párrafo 15.
- b) Como las infraestructuras y servicios son bienes que sirven a todas las unidades de una misma parcelación, la autorización para subdividir debe ser general para cada parcelación, y podría concederse sólo cuando lo solicite una mayoría de propietarios. Cabe distinguir entre «autorización previa», que se concedería a toda la parcelación, y «aprobación o permiso», que se otorgaría a cada parcela cuando acredite cumplir las exigencias.
- c) Los propietarios solicitantes de la autorización deberían estar

organizados previamente en un Condominio Rural Abierto.

- d) El proceso debería condicionarse también a que la parcelación no sobrepasara el «volumen máximo» a que nos referimos en el párrafo 14 letra c).

El proceso a que se refiere este párrafo está sujeto a una detallada hermenéutica administrativa, ajena al presente trabajo, por lo cual creemos suficientes las referencias ya señaladas.

Agosto 1998.

ANEXO 1.**DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES**

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.

Corresponderá a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, la autorización que otorgue la SEREMI del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la SEREMI del MINVU. Este informe señalará el grado mínimo de urbanización que

deberá tener esa división predial.

Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la SEREMI del MINVU y del Servicio Agrícola que correspondan.

ANEXO 2.**DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES****PARRAFO 2º.****DE LA PLANIFICACION URBANA Y REGIONAL**

Artículo 30.- Se entenderá por planificación urbana regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones.

Artículo 31.- La planificación urbana regional se realizará por medio de un plan regional de desarrollo urbano, que fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.

Artículo 32.- El plan regional de desarrollo

urbano será confeccionado por las Secretarías Regionales del MINVU, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico.

Artículo 33.- Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el MINVU, mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones deberán incorporarse a los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales.

DE LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Artículo 2.1.2. El Plan Regional de Desarrollo Urbano, para efectos de su aprobación y aplicación, estará conformado por los siguientes documentos:

1. *Diagnóstico regional, que contenga los objetivos del plan, el análisis de los antecedentes regionales de carácter geográfico, histórico, político-administrativo, legal, social, económico, técnico u otros, y la proposición y evaluación de las alternativas de desarrollo urbano regional.*
2. *Lineamientos estratégicos, de acuerdo con las políticas de desarrollo socio-*

económico regionales, en relación a la determinación de los grados de habitabilidad del territorio; estructuración y jerarquía de los sistemas y subsistemas de centros poblados; sus áreas de influencia recíproca, sus relaciones gravitacionales, sus metas de crecimiento; prioridades y oportunidades de inversión en infraestructura sanitaria, vial, energética, de comunicaciones, de equipamiento, u otros.

3. *Planos, que grafiquen los contenidos del plan señalados en los puntos anteriores, confeccionados sobre bases aerofotogramétricas, topográficas, o similares, a escalas adecuadas a las respectivas temáticas, según lo determine la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.*

Al amparo del citado artículo 2.1.2. de la Ordenanza, el Plan se podría limitar a ser una repetición de los planes reguladores comunales y de los planes de vialidad e infraestructura de Obras Públicas de la Región. Asimismo, a su amparo se podría elaborar un catastro gigantesco de todos los aspectos de cada Región, que incluiría no sólo los de carácter físico, sino también los históricos, los sociales, los legales, los económicos, etc. Finalmente, el mismo texto podría dar base para elaborar una planificación total y central, propia de los antiguos regímenes comunistas.

Frente a estas y otras alternativas —unas inútiles y otras imposibles— no es de extrañar que hasta la fecha (1998) jamás se haya

aprobado en Chile un Plan Regional de Desarrollo Urbano de los establecidos por ley en 1976.

ANEXO 3.

CUERPOS LEGALES QUE SE PROPONE MODIFICAR

- A. Para Proposición General para las áreas rurales:
- *Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. 458 de 1976) y su Ordenanza.*
- B. Para Proposición Específica para regularizar las subdivisiones acogidas al D.L. 3.516:
- *Ley de Copropiedad Inmobiliaria (ex «Propiedad Horizontal»), N° 19.537 de 1997.*
 - *Decreto Ley 3.516, de 1980.*
 - *Ley 8.946 de 1949. Ley de Pavimentación Comunal.*
 - *D.S. 267, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1980. Reglamento de Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado.*
 - *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695.*