



**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL PRINCIPIO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA CHILENA**

**POR
VÍCTOR HUGO MORENO TOLEDO**

**Tesis presentada a la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, para optar al grado
académico de Magíster en Derecho.**

**Profesor guía:
Dra. VERÓNICA DELGADO SCHNEIDER**

**Junio 2018
Concepción - Chile**



© 2018 VÍCTOR HUGO MORENO TOLEDO

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

TABLA DE CONTENIDO

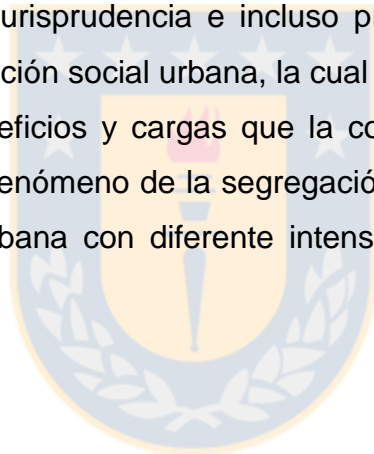
RESUMEN	vi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO: DE LA PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA	3
1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.2.- JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.3.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.4.- OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS.	7
1.5.- INTERROGANTES A RESOLVER, METODOLOGÍA A UTILIZAR Y ACTIVIDADES.....	8
CAPÍTULO SEGUNDO: DE LOS PRINCIPIOS Y DEL DERECHO URBANO EN GENERAL.	12
2.1.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.	12
2.1.1.- FUENTE DE LOS PRINCIPIOS.....	14
2.1.2.- CARACTERISTICAS	15
2.1.3.- FUNCIONES.....	17
2.1.4.- CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	20
2.2.- NOCIONES BASICAS DE DERECHO URBANO.	25
2.2.1.- IMPORTANCIA DE LA DISCIPLINA.....	25
2.2.2.- URBANISMO	27
2.2.3.- DERECHO URBANÍSTICO.	33
2.2.4.- NATURALEZA DEL DERECHO URBANÍSTICO.....	36
2.3.- LA PLANIFICACIÓN URBANA.	37
2.3.1.- IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN.	37
2.3.2.- FUNDAMENTO DE LA PLANIFICACIÓN.....	38
2.3.3.- CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN.	40
CAPITULO TERCERO: DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO. ..	43
3.1.- ASPECTOS PREVIOS.	43
3.2.- PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO.....	46
3.2.1.- EL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA.....	46
3.2.2.- PRINCIPIO DE LA REMISIÓN O INTEGRACIÓN NORMATIVA:.....	47
3.2.3.- PRINCIPIO DE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS:	51
3.2.4.- PRINCIPIO DE COMPATIBILIDAD ENTRE LOS PLANES URBANÍSTICOS:	58

3.2.5.- PRINCIPIO DE PERDURABILIDAD DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS.....	59
3.2.6.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACIÓN.....	59
3.2.7.- PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE LAS CARGAS URBANÍSTICAS O EQUIDISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS Y CARGAS DERIVADAS DEL PLANEAMIENTO.....	61
3.2.8.- PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA.....	63
3.2.9.- PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.....	65
3.3.- HACIA NUEVOS PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO.....	67
3.3.1.- PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO AMBIENTAL O DESARROLLO SUSTENTABLE.....	67
3.3.2.- EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	73
3.3.3.- EL PRINCIPIO DE LA ORDENACIÓN LEGITIMANTE.....	81
CAPITULO CUARTO: DEL PRINCIPIO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	85
4.1.- CONCEPTO	85
4.2.- LA INTEGRACIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIO EN EL DERECHO CHILENO.....	93
4.3.- MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN URBANA CHILENA	95
4.4.-NORMAS CHILENAS QUE ATENTAN CONTRA LA INTEGRACIÓN SOCIAL	110
4.4.1.- EL CASO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LGUC.	110
4.4.2.- EL CASO DE LA LEY N° 20.943: PRIMERA PARTE	111
4.4.3.- EL CASO DE LA LEY N° 20.943: SEGUNDA PARTE.....	115
CAPITULO QUINTO: DE LOS DERECHOS CIUDADANOS INVOLUCRADOS COMO FUNDAMENTO A LA INTEGRACIÓN SOCIAL	119
5.1.- INTRODUCCIÓN.....	119
5.2.- DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN: BREVES COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA LIBERTAD DE EMPRESA ...	120
5.3.- NUEVOS DERECHOS.....	122
5.3.1.- EL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.....	122
CAPITULO SEXTO: DE LAS CAUSAS DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL O SOCIOESPACIAL	128
6.1.- EL URBAN SPRAWL, UN MODELO CONSAGRADO.	130
6.1.1.- LAS CONSECUENCIAS DEL CRECIMIENTO POR EXTENSIÓN. COSTO ECONÓMICO.....	131

6.1.2.- LAS CONSECUENCIAS DEL CRECIMIENTO POR EXTENSIÓN. COSTO SOCIAL.....	132
6.2.- EL PRECIO DEL SUELO.....	134
6.3.- LOS GUSTOS Y PREFERENCIAS SEGREGADORAS.....	135
6.3.1.- USOS DE SUELO LOCALMENTE NO DESEADOS.	135
6.3.2.- LOS CONDOMINIOS.....	138
6.3.3.- EL CIERRE DE CALLES PÚBLICAS POR RAZÓN DE SEGURIDAD.	140
6.4.- INMIGRACIÓN	141
6.5.- POLÍTICAS PÚBLICAS SEGREGADORAS.....	143
6.5.1.- LA POLÍTICA URBANÍSTICA SUBORDINADA A LA POLÍTICA DE VIVIENDA. EL URBANISMO COMO POLÍTICA HORIZONTAL Y LA VIVIENDA COMO POLÍTICA SECTORIAL.....	145
 CAPITULO SEPTIMO: DE LOS REMEDIOS A LA SEGREGACIÓN SOCIAL	 147
7.1.- EL ARTÍCULO 50 DE LA LGUC Y SU POTENCIAL CARÁCTER ESPECULATIVO.	147
7.2.- LA REGULACIÓN URBANÍSTICA INCLUSIVA.....	149
 CONCLUSIONES:.....	 157
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	168

RESUMEN

Los principios son criterios guía, estándares que cada sociedad elabora conforme a su especial cosmovisión cultural, para sentar sobre determinadas bases y orientar hacia determinados objetivos la totalidad o una parte del ordenamiento jurídico. Un área de este orden es la que regula la utilización racional del suelo desde un punto de vista multidisciplinario, campo dotado de legislación, doctrina, jurisprudencia e incluso principio propios. Uno de estos principios es la integración social urbana, la cual supone hacer parte a todos los individuos de los beneficios y cargas que la convivencia social impone, para enfrentar el negativo fenómeno de la segregación social; principio recogido por nuestra legislación urbana con diferente intensidad, de forma implícita como explícita.



INTRODUCCIÓN

El derecho urbano se propone regular una utilización racional y meditada del suelo urbano, y para algunos, rural también. De manera que el centro de esta reglamentación ha convivido con el estatuto que regula al derecho individualista por esencia, cuál es, la propiedad.

El derecho urbano como derecho público confluye con el derecho privado, y dan nacimiento a la propiedad urbana y rural, como estatuto con normas, características y principios propios. Luego, en su génesis el derecho urbano supone límites a la propiedad civil, en pro de fines comunes. Es así, como la legislación urbana contempla normas e instituciones que limitan fuertemente, llegando incluso al extremo de privar, en la práctica, al derecho de propiedad o algunos de sus atributos.

Ese es el marco del derecho urbano en que nos insertamos, dos intereses en permanente fricción. El interés público por un lado (bien común), y el privado por el otro (propiedad).

Y es en la búsqueda de ese interés público en lo que se centra el presente trabajo. Específicamente, en la idea de integración social que debe promover el Estado a través de sus diferentes acciones, entre otras, en materia de legislación urbana.

Para este fin se debe determinar el valor que el Estado le asigna a la idea de integración social. Por lo tanto, en esta área, significará, dilucidar si la integración social es recepcionada por la legislación urbana, y la forma de recepción, ya sea a nivel normativo o bien como principio.



CAPÍTULO PRIMERO: DE LA PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Los principios están dotados de una función orientadora, sistematizadora, integradora, entre otras, clave en el andamiaje del derecho. El uso de estas funciones, le confieren a una rama del ordenamiento o a todo él, características propias que lo diferencian de otras disciplinas o áreas del quehacer humano.

El derecho posee principios como la seguridad jurídica o la equidad que le son transversales; pero existen otros, como la autonomía de la voluntad o la presunción de inocencia, que presentan ciertos tópicos que los hacen aplicables o esenciales, solo para ciertas partes del ordenamiento, como el derecho civil o el derecho penal respectivamente.

Es pertinente consignar que nos encontramos en un momento donde la especialización en toda su esfera es la regla, no siendo el área jurídica una excepción. De esta forma hoy vemos como la disciplina normativa está inmersa en variados espacios de nuestra existencia; desde el nacimiento hasta nuestros últimos días, regulando nuestra vida laboral, empresarial, sentimental, nuestras posesiones, entre otros.

Esta tesis, se enmarca dentro del derecho urbanístico, que entendemos es aquel que debe regular el “*uso racional*” que se debe dar al suelo, utilizando la técnica de la planificación para su concreción. Sobre el particular, se verá si esta técnica y otros mecanismos implementados para asegurar el uso racional ha sido

efectivo pues en la práctica, es fácil constatar en varios casos, como ciertos barrios de las ciudades se han convertido en lugares segregados.

Para evitar dicha *segregación (territorial o residencial)* es necesario promover la idea de la *integración social residencial* como principio inspirador del derecho urbano. Por ello este trabajo se abocará específicamente al estudio y recepción de este principio en el derecho urbano chileno.

Para dar respuesta a lo anterior, el primer objetivo de la investigación consistirá en establecer cuáles son los principios inspiradores de nuestra legislación urbanística.

Para ello, se analizarán las funciones de los principios generales del derecho y luego, cuáles son los principios del derecho urbano, especialmente aquellos que se desprenden de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada mediante Decreto N° 78, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado con fecha 04 de marzo de 2014.

Si consideramos que la integración social es un principio para nuestro derecho urbano, será determinante analizar qué implica que sea un principio y sus manifestaciones en nuestra regulación. Específicamente, se examinará, si algunas normas de nuestra legislación urbanística respetan o no el principio mencionado. Entre estas normas citamos particularmente dos:

A.- El artículo 55 de la LGUC que regula la posibilidad de construir fuera de los límites urbanos, estableciendo un principio general al respecto, esto es, una suerte de prohibición de construir. Norma general que requiere muchas precisiones y que por cierto no es absoluta, contemplando la misma norma una serie de excepciones, donde si es procedente construir requiriendo cambio de uso de suelos y subdivisión según el caso, previo visto bueno de las autoridades sectoriales respectivas.

Ciertamente, esta norma se revisará, puesto que a propósito de la excepción que habilita para construir conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de

viviendas de hasta 1.000 unidades de fomento que cuenten con los requisitos para la obtención del subsidio del Estado, se ha detectado por PUCHEU que si bien la norma busca dar solución a los problemas que ocasiona la escasez de suelo urbano - especialmente para aquellos sectores de menor capacidad económica que no podían optar a subsidios en el sector rural-, la solución propuesta podría traer en el largo plazo problemas mayores que aquellos que se propuso evitar. Para mayor claridad cito textualmente:

“El problema radica en que la solución transitoria puede provocar un problema mayor desde el punto de vista de la ordenación territorial. Pareciera que las consideraciones políticas primaron sobre las eminentemente técnicas. Nadie discute la urgencia de solucionar el problema creado por la escasez de suelo, pero el remedio empleado pudiera ser a largo plazo peor que la enfermedad. Los costos que se quieren evitar terminan siendo en el mediano plazo mucho mayores por la necesaria infraestructura con que en algún momento habrá que dotar a esos nuevos villorrios (consultorios, retenes, transporte, etc.), sin entrar a discutir sobre la conveniencia o no de segregar a los más pobres a conjuntos habitacionales muy alejados de los centros urbanos sin que paralelamente se les dote del adecuado equipamiento comunitario.”¹

B.- La nueva Ley N° 20.943, publicada con fecha 19 de agosto de 2016, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que especifica el tipo de Infraestructura exenta de la obligación de contar con un permiso municipal, y que regula las condiciones que deben cumplir las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.

¹ PUCHEU, Mario: “El Uso del Suelo Rustico. ¿Prohibición de Construir o Prohibición de Cambiar el Destino Agrícola?”. Revista de Derecho, Universidad de Concepción (Número 215-216, págs. 7-28) Concepción, 2004. En el mismo sentido AYMERICH, Jaime (2004): Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. Revista de sociología N° 18 – 2004, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile (p. 117-130). Pág. 120.

Esta norma se revisará, pues, si bien existió consenso en la necesidad de precisar cuáles obras de infraestructura que ejecute el Estado estaban exentas de la obligación de contar con permiso de edificación, sí existió discrepancia a la hora de establecer el tipo y escala de equipamiento que siempre se entendería admitido en el área rural.

En suma, la investigación tiene como pretensión obtener un diagnóstico teórico de la legislación urbanística chilena a la luz del principio de integración social, detectar las normas que no están acordes a este principio y ofrecer un remedio útil a los eventuales problemas localizados, especialmente si existen vacíos en nuestra regulación vigente, para lograr alcanzar una construcción armónica que logre compatibilizar el Derecho Urbanístico, con una propiedad del suelo al servicio de la comunidad.

1.2.- JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

El tema elegido justifica por sí mismo su análisis, ya que la falta de integración social en su variable residencial, determina el futuro de nuestra comunidad. La falta de cohesión social hace desaparecer el sentimiento de solidaridad por el otro, y perjudica las legítimas oportunidades de cualquier persona para prosperar en su vida material y espiritual. Estimo que la integración es un objetivo al que el Estado debe propender, pero veremos que la acción del mismo no necesariamente ha remado en esa dirección.

Motivo de menor valor, pero no por eso soslayable de comentar, es el escaso interés que la doctrina nacional le ha dado en general al derecho urbano, las aún menores obras destinadas a los principios de la disciplina y la inexistente sistematización en torno al principio de la integración social en el derecho urbanístico chileno, salvo acotadas (pero valiosas) menciones hechas en torno a publicaciones destinadas a otros temas, por ejemplo, PUCHEU (2004). Lo cual,

tal vez se deba a que la mencionada “*integración social*” presenta tópicos que escapan del dominio del jurista, pero que es necesario asumir desde el derecho, pues las normas que planifican el uso del suelo repercuten de forma importante en la calidad de vida de las personas.

1.3.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

La pregunta central de esta tesis es si la normativa urbanística chilena reconoce (o no) el principio de integración social como tal.

1.4.- OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS.

El objetivo general de la investigación es conocer y estimar el estado de la legislación urbanística en relación a la recepción y amparo de principios propios, especialmente, el principio de la integración social, mencionado como principio de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile.

Los objetivos específicos trazados son los siguientes:

- 1º. Identificar los principios que inspiran el derecho urbanístico chileno, a la luz del derecho y doctrina nacional y extranjera.
- 2º. Exponer, analizar y evaluar en qué medida nuestra legislación urbana (específicamente el artículo 55 de la LGUC y la nueva Ley N° 20.943) reconoce y ampara el principio relacionado a la integración social.
- 3º. Detectar las antinomias, vacíos y demás problemas que presenta la actual regulación en relación a este principio.
- 4º. Exponer, analizar y evaluar soluciones que se han dado en la doctrina y derecho comparado a las normas defectuosas o vacíos legales localizados según punto 3 anterior, y proponer soluciones para el derecho nacional.

1.5.- INTERROGANTES A RESOLVER, METODOLOGÍA A UTILIZAR Y ACTIVIDADES.

Para poder cumplir con los objetivos específicos mencionados, se han planteado, sin ser taxativas, las siguientes interrogantes.

La metodología de investigación jurídica que se expresará será la misma en toda la tesis.

1.5.1.- En relación al objetivo específico n°1: Identificar los principios que inspiran el derecho urbanístico chileno, a la luz del derecho y doctrina nacional como extranjera. Las interrogantes a resolver, son las siguientes:

- a) ¿Qué son los principios?
- b) ¿Qué son los principios generales del derecho?
- c) ¿Cuáles son las funciones de los principios generales del derecho?
- d) ¿Es el derecho urbanístico una rama que posea principios propios?
- e) En la afirmativa ¿cuáles serían esos principios?

1.5.2.- En relación al objetivo específico n°2: Exponer, analizar y evaluar en qué medida nuestra legislación urbana (específicamente el artículo 55 de la LGUC y la nueva Ley N° 20.943) reconoce y ampara el principio relacionado a la integración social. Las interrogantes a resolver, son las siguientes:

- a) ¿Qué es la integración social?
- b) ¿Cuál es su trascendencia?
- c) ¿Es un principio?
- d) ¿Es un principio general del derecho?
- e) ¿Es un principio del derecho urbanístico?
- f) ¿Recoge nuestra legislación urbana el aludido principio?

g) En la afirmativa ¿cuáles son las manifestaciones de este principio en nuestra legislación urbana? (específicamente si a través del artículo 55 de la LGUC y la nueva Ley N° 20.943, se reconoce y ampara el principio relacionado a la integración social).

1.5.3.-En relación al objetivo n°3: Detectar las antinomias, vacíos y demás problemas que presenta la actual regulación en relación a este principio. Las interrogantes a resolver, son las siguientes:

- a) ¿Es satisfactorio el reconocimiento y amparo del principio de integración social por nuestra legislación urbana?
- b) ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta la consagración de la integración social en nuestro derecho?
- c) ¿Es coherente la regulación que establece el artículo 55 de la LGUC con dicho principio?
- d) ¿Es coherente la regulación dispuesta por la Ley N° 20.943 con dicho principio?

5.4.- En relación al objetivo n°4: Exponer, analizar y evaluar soluciones que se han dado en la doctrina y derecho comparado a las normas defectuosas o vacíos legales localizados según punto 3 anterior, y proponer soluciones para el derecho nacional. Las interrogantes son las siguientes:

- a) ¿Es suficiente o insuficiente la normativa que se está aplicando actualmente?
- b) De ser negativa la respuesta anterior, ¿Cuáles son sus deficiencias?
- c) ¿Qué se requiere para que exista una debida consagración del principio de integración social?
- d) ¿Qué medidas se han dispuesto por el derecho nacional para dar vigencia a este principio?

En cuanto a la metodología, se recurrirá a la más autorizada doctrina jurídica extranjera y a la poca existente a nivel nacional, como Lautaro Ríos Álvarez², José Fernández³, Patricio y Juan Figueroa⁴ y Mario Pucheu. Pero será necesario, además, por la naturaleza de la materia investigada, recurrir a algunos autores propios de las ciencias auxiliares del derecho urbano, como la arquitectura, sociología etc.⁵

Se utilizará la metodología cualitativa, ya que la naturaleza de la pregunta investigativa permite ser respondida por unos procedimientos y formas que dicha metodología sostiene por sus características. Se elige esta metodología por la pertinencia frente al objeto de estudio, además porque considera el contexto de la investigación como natural, sin buscar modificarlo, elaborarlo, influir en el o manipularlo, más bien lo reconoce como se presenta. Es de corte cualitativa, pues considera un aporte los procesos y creencias del investigador, siendo un recurso válido y legítimo el reconocer sus subjetividades, ya que esto enriquece aún más el estudio. De este modo, la respuesta al objetivo general de la tesis, se formulará, ciertamente, por las propias concepciones que sobre la problemática tiene el autor, sin perjuicio de la búsqueda de los fundamentos jurídicos que refuercen esta postura. Referente a los procedimientos teóricos, esta metodología considera la teoría, pero siempre con una reflexión en y desde la praxis.

En relación a los métodos y siguiendo a CORRAL⁶, los métodos usados serán los que a continuación se indican:

² RIOS ALVAREZ, Lautaro (1985): El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico. (Tesis doctoral, dirigida por el profesor Martín Bassols Coma. Universidad Complutense de Madrid, España, año 1985).

³ FERNÁNDEZ RICHARD, José y HOLMES, Felipe (2009): Derecho Urbanístico Chileno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

⁴ FIGUEROA, Patricio & FIGUEROA, Juan (2006): Urbanismo y Construcción. Editorial Lexis Nexis, Santiago, Chile.

⁵ Por ejemplo: AYMERICH, Jaime (2004): Ob. Cit. Nota N° 1.

⁶ CORRAL TALCIANI, Hernán (2010): Cómo hacer una Tesis en Derecho, curso de metodología de la investigación jurídica. Editorial Jurídica de Chile, Santiago. Pp. 55-80.

- El método cartesiano, lo que significa, primero, que no tendremos por verdadero sino lo que se distinga con total claridad, cuestión no fácil de alcanzar en el mundo jurídico, debido a que este funciona sobre realidades que son esencialmente variables. Segundo, se dividirá el problema en el mayor número de partes posibles, se comenzará tratando cada institución por separado, los principios, el derecho urbanístico, la planificación, la integración social, para seguir desmembrando el problema dentro de cada uno de ellos. Tercero, se irá de lo simple a lo complejo, de los dogmas de nuestra doctrina, a postulados controvertidos y, por último, se revisará una y otra vez lo resuelto, tratando de no omitir nada.
- El método axiomático, es decir, se buscará un principio general que rijan nuestro tema en estudio, como reconocer que la planificación es el instrumento idóneo de distribución del recurso escaso, que es el suelo urbano, pero que no debe promover o permitir la segregación social.
- El método histórico, ya que todos sabemos que no es posible entender los fenómenos sociales e instituciones hoy en día, sin el análisis de su evolución histórica.
- El método dogmático.
- El método inductivo, será el que por antonomasia nos permitirá obtener la respuesta a nuestra pregunta investigativa, ya que a partir del estudio de ciertas disposiciones legales extraeremos una conclusión general.
- El método analítico, será usado en toda la extensión de nuestra investigación ya que a partir de él se logrará un estudio productivo, que nos lleve a diversas conclusiones en los temas particularmente controvertidos de nuestra tesis.

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LOS PRINCIPIOS Y DEL DERECHO URBANO EN GENERAL.

2.1.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

Todo ordenamiento, incluido por supuesto, el urbano, fuera de poseer caracteres de unidad y coherencia, debe ser completo, en el sentido de poder dar solución a todas las vicisitudes, controversias y problemas que cada día se presentan en la vida cotidiana, y en la labor de los operadores jurídicos. Así, apropiadas son las palabras de DEL VECHHIO que señala, que *“no hay interferencia alguna entre los hombres, no hay controversia posible, por muy complicada e imprevista que sea, que no admita y exija una solución jurídica cierta”*.⁷

Es evidente y comprobable que el Derecho positivo no se encuentra en la posibilidad de prever y regular cada una de las posibles situaciones que puedan acontecer en la vida jurídica, especialmente en la rama específica que nos convoca, dotada de una especialización compleja en la que confluyen múltiples áreas del saber, como la arquitectura, la ingeniería, la economía, la política, el derecho etc.

Es por lo anterior que el mismo Derecho se encuentra habilitado para recurrir a fuentes diversas de la ley, a fin de dar solución a los problemas no previstos, como también, para extraer de ellos criterios interpretativos, limitativos, orientadores, entre otras funciones. Estas fuentes poseen un carácter abstracto,

⁷ DEL VECHHIO, GIORGIO, *Los principios generales del Derecho*, Editorial Bosch, Barcelona, 1948, p. 41.

general y superior, que les permiten comprender aquellas situaciones particulares problemáticas.

Dichas fuentes no son otra cosa, que los denominados principios generales del derecho. Estos principios son para CARNELUTTI, la síntesis o condensación sistemática de las bases en que descansa un ordenamiento jurídico, de reglas no expresadas de las que derivan, a través de su aplicación a los casos previstos, los preceptos formulados con carácter general o particular.⁸

Principios fundamentales y generales del ordenamiento son los valores ético-políticos que, por un lado, informan todo el ordenamiento y, por otro, le dan fundamento o justificación. Como por ejemplo el principio de constitucionalidad, el principio de igualdad, el principio de soberanía popular, el principio de irretroactividad de las leyes, el principio de certeza jurídica, el principio de legalidad, etcétera. Con el adjetivo de “*generales*” se subraya la extensión de los principios y con “*fundamentales*”, se pone el acento sobre su posición en el seno del ordenamiento.⁹

Los principios son criterios guía, de carácter críptico o sumario, dotados de aptitud normativa, que cada sociedad elabora conforme a su cosmovisión cultural, para sentar sobre determinadas bases y orientar hacia determinados objetivos la totalidad –o un área- de su ordenamiento jurídico.

Son los principios, en cuanto entrañan los fundamentos morales del orden jurídico y la expresión de los derechos básicos de los ciudadanos, los que aseguran la coherencia y plenitud del sistema de normas que hace posible el imperio del derecho.¹⁰

⁸ VERA TAPIA, Carla Andrea (2005): “Gestión y organización administrativa en el derecho urbanístico”. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile, p. 18.

⁹ GUASTINI, Riccardo (1999): “Distinguiendo. Estudio de teoría y metateoría del derecho”. Editorial Gedisa, Barcelona, España. Pp. 148 y siguientes. Pp. 152-153.

¹⁰ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (1997): Principios Generales del Derecho ¿un mito jurídico? Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 98, 1997, p. 14.

Federico DE CASTRO afirma que los principios jurídicos son la base del ordenamiento; son criterios de valoración no formulados, con fuerza de evidencia jurídica. Son, al mismo tiempo, la parte permanente y eterna del derecho y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica.

Los principios generales del Derecho se nos presentan como manifestaciones de los valores esenciales del hombre, y que éste percibe por el método de la inducción como también la deducción¹¹, que poseen una existencia anterior al Derecho y que sobrepasan a los diversos ordenamientos jurídicos concretos, por tener un carácter atemporal y universal.¹²

2.1.1.- Fuente de los principios.

En cuanto a la fuente de los principios, podemos citar sucintamente al menos tres visiones¹³:

A.- Los principios generales del derecho para el positivismo legalista: Para esta doctrina, solo es fuente del derecho la ley, existiendo los principios para el mundo del derecho, sólo en la medida que la ley los recoja. Por ende, la vida de un principio queda supeditada a su recepción por un texto normativo (la única fuente es la ley).

B.- Los principios generales del derecho para el *ius naturalismo*: Los principios son formulaciones abstractas, extraídas de la naturaleza de las cosas –de allí su denominación-, concebibles por la razón con entera independencia de lo que diga o no la ley positiva.

C.- Los principios como fuente cultural: DIEZ PICAZO ha señalado que frente a los principios generales del derecho ninguno de estos dos puntos de vista –el *ius*

¹¹ PRIETO SANCHÍS, Luis (1992): Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, España, p. 145.

¹² BOETSCH GILLET, Cristian (2011): La buena fe contractual. Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, p.18.

¹³ RIOS, Lautaro (1985): Ob. Cit. Nota N° 2, pp. 215-235.

naturalista y el positivista- son enteramente exactos: “*la tradición de un país o la ideología política que lo domina pueden dar origen a principios de derecho que, en rigor, no tiene nada que ver con el derecho natural, cualquiera que sea la forma en que se entiende éste*”. Por su parte, “*la dirección positivista incide en el error contrario y confunde los principios con formulaciones que, en realidad, son meras abstracciones lógicas o enunciaciones de carácter científico*”. En consecuencia, los principios generales del derecho serían criterios elaborados por cada cultura, conforme a sus valores y creencias supraculturales (religión, convicciones dogmáticas, tabúes), y según sus circunstancias condicionantes (históricas, geográficas, económicas y de otro orden), a fin de orientar de forma coherente las respuestas que cada cultura elabora frente a los requerimientos jurídicos de la vida social.

2.1.2.- Características.

En cuanto a las características básicas a cumplir por los principios, podemos señalar:¹⁴

- a. Algunos principios están privados de toda formulación, como son el principio de certeza jurídica y el de separación de poderes.
- b. Los principios no son formulados de modo prescriptivo sino más bien valorativo. De esta forma, dirigen el comportamiento de un modo indirecto, la mayor de las veces proclamando un valor.
- c. Se presentan como reconocimiento de valores de distinta naturaleza (jurídicos, político, morales, etc.), como, por ejemplo, “*la libertad personal es inviolable*”, “*todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social*”, etc.
- d. Se distinguen de otras reglas de conducta por el hecho de que no prescriben un comportamiento preciso, sino que encomiendan la obtención de un fin, para lo cual los destinatarios pueden escoger entre una pluralidad de

¹⁴ GUASTINI, Riccardo (1999): Ob., cit., Nota N° 9, pp. 148 y siguientes.

comportamientos alternativos, por ejemplo, para la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural e histórico. Por ello, se dice que los principios en sí mismos llevan envuelta la idea de su indeterminación, constituyendo más una guía, pauta o criterio, o incluso, la causa o justificación de una norma o precepto en particular, pero en ningún caso una instrucción exhaustivamente acabada.¹⁵

e. Muchos principios no son normas de conducta comunes sino metanormas o normas de segundo grado y, más precisamente, normas sobre la aplicación del derecho: normas que no se dirigen a los ciudadanos privados sino a los órganos jurisdiccionales y administrativos y no se refieren directamente a la conducta sino a otras normas. Ejemplo, principio de irretroactividad de la ley, *principio lex posterior derogat priori*, etc.

f. Necesitan abarcar y estructurar la totalidad del sistema jurídico (urbanístico para nosotros). Otros lo llaman principalidad, lo que significa que los principios son soportes primarios, estructurales del ordenamiento; esto es, son fundamento, razón, condición y causa del ordenamiento.¹⁶

g. Deben permitir que este sistema se inserte y pueda operar armónicamente con el resto del ordenamiento.

h. Deben poseer, en su conjunto, el vigor y la coherencia necesarios para imprimir carácter propio al sistema que determinan.

i. Deben ser generales, esto es, los principios trascienden un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos.

j. Finalmente, se caracterizan los principios, por su juridicidad, es decir, por tener fuerza vinculante. Este carácter será apreciado de distinta forma según la doctrina sobre la fuente de los principios que se siga.

¹⁵ ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2016): Principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno. Ediciones Universidad Católica de Chile, año 2016, p. 43.

¹⁶ BOETSCH GILLET, Cristian (2011): Ob. Cit. nota N° 12, p. 26.

2.1.3- Funciones.

En cuanto a las funciones de los principios jurídicos, RÍOS¹⁷ destaca las siguientes:

A.- UNA FUNCIÓN DE FUNDAMENTO NORMATIVO O INFORMADORA:

Los principios sirven, a la norma, como germen y fundamento; y dan, al ordenamiento jurídico, coherencia, sentido y perfil.

El principio inspira una pluralidad de normas-reglas, que constituyen manifestaciones del mismo, al estar imbuidas por éste. También supone la necesidad de que determinadas normas-reglas tengan que ser conforme con el correspondiente principio general, de modo que, si no lo son, serán antijurídicas, al configurarse el principio general como parámetro de la juridicidad de dicha norma-regla.

Si la contradicción de tales normas- regla se produce con principios constitucionales explícitos o implícitos, el vicio será de inconstitucionalidad y dichas normas podrán ser declaradas inconstitucionales, tanto si se trata de normas con rango de ley como de rango reglamentario.¹⁸

Sobre el particular DEL VECCHIO señala que *“la congruencia intrínseca de las diversas partes que componen el sistema debe resultar demostrada y confirmada en cada momento, confrontando las normas particulares entre sí, y también con los principios generales que con ellas se relacionan; solo de ese modo podrá el jurista adueñarse del espíritu interno del sistema y proceder de acuerdo con él en las aplicaciones particulares, evitando los errores que fácilmente le conduciría la consideración aislada de esta o aquella norma”*.¹⁹

¹⁷ RÍOS ALVAREZ, Lautaro (1985): Ob. Cit. Nota N° 2, p. 242 y siguientes.

¹⁸ TARDÍO PATO, José Antonio (2011): Los principios generales del derecho. Editorial Bosch S.A., primera edición, 368 págs., ISBN 978-84-9790-881-8. P. 119-120.

¹⁹ DEL VECCHIO, Giorgio (1948): Ob. Cit. Nota N° 7, pp. 61-62.

B.- UNA FUNCIÓN INTERPRETATIVA:

Son los principios jurídicos los que dan sentido a la ley, de dos maneras: le sirven de base de sustanciación y le señalan un propósito, una finalidad, que es lo que se conoce como “*intención o espíritu*”.

Los principios – sobre todo los principios expresos y, entre estos, los de rango constitucional- son empleados en general para justificar una interpretación “*conforme*”. La cual entendemos, como aquella interpretación que, precisamente, adapta el significado de una disposición al de un principio, previamente identificado.²⁰

Supone que las normas-reglas deben ser interpretadas de acuerdo con los principios generales del derecho en las que están inspiradas o a los que necesariamente deben inspirar. Implica que, entre dos interpretaciones de la norma, debe primar la más conforme con el principio en cuestión.

La diferencia con la función integradora radica en que mientras en esta última no existe norma-regla a emplear, aplicándose directamente el principio general en que sea subsumible el caso en análisis, en la función interpretativa, existe una norma-regla a aplicar, pero al permitir el desentrañamiento de su significado en dos o más interpretaciones, se debe optar por la más acorde al principio en estudio.

C.- UNA FUNCIÓN INTEGRADORA:

Podemos entender la integración como la ausencia de lagunas en un sistema jurídico, de modo que el análisis de los componentes del sistema permita

²⁰ GUASTINI, Riccardo (1999): Ob. Cit. Nota N° 9, p. 164.

determinar, a partir del conjunto de sus piezas, el estatuto jurídico de un hecho cualquiera.²¹

En relación a este tema, se ha señalado que esta función presenta cierta paradoja, pues si sostenemos que los principios son normas válidas del sistema, no se comprende muy bien su relación con el problema de las lagunas, dado que si un determinado supuesto no está regulado por ninguna norma (ni principio), la laguna subsistirá y escasa utilidad tendrá invocar el principio; y si, por el contrario, el principio es aplicable, entonces no existe laguna de ninguna clase. Entonces, si estamos en presencia de una auténtica laguna, ello debe significar que no se cuenta con ninguna norma o principio aplicable al caso; y de ahí que la función integradora remita al tema de los principios implícitos, es decir, de aquellos que no constituyen el significado de ninguna disposición normativa.²²

De esta forma PRIETO se pregunta ¿qué sentido tiene entonces recurrir a los principios? a lo cual responde, que dicha remisión debe entenderse como una autorización dirigida al intérprete a fin de que produzca la norma, es decir, de que fabrique la premisa mayor de su razonamiento mediante lo que hemos llamado principio implícito, obtenido inductivamente del conjunto del material normativo, **o deductivamente, a partir de un principio expreso más general.**²³

Consagración de esta función, podemos encontrar en que *“se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios de una ley del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural”* (artículo 24 del Código Civil). En armonía, nuestro Código de Procedimiento Civil, al regular los requisitos a contener por las sentencias definitivas, señala en su artículo 170 N°5: *“la enunciación de las leyes, y en su defecto de los principios de equidad, con arreglo a los cuales se pronuncia el fallo”*.

²¹ MODERNE, Franck (2005): Principios generales del Derecho Público. Compilación y traducción de Alejandro Vergara Blanco, Editorial Jurídica de Chile, 2005. Pp. 40.

²² PRIETO SANCHÍS, Luis (1992): Ob., Cit., Nota N° 11, p.159.

²³ *Ibid*, p.159-160.

D.- UNA FUNCIÓN ORIENTATIVA EN LA EJECUCIÓN DE LAS NORMAS:

Las normas se dictan para ser aplicadas, conforme a sus fundamentos y finalidad. Estos últimos encuentran su razón de ser en los principios. Con lo anterior se excluye la arbitrariedad de las normas y su aplicación, cuestión que se puede constatar en el derecho administrativo –urbanístico- en particular (artículo 11° bis de la Ley N° 18.575, y artículo 11° de la Ley N° 19.880).²⁴

Lo anterior exige que el instrumento que utiliza el derecho urbano para planificar, que es el plan, sea siempre un acto administrativo razonado, y sus fundamentos encuentran su razón de ser en los principios que rigen la disciplina, y en lo técnico, en los estudios que justifiquen las decisiones, contenidos en las respectivas memorias explicativas.

2.1.4.- Clasificación de los principios generales del Derecho.

A continuación, presentamos algunas clasificaciones de los principios generales del derecho.

²⁴ Artículo 11 Ley N° 19.880: *“Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.*

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.”

Artículo 11 bis Ley N° 18.575: *“Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan.*

La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella...”

A.- PRINCIPIOS GENERALES EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS²⁵:

Un principio implícito es una norma que no puede ser considerada como el significado de determinada disposición normativa, sino que se obtiene a partir de una o varias disposiciones que se supone constituyen casos de aplicación o especificación de dicho principio.²⁶ Viven privados de disposiciones, es decir, que no están explícitamente formulados en ninguna disposición constitucional o legislativa, pero que son elaborados o contruidos por los intérpretes.²⁷ Nacen por vía inductiva como deductiva. Cabe destacar, que, al darle vida a esos principios, lo que muy a menudo sucede cuando se recurre a la analogía, la discrecionalidad del jurista juega un papel relevante.²⁸ Ejemplo de estos principios son, el principio dispositivo en el proceso civil, el principio de la protección de la buena fe en materia civil, el principio *in dubio pro* operario en el derecho laboral, el principio de separación de poderes, los principios del orden publico económico, etcétera.

Los principios implícitos son derivados por los operadores jurídicos: algunas veces a partir de normas concretas, otras a partir de conjuntos más o menos vastos de normas, otras del ordenamiento jurídico en su conjunto (como, por ejemplo, el principio de que en derecho privado puede hacerse todo aquello que no esté expresamente prohibido o el principio de certeza jurídica). De esta forma, se deriva un principio de una norma concreta cada vez que se conjetura una ratio, esto es, una finalidad que la norma persigue o un valor que funda la norma.²⁹

²⁵ MODERNE, Franck (2005): Ob., Cit., Nota N° 21, pp. 26-27.

²⁶ PRIETO SANCHÍS, Luis (1992): Ob., Cit., Nota N° 11, p.141.

²⁷ GUASTINI, Riccardo (1999): Ob., Cit., Nota N° 9, p. 156.

²⁸ BARTH, Jose Francisco (2005): Principios y normas en la concepción del derecho de Dworkin (comentarios a las observaciones críticas de Luis Prieto Sanchís). Revista de ciencias jurídicas, 108 (11-32), pp. 177-202. Recuperado el 4 de noviembre de 2017 de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9716/9162>. P. 191.

²⁹ GUASTINI, Riccardo (1999): Ob., Cit., Nota N° 9, p. 156.

Son principios expresos como podemos intuir, aquellos que son explícitamente formulados en una expresa disposición constitucional o legislativa, de la que se pueden obtener (como cualquier otra norma) mediante la interpretación.^{30 31} Ejemplos, el principio de igualdad (conforme a las normas que más adelante citaremos), principio de irretroactividad de la ley penal (artículo 19 número 3 inciso 8º de la CPR en relación al artículo 18 del Código Penal), etcétera.

De esta forma los principios explícitos están recogidos expresamente por una disposición normativa, mientras que los implícitos no poseen dicha formulación explícita, sino que son obtenidos por inducción de normas o grupos de normas según doctrina mayoritaria, siendo este procedimiento el empleado en sistemas de *common law* para pasar de un específico pronunciamiento jurisdiccional a su *ratio decidendi*³². Así un principio (implícito) sería una norma general de la que podrían ser inferidas lógicamente (deducidas) diversas normas particulares (explícitas).

La importancia de la clasificación es el valor que se asigna a cada principio. Así mientras los explícitos tendrán el valor de la normativa que los contiene, los implícitos tendrán valor como mecanismo interpretativo muy cercano al procedimiento analógico.

Asimismo, mientras los principios explícitos deben entrar a formar parte del razonamiento justificativo de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, por tener su origen en una determinada fuente (al igual que ocurre con las normas – regla), los principios implícitos, en lugar de entrar a formar parte de dicho razonamiento en virtud de su origen en alguna fuente, lo hacen por cierta cualidad de su contenido: su adecuación o coherencia en relación con las normas - reglas y los principios explícitos.

³⁰ *Ibíd.*, p. 155.

³¹ TARDÍO PATO, José Antonio (2011): Ob. Cit. Nota N° 18, p. 91 y siguientes.

³² GUASTINI, Riccardo (1999): Ob., Cit., Nota N° 9, p.157.

B.- PRINCIPIOS EN SENTIDO ESTRICTO Y PRINCIPIOS – DIRECTRICES.

Una norma programática o directriz es aquella que señala o impone objetivos a los poderes públicos y al legislador en primer lugar³³; mientras que un principio se refiere a un “estándar” que debe ser observado, “no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.

Son características de estas normas programáticas las siguientes:³⁴

1. Ninguna norma con rango de ley puede ser juzgada con arreglo a su grado de consecución o apartamiento de los objetivos fijados en una norma programática, ya que tienen por fin informar a la función legislativa, careciendo de sanción jurídica su inobservancia.
2. Las normas programáticas solo ostentan las funciones informadoras e interpretativas de los principios, pero no la integradora.
3. Su destinatario primario será el poder legislativo, pero de igual modo influirán en la jurisprudencia judicial.
4. No establecen derechos subjetivos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

En este sentido, se piensa en la integración social como un principio y no una mera directriz de tinte político, por cuanto el argumento que fundamenta la integración, que tiene por base la igualdad, es un argumento de carácter jurídico y no político. En el ejemplo de DWORKIN, las leyes que se oponen a la discriminación racial en los EEUU (y de igual modo a la segregación) se basan, en la igual consideración y respecto que respecto de dichas minorías debe

³³ DWORKIN, Ronald (1984): Los derechos en serio. Editorial Ariel, Barcelona, España. Pp. 74-76 y p. 147.

³⁴ TARDÍO PATO, José Antonio (2011): Ob. Cit. Nota N° 18, p. 104-105.

existir, lo cual es un argumento jurídico y no político, y más precisamente un argumento de principio³⁵.

C.- PRINCIPIOS PLENOS Y SEMIPLENOS. ³⁶

Los primeros serían aquellos que cumplen todas sus funciones típicas (integradora, informativa e interpretativa). En cambio, en los semiplenos concurren solo algunas de dichas funciones. De esta forma las directrices ya vistas serían principios semiplenos, por cuanto solo cumplirían una función informativa e interpretativa, más no integradora.

D.- PRINCIPIOS GENERALES TRANSVERSALES Y PRINCIPIOS GENERALES ESPECÍFICOS.

Para terminar, cabe subrayar, que existen principios generales o universales del derecho, transversales a todas las disciplinas jurídicas. Y otros especiales, propios de una determinada rama del derecho. Estos últimos son los que nos interesan para los efectos de realizar un aporte efectivo a la especialidad.

Pero antes de eso, es necesario analizar si estamos frente a una disciplina que merezca detentar principios propios. Es lo que intentaremos dilucidar a continuación.

Los principios nos permiten entender el derecho – o los diferentes derechos- no como un simple conjunto de pautas, sino como un conjunto ordenado, esto es, como un conjunto dotado de sentido. Por lo mismo, conocer los principios de una institución o de un determinado derecho permite incluso, hasta cierto punto, predecir cuáles son las soluciones a los problemas jurídicos fijadas en

³⁵ DWORKIN, Ronald (2012): Ob. Cit. Nota N° 33, p.148.

³⁶ TARDÍO PATO, José Antonio (2011): Ob. Cit. Nota N° 18, p. 115-116.

disposiciones específicas. Esta doble capacidad de los principios para presentar de una manera breve y ordenada un sector ,o todo, un ordenamiento jurídico no es ni más ni menos que lo que suele llamarse sistematización del Derecho.³⁷

2.2.- NOCIONES BASICAS DE DERECHO URBANO.

2.2.1.- Importancia de la disciplina.

Por desconocimiento, su importancia es generalmente inadvertida. No obstante, el derecho urbano tiene una trascendencia invaluable, percibida por las personas desde el momento que la regulación afecta sus intereses. Claramente, no puede ser trivial la ordenación que afecta al lugar donde se estudia, trabaja, se divierte, se recrea, duerme, y esencialmente donde se vive, y se desarrollan los aspectos más esenciales de la vida. Explica lo anterior, el hecho de que cuando un precepto es “*malo*”, rápidamente reciente la cotidianeidad de las personas, por ejemplo, bares autorizados en sectores residenciales, conjuntos habitacionales sin áreas de esparcimiento, puntos de atochamiento vehicular por falta de regulación, y la lista sigue.

Por otro lado, la mayoría de las personas comparten su sitio con otras, convivencia que da vida a las ciudades. Y es precisamente por esto, que el interés individual es imposible de considerar sin conciliarlo con el interés común o colectivo. Es la interacción entre dichos intereses la fuente desencadenante de conflictos. De no mediar el derecho urbano, imagino la ciudad como una jungla, donde el más grande devora al más pequeño, donde los poderosos construyen basados en sus intereses sin pensar en el otro y en los otros. He allí la más grande virtud del precepto urbano; existe para propender al bien común, finalidad primera de un Estado que se dice de Derecho.

³⁷ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel; RUIZ MANERO, Juan (1991): “Sobre principios y reglas”. Doxa. N. 10 (1991). ISSN 0214-8876, pp. 101-120. Consultado el 6 de noviembre de 2016 en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcbk1q1>. P. 114.

Pese a que la mayoría de la doctrina rechaza la autonomía del Derecho Urbano, ello no es obstáculo para reconocer su importancia, dado que salimos de una civilización rural para entrar en otra urbana, tal como señala García de Enterría, dejando la tierra de ser para el hombre un espacio natural de asentamiento, pasando a ser, un objeto más de su afán racionalizador.³⁸

De esta manera, la regulación urbanística recae básicamente sobre los inmuebles, sobre el suelo, y todos los usos posibles de aquel, generándose automáticamente un conflicto con el instituto de la propiedad, que también afecta a dicho bien.

Pero dicha reglamentación es compleja, por cuanto y como de buena forma lo ha señalado el Tribunal Supremo de España: *“La ciencia del urbanismo es esencialmente interdisciplinaria por confluir en ella conocimientos procedentes de las más variadas ramas del saber humano hasta el punto de que se considera ideal y deseable que dicha actividad sea realizada por un conjunto de profesionales –arquitectos, ingenieros, juristas, sociólogos, geógrafos, etc.- que sin orden de preferencia y bajo una dirección unitaria, colaboren en equipo aportando los conocimientos propios de sus respectivas actividades, y ello pone de manifiesto que la Ciencia Urbanística, en su estado actual, sobrepasa el ámbito específico de las titularidades tradicionales hasta el extremo de haber dado lugar a la nueva figura profesional del urbanista”*.³⁹

La complejidad de lo urbano, es el perfecto reflejo de la naturaleza de las personas, es una extensión de nuestra humanidad. Las ciudades, desde esta perspectiva, son entes vivos y en constante evolución, cambiando al ritmo en que lo hacen sus habitantes.

³⁸ CARCELLER, Antonio (1989): Instituciones de derecho urbanístico. Editorial Montecorvo S.A., Madrid, España, p. 27, citando a García De Enterría.

³⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de España, sala 3ª, de lo contencioso-administrativo, 8 de mayo de 2003, número de recurso 4243/2000.

2.2.2.- Urbanismo.

A.- Urbanismo.

Antes de referirnos al derecho urbanístico en sí, es necesario precisar nociones mínimas acerca de su objeto o fundamento de regulación, el urbanismo. Concepto íntimamente ligado a la noción de ciudad, pero que en la actualidad parece tener un alcance más amplio aún.

Ahora bien, lo primero que debe hacerse es dar respuesta a la pregunta ¿qué entendemos por urbanismo? La palabra urbanismo procede de la expresión latina *urbs urbis*, que significa la ciudad, y por extensión, los habitantes de la ciudad.

Como puede apreciarse, en su origen, la palabra está fuertemente unida a la ciudad, y a las personas que las habitan. Este vínculo con la ciudad es recogido por el diccionario de la RAE, para el cual el urbanismo es el “*conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades*”⁴⁰.

En la misma dirección la doctrina esta conteste en señalar, como elemento medular del urbanismo, el de ser una ciencia o arte para hacer mejores ciudades.⁴¹

Como consecuencia lógica de dicho vínculo, para cumplir con su finalidad de hacer mejores ciudades, el urbanismo exige el conocimiento exacto o muy aproximado, de lo que es la vida urbana, mediante un análisis de sus necesidades y de las causas que las provocan, debiendo así mismo, proponer los medios idóneos para dar solución a aquellas adversidades. Todo este estudio debe ser pormenorizado, de acuerdo a las realidades de cada urbe.

⁴⁰http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=Urbanismo.

⁴¹ HOLMES, Felipe (2010): Propiedad Urbana, Régimen Jurídico. Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile, p. 9.

Lo anterior, tiene como corolario la necesidad de precisar ¿Qué es la ciudad? Antes de establecer lo anterior, conviene destacar que la ciudad estudiada como ecosistema, ha sido asimilada al a un ente vivo, como de alguna forma anticipábamos. De esta manera se ha establecido una relación entre el cuerpo humano y la estructura de la ciudad, en que el primero aparece “*como la fuente de inspiración para comprender el comportamiento de la ciudad*”⁴².

Continuando con la idea anterior y recurriendo al mismo diccionario, ciudad en su primera acepción es un “*conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas*”. Y en su segunda acepción es “*lo urbano, en oposición a lo rural*”⁴³.

De esto se desprende que el urbanismo-ciudad se opone a lo rural-campo. Por lo cual, el objeto de la regulación urbanística es la ciudad, y no el campo.

Es por esto, que las materias básicas que tradicionalmente se le asignan al derecho urbanístico son: la planificación, la urbanización y la construcción, temáticas que, a simple vista, difieren de los fines asignados a lo rural, ligados a la agricultura, espacio que ordinariamente se ha caracterizado “*por ausencia de ordenación*” como la conocemos para el sector urbano.

Sin perjuicio de lo consignado, se previene que la ciudad puede ser considerada desde diferentes perspectivas (como ecosistema, como arte-histórico, desde un punto de vista económico o político, etc.) y por lo tanto cualquier noción que se tenga de ella será por regla general, solo un aspecto de la misma.⁴⁴

Pero la preocupación por los conflictos suscitados en las ciudades, no ha sido algo inherente al derecho desde su origen, sino que la atención jurídica -con

⁴² MARÍN TOLEDO, Rosa Elizabeth (2012): “Participación ciudadana en la planificación urbana”. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile, p. 8, citando a Caride.

⁴³ http://buscon.rae.es/drael/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=ciudad

⁴⁴ MARÍN TOLEDO, Rosa Elizabeth (2012): Ob. Cit. Nota N° 42, p. 10.

mayor intensidad- por lo urbano se produce a consecuencia de un acontecimiento histórico, cual es la Revolución Industrial iniciada en Gran Bretaña durante la segunda mitad del siglo XVIII. Suceso que provoca la migración constante del campo a la ciudad, convirtiendo a las ciudades en los ejes o polos del desarrollo nacional. Lo cual -como señala CORDERO-, en el ámbito urbano significó un gran desajuste entre el crecimiento de la población y el desarrollo urbano, pues sin ningún tipo de planificación ni orden la industria se apodero del espacio urbano.⁴⁵

Así dotadas de primerísima importancia, las contiendas acaecidas en las ciudades, no podían escapar a la atención de la ley.

B.- Urbanismo impropio o concepto extensivo.

Algo de la anterior noción causa incomodidad. Parece inadecuado entender de esta manera al régimen jurídico que afecta al suelo, ya que, sin desconocer el valor de las ciudades, no se puede concluir que solo exista precepto legal para el suelo urbano, o toda una disciplina solo enfocada en éste.

¿Es tan poco importante el suelo rural que no es digno de preocupación jurídica? La realidad nos muestra, que existe solo un suelo, dividido imaginariamente, por razones históricas, funcionales, administrativas, económicas, políticas, entre otras, en urbano y rural, de acuerdo a las finalidades innatas a cada ámbito; asimismo existe un solo derecho que afecta al suelo, y un solo régimen que regula el ejercicio de dicho derecho, tradicionalmente concebido como derecho

⁴⁵ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2017): La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. *Rev. derecho (Valdivia)* [online]. 2017, vol.30, n.1 [citado 2017-11-21], pp.127-152. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502017000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006>. P. 129.

urbanístico, pero que en realidad posee un alcance mucho más amplio del que se desprende de su solo calificativo.

En efecto, el derecho de propiedad es uno solo, y la doctrina de pluralidad de propiedades (minera, agrícola, urbana, industrial, intelectual, etc.), con o sin intención a promovido la idea de derechos distintos. La distinción se funda en la naturaleza del bien a regular, pero todos comparten el contenido mínimo esencial de la propiedad, que entre nosotros identificamos “*a lo menos*” con el uso, goce y disposición. Y por su parte el derecho urbano, no es sino un límite al ejercicio de este derecho base de propiedad, en orden a alcanzar determinados objetivos.

Por ello, se estima menos confuso hablar de un derecho territorial que permita una ordenación sistémica. Insistiendo en el tema, el destacado académico español, TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ, sostiene, que en un sentido amplio urbanismo es todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo. Pero ¿por qué la tierra? A lo que responde, *porque de todos los recursos materiales de que puede disponerse, el suelo es el único que no puede incrementarse*⁴⁶, es decir, que no puede aumentar su oferta.

No obstante que se pueda discrepar en seguir usando la denominación “*derecho urbanístico*” para identificar la disciplina, sí se participa de la intención, y por lo mismo no se busca la solución en una reformulación del concepto sino en la proposición de un derecho territorial que logre explicar el fenómeno en toda su amplitud.

Finalmente, cabe destacar la conclusión del autor, ya que toda esta incipiente regulación que afecta al suelo, aún desconocida por muchos, no es sino fruto de los problemas que genera la escasez del recurso, sin perjuicio de que, para los más liberales, no es un bien escaso.

⁴⁶ FERNANDEZ, Tomás-Ramón (2008): Manual de Derecho Urbanístico. Editorial WoltersKluwer , Madrid, España, págs. 16-17.

En la misma línea ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ, expresa que en opinión de la doctrina italiana partiendo de un concepto de urbanismo muy limitado, se pasa al de ciencia de la ciudad y se llega, al fin al concepto de urbanismo como ciencia de todo el territorio. El urbanismo no significa hoy lo urbano, sino el territorio. En síntesis, termina señalando que, la ciencia urbanística es igual a ciencia del territorio,⁴⁷ coincidiendo con el autor anterior, y por lo mismo, aplicable análogas precisiones.

De forma indirecta, al mismo punto llega GÓMEZ, quien después de referirse a la influencia del medio ambiente en el concepto de urbanismo declara que, *por tanto, el urbanismo en la actualidad es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve.*⁴⁸

Así, el centro de la regulación es el suelo, sin distinción. Por lo que se insiste en ampliar la perspectiva del problema, ya sea hablando de un Derecho Territorial o bien utilizando otra fórmula, omnicomprensiva tanto de lo urbano en sentido estricto o propio de la palabra, como lo rural⁴⁹. Lo anterior, habida consideración del fenómeno de expansión de las ciudades, muchas concretadas, de forma inorgánica sin consideración de la escala humana, con todos los inconvenientes que ello genera para vida en sociedad. Sin olvidar, que dicha expansión se ejecuta a costa de espacios que con anterioridad eran en de explotación rural.

En consecuencia, propongo entender el Derecho Territorial como aquel *“conjunto de normas y principios que regulan desde un punto de vista multidisciplinario, la ordenación racional del suelo, especialmente en lo relativo a la construcción; instituyendo los organismos competentes encargados de velar*

⁴⁷ CARCELLER, Antonio (1989), Ob. Cit. Nota N°38, pág.36.

⁴⁸ GÓMEZ ROJO, María Encarnación. (2003). Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (25), 93-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>, p. 102.

⁴⁹ 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*, Valparaíso, n.29, pp.269-298, jul. 2007. p. 270.

por su cumplimiento; y estableciendo las sanciones que se aplicaran en caso de contravención.”⁵⁰

Sobre el particular conviene tener presente dos disposiciones de autoridad: primero, el artículo 115 de la Constitución Política de la República, que dispone lo siguiente: *“Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo”*. Y segundo, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en su artículo 17 establece que *“Serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento Territorial...”*. Ambas disposiciones hablan de *territorio*, incluyendo, en consecuencia, tanto lo urbano como lo rural, en cuanto objeto de atención legal.

El DFL N° 458 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene como encabezado en su título segundo *“De la planificación Urbana”*. No obstante, esta referencia a la planificación urbana, a través de la planificación intercomunal, de manera expresa y través de los PRDU implícitamente, también se va a regular el área rural, por lo que para los efectos de este trabajo consideramos más preciso el término planificación u ordenación territorial. Ésta es la diferencia que plantea LAUTARO RÍOS, quién entiende por planificación urbana aquella que regula el uso del suelo urbano. La planificación territorial en cambio, es aquella que se refiere al mejor aprovechamiento de todo el territorio, incluyéndose en ella el de los espacios urbanos y rurales.⁵¹

⁵⁰ MORENO TOLEDO, Víctor Hugo (2012): *“El ius aedificandi. Su relación con la institución dominical y urbanística”*. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile, p. 50.

⁵¹ BERMÚDEZ, Jorge y HERVÉ, Dominique (2013): *Justicia Ambiental, Derecho e Instrumentos de gestión del espacio marino costero*, p. 355.

Luego, en adelante nos referiremos a derecho urbanístico o territorial indistintamente, para indicar el ordenamiento que regula el uso del suelo urbano y rural.

2.2.3.- Derecho Urbanístico..

Necesario es recordar la discusión realizada en párrafos anteriores acerca del ámbito de aplicación de esta rama, especialmente si comprende o no el suelo rural.

Inicialmente esta rama aparecía muy vinculada al derecho civil, pero con el tiempo se ha ido acercando al derecho administrativo, y es así como la mayoría de la doctrina española lo concibe.⁵²

Se han dado múltiples definiciones de derecho urbanístico, no siendo posible mencionarlas todas, pero si es necesario citar algunas, especialmente aquellas que gozan de preferencia por la doctrina. Antes de esto, es interesante destacar lo que señala RÍOS en el sentido, de que, *“mientras el urbanismo es el arte de hacer la ciudad, el derecho urbanístico aparece como el cauce normativo de ese arte”*, debiendo puntualizar eso sí, que el derecho no puede limitarse a ser un mero y simple ropaje o instrumentación formal, sino que debe aspirar a imprimir soluciones de justicia material.⁵³

Retomando el tema conceptual, una forma de entender esta rama es como *“un conjunto de reglas a través de las cuales la administración- en nombre de la utilidad pública- y los titulares del derecho de propiedad -en nombre de la defensa de los intereses privados- deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio.”*⁵⁴ Confiriéndole a

⁵² RAJEVIC, Enrique (2000): “Derecho y Legislación Urbanística en Chile”. Revista de Derecho Administrativo Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile (vol. 2 n° 2, págs. 527-548), Santiago, 2000, pp. 530-531.

⁵³ RÍOS, Lautaro (1985): Ob. Cit. Nota N° 2, p.140-141.

⁵⁴ CARCELLER, Antonio (1989), Ob. Cit. Nota N° 38, p.22

este -derecho urbanístico- una competencia amplia, comprensiva tanto de lo urbano, como de lo rural, al tener como fin la ordenación del territorio.

Siguiendo al profesor español RAMÓN PARADA, se puede definir el Derecho Urbanístico como “*el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación.*”⁵⁵ Este autor pone el acento en tres puntos: la ordenación del suelo, el *ius aedificandi*, y la etapa intermedia de la urbanización.

Por su parte -y persistiendo con la doctrina española- el profesor ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ define al derecho urbanístico como el “*conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación*”⁵⁶. El autor anterior también le asigna a esta rama un contenido amplio ya que su regulación se lleva a cabo a través de un plan (propio de lo urbano), como sin el (incluyendo lo rural).⁵⁷

La doctrina nacional representada por el profesor RÍOS ha señalado que el derecho urbanístico es la técnica de aplicación de una actividad multidisciplinaria; esto es, la ordenación jurídica del planeamiento desarrollado sustantivamente por otras disciplinas: la arquitectura, la economía, la sociología,

⁵⁵ FIGUEROA, Patricio Y FIGUEROA, Juan (2006): Ob. Cit. Nota N° 4, p. 5.

⁵⁶ CARCELLER, Antonio (1989), Ob. Cit. Nota N° 38, p.23.

⁵⁷ Pero este autor le atribuye a la legislación urbanística el poder de definir el contenido de la propiedad, cuestión discutible, ya que la Constitución habilita al derecho urbanístico por medio de la función social, para “*limitar*” la propiedad, no así para “*definirla*” -delimitar-, que es un concepto distinto; lo cual se explica por la diferente regulación constitucional existente entre ambos países en relación al derecho en cuestión. De esta forma en Chile, ni la ley ni normas reglamentarias podrían crear o suprimir facultades o atributos del dominio, sino solo limitarlos. Atributos referidos a los clásicos uso, goce o disposición (concepción analítica del dominio), como también a aquello que forme parte de la esencia del dominio (concepción sintética). Lo cual no es novedad, dado el propósito del constituyente de resguardar el dominio con fuertes garantías. Sobre el particular puede consultarse trabajo del autor: “El *ius aedificandi*. Su relación con la institución dominical y urbanística”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, 2012.

la geografía, etc.⁵⁸ De esta manera define al derecho urbanístico como *“la juridización de normas de naturaleza técnica”*, provenientes del urbanismo. Sobre el particular se reproduce lo sostenido por el mismo autor en el sentido que *“La necesidad del derecho urbanístico responde en definitiva a un llamado que el bien común, el orden público y la conciliación de los intereses privados hacen al legislador para impedir que la vida urbana sea más caótica de cuanto ha llegado a ser.”*⁵⁹

RAJEVIC por su parte, define el Derecho Urbanístico como *“el conjunto de normas que regulan la planificación territorial de los asentamientos humanos y el uso urbano del territorio”*. Sin embargo, no le reconoce autonomía y lo considera parte del derecho administrativo.⁶⁰

Teniendo presente todas estas concepciones del derecho urbanístico, y lo señalado a propósito del urbanismo en el apartado anterior, se estima clara y apropiada, la concepción de CORDERO para quien el derecho urbanístico es *“un sistema que tiene por finalidad una utilización racional del suelo, haciendo de la ordenación el principal instrumento para resolver esta necesidad.”*⁶¹

Por lo tanto, claramente, el fin del derecho urbanístico luego de constatar la escasez del suelo, es procurar la mejor utilización posible del mismo o como lo dice CORDERO *“una utilización racional del suelo”*, excluyendo un uso irracional, que no sea el resultado de un proceso público, donde converjan voluntades que determinen con fuerza vinculante el destino asignado a cada área de nuestro territorio.

⁵⁸ RIOS, Lautaro (1985), Ob. Cit. Nota N° 2, p. 149.

⁵⁹ *Ibid.*, Ob. Cit. Nota N° 48, pp. 161-164.

⁶⁰ RAJEVIC, Enrique (2000), Ob. Cit. Nota N° 52, p.531.

⁶¹ CORDERO, Eduardo (2008): “El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad.” Revista Nomos, Universidad de Viña Del Mar. (Numero 2, págs. 91- 112), pág.94, 2008.

2.2.4.- Naturaleza del Derecho Urbanístico. .

El problema a determinar es, si el derecho urbano es realmente una rama autónoma del derecho o bien depende de otra -integrante del derecho privado o del derecho público- como consecuencia de sus vínculos con el instituto de la propiedad y con los organismos de la administración del Estado. En estricto rigor, ninguna rama es completamente autónoma, diciendo relación la autonomía con un criterio de especialidad más que de dependencia.

Existen, como se desprende de la idea anterior, por lo menos dos posiciones claras al respecto:

- Una parte importante de la doctrina, especialmente española, han convenido en negarle autonomía jurídica, calificándolo como un moderno capítulo del derecho administrativo. (Savy, Garrido, García de Enterría, Parejo, entre otros⁶²)
- Otra postura, es partidaria de su realce como una rama del derecho propiamente tal, rama jurídica que es interdisciplinaria y social, ya que posee características que lo hacen independiente, como la autonomía legislativa, científica y jurisprudencial. Autonomía legislativa, al poseer un ordenamiento que le es propio; científica ya que en base a la interpretación de la legislación urbanística la doctrina irá construyendo principios propios de dicha rama; y jurisprudencial, ya que al igual que existe una jurisprudencia civil, penal, etc. existirá una jurisprudencia urbanística.⁶³

A su vez, se critica lo anterior, y distingue entre una autonomía jurídica y una científica o didáctica, señalando que la primera no existe dado que el fenómeno jurídico es uno solo, por ende, solo puede hablarse de una autonomía científica

⁶² RIOS, Lautaro (1985), Ob. Cit. Nota N° 2, p. 152.

⁶³ *ibíd.*, pp. 154 y sgtes.

o didáctica, mas no jurídica, con lo cual se le resta el dramatismo con que se ha tratado el tema por la doctrina española. La autonomía didáctica busca el estudio de un conjunto de normas que presentan una particular homogeneidad con relación a su objeto, aunque ellas se encuentran sujetas a los principios de otra rama; en cambio para la autonomía científica, ha aquel estudio de normas homogéneas se le suman principios e instituciones propias. Para LAUTAROS es demasiado pronto para hablar de una verdadera autonomía -al menos científica- del derecho urbanístico.⁶⁴ Sin embargo, concluye finalmente, que en base a la existencia de un definido objeto, principios, instituciones, legislación, jurisprudencia, doctrina, etc. el derecho urbanístico actualmente “*es algo más*” que una simple parte especial del derecho administrativo.^{65 66}

2.3.- LA PLANIFICACIÓN URBANA.

2.3.1.- Importancia de la planificación.

Tradicionalmente se ha sostenido que la legislación urbanística gira en torno a dos polos: el derecho de propiedad y la planificación. Pero la verdad es que gira solo en torno a la planificación, ya que es concebible una legislación urbanística sin propiedad privada, pero no sin plan de urbanismo.⁶⁷

La regulación del fenómeno urbano por parte del derecho se concreta básicamente a través de la planificación. El derecho urbanístico tiene como elemento central al plan. De esta manera el bloque normativo primario del derecho urbanístico está representado por la LGUC y por la OGUC, que operan a nivel de abstracción y generalidad propia de las normas jurídicas, pero que

⁶⁴ *ibíd.*, pp. 157-159.

⁶⁵ *ibíd.*, pp. 154-160.

⁶⁶ Reconociendo también su autonomía, véase: Fueyo Laneri, Fernando (1967) “El problema de las autonomías o especialidades”. *Revista de Derecho Privado*, Nº 17, pp. 17-21.

⁶⁷ FIGUEROA, Patricio & FIGUEROA, Juan (2006), Ob. Cit. Nota N°4, p. 78.

reciben la necesaria concreción espacial a través de los planes reguladores de cada territorio.

La planificación constituye el aspecto práctico del urbanismo, de lo que se desprende un vínculo necesario entre la regulación abstracta y la concreta.⁶⁸

La idea de planificación se opone a la improvisación. Cuando uno planifica la finalidad por lo común es, obtener el mejor resultado posible, de esta forma cuando planifico la ciudad prefiguro y anticipo lo que, al cabo del tiempo, quiero que sea la ciudad o el espacio territorial considerado por la planificación.⁶⁹

De esta manera la ciudad no se puede fundar en cualquier lugar ni se puede construir anárquicamente. La planificación permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que crezca armónicamente sobre la base de decisiones individuales, aisladas y adiciones marginales.⁷⁰

Pero, como salomónicamente señala HOMERO RONDINA, hay que tener cuidado con solo enfocarse en la construcción de la ciudad del futuro, sin dar solución a la ineficacia, inoperancia o incapacidad para resolver los problemas actuales de los ciudadanos.⁷¹

2.3.2.- Fundamento de la planificación.

Nuestra Constitución Política de la República⁷² consagra el deber del Estado de promover el bien común, tanto en las bases de la institucionalidad (artículo 1º) como a través de limitaciones al ejercicio de determinadas garantías, cuyo más fiel testimonio ha sido la acuñación del término función social (véase artículo 19 N° 24 entre otros).

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 78.

⁶⁹ FERNANDEZ, Tomás- Ramón (2008), Ob. Cit. Nota N° 46, p. 47.

⁷⁰ RAJEVIC, Enrique (2000), Ob. Cit. Nota N° 52, p. 533.

⁷¹ RONDINA, Homero (2000): Derecho Urbano, Urbanismo Jurídico. Valletta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, p. 15.

⁷² En adelante CPR.

Complemento o expresión de este bien común es contar con una ciudad ordenada, con buenos accesos a bienes, servicios, áreas verdes y adecuadas vías de tránsito, todas tan necesarias para el *desarrollo espiritual y material* de las personas. Para ello es necesario contar con instrumentos que permitan un adecuado y racional uso del suelo.⁷³

El fundamento de la planificación es la respuesta a la pregunta ¿Por qué se debe planificar el uso del suelo? respuesta que tiene varias aristas, entre las cuales podemos citar las siguientes, sin afanes taxativos.⁷⁴

La primera es el hecho más notorio -y al cual ya se ha hecho referencia-, el suelo es un bien escaso, sin posibilidades de aumentar su oferta, por ello el derecho urbanístico debe fundamentalmente a través de la planificación asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas del suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo, y no solo, de unos pocos.⁷⁵ Así debemos reservar un suelo destinado a la ciudad y a su futura expansión, como asimismo, áreas cuya finalidad sea la recepción de actividades agrícolas, forestales, ganaderas, entre otras, en los términos del DL 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos.

Al respecto resulta ilustrativo el consejo de Mark Twain, quien señala, *“amigo mío, allí donde puedas, trata siempre de conseguir una parcela de tierra, pues, como sabes, este es un bien que ya ha dejado de fabricarse...”*

La segunda causa de la planificación es de índole social, ya que la ciudad pertenece a todos los ciudadanos, y por ende todos ellos tienen el derecho a proyectar la ciudad que quieren dejar como herencia. Para lograr aquello la planificación debe contemplar idóneos mecanismos de participación ciudadana.

⁷³ BERMÚDEZ, Jorge y HERVÉ, Dominique (2013): Ob. Cit. Nota N° 51, p.354.

⁷⁴ FIGUEROA, Patricio & FIGUEROA, Juan (2006), Ob. Cit. Nota N° 4, p. 79.

⁷⁵ FERNANDEZ, Tomás- Ramón (2008), Ob. Cit. Nota N° 46, p. 17

La tercera causa deriva de dar al suelo la mejor utilización posible o uso racional, de acuerdo a las demandas que de los distintos usos existan, y que se expresará en un régimen de mercado, en el precio de los inmuebles. De esta forma, las tierras de mayor valor para la comunidad por su ubicación o por las posibilidades de explotación que ofrecen, tendrán un mayor precio.

Y finalmente, es necesaria la planificación del crecimiento de la ciudad, debido a la limitada capacidad y distribución de la infraestructura urbana y de los llamados sistemas generales (red vial, conductos sanitarios y energéticos, comunicaciones, entre otros.)

2.3.3.- Concepto de planificación.

Con clara influencia política, la planificación es para algunos *“un fenómeno reciente, ligado al tránsito desde el Estado liberal al social de derecho, es decir, al proceso de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social.”*⁷⁶

No es el propósito centrarse en la planificación en general – como concepto ligado a una idea filosófica política-, sino que, en aquella territorial, y más específicamente en la planificación de los centros poblados, la planificación urbana. Sin perjuicio de la evidente necesidad de una planificación más extensa que comprenda asimismo al territorio rural, que abarca el 80% de nuestro territorio nacional.⁷⁷

Al respecto – como dato pertinente- cabe mencionar, que primando la concepción política imperante en la época posterior a 1973, se trató de eliminar todo vestigio de la técnica planificadora, razón por la cual, la Política de

⁷⁶ SANTIBAÑEZ, Francisco (2006): La Planificación Urbana: Conceptos, Normativa y su Relación con el Derecho de Propiedad. Tesis para optar al Grado de Magister en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Concepción, Chile, p. 6.

⁷⁷ *Ibid*, p.62.

Desarrollo Urbano de 1979, expresa radicalmente su visión sobre los fundamentos de la economía urbana: *“el suelo urbano no es un recurso escaso”,* y que queda definido *“por su mayor rentabilidad. La tierra es un recurso que se transa en forma libre”*. Además, plantea directamente la retirada del sector público en materia urbana. *“se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado”*. La reforma en materia de política habitacional establece que *“El Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de vivienda. La responsabilidad de producción recae en el sector privado”*⁷⁸. En este sentido, se elimina el límite urbano como instrumento clave de la planificación, entregando el suelo a las fuerzas libres del mercado.

Bajo esta lógica, *“el centro de gravedad de esta concepción del desarrollo urbano se sitúa principalmente en el mercado del suelo. Su operatoria pasa a constituirse en el proceso rector según el cual se conformará el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. El uso del suelo irá definiéndose así por la rentabilidad de las actividades, asociadas a sus requerimientos de localización.”*⁷⁹

En efecto, no debemos confundir al derecho urbanístico con la planificación, ya que el primero, como hemos visto, tiene un campo de aplicación más amplio que la segunda (urbano-rural), sin perjuicio de que sea la planificación la expresión más clara del derecho urbano. Lo anterior se señala, a propósito de que la planificación urbana en Chile no incluye las zonas rurales, con las salvedades de los planes intercomunales y la planificación regional. Los primeros pueden incluir áreas rurales, pero dicha planificación no es integral, sino que solo cubre algunos

⁷⁸ VALENCIA PALACIOS, Marco A. (2008): El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana. Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N° 15. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago Chile. P.10.

⁷⁹ *Ibíd.*, p.10.

aspectos. Y por su parte los planes regionales, si bien constituyen un importante avance, no todas las regiones cuentan con ellos y son orientativos, en el sentido de tener un efecto vinculatorio indirecto.

Por ello es más preciso definirla como *“la ordenación del suelo urbano mediante su clasificación y definición de usos posibles, a través de actos político-administrativos e instrumentos jurídicos, con la finalidad de resolver eventuales conflictos espaciales de acuerdo a un ideario previamente establecido.”*⁸⁰



⁸⁰ *Ibid*, p.9.

CAPITULO TERCERO: DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO.

3.1.- ASPECTOS PREVIOS.

Cabe precisar, que al ser el plan el instrumento a través del cual se materializa la regulación urbana, normalmente sus principios se desarrollarán por medio de éstos, es decir, los planes debieran dar aplicación práctica a los principios reconocidos. Pero como se ha señalado, los principios deben ser reconocidos en la legislación urbana (llámese LGUC, OGUC y demás normas reglamentarias), consagración que puede ser explícita o implícita, o bien, ser obtenidos por deducción o inducción.

En esta dirección, el artículo 2 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece que este cuerpo normativo *“contiene los principios... que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.”*

Sin perjuicio de esta referencia, el mencionado cuerpo legal no enumera ni explícita a través de un título, párrafo o normas en particular aquellas directrices, por lo cual, habrá que deducir o inducir los principios del ordenamiento jurídico urbano.

En esta parte, siguiendo la doctrina positivista mayoritaria en nuestra tradición jurídica, sólo podremos determinar la existencia de un principio tan sólo después de analizar el ordenamiento positivo concreto, mediante el método de la deducción o de la inducción. En otras palabras, y como señala SQUELLA, *“las doctrinas positivistas sostienen que los principios generales del Derecho viven*

*en cierto modo ínsitos en cada ordenamiento jurídico y pueden ser establecidos por medios inductivos a partir de las propias normas e instituciones del respectivo ordenamiento jurídico. Se trata, en suma, de componentes no escritos del ordenamiento jurídico, que viven en éste ‘como el alcohol lo hace dentro del vino’, y que informan sus normas e instituciones”.*⁸¹

En su obra, LAUTARO RÍOS considera como principios del Derecho Urbanístico: *“legalidad, de la planificación legitimante, función social, igualdad, participación, auto tutela y de la protección jurídica de los administrados.”*⁸²

Estos principios contenidos en la Carta de Atenas (1942), fueron acordados en el marco del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), y son famosos por los aportes de LE COBURSIER, el más famoso arquitecto y urbanista del siglo XX.⁸³

LE COBURSIER, planteó una serie de propuestas del urbanismo, sintetizadas en 95 postulados, que, aunque polémicos, no han perdido actualidad en su mayoría. En la nota previa, el autor resume sus preocupaciones: *“una mutación inmensa, total, se apodera del mundo: la civilización de las máquinas se afianza en el desorden, en la improvisación, en los escombros. Y todo esto dura un siglo. Pero también hace un siglo que la savia nueva prosigue su marcha ascendente (...). Un siglo que los clarividentes aportan, ideas y nociones y formulan sugerencias”.*

Los postulados del urbanismo contenidos en la Carta de Atenas son fuente de inspiración del Derecho Urbanístico moderno que resumimos en los siguientes enunciados:

⁸¹ BOETSCH GILLET, Cristian (2011): Ob. Cit. Nota N° 12, p.19, citando a SQUELLA.

⁸² RÍOS, Lautaro (1985): Ob. Cit. Nota N° 2, p. 262.

⁸³ OSTIZ SANCHEZ, Iván (2009): Hacia una definición del derecho urbanístico en el Perú. Derecho Virtud.com. segunda época N° 1 marzo- mayo 2009.

1) Respecto a la ciudad y la región:

- La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región, forma parte de un país.
- La vida sólo se despliega en la medida en que concuerdan los dos principios contradictorios que rigen la personalidad humana: lo individual y lo colectivo.
- Las personas tienen influencia del medio: situación geográfica y topográfica.
- Las razones que presiden el desarrollo de las ciudades están sometidas a cambios continuos.

2) Respecto del estado actual de la ciudad: El urbanismo tiene funciones básicas respecto de:

- Habitar, es decir todo aquello relacionado con la vivienda.
- El recrearse, en esa medida tomará en cuenta la previsión de lugares de esparcimiento (parques, cines, teatros, etc.).
- Trabajo, pues las personas diariamente se reúnen en sus centros de labores.
- La circulación, pues tiene que prever ejes y rutas de comunicación como pistas, veredas, transporte motorizado, etc.).

La Carta de Atenas presenta los siguientes puntos doctrinales y conclusiones:

- a) La ciudad debe garantizar en los planos espiritual y material, la libertad individual y el beneficio de la acción colectiva.
- b) Las claves del urbanismo se contienen en las cuatro funciones siguientes: habitar, trabajar, recrearse y circular.
- c) Los planes determinarán la estructura de cada uno de los sectores asignados a las cuatro funciones claves.
- d) La vivienda será considerada como el centro mismo de las preocupaciones urbanísticas y como el punto de unión todas las medidas.

- e) La reforma de la zonificación que armonice las funciones claves de la ciudad creará entre éstas, vínculos naturales.
- f) La utilización del elemento altura para el uso del espacio.
- g) La ciudad debe ser estudiada dentro del conjunto de región de influencia.
- h) La urgencia de regular a través de un medio legal, la disposición de todo suelo útil para equilibrar las necesidades vitales del individuo en plena armonía con las necesidades colectivas.
- i) El interés privado se subordinará al interés colectivo.

Teniendo como base estas conclusiones, procederemos a revisar los principios del derecho urbano, según doctrina extranjera y nacional; para luego abocarnos en particular al principio de integración social.

3.2.- PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO.

3.2.1.- El urbanismo como función pública.⁸⁴

El urbanismo en todo su proceso, tanto de ordenación, ejecución y control, se puede concebir como una potestad pública, y no exclusivamente privada.

Esto implica, por un lado, que la dirección de la actividad urbanística es tarea de los entes públicos y por otro, que quedan sustraídos de los mecanismos del mercado, el control y la dirección de las actuaciones urbanísticas.

Lo anterior se puede fundamentar en que la ciudad como tal es de todos, por lo que las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los mecanismos de participación que contempla el propio ordenamiento jurídico.

⁸⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (2005): Los principios informadores del Derecho Urbanístico. Boletín de la Facultad de Derecho, número 27, 2005, 301-321, Madrid, España.

En consecuencia, quien escribe, entiende que este principio se manifestaría:

- En los procedimientos de elaboración de planes, donde la intervención pública es parte integrante del proceso;
- En la ejecución pública de la planificación, particularmente a través de las declaratorias de utilidad pública y su consecuente expropiación;
- En la fiscalización del cumplimiento de las normas aplicables a las edificaciones de acuerdo a sus respectivos permisos de construcción; y,
- En todas las medidas de sanción frente a la constatación de infracciones a la legalidad urbanística, por las instituciones públicas competentes en la materia.

Todas estas expresiones de intervención pública tienen consagración en el bloque de legalidad urbanística (LGUC, OGUC, Ordenanzas locales, etc.)

Finalmente, cabe destacar que la Ley N° 21.078 de 15 de febrero de 2018, sobre transparencia en el mercado del suelo, dispone en este sentido, en el nuevo artículo 28 decies de la LGUC que “la planificación es una **función pública** cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo, y se establece que su ejercicio deberá, entre otras cosas: ...”

3.2.2.- Principio de la remisión o integración normativa.⁸⁵:

No existe en Chile un único instrumento de planificación urbanística, sino que hay múltiples instrumentos que cumplen tal objetivo. La característica común de todos es su carácter “*horizontal*”, pues comprenden objetivos globales que permiten el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos. Además, cada uno tiene un ámbito diverso de extensión territorial (nacional, regional, intercomunal y comunal).

⁸⁵ SANTIBAÑEZ, Francisco (2006): Ob. Cit. Nota N° 76, p. 21.

La forma unitaria del Estado chileno también influye decididamente en el sistema de planes urbanísticos. En primer lugar, a través de la intervención en el procedimiento de elaboración no sólo de las entidades territoriales (Gobierno Regional y Municipalidades), sino también de la Administración central (Minvu y Seremi). En segundo lugar, mediante la introducción de una *cláusula de prevalencia* a favor de los instrumentos que tienen un mayor nivel, lo que desplaza el poder de decisión desde las entidades locales al poder central.⁸⁶

Este principio implica que, en el proceso de ordenamiento urbano, las normas superiores (Constitución, LGUC, OGUC, planes nacionales, planes regionales) establecen el marco delimitador de las competencias inferiores, definiendo ciertos estándares urbanísticos, pero son las normas inferiores (planes intercomunales y comunales, ordenanzas locales) las que concretizan y llevan a la práctica la planificación urbana en una ciudad determinada. En consecuencia, se puede ver como la normativa urbanística por una parte es integral cubriendo aspectos generales hasta llegar a detalles particulares; y por otro, cómo esta normativa respeta un principio de jerarquía normativa, donde las normas inferiores se deben ajustar a los trazados de las superiores.

Pero, en definitiva, es destacable que, a pesar de la jerarquía de la normativa superior, son las normas inferiores las que permiten la aplicación de las primeras, por cuanto las normas superiores carecen de un efecto vinculante directo, y solo obligan en la medida en que las normas inferiores adopten sus contenidos –a lo que están obligados, por cierto-. Lo cual tiene lógica, por cuanto quienes se encuentran mayormente capacitados en el conocimiento de las problemáticas locales, son precisamente las autoridades de este nivel de administración. Todo esto, por lo demás, está en perfecta coherencia con la descentralización administrativa.

⁸⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): Ob. Cit. Nota N° 49. p. 277.

Ahora bien, lo anterior, no solo importa atribuciones para las autoridades comunales, sino por el contrario, obligaciones de trascendencia, por cuanto son ellas en definitivas las responsables del desarrollo, estancamiento o fracaso, del progreso local en todas sus dimensiones. Entonces, el primer deber de una autoridad local es conocer las necesidades de la población afectada por sus decisiones, complementando dicho saber, con una participación ciudadana efectiva.

Finalmente, cabe precisar que se habla de un principio de remisión o de integración normativa, que engloba al de jerarquía, por cuanto esta última supone el sometimiento de las normas inferiores a las superiores. Pero la integración es más amplia, ya que determina que en los casos “*no previstos*” por las normas inferiores se aplicarán las normas superiores.

Este principio lo podemos encontrar en las siguientes normas de la LGUC:

Artículo 27 inciso 2º.- *“...Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles”.*

Artículo 28 inciso 3º.- *“...Sin perjuicio de lo anterior, los instrumentos podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea éste superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito de competencia. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento.”*

Artículo 33.- *“Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales”.*

Artículo 38 inciso 1º.- *“Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunes existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones”.*

Por su parte, este principio también aparece reconocido en la OGUC:

Artículo 2.1.1. inciso 2º.- *“Las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos instrumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel.”*

El precepto demuestra la recepción del principio de jerarquía normativa, el cual como señalamos, es menos amplio que el de integración.

Artículo 2.1.3.- *“La elaboración y aplicación de los instrumentos de planificación territorial deberá realizarse, según el ámbito de acción propio de cada nivel, conforme a las disposiciones de este Capítulo.”*

Sin perjuicio de lo anterior, los Planes Reguladores Intercomunales o Comunes podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a su propio nivel. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento.”

Artículo 2.1.9. inciso 2º.- *“Las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal se entenderán automáticamente incorporadas a los Planes Reguladores Comunes.”*

De acuerdo a lo examinado se puede advertir como el principio cumple especialmente una función integradora y sistematizadora o informadora.

3.2.3.- Principio de la delimitación de competencias.

Vinculado con el principio anterior, el principio de la delimitación de competencias implica que la actividad de planificación urbana debe efectuarse mediante el establecimiento de grados sucesivos de ejecución, los cuales se establecen a partir de la asignación de competencias (excluyentes y vinculantes) a distintos órganos administrativos que intervienen en esta actividad.

La delimitación de un campo de acción está directamente vinculada con el resultado del proceso de planificación. En este orden de ideas, una planificación nacional, no responde necesariamente a los mismos fines y objetivos de una planificación regional. Como tampoco una planificación intercomunal tiene los mismos objetivos que una planificación comunal.

El principio de delimitación de competencias es realmente distintivo en esta área, por cuanto conlleva para su establecimiento, la creación de líneas imaginarias que determinan el futuro de zonas según su ubicación geográfica. Lo cual supone una participación activa de los ciudadanos en su confección y establecimiento, ya que la otra alternativa importa discrecionalidad y arbitrariedad, o por lo menos, es un incentivo a la especulación inmobiliaria, tráficos de influencia, entre otras figuras reprochables.

Del propio concepto de planificación se desprende esta delimitación al establecer que se entenderá por planificación 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 económico y social (artículo 27 LGUC).

Luego, en el capítulo II, artículo 28 y siguientes de la LGUC, se regula la planificación urbana en particular. Disponiendo la primera norma citada, que la planificación urbana se efectuará en cuatro niveles de acción, que corresponden

a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal. Acto seguido señala que, cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

Particularmente es en la OGUC donde se detallan las competencias de cada instrumento de planificación.

Así, conforme al artículo 2.1.5, *“La Planificación Urbana Regional orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano”*⁸⁷... y luego, la misma norma detalla su contenido y en la siguiente se describe su proceso de elaboración.

Por su parte, y a propósito de la Planificación Urbana Intercomunal, el artículo 2.1.7 enuncia que esta regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de las diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal⁸⁸. Luego se precisa su contenido, distinguiendo sus competencias tanto en el área urbana como en la rural, y finalmente se trata en las normas siguientes su proceso de elaboración.⁸⁹

⁸⁷ Misma idea encontramos en el artículo 30 de la LGUC.

⁸⁸ Misma idea encontramos en el artículo 34 de la LGUC.

⁸⁹ Artículo 2.1.7. de la OGUC: *“La Planificación Urbana Intercomunal regulará el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana, a través de un Plan Regulador Intercomunal.*

Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación.

El ámbito propio de acción de este nivel de planificación territorial será el siguiente:

1. La definición del límite del territorio comprendido por el respectivo Plan Regulador Intercomunal.

2. En el área urbana:

a) La definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.

b) La clasificación de la red vial pública, mediante la definición de las vías expresas y troncales, así como su asimilación, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2.3.1. de esta Ordenanza.

c) Los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal, incluidos sus ensanches, afectos a declaratoria de utilidad pública en conformidad al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Por último, –y sin mencionar los planes seccionales- el artículo 2.1.10 y siguientes, en relación con los artículos 41 y siguientes de la LGUC, tratan de la Planificación Urbana Comunal, definiendo sus competencias y trámites de confección.⁹⁰

d) Las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal.

e) Las normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal.

f) La fijación de las densidades promedio y/o las densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales para su elaboración o modificación, preferentemente diferenciadas por comunas o sectores de éstas.

g) La definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal.

h) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de esta Ordenanza.

Con todo, mediante estudios de mayor detalle, los planes reguladores comunales podrán precisar o disminuir dichas áreas de riesgo y zonas no edificables.

i) El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, de conformidad al artículo 2.1.18. de esta Ordenanza, cuando corresponda.

3. En el área rural:

a) La definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, de conformidad al artículo 2.1.17. de esta Ordenanza.

b) El reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural de conformidad al artículo 2.1.18. de esta Ordenanza, cuando corresponda.

c) La definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.

d) Establecer los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”

⁹⁰ Artículo 2.1.10. de la OGUC: “El Plan Regulador Comunal será confeccionado, en calidad de función privativa, por la Municipalidad respectiva, y estará conformado por los siguientes documentos:

1. Memoria Explicativa que contenga, al menos, el diagnóstico de la totalidad del territorio comunal o del área afecta a planificación e identifique:

a) Los centros urbanos de la comuna, indicando su tamaño poblacional y sus tendencias estimadas de crecimiento.

b) Las vías estructurantes, en especial las vías colectoras y de servicio, indicando su relación con los caminos nacionales, las vías expresas y troncales, definidas en la planificación urbana regional e intercomunal, respectivamente.

c) Las principales actividades urbanas de la comuna, con una apreciación de sus potencialidades.

d) El fundamento de las proposiciones del Plan, sus objetivos, metas y antecedentes que lo justifican, en base a los siguientes estudios especiales:

- Estudio de Capacidad Vial, de las vías existentes y proyectadas, para satisfacer el crecimiento urbano en un horizonte de, al menos, 10 años.

- Estudio del equipamiento comunal, que permita definir áreas para su desarrollo y expansión, cumpliendo los porcentajes mínimos de superficie urbana comunal definidos por la planificación urbana intercomunal.

A continuación, analizaremos el límite urbano y la zonificación, como manifestaciones de este principio.

- Estudio de Riesgos y de Protección Ambiental, con sus respectivas áreas de restricción y condiciones para ser utilizadas de acuerdo a las disposiciones contempladas en los artículos 2.1.17. y 2.1.18. de este mismo Capítulo.

e) Los inmuebles declarados Monumento Nacional y las Zonas Típicas.

f) Los inmuebles o zonas de conservación histórica, incluyendo la fundamentación de cada caso.

2. Estudio de Factibilidad, para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias cuando corresponda, en relación con el crecimiento urbano proyectado.

3. Ordenanza Local, que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a:

a) El límite urbano de sus centros poblados.

b) Las vías estructurantes de la comuna en relación a las vías colectoras y de servicio, con sus respectivos anchos mínimos, líneas de edificación y franjas sujetas a expropiación; como asimismo, los anchos de las vías expresas y troncales si éstas hubieran sido definidas en la planificación regional o intercomunal en su caso.

c) Zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna, en base a algunas de las siguientes normas urbanísticas: usos de suelo, sistemas de agrupamiento de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo¹ o de protección, señalando las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso, conforme a los artículos 2.1.17. y 2.1.18. de este mismo Capítulo.

d) Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.

e) Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.

4. Planos, que expresen gráficamente los contenidos de la Ordenanza Local, a escala 1:20.000, 1:10.000, 1:5.000, 1:2.500 o a escalas adecuadas a las respectivas temáticas. Deberán también graficar con precisión los límites de los espacios públicos de la comuna y de las áreas que se propone declarar afectas a utilidad pública.

No obstante lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.1.9., los Planes Reguladores Comunales deberán incluir las disposiciones propias del Plan Regulador Intercomunal que afecten el respectivo territorio comunal, pudiendo precisarlas.

Los planos que conformen el Plan Regulador Comunal, sus modificaciones o enmiendas, deberán llevar la firma del Alcalde, del Asesor Urbanista y del arquitecto director del estudio.

Los estudios o trabajos complementarios a la formulación del Plan deberán ser suscritos por los profesionales especialistas que los hubieren elaborado.”

a.- El límite urbano como manifestación del principio de delimitación de competencias.

Este instrumento está vinculado con el principio anterior, pero por sus características merece una mención aparte.

El derecho urbano tiene el poder de dividir el territorio de un país. El límite urbano para el derecho urbanístico en su sentido amplio es clave, ya que este instrumento es el que determina el estatuto aplicable a un determinado territorio, y más aún, si en ese territorio rige el plan o no.

Resulta particularmente ilustrativa la metáfora entre el límite urbano y la muralla medieval, del profesor FERNÁNDEZ RICHARD, que señala a grandes rasgos, que mientras en la edad media existía una muralla de piedra que separaba los centros poblados del resto del territorio, hoy existe una muralla imaginaria denominada límite urbano que precisa lo que es urbano, y lo que por exclusión es rural.⁹¹

La legislación nacional define límite urbano en el artículo 52 de la LGUC, como una *“línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”* (área rural). El límite urbano es definido por los planes reguladores comunales, y ello demuestra el carácter más restringido del plan frente al derecho urbanístico en general, ya que el plan se propone normar el territorio delimitado por dicha línea imaginaria.

En efecto, el suelo urbano incluye tanto la superficie que se encuentra urbanizada (área urbana), como aquella que conforme al plan es potencialmente urbanizable (área de extensión urbana).

⁹¹ FERNÁNDEZ, José Y HOLMES, Felipe (2009): Ob. Cit. Nota N° 3, p. 142.

En definitiva, el límite urbano es un instrumento de delimitación de competencia. Determina el ámbito territorial en el cual se aplicará determinado estatuto normativo. Siendo su tarea dentro de ese ámbito racionalizar el uso del suelo, regularlo, gozando para realizar aquella función de las prerrogativas que le otorga la normativa urbanística, esto es, la LGUC, la OGUC, y los planes territoriales.

De esta forma, el límite urbano da origen a dos tipos de propiedades, la propiedad urbana y la rural, con estatutos jurídicos completamente distintos debido a los fines naturales que se le asignan a cada área.

Con otras palabras, a pesar de no ser resaltada en toda su dimensión, una de las primeras funciones que cumple la ordenación urbana es la segregación o división del suelo en dos estatutos básicos, como es el régimen ordinario de la propiedad y el exorbitante de los bienes públicos.⁹² Todo esto dentro de la dimensión urbana –no considerando la rural- ya que el plan regula en forma práctica el contenido del derecho de propiedad sobre bienes privados, como también es el estatuto de la propiedad sobre bienes públicos, con diferencias notorias, como por ejemplo, áreas verdes como tipo de uso de suelo que rige para bienes de propiedad privada y espacio público que rige para bienes de propiedad pública.⁹³

La propiedad urbana tiene como principio rector el establecido en el artículo 57 de la LGUC que prescribe que *“el uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los planes reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito.”*

⁹² CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): Ob. Cit. Nota N° 49, p. 272.

⁹³ Véase artículo 2.1.30. y 2.1.31. de la OGUC.

La propiedad rural, por su parte, tiene como estatuto fundamental el artículo 55 de la LGUC y los artículos 1, 2 y 3 del D.L. N° 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos.⁹⁴

Como se aprecia, la distinción entre propiedad urbana y rural es de extraordinaria importancia para efectos del eventual aprovechamiento urbanístico de un predio, ya que si es urbano será susceptible de actos urbanísticos y de construcción en conformidad al plan. Por el contrario, si es rural, conforme a las anteriores disposiciones, la mayoría de la doctrina le atribuye como uso exclusivo el agrícola (usando el término como comprensivo de lo ganadero y forestal), oponiéndolo a cualquier otro uso. Sin embargo, PUCHEU cuestiona la regla anterior, aclarando con justa razón que fuera de los límites urbanos, lo que existe es sólo una prohibición de construir, de tal manera que, no habiendo construcciones, puede darse al suelo rural otros usos sin autorizaciones, aunque reconoce que estos usos alternativos son pocos, como la extracción de áridos, canchas de motociclismo etc..⁹⁵

⁹⁴Artículo 55° LGUC: “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones... inc. 2°. Corresponderá a la Secretaría Regional de la 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.”

Artículo 1° D.L. N° 3.516: “los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0.5 hectáreas físicas. Inc.3°. los predios resultantes de una subdivisión quedaran sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Artículo 2° D.L. N° 3.516: “quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo 1°, serán sancionados con...”

Artículo 3° D.L. N° 3.516: “los actos y contratos otorgados o celebrados en contravención a lo dispuesto en el presente decreto ley serán absolutamente nulos, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan en conformidad a la ley.”

⁹⁵ PUCHEU, Mario (2004): Ob. Cit. Nota N° 1, pp. 10-11.

b.- La zonificación y usos de suelo.

Otra manifestación de este principio la encontramos en la institución de la zonificación como norma urbanística y en los usos de suelo. La primera implica dividir la ciudad imaginariamente en zonas o subzonas, que, compartiendo ciertas características y finalidades atribuidas por el planificador, como también emanadas de la realidad, llevan a aplicar a determinada área de la ciudad una regulación especial.

Por su parte, los usos de suelo, complementan la zonificación y son una de las primeras normas urbanísticas a aplicar a un área ya determinada. Implican asignar a aquellas zonas usos coherentes con las finalidades del sector, y que conforme a la actual regulación pueden ser: residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, área verde y espacio público; regulados en extenso a partir de los artículos 2.1.24., y siguientes de la OGUC.

3.2.4.- Principio de compatibilidad entre los planes urbanísticos.

Este principio exige la debida coordinación e integración de los planes urbanísticos en sentido horizontal como vertical, de manera que exista una adecuación recíproca entre los distintos planes para núcleos urbanos diversos.

Una buena planificación a nivel nacional, que se impone en sentido vertical a los restantes instrumentos de planificación, debiese permitir la debida coherencia horizontal entre los mecanismos de ordenación a nivel regional, permitiendo estos a su vez, un adecuado entendimiento a escala intercomunal.

Por otra parte, cada instrumento debiese reflejar una ordenación sistemática, una regulación que se complemente conforme a los ideales previamente trazados. Así, por ejemplo, un adecuado orden, donde los objetivos trazados por instrumentos regionales se proponen fomentar las actividades agrícolas,

requiere que la regulación urbana, congele el crecimiento por extensión o favorezca la densificación.

El principio de delimitación de competencias y las normas señaladas a propósito de éste sirven a efectos de reconocer la necesidad de compatibilidad entre los instrumentos de planificación en sus distintos niveles.

3.2.5.- Principio de perdurabilidad de las normas urbanísticas.

Implica que las normas urbanísticas deben ser lo suficientemente estables como para dar certeza y seguridad jurídica a los administrados, fundamentalmente en lo relativo a las posibilidades de uso y edificación del suelo, pues ello opera como garantía de sus derechos subjetivos, principalmente el de propiedad.

Este principio ciertamente se vincula con otro mayor, esto es, con la seguridad jurídica.

No se puede delinear la urbe que se necesita, sino se dispone del tiempo necesario para concretarla.

Este principio impone una participación social y política legitimante, de forma de abstraer la regulación urbana de cualquier otra coyuntura. Si no existe una voluntad general, que comparta el ideario de comunidad que queremos, cualquier intento para obtener dicho fin fracasará.

3.2.6.- Principio de legalidad en el actuar de la administración.

Refiriéndose a la legalidad, dice GARRIDO FALLA que *“constituye este principio una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo*

*tiempo, la más importante de las columnas sobre las que se asienta el total edificio del derecho administrativo”.*⁹⁶

Esta corriente no desconoce la necesidad de un margen de discrecionalidad en los actos de la administración; pero rechaza la existencia de una categoría de “*actos discrecionales*” desvinculada de la ley (HAURIOU); y, por el contrario, sustenta que dicha discrecionalidad debe quedar inscrita dentro del marco de la legalidad.

Cabe añadir, que este principio no solo atañe a la norma específica que denominamos ley, sino a toda la jerarquía de las normas; y –por eso- MERKL le designó “*principio de juridicidad*”, para no circunscribirlo a una sola de sus expresiones. Por parecida razón, entendiendo que abarca todo el ordenamiento, -leyes, costumbres, jurisprudencia, principios generales- HAURIOU se refería al “*bloque de la legalidad*”.⁹⁷

Este principio como señalamos en su oportunidad, entra en una labor de complementariedad con la planificación tan intensa, que explica muchos de los problemas que genera la regulación urbana, principalmente en lo vinculado al derecho de propiedad.

Lo anterior se produce por cuanto nuestro texto constitucional consagra una propiedad fuertemente resguardada, pero ciertamente limitada por la ley, lo cual lejos de ser un límite, es, a decir de la doctrina, un *límite a las limitaciones* pues limita a la propiedad por ley, pero “*solo por ley*” (garantía formal o reserva legal).

De esta manera, si la intención del constituyente ha sido proteger al máximo la garantía del derecho de propiedad ¿es apropiado sostener que autorizó a limitar dicha garantía a través de normas de cualquier jerarquía? Claramente la respuesta es no. Ergo, cualquier limitación a la propiedad por normas de inferior jerarquía a la ley, por los instrumentos de planificación en particular, debe ser

⁹⁶ RIOS ALVAREZ, Lautaro (1985): Ob. Cit. Nota N° 2, p. 271.

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 273.

especialmente cuidadosa en no exceder el contenido de la ley limitante (potestad reglamentaria de ejecución), por cuanto de hacerlo, deviene en inconstitucional, y más aún, en nulidad de derecho público⁹⁸.

3.2.7.- Principio de la igualdad de las cargas urbanísticas o equidistribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

En materia de ordenación urbana se pueden constatar dos visiones contrapuestas. Para unos la ordenación de la ciudad debe quedar entregada al mercado, ya que es esta institución la asignadora eficiente de recursos escasos como es el suelo urbano. Mientras que, para otros, es la planificación la herramienta idónea para lograr una asignación o un uso eficiente y racional del recurso escaso, suelo. Aunque parece imponerse con fuerza la necesidad de una planificación urbana en todos los países, incluso aquellos más reticentes a esta técnica.

El principio analizado deriva en primer término de la norma constitucional que consagra la igualdad ante la ley (artículo 19 número 2 CPR), como, asimismo, de la norma constitucional que consagra la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. Luego, establece que en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. (artículo 19 número 20 CPR).

Por lo cual el principio visto supone que toda regulación urbanística, que emana de los mandatos contenidos en la LGUC y su OGUC, debe fundarse en criterios objetivos, estableciendo beneficios o cargas urbanísticas para personas que se encuentren en la misma situación fáctica; desechando toda reglamentación que establezca gravámenes o beneficios fundados en criterios absolutamente

⁹⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): Derecho Administrativo General. Tercera Edición Actualizada. Editorial Legal Publishing, Santiago – Chile, p. 100.

arbitrarios, distintos para personas que se encontraban en situaciones análogas. Siendo fundamental para analizar el “*por qué*” de determinada regulación urbana, la historia fidedigna del establecimiento de la ley y las memorias explicativas que forman parte de los respectivos instrumentos de planificación territorial.

Los proyectos de inversión causan externalidades, es decir, consecuencias no previstas, que en muchos casos pueden ser positivas como el caso típico del Metro de Santiago, que genera millonarias plusvalías para las propiedades ubicadas en sus estaciones. Pero hay otras externalidades que producen el efecto contrario, como los basurales o rellenos sanitarios. Así, *“si se pretende crear un sistema equitativo relativo a los efectos que generan las inversiones en infraestructura pública, debe contemplarse instituciones y disposiciones que, por una parte, permitan recuperar parte de los beneficios causados por la actividad del Estado y por otra restituir a quien experimente un daño patrimonial por dichas acciones de modo de integrar totalmente el principio de la redistribución de beneficios y cargas.”*⁹⁹

Actualmente en nuestro país, existen instrumentos que indirectamente capturan plusvalías y minusvalías, como es el caso de las contribuciones de bienes raíces o impuesto territorial, aplicado en relación al avalúo de los mismos inmuebles. El principio de la captura de las plusvalías existe en legislaciones extranjeras y se refiere al derecho de la comunidad de participar en la plusvalía que genera la acción urbanística. Estas normas se basan en los principios de igualdad ante la ley, en el deber del Estado de promover el bien común y en la interdicción del enriquecimiento sin causa y permiten que el Estado recupere recursos para continuar con su tarea de corregir las imperfecciones que genera el plan,

⁹⁹ GILLMORE LANDON, Roberto y GUERRERO PONCE, Pablo (2001): Principios del derecho urbanístico como fuente normativa del desarrollo urbano y las zonas de desarrollo urbano condicionado como instrumento del urbanismo moderno. Derecho urbanístico, selección de trabajos premiados, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. P. 34.

mitigando externalidades que no pueden o no resultan interesantes de ser resueltas por los particulares, ejerciendo así, su labor redistributiva y su rol de promover el bien común.¹⁰⁰

Como es posible advertir, nuevamente la participación ciudadana juega un rol clave, por cuanto es muy difícil, por las características de la regulación urbana, asegurar una distribución de zonas y usos de suelo, que no contemplen actividades exentas de rechazo en la comunidad. A todos les gusta el progreso, mientras no afecte su metro cuadrado, lo cual es una aplicación de la doctrina anglosajona conocida como NIMBY y LULU. NIMBY es el acrónimo de la frase “*not in my back yard*”, esto es, no en mi patio trasero. LULU, el de “*locally unacceptable land use*”, o sea, usos de suelo localmente no deseados. Conceptos que más adelante abordaremos a propósito de los factores de segregación social.

Por lo antes dicho, para analizar la vigencia de este principio atenderemos a los fundamentos de la respectiva regulación, como indirectamente, a la participación ciudadana, instrumento que legitima el contenido de la planificación, y asegura en cierta medida la razonabilidad de la normativa. En el capítulo siguiente, a propósito de las manifestaciones de la idea de integración social, se afrontará el tema de la igualdad, por lo que las precisiones efectuadas son aplicables a esa materia.

3.2.8.- Principio de la confianza legítima.

Este principio emana de la actuación del órgano administrativo, sobre lo cual se ha dicho “*en este sentido es razonable entender que las actuaciones procedentes de la administración pueden generar en los administrados la confianza de que se actuará de igual manera en situaciones semejantes.*”¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 34-35.

¹⁰¹ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): Ob. Cit. Nota N° 98, p. 110.

Entonces, este principio consiste en la debida confianza que deben tener los administrados, en que la administración actuará de forma coherente con sus propios actos.

Se podría sostener que este principio constituye una extrapolación del principio de la buena fe privada al ámbito público, como también, una expresión de la doctrina de los actos propios. Y más aún, es manifestación del principio de seguridad jurídica.

Claramente, este tema lo podemos vincular con la revocación de los permisos de construcción. El principio de la confianza legítima –junto a la doctrina de los derechos adquiridos- sugiere conciliar el artículo 53 (invalidación) y la letra a del artículo 61 (revocación) de la Ley N° 19.880, para así concluir en la irrevocabilidad, a lo menos a través de estas instituciones, del permiso de construcción.¹⁰² Otro modo de entenderlo, transformaría en letra muerta los derechos adquiridos legítimamente por particulares, y crearía un clima de inseguridad jurídica.

A su vez, hay que conciliar la norma del artículo 53 con la del artículo 52¹⁰³, que dispone, a propósito de la retroactividad, que: *“los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.”* En consecuencia, a la

¹⁰² Artículo 53 de la Ley N° 19.880: *“Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”*

A su vez, el art. 61 de la Ley N° 19.880 establece: *“Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.*

La revocación no procederá en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;

b) Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o

c) Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.”

¹⁰³ Artículo 52 de la Ley N° 19.880: *“Retroactividad. Los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.”*

autoridad administrativa le está prohibido volver sobre sus propios actos cuando ellos repercuten negativamente en el patrimonio de sus receptores.

Económicamente, no hay mercado sin confianza. Así para poder depositar nuestra fe en los encargados de la toma de decisiones, es necesario contar con medidas institucionales y reglamentarias, que permitan articular la existencia de ciertos principios que trasuntan en confianza en las reglas del juego y en su estabilidad.¹⁰⁴

Este principio, se traduce en ciertos deberes para la administración, como son, el deber de coherencia, entre otros. Cabe preguntarnos, ¿es coherente el actuar de una administración que concede permisos de edificación, los cuales luego son caducados a pesar de presentar las obras avances significativos? O ¿es mero cumplimiento del principio de legalidad? Es probable que ambos principios entren de disputa, como argumentos de posturas opuestas, debiendo recurrir a un mecanismo de ponderación al modo de ALEXIS.¹⁰⁵

3.2.9.- Principio de cooperación.

La actividad urbanística supone un accionar coordinado entre los actores más importantes a la hora de ejecutar la ordenación propuesta, esto es, el Estado, por un lado, y los privados por otro.

Lo mencionado, es concordante con nuestro modelo económico, y con el aumento cualitativo y cuantitativo de las tareas encomendadas al Estado, que torna en indispensable la necesidad de ayuda por parte de los privados.

Esta perfecta y difícil comunión entre lo público y lo privado, encuentra en el suelo de la ciudad un elemento gráfico notable. Basta caminar para percatarse de los límites entre la actuación del Estado y la de los particulares, y que juntos,

¹⁰⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): Ob. Cit. Nota N° 98, p. 113.

¹⁰⁵ ALEXY, Robert (1993): Teoría de los derechos fundamentales. Centro de estudios constitucionales, Madrid, España.

son necesarios y dan vida a nuestros centros urbanos. Dicho de otro modo, no hay ciudad, si no hay lugares de encuentro de sus habitantes, lugares que deben ser públicos -en sentido amplio, no necesariamente jurídico- para no volver a una concepción medieval con todas sus desventajas. De estas finalidades se encarga preferentemente el Estado. Sobre el particular se ha señalado que, *“el urbanismo moderno desarrolló la ciudad sobre la base de un reparto dominante que solía atribuir a lo ‘público’ la responsabilidad de los espacios exteriores, de las grandes infraestructuras y de los equipamientos colectivos, y a lo privado, las superestructuras. Los límites y definiciones de lo privado y de lo público variaban según el país, pero este mismo modelo ha estructurado globalmente la mayoría de las ciudades occidentales...El neourbanismo se enfrenta al fin de este modelo. Un número creciente de infraestructuras y de equipamientos entremezclan intervenciones públicas y privadas en diferentes tipos de consorcios, concesiones y subsidios combinados con servicios. Los estatutos jurídicos y prácticos de los espacios son cada vez menos homogéneos y no abarcan ya la distinción entre acceso público y privado, acceso libre y reservado, interior y exterior, infraestructura y superestructura, equipamiento y servicio...”*

106

Manifestaciones de este principio podemos encontrar en normas que consagran tanto la ejecución pública del planeamiento contenidas en diversas disposiciones tanto de la LGUC como su ordenanza, siendo particularmente claro el artículo 51 del primer cuerpo citado¹⁰⁷; como en normas que regulan el cumplimiento de la

¹⁰⁶ ASCHER, Françoise (2004): Los nuevos principios del urbanismo. Editorial Alianza, Madrid, España. Traducción de María Hernández Díaz. P. 78.

¹⁰⁷ Artículo 51º de la LGUC: *“Los trazados de los Planes Regulares Comunes se realizarán por el municipio mediante;*
(a) las expropiaciones derivadas de la declaración de utilidad pública contenida en el artículo 59º;
(b) las adquisiciones hechas en licitación pública o compra directa por la Municipalidad, de acuerdo con su Ley Orgánica. En el caso de compra directa, el precio no podrá exceder de la tasación respectiva que efectúe la Dirección de Obras Municipales. Para estas adquisiciones, no regirá lo dispuesto en el artículo 49º de la Ley Nº 17.235, y
(c) las cesiones de terrenos que se urbanicen, de acuerdo con las disposiciones de esta ley y su ordenanza general.”

planificación por particulares, relativas en lo principal, a la transformación material y jurídica de inmuebles, en específico en lo relativo a las cargas de urbanizar y ceder¹⁰⁸. En estas últimas es particularmente claro que el agente urbanizador desarrolla sus proyectos inmobiliarios conforme al ideario previamente trazado por el planificador, ejecutando las edificaciones, áreas recreacionales, vías y parques conforme a los propósitos previamente establecidos.

3.3.- HACIA NUEVOS PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANO.

Como nuevos principios en este apartado se incluirá al tan mencionado desarrollo sustentable y a la ideal participación ciudadana, reeditando finalmente, el principio de la “*planificación legitimante*” señalado por RIOS¹⁰⁹, entendida ahora como “*ordenación legitimante*”. Terminando con el principio de la integración social, en su variable residencial, que abarcará un nuevo capítulo.

3.3.1.- Principio del equilibrio ambiental o desarrollo sustentable.

Conforme a este principio el derecho urbano y más específicamente, la planificación, será un proceso que deba incorporar un sin número de intereses y objetos de estudio económicos, ambientales, sociales, jurídicos y políticos; y lograr su compatibilidad para asegurar a la población una adecuada calidad de

¹⁰⁸ Artículo 134º inciso 1º de la LGUC: “*Para urbanizar un terreno, el propietario del mismo deberá ejecutar, a su costa, el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio de terreno.*”

Artículo 70 inciso 1º de la LGUC: “*En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare áreas verdes de uso público o fajas de vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. La municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados.*”

¹⁰⁹ Ya citado en página 39 de esta obra.

vida y, a la vez, para las generaciones futuras, la mantención y conservación de los ecosistemas valiosos. Una ineficiente ordenación urbanista, se traducirá, por el contrario, en expansión urbana a costa de suelo agrícola, reducción de espacio público dentro del mismo suelo urbano, etc.

La Ley N° 19.300, define en su artículo 2 letra g), el Desarrollo Sustentable, como *el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras*. Por su parte, YÁÑEZ, ha definido este principio en materia urbana, como *“aquella directriz que debe existir en todo proceso de planificación y ejecución de un plan regulador tendiente al desarrollo armónico de los centros urbanos, esto es, lograr un crecimiento efectivo que no produzca una disminución notoria de la calidad de vida de sus habitantes.”*¹¹⁰

A su vez, se puede indicar que este principio se manifestará en la legislación urbanística en la medida que realmente se consideren instrumentos que permitan a la autoridad concretar planes con medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente regulado.

En esencia, el derecho urbanístico recogería este principio en su mismo fundamento de ser, cual es, buscar un uso racional del recurso, que se estima constituye un bien escaso, recurso natural limitado y no renovable.¹¹¹ Por ello toda regulación sobre el mismo debe ser cautelosa con los intereses legítimos de generaciones venideras. La nueva idea de *“desarrollo sostenible”* refleja -sobre todo-, la voluntad de evitar que una sola generación agote o deteriore de

¹¹⁰ YÁÑEZ ABUTER, Juan Pablo (2012): “El principio del desarrollo sustentable en el derecho urbanístico y su influencia en el crecimiento de las ciudades”. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile, p.39, dirigida por la Dra. Verónica Delgado Schneider.

¹¹¹ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (2005): Ob. Cit. Nota N° 84, p. 321.

forma irreversible alguno o todos los recursos naturales de modo que impida su transmisión a las generaciones venideras¹¹²

Este es un principio explícito en nuestra legislación ambiental, definido en la norma antes citada. En el derecho urbano, el artículo 27 de la LGUC al definir la planificación, lo hace como un proceso en función de ciertos fines de índole social y económico. El artículo 41 de la misma ley, también se centra en que la planificación comunal debe promover un desarrollo armónico en función de ciertos objetivos, también sociales y económicos.¹¹³

Otra manifestación de este principio y que involucra a bases fundamentales del orden económico, como son la libertad económica, la igual repartición de cargas públicas y el derecho de propiedad, se puede encontrar a propósito de la institución del traslado de industrias regulada en el artículo 84 del Código Sanitario¹¹⁴, y artículos 62 y 160 de la LGUC¹¹⁵. Si bien se ha impuesto una constitucionalidad no exenta de dudas respecto de estas normas, la situación

¹¹² *ibíd.*, p. 321.

¹¹³ Artículo 27º.- “Se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de la presente ley, 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.”

Artículo 41º.- “Se entenderá por Planificación Urbana Comunal 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.”

¹¹⁴ Artículo 84º. - “El Servicio Nacional de Salud podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población.

La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación.”

¹¹⁵ Artículo 62º.- inciso 2º: “...Las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la Municipalidad, previo informe del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año.”

Por su parte, establece el artículo 160º.- “En el caso de establecimientos industriales o locales de almacenamiento, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, la Municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de Salud, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos. Dicho plazo no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución respectiva.”

refleja que cada acción del planificador que involucra los bienes jurídicos ya citados, encuentra inmediato rechazo por parte de sectores de la comunidad lo que va inhibiendo a la autoridad en el ejercicio de sus facultades. Incluso el campo de extensión de esta institución se amplía al ámbito rural por la extensión de la regulación dispuesta en el ya aludido artículo 160 de la LGUC ¹¹⁶.

Cabe agregar, que no obstante ser el traslado de industrias una institución efectiva a la hora de resguardar los intereses ambientales de la comunidad - constituyendo una herramienta de primer orden de la autoridad para conseguir dichos fines-, al mismo tiempo impone al planificador la obligación de ser cuidadoso en su actuar y no transformarse en cómplice del daño ambiental ocasionado, por cuanto la práctica demuestra que muchas industrias se emplazaron correctamente, siendo la población la que por motivos laborales entre otros, se acercó demasiado a las mismas al amparo de licencias urbanísticas que lo permitían. Para luego desde allí reclamar protección frente a actividades que efectivamente causaban daño, pero sin reparar en la contribución que al mismo hicieron los reclamantes y la autoridad.¹¹⁷

Reconociendo el desarrollo sustentable, y con el objetivo de resguardar la finalidad tradicional del suelo rural, el artículo 55 inciso 2º de la mentada ley general, ha preceptuado que *“corresponderá a la Secretaría Regional de la 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.”*¹¹⁸

Por su parte, la Ley N° 21.078, ya mencionada y que seguiremos comentando más adelante, a propósito del principio de participación ciudadana e integración

¹¹⁶ Para un análisis en detalle véase: DELGADO SCHNEIDER, Verónica. (2015). La orden de "trasladar" o "retirar" una industria por razones ambientales en la ley y jurisprudencia chilenas. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 22(1), 481-506.

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp. 500 y sgtes.

¹¹⁸ Otras manifestaciones de este principio las encontramos en los límites urbanos, usos de suelo, congelamiento, declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y zonas no edificables, áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, etc.

social dispone en el nuevo artículo 28 decies de la LGUC que la planificación es una **función pública** cuyo objetivo es **organizar** y **definir** el uso del suelo, y se establece que su ejercicio **deberá, entre otras cosas**:

c) Ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente.

d) Evitar la especulación y procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población.

e) Ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, conforme establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los que necesariamente deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia.

De esta forma, se establece como imperativo explícito, el que los planes deban ajustarse a dichos principios.

En suma, el derecho urbano debe ser capaz de establecer un orden que logre satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, pero sin reducir los estándares de vida para las generaciones futuras, siempre compatible con la calidad de vida de las personas, concepto de suyo difícil de lograr, por su indeterminación, correspondiéndole a la jurisprudencia su adaptación a los requerimientos de la sociedad en un momento determinado.

En este sentido, para ir finalizando y como buen resumen del bien jurídico protegido, la carta mundial por el derecho a la ciudad dispone en su artículo V, referido al desarrollo sustentable, que *“Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión*

territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.”¹¹⁹

Ahora, en un punto muy relevante, estas líneas pretenden destacar la importancia del patrimonio y la identidad como manifestaciones del desarrollo sustentable.

En efecto, las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan, de sus gustos o preferencias, de su historia, y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades. Identidad significa también “*identificación*”, en el sentido de que las comunidades deben sentirse parte, reflejadas en las características de los lugares donde se radican.¹²⁰

La ciudad y el hombre viven en una relación de complementariedad e influencia recíproca, se va dando un círculo virtuoso: el hombre crea la ciudad, pero a medida que ésta se desarrolla, va creciendo y se va independizando del hombre en un sentido figurado, siendo luego estas (las ciudades) determinantes en la formación del hombre.

Por lo antes mencionado, quien investiga sostiene que el respeto por la identidad y el patrimonio implica dar vigencia al principio de desarrollo sustentable, que supone compatibilizar el crecimiento o desarrollo urbano con múltiples variables, no solo económicas, sino también culturales.

Manifestación especial de esto se encuentra en la protección de los recursos de valor patrimonial cultural consagrada en el artículo 2.1.18., de la OGUC.¹²¹

¹¹⁹ Carta mundial por el Derecho a la Ciudad, Revista Paz y Conflictos, numero 5, año 2012, issn: 1988-7221, p.189.

¹²⁰ Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014).

¹²¹ Artículo 2.1.18. “*Los instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural.* (inciso 1º)

3.3.2.- El principio de participación ciudadana.

Ya se ha señalado que una de las formas de darle legitimidad a la planificación es mediante la participación del ciudadano. El respaldo y la implementación de una planificación urbana armoniosa, parte, a nuestro parecer, de la socialización de dichos instrumentos y del trabajo mancomunado con aquellos que serán afectados por su implementación.¹²²

De esta forma, el voto por sí solo no valida la actuación de un representante político, cada vez más, la ciudadanía intenta ser escuchada y ser parte activa en los más diversos ámbitos, situación que se manifiesta de particular forma en la planificación urbana.¹²³

En esta dirección, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce la participación en su artículo 21º, el cual consagra que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, para agregar luego, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.¹²⁴

Se entenderán por “áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural” 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. (inciso 4º)

Tratándose de áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, los instrumentos de planificación territorial, deberán establecer las normas urbanísticas aplicables a las ampliaciones, reparaciones, alteraciones u obras menores que se realicen en las edificaciones existentes, así como las aplicables a las nuevas edificaciones que se ejecuten en inmuebles que correspondan a esta categoría, cuando corresponda. Estas normas deberán ser compatibles con la protección oficialmente establecida para dichas áreas. (inciso 5º)”

¹²² CABELLO SALAZAR, Mario Ignacio (2015): “Derecho Urbanístico y Planificación Urbana: historia, análisis y proyecciones”. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago. P. 113.

¹²³ *Ibíd.*, p. 127.

¹²⁴ Artículo 21, Declaración Universal de los Derechos humanos:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En Chile, cuerpo clave en el reconocimiento de la relevancia de la participación en la actualidad es la Ley N° 20.500, publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2011, la cual señala en su artículo 69° -que modifica la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Base Generales de la Administración del Estado- que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, agregando el mismo artículo que será contraria a las normas establecidas en este Título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior.¹²⁵

Preciada es la concepción de participación que contempla la norma anterior, por llevar la idea de integralidad, al incluir los diversos elementos que envuelven a la participación y destaca también su relevancia como instancia validadora de los servicios y las políticas públicas en el marco del Estado de Derecho, siendo la definición más reciente y la que servirá de marco a la diversa regulación en esta materia. Igualmente, cabe destacar que se considera que la participación ciudadana constituye un principio en sí mismo, lo cual deriva en su importancia y variedad de manifestaciones.

Para completar el último punto, referido a las manifestaciones de la participación ciudadana, se destaca su recepción en diversas normas, atinentes a la relación entre Estado y ciudadano, a saber:

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

¹²⁵ Artículo 69, Ley N° 18.575: “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.

Es contraria a las normas establecidas en este Título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior.”

- a) El artículo 1 inciso 3º de nuestra Constitución Política, reconoce la participación orgánica de los grupos intermedios ya que *“se les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*.
- b) El mismo artículo anterior, atribuye al Estado el *“deber de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”* (inciso 5º).
- c) Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobiernos Regionales, la que señala al principio de participación como uno de aquellos que debe inspirar la administración regional (artículo 14)
- d) Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual incluye un título (el IV) denominado *“De la participación ciudadana”*, fijando instancias como audiencias públicas, oficinas de reclamos y plebiscitos comunales. Asimismo, se establece la obligación de los municipios de contar con ordenanzas de participación ciudadana.
- e) Recordemos así mismo, que la ley anterior define en su artículo 1 a las municipalidades como, *“corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”*
- f) Ley Nº 20.285, de Transparencia en la función pública y acceso a la información de la administración del estado. Esta ley busca cautelar y respetar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos fijados por la ley.
- g) Ley Nº 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente. En esta normativa encontramos manifestación de participación en las siguientes instancias: a) sistema de evaluación de impacto ambiental; b) elaboración y aplicación de

- normas de calidad ambiental y de emisión; c) acceso a justicia ambiental, en especial acción por daño ambiental; etc.
- h) Ley General de Urbanismo y Construcciones. La participación ciudadana aparece acá especialmente en el proceso de aprobación y modificación de planes reguladores artículos 43 y siguientes, donde esta participación no es vinculante.
- i) La ley 19.300 modificada por la ley 20.417 (y su Reglamento) que establece que la aprobación y modificación de los IPT deben someterse a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), considerando instancias de participación ciudadana.¹²⁶

¹²⁶ Artículo 7º bis de la Ley N° 19.300: “Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 71, decida.

En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente.

La elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación.

En la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente.

En la etapa de aprobación, se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe

ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.”

Artículo 7º ter de la Ley N° 19.300: “Un reglamento establecerá el procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará este tipo de evaluación, el que deberá considerar:

a) Los aspectos básicos a considerar durante la etapa de diseño, incluida la forma de consulta y coordinación de

los organismos del Estado que puedan vincularse con la política o plan objeto de evaluación;

b) Los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los Informes Ambientales de las políticas o planes;

c) Forma de participación del público interesado, y

j) Ley N° 19.253, de Protección y Desarrollo Indígena. El título V de la Ley se encuentra dedicado a la participación ciudadana. Su artículo 34 señala que tanto los servicios de la administración del Estado como las organizaciones de carácter territorial, al tratar materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esa ley. Y agrega que, en las regiones y comunas con alta densidad de población indígena, estos mediante sus organizaciones, y cuando la legislación vigente lo permita, deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios. En similar sentido, el artículo 35 reconoce la participación de las comunidades en la administración de las áreas silvestres protegidas que se ubiquen en áreas de desarrollo indígena.

Cabe recalcar, uno de los aspectos donde se aprecia la importancia de la participación ciudadana y se le asigna un mayor poder que en el caso de los trámites establecidos en la LGUC, es en los Plebiscitos Comunales. Su relevancia ha sido creciente a medida que la ciudadanía ha visto en ellos una instancia válida y vinculante, a diferencia de lo que ocurre con lo indicado por el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, puesto que las resoluciones que emanen del plebiscito podrán tener el carácter de obligatorias para la autoridad cumplidos ciertos requisitos. Los Plebiscitos Comunales, como sabemos fueron incluidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el artículo 99, norma que dispone que *“El alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los*

d) *Forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior. Esta forma de publicidad deberá considerar una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general, en lo referente a los contenidos, alcances y efectos de la política o plan, así como de su reformulación posterior.”*

concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal’.

Finalmente, no podemos terminar este principio sin mencionar las relevantes adiciones que sobre la materia establece la Ley N° 21.078, sobre transparencia en el mercado del suelo e impuesto al valor por ampliación del límite urbano, publicada con fecha 15 de febrero de 2018 y cuya vigencia queda diferida en seis meses desde esta publicación.

Esta normativa elaborada a propósito de los escandales suscitados en la compra de terrenos realizados en la sexta región por la empresa CAVAL, relacionada con el hijo de la ex presidente Bachelet, busca precisamente impregnar de transparencia y participación un mercado caracterizado por malas prácticas, corrupción y abuso en el aprovechamiento de las plusvalías generadas con ocasión de las ampliaciones de los límites urbanos.

En lo tocante a la transparencia y participación ciudadana cabe destacar los siguientes puntos:

- a. Se establece la obligación de publicación en sitios electrónicos de los actos administrativos finales que promulguen planes, junto con resúmenes ejecutivos de sus contenidos (artículo 28 septies)¹²⁷;

¹²⁷ *Artículo 28 septies.- Acceso a la información de los instrumentos de planificación territorial. Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial deberán publicarse en el sitio electrónico del organismo que los promulgue junto con la respectiva Ordenanza, y se informará de su disponibilidad en aquél mediante un aviso en un periódico de circulación local, regional o en una radio comunal o regional, según sea el caso, debiendo la autoridad que los promulgue informar de este hecho al Servicio de Impuestos Internos dentro de quinto día, indicando si involucran modificaciones de límites urbanos y en qué zonas. La memoria explicativa, los planos y la ordenanza correspondiente se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la respectiva secretaría regional de dicho ministerio y, cuando se*

- b. Se regula una nueva etapa previa a la elaboración de anteproyectos de planes reguladores, donde se promueve la participación en la etapa previa a la confección de anteproyectos de planes reguladores, por cuanto era un hecho comprobado que, elaborado un borrador de dichos instrumentos, las observaciones formuladas en etapas sucesivas no eran recogidas ni se daba cuenta de los motivos de dichas negativas¹²⁸; y,

trate de instrumentos de nivel comunal, en las municipalidades correspondientes.

Estos documentos, junto con su memoria explicativa y el informe ambiental, deberán estar disponibles en el sitio electrónico del organismo que los promulgue conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Asimismo, deberá publicarse en dicho sitio electrónico un resumen ejecutivo del instrumento de planificación que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple.

Con el objeto de facilitar el acceso a los textos y planos vigentes de los instrumentos de planificación territorial que hayan sido modificados, la autoridad facultada para promulgarlos podrá aprobar versiones actualizadas de los planos y fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las ordenanzas, pudiendo introducirles los cambios de forma que sean indispensables, siempre que con ello no se altere, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance. Los actos administrativos que promulguen estas versiones actualizadas estarán sujetos a toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y no se someterán al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

¹²⁸ Artículo 28 octies.- Imagen objetivo de los instrumentos de planificación territorial y consulta pública. El proceso de elaboración de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales, así como el relativo a sus modificaciones, deberá ser transparente y participativo, debiendo requerirse la opinión de los vecinos afectados y de los principales actores del territorio planificado. Con tal objetivo se debe contemplar, como paso previo a la elaboración del anteproyecto del plan, la formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, conforme al siguiente procedimiento:

1. El alcalde o el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, formulará una propuesta de imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, la que se plasmará en un resumen ejecutivo que sintetizará, en un lenguaje claro y simple, el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; los objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, apoyándose en uno o más planos que expresen gráficamente estos conceptos. En los casos en que se considere modificar el límite urbano, el resumen ejecutivo deberá señalarlo expresamente.

2. El resumen ejecutivo y sus planos deberán ser aprobados por acuerdo del concejo municipal o consejo regional, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, dentro de los quince días siguientes a su recepción. Transcurrido este plazo sin un pronunciamiento expreso se entenderá que tanto el resumen ejecutivo como sus planos fueron aprobados. Una vez aprobados serán publicados en el sitio web de la municipalidad o de la

- c. Se contempla la posibilidad de propuesta ciudadana de nuevos instrumentos o modificaciones a los existentes, quedando la debida

secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, y simultáneamente se expondrán a la comunidad en lugares visibles y de libre acceso al público pudiendo los interesados formular observaciones fundadas, por medios electrónicos o en soporte papel, hasta treinta días, prorrogables hasta cuarenta y cinco días después de publicado el resumen ejecutivo y sus respectivos planos. El órgano encargado deberá informar de todo lo anterior y de la fecha de realización de las audiencias públicas al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza mediante carta certificada despachada al domicilio actualizado que se tenga de dichas organizaciones, a más tardar, el mismo día en que se publiquen el resumen ejecutivo y sus planos.

3. Durante los primeros quince días del periodo de exposición deberán realizarse, además, dos o más audiencias públicas para presentar la imagen objetivo a la comunidad, debiendo invitarse al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza. Tratándose de instrumentos del ámbito comunal deberá presentarse, además, ante el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

4. El lugar y plazo de exposición y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas, así como la disponibilidad de los antecedentes en internet, deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o las comunas involucradas, mediante su exposición en lugares de afluencia de público como consultorios y colegios, a través de avisos radiales y en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna o comunas objeto del plan.

5. Terminado el periodo para realizar observaciones, la autoridad encargada de elaborar el plan deberá emitir un informe que sintetice todas las observaciones presentadas al Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, el que dentro de treinta días contados desde la recepción de dicho informe por la secretaría del órgano respectivo deberá acordar los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto de plan, siguiendo lo establecido para cada instrumento en los párrafos siguientes de este capítulo. El organismo competente deberá dar respuesta fundada a cada una de las observaciones realizadas, indicando si las acepta o las rechaza. Tanto el informe elaborado como el acuerdo adoptado deberán estar disponibles en el sitio electrónico de la autoridad encargada. En caso que este acuerdo considere una modificación del límite urbano, la misma autoridad deberá informar de este hecho al Servicio de Impuestos Internos, dentro de quinto día, señalando la zona considerada para estos efectos.

6. Si el organismo competente para aprobar en definitiva el instrumento de planificación territorial rechaza o altera una propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral precedente, conforme lo disponen la letra c) del artículo 36 de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y el inciso octavo del artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la autoridad encargada de su elaboración deberá informar de este hecho a los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza que hayan formulado observaciones fundadas, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para lo dispuesto en la letra b) del artículo 28 undecies de esta ley y al Servicio de Impuestos Internos identificando las zonas.

Todas las publicaciones que señala este artículo deberán estar disponibles dentro de los mecanismos de participación ciudadana que exige el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

constancia de los autores de dichas propuestas (artículo 28 nonies).¹²⁹

3.3.3.- El principio de la ordenación legitimante.

La ordenación es un criterio guía que sistematiza, fundamenta y orienta todo el derecho urbano, plasmado desde normativa general y abstracta (CPR, LGUC, OGUC, etc.) hasta la normativa particular y concreta (instrumentos de planificación territorial en sus diversos niveles), que cada sociedad elabora conforme a sus diversos objetivos (cada sociedad va delimitando el principio); para sentar sobre determinadas bases (legislación urbanística) y orientar hacia determinados objetivos (el espíritu de esa legislación), el resultado de su ordenación territorial.

Si bien todo el derecho debe tender a la ordenación, este fin es cumplido con una intensidad llamativa por el derecho urbano pues son pocas las áreas donde existe una planificación vinculante.

Podemos coincidir plenamente en que todo el derecho, su existencia, se fundamenta en la necesidad de establecer un orden. Pero en el derecho urbano, esta necesidad justifica particularmente su existencia. La ordenación como

¹²⁹ Artículo 28 nonies.- Intervención de particulares en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial. Los particulares podrán proponer nuevos instrumentos de planificación territorial o modificaciones de los existentes solamente mediante presentaciones formales realizadas en ejercicio del derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política de la República. La autoridad que promueva un nuevo instrumento o una modificación del instrumento deberá mencionar expresamente las solicitudes planteadas por particulares que se relacionen directamente con su propuesta.

Los particulares podrán acompañar antecedentes para fundamentar nuevos instrumentos de planificación territorial o sus modificaciones, siempre que en ellos se consigne con claridad quién los presenta, quién los elaboró y a qué título. Dichos antecedentes sólo podrán ser considerados por los órganos administrativos si se cumple con lo anterior y son aprobados por un órgano del Estado.

La infracción de los deberes señalados en los incisos anteriores será considerada una grave vulneración del principio de probidad administrativa

principio apunta al fin del derecho urbano de posibilitar el mejor uso o un uso eficiente del suelo urbano como rural. Todo el derecho urbano responde a esta finalidad. De alguna manera representa la búsqueda del equilibrio económico, que en una economía capitalista se logra a través del mercado. Como en materia urbana se sustrae la racionalización del suelo del mercado –por qué se estima poco eficiente en esta materia- y se la entrega a un plan, el derecho urbano a través de este principio persigue dicho equilibrio, traducido en la ya mencionada racionalización del recurso.

a.- La planificación como instrumento y la ordenación como principio.

De lo anterior se desprende, que no se deben confundir los planes (ordenación concreta -contenido) con la ordenación (como fin abstracto-principio)¹³⁰. No confundir el plan-ley, con el orden-principio (provenga su origen del derecho natural o, bien, sea un elemento cultural).

En este sentido, se concuerda que nuestra planificación data de una fecha determinada por medio de la Ley N° 4.563 de 1929 (primera ley de urbanismo), pero no se puede pretender que no haya existido ordenación con anterioridad. Es más, efectivamente existía, y sin plan o al menos como hoy se conoce. Incluso, se puede pensar en que dicha ordenación estaba entregada al mercado. A su vez, mirando el suelo rural, se constata una zona exenta (en términos generales) de planificación, pero que, si posee de alguna manera una ordenación, ya sea a través de diversas normas o principios, que dan vida a un estatuto aplicable. Es decir, hay aquí ordenación (aunque no sea adecuada) sin plan.

¹³⁰ CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2015): Naturaleza, Contenido Y Principios Del Derecho Urbanístico Chileno. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 22(2), 93-138, p. 108 -110: se puede observar que el autor utiliza el término ordenación en un sentido instrumental, lo cual no constituye un error, pero si omite mencionar la otra cara de la moneda de la planificación, que es el fin al que responde.

El punto que quiero destacar es que, con la planificación, muchas veces, en lugar de propender a la justicia o la igualdad, se ha provocado lo contrario, desigualdades e injusticias. Como instrumento técnico no busca hacer justicias, sino conformar la realidad física por él contemplada según criterios funcionales, con el fin de asegurar la ordenación armónica. En el mundo ideal se sacrifican derechos particulares en beneficio del interés colectivo, para lograr una adecuada ordenación de la ciudad. Pero para ello es imprescindible que dicha ordenación esté guiada y respete el principio específico de la igual repartición de cargas públicas “urbanísticas”.

b.- La separación del instrumento y el principio.

Luego, se vislumbra, por ejemplo, que la zonificación -norma urbanística-, busca establecer sectores diversos en la ciudad, con la finalidad de responder a necesidades de la comunidad, reflejadas en la ordenación que ellos mismos han planteado como necesaria. Así, no se deberían instalar centros comerciales u otros equipamientos o infraestructuras en cualquier lugar de la ciudad, pues ello generará externalidades negativas, como ruidos, contaminación, tráfico etc. a los sectores residenciales existentes, entre otras.

Dichos efectos negativos que podemos extrapolar a cualquier actividad que no se condice con una adecuada zonificación, son reflejo de un deficiente cumplimiento al principio de ordenación o planificación, pero de un cumplimiento aceptable de un plan –específicamente de una ordenanza en particular- que lo permite. Es decir, se cumple la ley, no así el principio. Todo en el supuesto de que el plan-instrumento se cumple o se hace cumplir por medio de métodos compulsivos.

De esta manera, cuando hablamos de una mala o buena planificación, estamos reconociendo que hay (o no) un plan – ley, que no cumple a cabalidad la finalidad del derecho urbano, el principio de ordenación racional. Por ende, se separa el

plan (instrumento), del principio (fin, ideal a cumplir); y se advierte como este último cumple con una función clave, cual es, la informadora. Ya que este principio informa, orienta y fundamenta la regulación territorial.

Otro ejemplo, se encuentra en el artículo 55 de la LGUC, al permitir las construcciones de viviendas sociales en áreas rurales: el fundamento normativo y la intención y espíritu (interpretación), no se condicen con el principio de ordenación, no se condicen con la finalidad del derecho urbano. Esta norma no cumple el principio de ordenación, lo cual coincide con la ausencia de planificación en dichas áreas, salvo la aplicación que pudiera tener la planificación intercomunal.



CAPITULO CUARTO: DEL PRINCIPIO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL.

Un principio nuevo se pretende en esta tesis formular junto a los anteriores.

4.1.- CONCEPTO

La integración se define por el Diccionario de la Real Academia Española, como *“acción o efecto de integrar o integrarse”*. A su vez *“integrar”* es *“dicho de diversas personas o cosas: constituir un todo (primera acepción); completar un todo con las partes que faltaban (segunda acepción); hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo (tercera acepción).”* Todas estas acepciones encierran la misma idea, que es la que se seguirá para efectos del presente trabajo, en el sentido de hacer que los diferentes individuos formen parte del conjunto, de toda una comunidad.

Pues bien, la idea de integración es lo opuesto a discriminación o segregación, que busca separar o excluir a personas de beneficios o de cargas sociales. Así, segregación, conforme al mismo diccionario, es la *“acción o efecto de segregar”*. Y segregar es *“separar o apartar algo o a alguien de otra u otras cosas (primera acepción); separar o marginar a una persona o a un grupo de personas por motivos sociales, políticos o culturales (segunda acepción).”*

Debemos recordar lo dicho respecto de nuestras ciudades, y extenderlo a nuestra sociedad, de esta forma ambas no son entidades estáticas sino dinámicas en constante evolución, por lo cual cada parte o integrante de ambas va cambiando. Así, por ejemplo, una persona que hoy discrimina puede en el

futuro ser discriminado; y sorprendentemente como se ha adelantado, la planificación segrega con distintas finalidades, como analizaremos más adelante.

La segregación puede ser de distintas clases: residencial, socioeconómica, cultural, etno-racial, entre otras. La presente investigación se centrará en la segregación territorial o residencial, puesto que es sobre esta variable en la que el derecho urbano tiene mayor influencia o posibilidad de acción.

a.- La segregación territorial o residencial.

Se entiende por segregación residencial el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, socioeconómicos, de preferencias religiosas, entre otras posibilidades.¹³¹

La actual política nacional de desarrollo urbano declara que el Estado debe velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos como el acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Este objetivo debe ser de prioridad nacional.¹³²

¹³¹ SABATINI, Francisco; RASSE, Alejandra; MORA, Pía y BRAIN, Isabel (2012): ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE (Santiago)* [online]. 2012, vol.38, n.115 [citado 2017-09-25], pp.159-194. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000300008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300008>. P. 161.

¹³² Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada por decreto N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicada en DO con fecha 04 de marzo de 2014, p.23.

Atingente al tema, se ha dicho que, “*No hay contrato social sin contacto social.*”¹³³ Algunos autores incluso han señalado que estamos siendo testigos de una naciente “*lucha por la ciudad*”, citando incluso una declaración pública del año 2006, emitida al día siguiente de un fallido intento de toma de terrenos, donde el Movimiento de Allegados en Lucha de Peñalolén denunciaba: “*Mientras vemos cómo se construyen viviendas lujosas y grandes parques para los ricos de la comuna, nosotros nos vemos forzados a migrar hacia la periferia, a lugares donde hoy no hay empleo ni tampoco servicios básicos, como hospitales o colegios*”.¹³⁴

Cada día es más frecuente encontrar movimientos sociales, como el citado, que luchan, no por el derecho a la “*casa propia*”-principal objetivo de políticas pasadas-, sino por habitar inmersas en las redes y oportunidades que entrega la ciudad.¹³⁵ Las personas desean, no solo calidad en la vivienda, sino también, calidad de interacción con sus pares y de acceso a servicios.

Buena grafica de estas reivindicaciones es la creciente demanda por comprar viviendas usadas con el Subsidio Habitacional, por lo que podemos inferir que las familias se inclinan por una vivienda de segunda mano en vez de una nueva ya que por medio de estas pueden elegir su lugar de residencia¹³⁶ que, por lo general, les permitirá acceder a zonas dotadas de equipamiento mínimo, descartando la periferia.

Sin importar el lugar del mundo donde se emplace, la segregación residencial o territorial produce lugares homogéneos (pobremente homogéneos) y marginados, cargados de un estigma social que muchas veces determina la actuación social de los individuos, o como también se ha llamado, la segregación

¹³³ SABATINI, Francisco y BRAIN, Isabel (2008): La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. Revista Eure, VOL. XXXIV, N°103, pp. 5-26, diciembre 2008, sección artículo, Santiago, Chile, p.10.

¹³⁴ *ibíd.*, p.11.

¹³⁵ *ibíd.*, pag.11

¹³⁶ *ibíd.*, pag.11-12

residencial socioeconómica (SRS) denota distribución desigual de los grupos socioeconómicos en el territorio metropolitano¹³⁷. Es lo que se podría denominar segregación con efectos negativos para los segregados; ya que también se puede concebir la segregación con efectos positivos para éstos, como los beneficios de que gozan residentes de barrios exclusivos de la ciudad (áreas verdes, juegos, equipamientos deportivos, cercanía a servicios, etc.). No obstante, entre ambas clases podemos distinguir que, en una, la residencia se impone por diversas circunstancias, mientras en la otra se elige. En una hay especie de voluntad, no así en la otra.

Esta realidad se puede ver tanto en las naciones desarrolladas como en aquellas en vías de desarrollo, con claras diferencias entre una y otra dadas por las distintas realidades que viven los definidos como pobres en ambos casos. El común denominador de estas zonas es que concentran todo aquello evaluado como negativo socialmente, transformándose en lugares habitados por todos aquellos que no tienen otra opción.

La segregación residencial es la expresión territorial de la falta de diversidad social. En términos del desarrollo urbano, se refiere a la desigual localización y separación de los grupos sociales en la ciudad. Esta separación se puede expresar como la *“falta de proximidad territorial entre los barrios de distintos grupos sociales”*, *“la homogeneidad social de vastos sectores urbanos”* o *“la marcada concentración de grupos sociales en solo algunos sectores de la ciudad”*.¹³⁸

¹³⁷ RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge (2008): Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *EURE (Santiago)* [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2017-09-24], pp.49-71. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300003>, p. 50.

¹³⁸ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015): propuestas para una política de suelo para la integración social urbana, informe final, mayo 2015.

Otro dato a tener presente, es que, mientras la segregación residencial que se vive en las ciudades norteamericanas es principalmente de carácter racial, en América Latina proviene de la materialización de la aguda desigualdad socioeconómica que existe en la región.¹³⁹

En Chile, ya es familiar la desigualdad en la distribución del ingreso que presenta la población, es así como conforme a mediciones internacionales, Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingreso cuando ésta es medida según el coeficiente de GINI. Los ingresos del 10% más rico en Chile son 26 veces más altos que los del 10% más pobre. México es el único país de la OCDE donde la desigualdad de ingreso, medida según el cociente entre el 10% más rico y más pobre es mayor. Colombia presenta un nivel de desigualdad de ingresos similar a Chile.¹⁴⁰

Al igual que nosotros, México presenta la irritante paradoja de contar con connacionales entre las personas más ricas del mundo al mismo tiempo que cerca de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza (para ser justos, en nuestro caso esto último es menor). Esto ha llevado a hablar de una clara polarización de la estructura social entre una ciudadanía de primerísima y otra, muy por debajo, de segunda clase,¹⁴¹ lo cual se ha traducido en sectorización del suelo urbano, partes destinadas a los privilegiados y otras a los más desfavorecidos; lo cual usualmente se visualiza en Santiago, y con mayor fuerza en São Paulo.

¹³⁹ COHEN TIRADO, Sofia (2011): Segregación residencial, marginalidad y estigmatización territorial en la construcción de la identidad social urbana infantil. Tesis para optar al grado de Magister en desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de arquitectura, diseño y estudios urbanos, p. 23.

¹⁴⁰ Todos juntos ¿por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ... en Chile. Consultado 29 noviembre de 2017 en <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>

¹⁴¹ SARAVÍ, Gonzalo A. (2008): Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *EURE (Santiago)* [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2017-11-10], pp.93-110. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300005>.p. 99.

Dependiendo de la dimensión, el grupo social y la escala que se considere la segregación residencial puede volverse problemática; dicho de otro modo, la concentración de un grupo en un espacio no es negativa por sí sola. Así, por ejemplo, en la ciudad Santiago, los hogares de mayores ingresos se concentran en el llamado “*cono de alta renta*”, pero ello no significa que dicha zona solo la habiten personas de clase alta. De hecho, es la zona que ofrece mayor diversidad social de toda la ciudad, en el sentido que podemos encontrar personas de todo el espectro social.¹⁴²

El problema ocurre cuando los espacios se vuelven homogéneos en pobreza a gran escala -que corresponde a una segregación con efectos negativos como habíamos señalado anteriormente- como el caso de la comuna de La Pintana. La concentración de los quintiles más bajos en esta zona, hace muy difícil entrar en contacto con familias de estratos más altos, que pudieran abrirles oportunidades laborales, información o amistad (“*redes de contactos*”), educativas, entre otras.

Cabe destacar que, conforme a estudios realizados, una de las mayores inquietudes que obstan a la integración residencial, se debe al miedo –fundado o no- de padres en etapa de crianza, de que sus hijos adquieran conductas que ellos desapruében y que atribuyen a niños de inferior condición social.¹⁴³

b.- La movilidad a consecuencia de la segregación.

Sin perjuicio de la advertida concentración de los más rezagados en ciertas áreas específicas de la ciudad, estos no permanecen en dichos lugares en forma permanente, sino que muchos de ellos trabajan en otras zonas de la ciudad, comúnmente las asignadas a las clases privilegiadas. Todo lo anterior,

¹⁴² SABATINI, Francisco; RASSE, Alejandra; MORA, Pía y BRAIN, Isabel. (2012): Ob. Cit. Nota N° 131, p. 161-162.

¹⁴³ *Ibíd.*, p. 178.

favorecido por medios de transporte y comunicación que hacen posible extensos desplazamientos, aplicado en particular a la situación que se vive día a día en la capital.

Pero es claro que todo este ir y venir no significa un encuentro efectivo entre las distintas “*clases sociales*”. SARAVÍ al respecto ha señalado: “*los jóvenes de esos barrios residenciales no conocen los barrios pobres, se desplazan de las universidades o de sus escuelas de alto nivel a sus casas, se pasean y compran en los centros comerciales y en caso de necesidad serán atendidos por médicos de hospitales privados; sus relaciones sociales no se extienden más allá de esos espacios segregados; allá viven, se educan, toman sus tiempos libres y casi seguramente allá se casarán, para vivir a su vez en los mismos ámbitos*”¹⁴⁴.

En consecuencia, se puede aseverar que el nivel de aislamiento residencial no necesariamente se condice con el nivel de aislamiento social. Por ello es que no solo importa la posibilidad del encuentro, de la relación con el otro, sino la *calidad* y *densidad* de esos encuentros y relaciones entre “*otros*”. Citando el ejemplo de SARAVÍ, “*la calidad de las relaciones hace referencia a esa cualidad que permite distinguir entre el encuentro de un profesional médico que al subir a su camioneta se enfrenta con un obrero de la construcción que espera el autobús, del encuentro del médico y el albañil en los asientos colindantes de un mismo transporte público que ambos usan habitualmente, aunque en ninguno de los dos casos medie una palabra entre ellos.*”¹⁴⁵ Como se puede advertir, el segundo tipo de contacto posibilita que el que se encuentra en una posición de superioridad social-económica, entienda y participe del esfuerzo que hace el obrero por ir a su lugar de trabajo. Este contacto viabiliza la solidaridad social.

¹⁴⁴ SARAVÍ, Gonzalo A. (2008): Ob. Cit. Nota N° 141, p. 101

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 102, pie de página.

c.- Aislamiento social.

Nuestra estructura social actual está fuertemente polarizada y es manifestación de un profundo aislamiento social tanto de los sectores más pobres como de las clases más privilegiadas, hablándose incluso de mundos aislados o coexistencia de dos ciudades distintas¹⁴⁶, donde si bien los grupos pueden encontrarse, se trata de una relación cargada de prejuicios, miedos e inseguridades de uno respecto del otro, que muchas veces se traduce en que miembros de un grupo social desarrollan su vida (trabajan, estudian, se recrean, etc.) solo en una parte de la ciudad, sin conocer la otra parte de la misma donde residen los miembros del otro grupo.

Pues bien, en la actualidad se puede observar como en prácticamente todas las ciudades chilenas se empieza a replicar un modelo de sectorización, donde los más privilegiados se ubican en un sector de la misma, lo cual se ha visto favorecido con la dotación de todo el equipamiento necesario para vivir (centros comerciales, educacionales, de salud, etc.).

Así, por ejemplo, hoy es fácil constatar que los ricos van a colegios de ricos, la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres. Si se continúa de esta forma, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos, por cuanto desde la misma educación se está segregando.¹⁴⁷ Hoy desgraciadamente se puede decir que no hay segregación al final del ciclo de formación educativa de las personas –cuando inician su actividad laboral-, sino al comienzo, desde que los niños ingresan a las aulas. De esa forma invisibilizamos un problema, con el que cargarán las generaciones venideras

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 103.

¹⁴⁷ KAZTMAN, Rubén (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL 75, diciembre 2001, p. 177.

durante toda o gran parte de su vida.

Si se segrega desde el inicio es muy difícil revertir el ciclo, ya que es durante esa etapa -en general- donde se forman los lazos o redes más importantes en nuestra vida, y que repercuten en el desarrollo social y económico de la persona.

Refleja de muy buena forma la actual polarización, el uso desmedido del automóvil, medio de transporte individualista por esencia, versus la utilización del transporte público, medio de transporte colectivo, usado en su mayoría por los menos favorecidos; acto seguido, se puede constatar el descalabro en materia de congestión vehicular presente en -sino todas- la mayoría de nuestras ciudades. En este sentido, uno de los representantes de las mayores fortunas de Chile, Bernardo Larraín Matte, dijo en entrevista realizada por reconocido diario de circulación nacional *“un país desarrollado es donde los ricos andan en transporte público y no donde los pobres sueñan con andar en auto”*.¹⁴⁸

4.2.- LA INTEGRACIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIO EN EL DERECHO CHILENO

Cuando se habla de principios, se ha destacado en este trabajo, que se hace referencia a las características fundamentales o bases en que descansa un ordenamiento jurídico concreto, en general se habla de reglas comúnmente no expresadas en forma explícita, pero de las cuales derivan, a través de su aplicación a los casos previstos, los preceptos formulados con carácter general o particular.

La integración social como tal, no tiene un desarrollo dogmático jurídico extenso, más bien es un tema que podemos identificar con otras disciplinas, no propiamente jurídicas.

¹⁴⁸<http://www.theclinic.cl/2018/01/17/bernardo-larrain-matteun-pais-desarrollado-es-donde-los-ricos-andan-en-transporte-publico/>

Sin embargo, dada la trascendencia del mismo que ya hemos justificado, nos aventuramos en el desafío de encontrar el tratamiento normativo de esta premisa. La cual, en nuestro concepto, resulta un tema ad hoc con lo que se ha dado en llamar derecho urbano. Y más propiamente, lo pertinente es analizar la integración referida a la variable espacial – territorial.

De esta forma, como hipótesis inicial se sostiene que la integración social en su sentido amplio, encuentra reconocimiento implícito en principios como el de igualdad, y reconocimiento explícito en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada por Decreto N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Si bien este último reconocimiento es el más explícito, se trata de una consagración a nivel político, carente a primera vista de un efecto vinculatorio directo, salvo por una pequeña precisión; ya que, en efecto, el artículo 27 de la LGUC, manda a planificar en función de una *política nacional...* de desarrollo urbano. Lo que implica reconocerle un carácter vinculatorio indirecto a la integración. No a través de la política, sino por medio de la normativa urbanística, según se tendrá oportunidad de apreciar.

En consecuencia, el reconocimiento jurídico de la integración social deviene en una consagración implícita, y también explícita por medio de la referida Política.

En este punto es importante recordar –como se aseveró en el primer capítulo– que la importancia de la clasificación entre un principio explícito y uno implícito dice relación con el valor que se asigna a cada principio, así mientras los explícitos tendrán el valor de la normativa que los contiene, los implícitos tendrán valor como mecanismo interpretativo muy cercano al procedimiento analógico. A lo cual se suma que, mientras los principios explícitos deben entrar a formar parte del razonamiento justificativo de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, por tener su origen en una determinada fuente (al igual que ocurre con las normas – reglas), los principios implícitos, en lugar de entrar a formar parte de dicho razonamiento en virtud de su origen en alguna fuente, lo hacen por cierta

cualidad de su contenido: su adecuación o coherencia en relación con las normas - reglas y los principios explícitos.

En definitiva, preliminarmente existen argumentos para apoyar la tesis de que la integración social es un principio explícito en la política y a través de ella, en la normativa urbanística, cumpliendo funciones básicas, interpretativas, orientativas e integradoras.

Todo el panorama anteriormente expuesto era el imperante hasta el 15 de febrero de 2018, fecha en la cual se publica la Ley N° 21.078 que establece normas sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano, la cual entrara en vigencia seis meses después de dicha publicación.

Dicha normativa, como hemos señalado se ha propuesto evitar prácticas especulativas muy comunes a propósito de la ampliación de los límites urbanos, fortaleciendo para ello la transparencia, el derecho a la información, la participación ciudadana, y modificando la ley de impuesto territorial, para gravar de forma específica las plusvalías generadas para particulares productos de ensanches de dichos límites, y la principal novedad en lo que respecta a nosotros, ha consagrado a nivel legal a la integración social como un principio inspirador del derecho urbano.

4.3.- MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN URBANA CHILENA

Como ya se adelantó, la integración social no encontraba un reconocimiento explícito, salvo en la referida Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Llama la atención el escaso tratamiento jurídico de la integración o de su variable opuesta que es la segregación, a pesar de que muy probablemente sea -al menos indirectamente-, una de las fuentes principales de gran parte de nuestros problemas de vida en comunidad.

En los siguientes puntos se enunciarán las manifestaciones de la integración social en nuestra legislación nacional:

a.- Reconocimiento implícito en la LGUC.

En nuestra LGUC se encuentran referencias indirectas, que permiten inducir el principio de Integración.

En primer lugar, el artículo 2º señala que esta ley contiene *principios* que rigen a los actores del urbanismo en sus actividades de planificación urbana, urbanización y construcción. Es decir, reconoce a un orden urbano dotado de principios que lo orientan, sistematizan y fundamentan.

En segundo lugar, el artículo 27º define la planificación urbana como un proceso que se efectúa para orientar y regular, pero en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico.

En la primera parte, esta disposición se refiere a los instrumentos de planificación propiamente tal (desarrollados a partir del artículo 28 y siguientes) y en la segunda parte apunta al componente político de dicha planificación, esto es, a la forma de ejercer el poder para alcanzar ciertos objetivos.

Como se advierte, se está frente a un proceso donde está presente el principio de integración normativa y de compatibilidad entre los distintos instrumentos que regulan el desarrollo urbano.

Dicha integración normativa tiene su cúspide en la Política Nacional –hoy plenamente vigente-, y así el inciso final de la norma establece que *“los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán*

incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.” Es decir, no hay una vinculación directa, pero si indirecta, aplicándose de esta forma el principio de integración social que dicha política hoy contempla, ya que precisamente este se encuentra recogido como principio y objetivo de nuestro desarrollo urbano.

Como se afirmó, consagrar este principio a nivel político y no jurídico (explícito), hace carecer al principio del componente normativo, pero si influye de forma indirecta en la elaboración de futuros proyectos de ley e instrumentos de planificación territorial, que afectarán al orden urbano, y que si deberán observar dicha variable.

La tercera referencia indirecta al principio de integración social en la LGUC la encontramos en el artículo 34º, el cual, a propósito de la planificación intercomunal, señala que *“es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones se integran en una unidad urbana.”*

Destaca en este concepto, la idea de *relaciones* que existen entre los centros urbanos regulados, y que esas relaciones posibilitan un encuentro que desemboca en integración. Ideal de la integración social, es el que los diversos grupos o sectores de la sociedad se logren relacionar, pero como se advirtió no mediante cualquier tipo de contacto, sino a través de una relación o convivencia efectiva, que hagan a unos, parte de los problemas, decepciones, sueños o alegrías de otros.

De esta manera, se debe precisar a qué tipo de relaciones se refiere la disposición, la cual no puede agotarse en una simple interacción económica, por lo que claramente se entiende en un sentido amplio, comprensiva de todo factor de encuentro entre comunidades vecinas.

En cuarto lugar, el artículo 41 entiende por planificación comunal aquella que promueve un desarrollo *armónico* del territorio comunal, en especial de sus

centros poblados, en concordancia con metas regionales de desarrollo económico social.

Este precepto es de la mayor relevancia, dada su aplicación práctica, ya que la generalidad de las comunas del país está normada a lo menos por este nivel de planificación, o por lo menos debiera estarlo conforme al artículo 6 letra b) de la 18.695.¹⁴⁹

Según la norma, la planificación debe promover un *desarrollo armónico* del territorio comunal. Lo armónico es lo perteneciente o relativo a la armonía (primera acepción del término según la Real Academia Española¹⁵⁰), y la armonía es la proporción y correspondencia de unas cosas con otras en el conjunto que componen (tercera acepción según la RAE).

Se afirma que este desarrollo armónico encuentra su fundamento en el principio de la ordenación o planificación legitimante como la llama el profesor RIOS ya citado, en cuanto a que la planificación se efectúa para normar un uso racional del suelo urbano, y encuentra correspondencia a su vez con el principio de la integración social al cual debe propender. Agregando la norma que este desarrollo debe ser conforme a los objetivos regionales de desarrollo económico social, a lo cual se suma, en virtud de la integración normativa, la Política Nacional de Desarrollo Urbano que contempla en forma expresa a dicho principio.

Esta planificación se materializa a través de un instrumento que denomina plan regulador comunal, el cual, conforme al inciso tercero del artículo 41 de la LGUC, contiene –entre otras- las disposiciones sobre comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento,

¹⁴⁹ Artículo 6º.- “La gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos:

- a) El plan comunal de desarrollo y sus programas;
- b) El plan regulador comunal, y
- c) El presupuesto municipal anual.”

¹⁵⁰ En adelante RAE.

consagrando de esta forma las funciones bases del urbanismo que le atribuía LE CORBUSIER.

En quinto lugar, el artículo 55 de la LGUC que regula la posibilidad de construir fuera de los límites urbanos, establece un principio general al respecto, esto es, una suerte de prohibición de construir. Norma general que requiere muchas precisiones y que por cierto no es absoluta, contemplando la misma norma una serie de excepciones, donde será posible construir requiriendo ciertas autorizaciones de cambio de destino y/o subdivisión según el caso, previo visto bueno de las autoridades sectoriales respectivas.

El precepto, si bien está inspirado en la idea de integración social, por cuanto busca impedir construcciones en el área rural, precisamente por no estar naturalmente destinado a recibir a los asentamientos urbanos, contempla una serie de excepciones que la terminan por desnaturalizar y que se comentaran más adelante. No obstante, es posible inferir de la misma, la intención del legislador de consagrar la integración a lo menos como un objetivo a alcanzar, es decir, no fomentar la formación de nuevos núcleos urbanos que carezcan de complementos básicos para una digna calidad de vida, propios de la urbe.

Manifestación de lo expuesto, es que la misma norma disponga en su inciso segundo que corresponderá a la Secretaría Regional de la 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. Es decir, por un lado, buscamos proteger el suelo rural de fines ajenos a su naturaleza, pero por otro, también, buscamos proteger a las personas de insertarlas en zonas desprovistas del equipamiento necesario para desarrollar su vida en comunidad.

En sexto lugar, en el artículo 70¹⁵¹ se observa cómo, a propósito de la obligación de urbanizar, existe también la obligación de ceder gratuitamente porcentajes considerables de terrenos (hasta un 44% de la superficie total del terreno original) para fines de circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas o recreacionales y para equipamiento.

Con claridad, este precepto limita el derecho de propiedad (e incluso podría pensarse en una privación camuflada: “*limitaciones expropiatorias*”¹⁵²). Al ser una limitación y no una privación, la consecuencia es la ausencia de derecho a indemnización.

En esta norma se percibe como el bien común termina prevaleciendo sobre los intereses privados. El bien común se traduce –como se ha dicho reiteradamente– en la consagración del espacio público como un aspecto clave en la construcción de la ciudad. Espacio público entendido en términos amplios, ya que, si bien el equipamiento no lo es en términos estrictamente técnicos, si es un centro de encuentro entre ciudadanos y de pertenencia común, como hospitales, recintos deportivos, malls, escuelas, etc. Siendo este encuentro un factor relevante a la hora de definir el grado de integración social.

b.- Principio de igualdad como forma de reconocimiento implícito de la integración social.

Este principio busca explicar ¿cuándo debe equipararse y cuándo diferenciarse? La equiparación y la diferenciación como categorías de la igualdad tienen por objetivo dar un trato igualitario. Un trato igualitario necesitará

¹⁵¹ Artículo 70.- “*En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original...*”

¹⁵² Tribunal Constitucional chileno, Sentencia Rol N° 505-2006.

equiparar o diferenciar con el objetivo de evitar los privilegios, de evitar perjudicar a una persona o a un sector o grupo de personas.¹⁵³

Las ideas centrales del principio de igualdad han girado por un lado en *“tratar de igual modo lo que es igual y de modo diferente lo que es diferente.”* Y, por otro lado, exige una *“igualación fáctica de personas o situaciones”*.¹⁵⁴

La primera noción de igualdad permite justificar cualquier discriminación, partiendo de la base que las personas por naturaleza presentan diferencias, por ejemplo, de raza, religión, gustos, destrezas o capacidades, sexo, etc. Por lo cual la primera parte de dicha idea nunca sería aplicable y siempre tendríamos que diferenciar.¹⁵⁵

En cuanto a la igualación fáctica, esta tampoco parece ser posible, lo que sí es factible es intentar reducir desigualdades fácticas, pero no suprimirlas.¹⁵⁶

En suma, las desigualdades son parte de la esencia de las personas, no las podemos eliminar, pero si intentar reducir, particularmente en aspectos relevantes para la subsistencia misma del ser humano.

En materia urbanística, como hemos señalado, la planificación es esencialmente segregadora. *“Al planificador le interesa como lograr la composición técnicamente más adecuada a los requerimientos de la ciudad y como es el Plan el que predomina y su objetivo no es el de hacer justicia sino conformar la realidad física, el resultado tiende necesariamente a ser desigual. Es tan manifiesta la falta de igualdad que se ha llegado a decir que el urbanismo es por esencia creador de desigualdades.”*¹⁵⁷

¹⁵³ FIGUEROA G., Rodolfo (2000): Igualdad y discriminación. Cuadernos de análisis jurídico. Universidad Diego Portales, Santiago – Chile. Pp. 9-64.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 18-19.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 19.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 24.

¹⁵⁷ GILLMORE LANDON, Roberto y GUERRERO PONCE, Pablo (2001): Ob. Cit. Nota N° 99, p. 32.

Así, “el principio de igualdad en materia urbana debe expresarse en la similitud de oportunidades de todas las personas para desplegar, sujeta al planeamiento, su libre iniciativa en la actividad empresarial, para ejercitar, con la misma libertad limitada, los derechos que se reconozcan o atribuyan a la propiedad del suelo según su clase y calificación y para participar equitativamente con los demás, en el reparto de los beneficios y cargas urbanísticas.”¹⁵⁸

c.- Reconocimiento del principio de igualdad en nuestra Constitución (CPR)¹⁵⁹:

1. Artículo 1 CPR:

Inciso 1: “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”

Inciso 4: “... que permitan a todos y a cada uno...”. Cada vez que se establece un sujeto imperado o destinatario de carácter genérico, a través de la fórmula “todos” se consagra una exigencia de igualdad ante la ley.

Inciso 5: “...participar con igualdad de oportunidades”

2. Artículo 6 CPR:

Inciso 2: “...Los preceptos de esta constitución obligan tanto a los particulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”.

3. Artículo 15 CPR:

“...el sufragio será personal, igualitario y secreto”.

4. Artículo 18 CPR:

“...garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos...”

5. Artículo 19 CPR:

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 33.

¹⁵⁹ Siguiendo a: FIGUEROA G., Rodolfo (2000): Ob. Cit. Nota N° 153, pp. 40 y siguientes.

“La constitución asegura a todas las personas”.

Número 2 inciso 1: *“La igualdad ante la ley...”*. La nomenclatura de este número permite entender acogida tanto la igualdad en la ley como la igualdad ante la ley, y no solo esta última.

Inciso 2: *“...En Chile no hay personas ni grupos privilegiados” (...)*

Inciso 3: (...) *“...Hombres y mujeres son iguales ante la ley”.*

Inciso 4: *“...Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”;*

Número 3: *“La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”.*

Número 6: *“... la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos...”*. La igualdad se manifiesta en el adjetivo “todos, todas”.

Numero 7: a) *“Toda persona”*

b) *“Nadie...”*

c) *“Nadie...”*

d) *“Nadie...”*

Respecto de “Todos” valga lo ya dicho a propósito del inciso 4 del artículo 1. En el caso de “Nadie”, en verdad, cabe hacer aplicación del mismo razonamiento, puesto que *“Nadie es la negación de todo o toda”*.

Número 9 inciso 2: *“El Estado protege el libre e igualitario acceso...”*

Número 12: *“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa...”*.

La libertad de expresión sin censura previa puede entenderse como la consagración de la igualdad en el ejercicio de la palabra (o de cualquier medio de expresión).

Número 15 inciso 5: “Los partidos políticos no podrán... tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”.

Número 16 inciso 3: “Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en...”

Número 20: “La igual repartición de los tributos...”

Destacan en esta consagración garantías como la igualdad, y como expresión del ya mencionado bien común, la función social o los límites a gran parte de los derechos individuales, de los cuales buena porción es establecida en pos de un beneficio colectivo, beneficio que en el orden urbano se traduce en espacio público en un sentido amplio, comprensivo de todos aquellos bienes necesarios para el enlace o cohesión social.

De esta forma se ve como la Constitución recoge la idea de igualdad en múltiples disposiciones, y la eleva al rango de garantía fundamental, resguardando su aplicación a través de diversos instrumentos, como el recurso de protección o la protección de los derechos en su esencia.

Es particularmente relevante a esta investigación, la consagración de la igualdad ante la ley y en la ley, como también la igual repartición de cargas públicas. Una legislación *segregadora*, una planificación *segregadora*, constituyen atentados flagrantes en contra la igualdad de oportunidades –base de la institucionalidad- y contra las garantías ya citadas, por cuanto no tienden a reducir la desigualdad fáctica de personas en similar situación, según se observará en los apartados siguientes, sino más bien a acrecentarla.

d.- Reconocimiento de la integración social en la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

La Ley N° 18.989, publicada en el Diario Oficial con fecha 19 de julio de 1990, creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). El calificativo “Cooperación” encuentra su razón de ser en el objeto de “orientar la cooperación

internacional que el país reciba y otorgue”, para lo cual se creó en la ley una “Agencia de Cooperación Internacional”. De esta forma, conforme a su artículo 1, el Ministerio está encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, y de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional.

Más de dos décadas después y actualmente en vigor, la Ley N° 20.530, publicada en el Diario Oficial con fecha 13 de octubre de 2011, crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica diversos cuerpos legales que indica. Su artículo 1 señala: *“Créase el Ministerio de Desarrollo Social como la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”* Es decir, entre sus objetivos está la idea de reducir las desigualdades entre personas que se encuentren en igual situación fáctica y lograr la integración social.

De acuerdo a la letra a) del artículo 3, *“Corresponderán especialmente al Ministerio de Desarrollo Social las siguientes funciones y atribuciones: n° 1, Estudiar, diseñar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas sociales de su competencia, en particular las orientadas a las personas o grupos vulnerables y la erradicación de la pobreza, que el Ministerio de Desarrollo Social ejecute por sí o a través de sus servicios públicos dependientes o relacionados.”*

e.- Reconocimiento explícito en la Ley N° 20.958, de fecha 15 de octubre de 2016, que establece un sistema de aportes al espacio público, modificando la LGUC.

Esta ley consagra la integración social como un objetivo al que debe propender la regulación urbanística, es decir, sin duda existe una consagración explícita del principio.

Así, el nuevo artículo 176 de la LGUC, señala que *“Cada municipio elaborará un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a éstos, debidamente priorizadas, para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y **la cohesión social** y sustentabilidad urbanas.”*

Por otra parte, el Capítulo IV del Título V de la LGUC, todos apartados incorporados por esta ley número 20.958, titulado “De la mitigación y los incentivos en los instrumentos de planificación territorial”, establece primero en su artículo 183, que *“Cuando los planes reguladores intercomunales establezcan nuevas áreas urbanas o de extensión urbana podrán determinar condiciones adicionales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de los proyectos que se emplacen en ellas, incluyendo la ejecución de obras de urbanización fuera del terreno en que se ubica el proyecto, la ejecución de obras o medidas en el sistema de movilidad urbana o que mejoren los espacios públicos, la inclusión de tipos de vivienda o usos de suelo en sus proyectos, la materialización o mejoramiento de equipamientos públicos u otras medidas que promuevan la **integración social**, todo lo cual se determinará de acuerdo con un estudio de impacto urbano y las reglas que establezca la Ordenanza General.”*

Y luego en su artículo 184, señala que “*Los planes reguladores comunales podrán otorgar incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionados al desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de **integración social urbana.***”

Como se podrá vislumbrar el contenido de esta ley es tremendamente importante, y su desarrollo practico será atractivo de estudiar por cuanto ya las inmobiliarias han advertido sobre sus consecuencias en el precio de las nuevas viviendas.

f.- El principio de integración social reconocido de forma explícita.

Creo que cierra perfectamente este cuadro de reconocimientos aislados la Ley Nº 21.078, que buscando evitar la especulación del suelo urbano introdujo modificaciones a la LGUC y a la Ley de Impuesto Territorial, de esta manera podemos destacar las siguientes enmiendas:

2. Se contemplan estándares urbanísticos mínimos a los cuales se deben ajustar los planes reguladores comunales. (agrega el artículo 28 quáter a la LGUC)
3. Se establecen normas supletorias mínimas para aquellas localidades que no estén normadas por un plan regulador comunal o seccional, que buscan no alterar las condiciones locales existentes sin que exista planificación al respecto. Es más exigente, que solo hacer aplicable las normas de un PRI. (agrega el artículo 28 quinquies a la LGUC)
4. Se exige actualización periódica de los planes en plazos no mayores a 10 años. (agrega el artículo 28 sexies a la LGUC)

5. Se refuerza la transparencia y participación ciudadana en materia de planificación estableciendo:
 - a. Publicación en sitios electrónicos de los actos administrativos finales que promulguen planes, junto con resúmenes ejecutivos de sus contenidos (agrega el artículo 28 septies a la LGUC)
 - b. Se regula una nueva etapa anterior a la elaboración de anteproyectos de planes reguladores, donde se promueve la participación en la etapa previa a la confección inicial, por cuanto era un hecho comprobado que, elaborado un anteproyecto de plan, las observaciones formuladas en etapas sucesivas no eran recogidas ni se daba cuenta de los motivos de dichas negativas. (agrega el artículo 28 octies a la LGUC)
 - c. Se contempla la posibilidad de propuesta ciudadana de nuevos instrumentos o modificaciones a los existentes, quedando la debida constancia de los autores de dichas propuestas. (agrega el artículo 28 nonies a la LGUC)
6. Con el fin de favorecer la información y transparencia en la materia, se establece que el MINVU deberá mantener: un observatorio del mercado del suelo urbano; un sistema de información acerca de los procesos de elaboración y aprobación de los IPT; y un sistema de información sobre el estado de tramitación de permisos de urbanización y edificación. (agrega el artículo 28 undecies a la LGUC)

Finalmente, y siendo de nuestro mayor interés, a propósito del tema que estamos tratando, el nuevo artículo 28 decies define a la planificación como una **función pública** cuyo objetivo es **organizar** y **definir** el uso del suelo, y se establece que su ejercicio **deberá**:

a) Ser fundado, señalando expresamente sus motivaciones y los objetivos específicos que persigue en cada caso, especialmente cuando se realicen cambios en las propuestas, anteproyectos o proyectos.

b) Considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible.

c) Ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente.

d) Evitar la especulación y procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población.

e) Ser consistente con los estudios técnicos referidos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, conforme establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los que necesariamente deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia.

De esta forma, se establece como imperativo, el que los planes deban ajustarse a principios, como el de integración social (letra c), y en conexión con el mismo, procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Todo ello, dispuesto de forma explícita en el nuevo texto de la LGUC.

Analizadas todas estas disposiciones, se puede afirmar que la integración social goza de un reconocimiento explícito por parte de nuestra Política Nacional de Desarrollo Urbano y en nuestro propio derecho urbano a través de la Ley N° 21.078, como, asimismo, se sitúa dentro de los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez podemos afirmar una consagración implícita del mismo derivada del principio de igualdad de amplia recepción constitucional y legal.

4.4.-NORMAS CHILENAS QUE ATENTAN CONTRA LA INTEGRACIÓN SOCIAL

4.4.1.- El caso del Artículo 55 de la LGUC. .

Como ya se divisó, esta norma regula principalmente las construcciones que pueden levantarse en el suelo rural, llamando la atención la excepción a la regla general -que prohíbe construir en dicho sector-, y que desde la cuestionada reforma de la Ley N° 19.859 del año 2003, habilita para construir conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta 1.000 unidades de fomento que cuenten con los requisitos para la obtención del subsidio del Estado. En efecto, PUCHEU destacó tempranamente que si bien la norma buscó dar solución a los problemas que ocasiona la escasez de suelo urbano - especialmente para aquellos sectores de menor capacidad económica que no podían optar a subsidios en el sector rural-, la solución propuesta podría traer en el largo plazo problemas mayores que aquellos que se propuso evitar. Para mayor claridad se cita el diagnóstico del autor mencionado:

“El problema radica en que la solución transitoria puede provocar un problema mayor desde el punto de vista de la ordenación territorial. Pareciera que las consideraciones políticas primaron sobre las eminentemente técnicas. Nadie discute la urgencia de solucionar el problema creado por la escasez de suelo, pero el remedio empleado pudiera ser a largo plazo peor que la enfermedad. Los costos que se quieren evitar terminan siendo en el mediano plazo mucho mayores por la necesaria infraestructura con que en algún momento habrá que dotar a esos nuevos villorrios (consultorios, retenes, transporte, etc.), sin entrar a discutir sobre la conveniencia o no de segregar a los más pobres a

conjuntos habitacionales muy alejados de los centros urbanos sin que paralelamente se les dote del adecuado equipamiento comunitario.”¹⁶⁰

En consecuencia, se observa en esta norma una doble infracción al principio de integración social, ya que por un lado desconoce y más aún fomenta la desigualdad entre grupos sociales, y consagrando una excepción con traje de beneficio, excluye a los más desfavorecidos de la ciudad, y con ello de sus servicios elementales.

Sin embargo, más grave aún, es que esta norma, sin querer, fomenta la nula convivencia entre grupos sociales diferentes, ya que la carencia de servicios eventualmente se puede superar – y a eso apunta la reciente Ley N° 20.943 que luego analizaremos-, pero eso no subsana la sectorización que a través de la norma se incentiva.

4.4.2.- El caso de la Ley N° 20.943: Primera parte.

Como ya se anticipó, con fecha 19 de agosto de 2016, se publica en el D.O., la Ley N° 20.943 que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para especificar el tipo de Infraestructura exenta de la obligación de contar con un permiso municipal, y en cuanto a las condiciones que deben cumplir las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.

Conforme a la historia de la ley, si bien existió consenso en la necesidad de precisar cuáles obras de infraestructura que ejecute el Estado estaban exentas de la obligación de contar con permiso de edificación, no lo existió a la hora de establecer el tipo y escala de equipamiento que siempre se entendería admitido en el área rural.

En este último aspecto, primó la incorporación como inciso tercero del artículo 116° de la siguiente disposición: *"Las construcciones destinadas a equipamiento*

¹⁶⁰ PUCHEU, Mario: Ob. Cit. Nota N° 1, pp. 17-18, Énfasis agregado.

de salud, educación, seguridad y culto, cuya carga de ocupación sea inferior a 1.000 personas, se entenderán siempre admitidas cuando se emplacen en el área rural y, en estos casos, para la obtención del permiso de edificación requerirán contar con el informe previo favorable a que se refiere el inciso tercero del artículo 55 de esta ley, el que señalará, además de las condiciones de urbanización, las normas urbanísticas aplicables a la edificación."

El fundamento de esta modificación al artículo 116, conforme a lo expuesto por la ministra del ramo, se encuentra en lo que sucede específicamente en la Región Metropolitana, ya que en vastos sectores rurales no es posible autorizar la existencia de cuarteles de bomberos, consultorios de salud primaria ni escuelas básicas, porque el plan regulador respectivo fue elaborado con anterioridad al establecimiento de las categorías de uso de suelo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones¹⁶¹, razón por la que proyectos del gobierno regional, como construir una posta rural, no se pueden ejecutar, perjudicando a los habitantes de la zona.

Se debe tener presente que en el artículo 2.1.7. de la Ordenanza General se incorporó, en el año 2009, como una de las competencias en el área rural de la planificación intercomunal, el establecer los usos de suelo para efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC. Sin embargo, en la RM ya se contaba con

¹⁶¹ Recordemos que para dichos efectos este cuerpo normativo dispone en su artículo 2.1.24, lo siguiente: *Corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona.*

Para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en los siguientes seis tipos de uso, susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona, lo cual deberá ser reglamentado por el Instrumento de Planificación Territorial correspondiente, en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros:

- Residencial.
 - Equipamiento.
 - Actividades Productivas.
 - Infraestructura.
 - Espacio Público.
 - Area Verde.
- (...)

el plan regulador metropolitano de Santiago, que regula el 100% del territorio regional, determinando que, en el ámbito no urbano, existe el área de interés agropecuario exclusivo -la mayor parte- y el de interés silvoagropecuario mixto. En la primera, el instrumento de planificación señala que el destino, fundamentalmente es agroindustrias que procesen productos frescos.

Por otro lado, la ministra señaló que a partir del año 2011 la Contraloría General de la República ha interpretado reiteradamente que en el área rural de la RM debe supeditarse la aplicación del artículo 55 al plan regulador metropolitano y a los usos que establece, calificando -en la práctica- como tal al destino silvoagropecuario, lo que restringe el ámbito de acción de dicho precepto, impidiendo el trámite de cambio de uso de suelo para la instalación de escuelas rurales, postas, retenes de Carabineros, Cuerpo de Bomberos, etc.

Por su parte, Luis BRESCIANI, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (en adelante, CNDU), señaló que, durante el año 2015, el organismo entregó a la Presidenta de la República las propuestas de la Política de Suelo para la Integración Social, dentro de las cuales se encuentra la idea de fortalecer el ordenamiento territorial de las zonas rurales, reemplazando las normas que propician los asentamientos urbanos al margen de la planificación. En ese sentido, se sostiene la urgencia de contar con estándares mínimos de construcción en las áreas rurales, distinguiendo claramente entre aquello que complementa la actividad en dichas áreas y lo que es propio de las ciudades.¹⁶²

En fin, primó la solución al problema que aquejaba principalmente a la población rural de la región metropolitana en el sentido de no poder contar con equipamiento básico, fundado así mismo en el principio de la integración social.

¹⁶² Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015): propuestas para una política de suelo para la integración social urbana, informe final, mayo 2015.

Y no solo eso, sino que se reforzó permitiendo un equipamiento de escala “menor”¹⁶³.

Se sostiene, coincidiendo con lo ya señalado por PUCHEU a propósito de la excepción de construcción de viviendas sociales y de viviendas de hasta 1000 unidades de fomento, ya comentadas en lo relativo al artículo 55º de la LGUC, que si bien existe un propósito loable de dar solución a los problemas que aquejan a la población rural, no es menos cierto que dichos problemas se han presentado a propósito de una mala excepción, esto es, permitir núcleos urbanos en el sector rural, lo que posibilita la norma señalada en el párrafo anterior. Dando un fin urbano a un suelo cuya naturaleza es rural. Posibilitando todos los problemas derivados de la falta de infraestructura y servicios básicos, generalmente presente en los núcleos urbanos rurales.

Además, es particularmente llamativo que el propio presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, órgano que, entre otras cosas, debe velar por el

¹⁶³ Dentro de las distintas escalas: mayor, mediano, menor y básico que distingue el artículo 2.1.36 de la OGUC. Planificación

Artículo 2.1.36. Para los efectos de la aplicación de los Instrumentos de Planificación Territorial, se distinguirán cuatro escalas de equipamiento, divididas según su carga de ocupación y ubicación respecto de la categoría de la vía que enfrentan. Dichas escalas son las siguientes:

1. Equipamiento Mayor: El que contempla una carga de ocupación superior a 6.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías expresas y troncales.

2. Equipamiento Mediano: El que contempla una carga de ocupación superior a 1.000 y hasta 6.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías colectoras, troncales o expresas.

3. Equipamiento Menor: El que contempla una carga de ocupación superior a 250 y hasta 1.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías de servicio, colectoras, troncales o expresas.

4. Equipamiento Básico: El que contempla una carga de ocupación de hasta 250 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías locales, de servicio, colectoras, troncales o expresas.

Los Municipios podrán asimilar el equipamiento vecinal al equipamiento menor o al básico señalado en este artículo, al redefinir su localización conforme al inciso segundo del artículo 2.1.13 de esta Ordenanza.

Por otra parte, las Municipalidades podrán aceptar equipamientos de mayor escala en vías de menor categoría, siempre que se indique en forma expresa en el Instrumento de Planificación Territorial y se encuentre avalado por el respectivo estudio de capacidad vial contenido en dicho instrumento de planificación.

cumplimiento de la política nacional de desarrollo urbano, fundamente la modificación legislativa en el principio de la integración social, por cuanto como hemos señalado, y que por lo demás es de toda lógica, no basta para satisfacer dicho ideal el que la población rural dura –por antonomasia de escasos recursos (recordar el tipo de vivienda permitido)- tenga acceso a colegios, retenes o posta, si esos servicios son por esencia segregados, es decir, no posibilitan un contacto efectivo con los grupos sociales de estratos superiores, situados a grandes distancias, de forma que seguiremos teniendo colegios y centros de salud divididos según clases sociales.

Y finalmente, como ya se ha vislumbrado, la modificación solo viene a consolidar y adornar una situación de segregación sin incentivar la integración social de aquellos grupos.

4.4.3.- El caso de la Ley Nº 20.943: Segunda parte.

En lo que dice relación con la infraestructura, la ley estableció como primera modificación la siguiente: *“Incorpóranse en el inciso tercero, que pasa a ser cuarto, entre las palabras “infraestructura” y “que” la frase “de transporte, sanitaria y energética”, y entre la expresión “Estado,” y la palabra “ni” la locución “sin perjuicio de lo establecido en el inciso final del artículo 55,”.*

De esta manera, el inciso cuarto del artículo 116 de la LGUC quedó como sigue: *“No requerirán permiso las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado, sin perjuicio de lo establecido en el inciso final del artículo 55, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza General.”*

El fundamento de esta modificación, en términos generales, obedece a que la Ordenanza General aclara en parte lo que debemos entender por obras que no requieren permiso de las Direcciones de Obra, al enumerar una serie de obras

ligeras. Sin embargo, no precisa a qué obras de infraestructura que ejecute el Estado, se refiere el artículo 116 de la Ley, pues conforme al artículo 2.1.29¹⁶⁴, la infraestructura puede clasificarse en 3 tipos: Infraestructura de transporte (por ejemplo, vías, terminales de transporte, etc.); infraestructura sanitaria (por ejemplo, plantas de tratamiento de aguas servidas, de aguas lluvias, etc.); e infraestructura energética (por ejemplo, centrales de generación o distribución de energía, o de gas).

Al no precisar el artículo 116 el tipo de infraestructura a la que se refiere, puede ocurrir que la Ordenanza sea modificada, suprimiendo o agregando nuevos tipos

¹⁶⁴ Artículo 2.1.29. El tipo de uso Infraestructura se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinados a:

- Infraestructura de transporte, tales como, vías y estaciones ferroviarias, terminales de transporte terrestre, recintos marítimos o portuarios, instalaciones o recintos aeroportuarios, etc.
- Infraestructura sanitaria, tales como, plantas de captación, distribución o tratamiento de agua potable o de aguas servidas, de aguas lluvia, rellenos sanitarios, estaciones exclusivas de transferencia de residuos, etc.
- Infraestructura energética, tales como, centrales de generación o distribución de energía, de gas y de telecomunicaciones, gasoductos, etc.

Las redes de distribución, redes de comunicaciones y de servicios domiciliarios y en general los trazados de infraestructura se entenderán siempre admitidos y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. El instrumento de planificación territorial deberá reconocer las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa.

Para estos efectos se entenderá por redes y trazados, todos los componentes de conducción, distribución, traslado o evacuación, asociados a los elementos de infraestructura indicados en el inciso anterior.

El Instrumento de Planificación Territorial respectivo definirá en las áreas al interior del límite urbano, las normas urbanísticas que regulen el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso, que no formen parte de la red, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales, de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de esta Ordenanza y demás disposiciones pertinentes.

En el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, dichas instalaciones o edificaciones estarán siempre admitidas y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes, sin perjuicio del cumplimiento de la Ley 19.300 y de lo dispuesto en el artículo 55 del DFL N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Las instalaciones o edificaciones de este tipo de uso que contemplen un proceso de transformación deberán ser calificadas por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 4.14.2. de esta Ordenanza.

Las instalaciones o edificaciones de infraestructura en el área rural, requerirán las autorizaciones exigidas para las construcciones de equipamiento conforme al artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, siempre que no contemplen procesos productivos. En caso contrario se considerarán como industria.

de infraestructura, lo que generaría incertidumbre respecto a la aplicación del artículo 116. De esta manera, se consideraría infraestructura toda edificación relativa al reciclaje de productos, y en general, la misma vivienda, industria, y equipamientos en general (salud, educación, comercio, recreación, etc.); podrían ser considerados perfectamente infraestructura, modificando los otros tipos de suelo.

Por lo cual, la norma busca conceder seguridad jurídica en el sentido de que cambios a nivel reglamentario no podrán restringir ni ampliar lo que se entiende por infraestructura el nuevo inciso cuarto del artículo 116 de la LGUC.

Otro punto destacable a propósito del tipo de uso infraestructura es la siguiente adición que dispuso la ley, en el ya mencionado artículo 55. *En el inciso final del artículo 55:*

a) *Agrégase, entre la expresión "industriales," y el vocablo "de", lo siguiente: "de infraestructura,".*

b) *Introdúcese, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: "El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado.".*

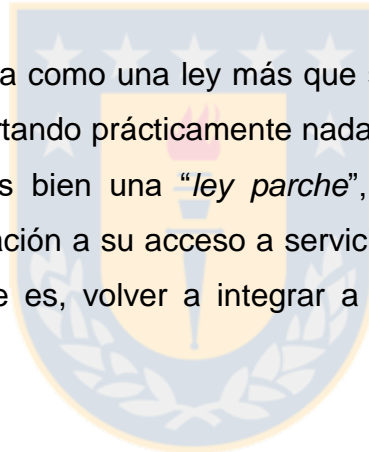
De manera que, el artículo 55º de la LGUC quedó en su inciso final como sigue: *"Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado."*

En este aspecto, la modificación vino a confirmar lo que ya disponía la OGUC en el inciso final del artículo 2.1.29, el que decreta lo siguiente: *"Las instalaciones o edificaciones de infraestructura en el área rural, requerirán las autorizaciones*

exigidas para las construcciones de equipamiento conforme al artículo 55º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, siempre que no contemplen procesos productivos. En caso contrario se considerarán como industria.”

Como se ha apreciado, las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.943 consolidan una situación de segregación residencial presente en el suelo rural, y por lo demás no se hace cargo del problema principal de este suelo, su falta de planificación. Ya que complementa la regulación dispuesta por el artículo 55, al posibilitar el emplazamiento de infraestructura en suelo rural, cumpliéndose con los requisitos establecidos para el equipamiento o industria, según sea el caso.

Por ende, se considera como una ley más que sigue la tónica de la regulación rural en Chile, no aportando prácticamente nada a la solución de los problemas de fondo, siendo más bien una “*ley parche*”, que busca dar solución a la población rural en relación a su acceso a servicios básicos, pero que asume lo difícil o imposible que es, volver a integrar a esta población con sus pares urbanos.



CAPITULO QUINTO: DE LOS DERECHOS CIUDADANOS INVOLUCRADOS COMO FUNDAMENTO A LA INTEGRACIÓN SOCIAL

5.1.- INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente el derecho urbanístico ha gravitado en torno a dos derechos bases, el de propiedad y la libertad de empresa. Estos han sido conocidos como derechos de primera generación, de inspiración liberal, también denominados derechos civiles y políticos.

Hoy con fuerza, los derechos de primer orden empiezan a ceder, frente a derechos de segunda generación enfocados en las demandas de igualdad del ciudadano en medio de una sociedad democrática. Son los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

Los primeros se enmarcan en una potente subsidiariedad estatal, en las libertades de los privados y la interferencia estatal. Los segundos, al contrario, suponen demandas concretas, que exigen una mayor actividad estatal, y su gravamen a la autonomía absoluta.

También existe una tercera generación de derechos que responde al proceso de globalización e incluye los derechos de los pueblos o de la solidaridad.

El urbanismo se expresa en la segunda generación a través del llamado derecho a una vivienda digna y adecuada. También se manifiesta en los de tercera generación, por medio de la protección del medio ambiente o el desarrollo sustentable.

5.2.- DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN: BREVES COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA LIBERTAD DE EMPRESA

La regulación constitucional de nuestro derecho de propiedad representa el vuelco principal de nuestro sistema económico, jurídico y político. Siendo un derecho de importancia social, política y económica, su protección se hacía fundamental, para lo cual, la utilización de las herramientas jurídicas disponibles, fue clave.

La unión del estatuto de la propiedad con el derecho urbano se traduce en el concepto de *propiedad urbana*, es decir, aquella que recae sobre los inmuebles situados dentro de los límites urbanos.

En relación a esta propiedad, la facultad que representa interés preponderante en el ámbito urbano es la de edificar o *ius aedificandi*. Así en la ciudad toda la regulación dice relación directa o indirecta con esta capacidad. Y se ha apreciado, que en el sector rural el interés por la facultad de construir no es menor.

Al respecto, quien investiga cree que el derecho de propiedad urbana posee como contenido natural el derecho a edificar, por lo que se considera integrante de su esencia, basándose en una concepción sintética del dominio y no solamente analítica, entendido como una suma de facultades.

Es más, este derecho forma parte tanto de la propiedad urbana como de la rural. En esta última a pesar de establecer como principio la prohibición de construir, que se ha examinado a propósito del artículo 55 LGUC, posibilita como excepción la construcción de la vivienda del propietario, lo cual sostengo es una regla, en el sentido de que no podría haberse privado al dueño de una finca la posibilidad de construir su hogar en ella. Cosa distinta es la posibilidad de construir viviendas sociales en el suelo rural, ya que ahí se desnaturaliza su finalidad, al darle un fin urbano, siendo que este tiene un fin agrícola o rústico en general.

Con esto, se rechazan las posturas que sostienen que el derecho a edificar es extrínseco al dominio y lo otorga la autoridad por medio del plan, por lo cual si este no lo confiere no se puede reclamar aquello que nunca se tuvo. Esta posición es aplicable en España donde constitucionalmente se faculta a la ley para delimitar la propiedad, es decir, irla definiendo caso a caso, pues existe una *publicatio* del suelo urbano, más no así en Chile.

Entre nosotros, la Constitución Política es absolutamente celosa respecto de la propiedad. Si bien la limita en virtud de su función social, a su vez como ha dicho la doctrina "*limita a las limitaciones*", ya que solo autoriza a limitar (o sea afectar un derecho con un contenido previo existente), solo por ley (garantía formal), y no afectando la esencia del derecho (garantía material).

Para el autor, es claro que, conforme a nuestra actual normativa constitucional, el derecho a edificar es parte del derecho de dominio, ya comprendido en la facultad de uso o acudiendo a una concepción amplia - sintética del dominio que sobrepasa aquellas facultades típicas. Por lo cual, toda la regulación urbanística debe ser especialmente cuidadosa en el manejo de esta facultad. Lo anterior es especialmente importante, ya que importa concluir que el derecho a edificar, en especial, la vivienda, no puede ser prohibido, salvo, respetando el procedimiento expropiatorio.

La consagración del derecho propiedad de la forma en que se ha hecho, tal vez sin proponérselo, hoy es vital a efectos de este estudio, por cuanto nuestra máxima ley consagra como garantía fundamental de las personas el derecho de propiedad sobre sus bienes –para nuestros efectos-, el derecho de propiedad sobre inmuebles, sobre la vivienda, y en una próxima generación, el derecho a una vivienda adecuada o digna.

Con un claro marco del derecho de propiedad, la libertad de empresa termina por configurar el modelo de economía de mercado. De esta manera, complementando el artículo 19 números 21, 23 y 24 de nuestra Constitución, se

entrega el suelo urbano a mano de los promotores de la actividad urbanística, los urbanizadores privados, y con ello, se han logrado los resultados de segregación que hoy vemos. Sin embargo, la función social del dominio como manifestación del bien común y el principio de igualdad, emergen como una vital herramienta para combatir dichos resultados. Sobre lo mismo, se ha señalado que no existe hoy día definición más exacta de la propiedad que la que se contiene en las tres palabras “*la propiedad obliga*” con lo cual deja en evidencia que ésta no es solo un derecho, sino también un deber en sí misma.¹⁶⁵

5.3.- NUEVOS DERECHOS.

Como ya se señaló, los clásicos derechos involucrados en la ordenación territorial, han sido el derecho de propiedad y la libertad de empresa que ostenta el agente urbanizador eminentemente privado. Hoy, sin embargo, no es posible ignorar la presencia de derechos de nuevas generaciones, donde ya no solo basta tener acceso a la vivienda y poder desarrollar programas habitacionales, sino que es necesario que dicha vivienda sea digna y que el desarrollo urbano sea sustentable, incorporando la variable medio ambiental.

5.3.1.- El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

El llamado *derecho a la vivienda* se inscribe dentro de los denominados derechos económicos, sociales y culturales o derechos de segunda generación, que derivan del proceso de generalización de los derechos fundamentales conducentes al Estado Social.

La fuente de estos derechos se encuentra básicamente en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante,

¹⁶⁵ GALAZ GUERRERO, Cristian Javier (2004): El derecho de propiedad analizado desde la perspectiva del ordenamiento urbanístico. Tesis para optar al grado de magister en derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 116.

PIDESC) en vigor entre nosotros desde el 28 de abril de 1989. A su vez, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación número 4, del sexto periodo de sesiones (1991), ha señalado que: De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto anteriormente citado, los Estados Partes *"reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*. Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. (Nº1)

Continúa el comité en su número 8, señalando: *"Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes: "f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes."*

En el mismo sentido de consagrar el derecho a la vivienda como un aspecto relevante en la vida la persona, se encuentran la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo 21), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (artículo 5 letra “e”), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (artículo 14.2.h), y últimamente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (artículo 28).¹⁶⁶

A nivel europeo debe destacarse la Carta Social Europea de 1961 (artículo 16); la Convención Europea de Derechos Humanos con reconocimiento indirecto a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos; la Carta Urbana Europea, adoptada el 18 de marzo de 1992, la que recuerda que *“la ciudad ha sido siempre el sitio ideal de encuentro, el entorno donde la vida comunitaria y social es posible y sin la cual, como dijo Thomas Hobbes, la vida es desagradable, pobre, solitaria, aburrida y corta.”*¹⁶⁷ Este instrumento reconoce, sin embargo, que este ideal frecuentemente no se cumple: *“Numerosas ciudades... son el reflejo exacerbado de una larga gama de dificultades de la sociedad y de dolorosas adaptaciones: decadencia del corazón de las ciudades engendrado por sus habitantes, con privaciones cada vez mayores; deterioro de los centros históricos; densidad de circulación demasiado intensa; polución acústica, atmosférica y del suelo; escasez de viviendas con suficiente calidad; problemas sociales y de salud; falta de respeto sobre diferencias entre generaciones y grupos étnicos; tasa de paro elevada, sobre todo entre los jóvenes; entorno desconocido y extraño; vecindad que se ha vuelto peligrosa e incierta dado el alto nivel de crimen y de delincuencia, esencialmente*

¹⁶⁶ ESCOBAR ROCA, Guillermo (2012): Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria. Editorial Aranzadi, Pamplona, España, p. 12.

¹⁶⁷ Consultada el 09/08/2017 en: http://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/cuadernos/serviciodocs/157%201993NOV%20Carta%20Urbana%20Europea.pdf. P.13.

debido a la droga".¹⁶⁸

El último hito que debe reportarse en esta materia es el proyecto de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que empezó a elaborarse en el Seminario Mundial por el Derecho a la Ciudad contra la Desigualdad y la Discriminación, realizado durante el II Foro Social Mundial de Porto Alegre (enero de 2002), y que ha sido discutida en diversos foros internacionales. Su preámbulo expresa que este derecho: "...*amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización.*" Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.¹⁶⁹

En este sentido el artículo 1 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad señala que "*Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.*"¹⁷⁰

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 14.

¹⁶⁹ Consultada el 10/09/2017, en: http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf. P. 185.

¹⁷⁰ Carta mundial por el Derecho a la Ciudad, Revista Paz y Conflictos, número 5, año 2012, issn: 1988-7221, p.185 y siguientes. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores – públicos, sociales y privados – interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica. Esta declaración de principios ha sido elaborada por un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, con la finalidad de recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y

A su vez, la carta define a este derecho como “...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”

Sobre las mismas el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha señalado, “las ciudades son un bien colectivo y no una aglomeración de bienes o derechos privados. Su funcionamiento debe estar supeditado al bien común y no solo a los intereses individuales”.¹⁷¹

Se establece, además, un ámbito de aplicación amplio, al mencionar que el territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos, como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso, el *Derecho a la Ciudad* incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

En efecto, el derecho a la vivienda -más aun, a una vivienda de calidad-, derecho

nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

¹⁷¹ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015): propuestas para una política de suelo para la integración social urbana, informe final, mayo 2015, p. 7.

que ha sido circunscrito dentro de los derechos de segunda generación, hoy se sitúa junto los tradicionales derechos de propiedad y libertad económica. Lo cual exige conciliar estos últimos con aquel, dado que la vivienda es la base para el ejercicio efectivo de otras múltiples garantías, ligadas en último término, con la realización plena de la persona.

Se visualiza en este derecho entonces, otro fundamento contrario a la segregación residencial, imponiendo como actual exigencia, defender el derecho a la vivienda posibilitando su emplazamiento en condiciones que aseguren dignidad y realización personal; todo en el marco de una nueva concepción de ciudad como un bien global colectivo, que no debe responder solo a intereses particulares.



CAPITULO SEXTO: DE LAS CAUSAS DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL O SOCIOESPACIAL

Diversas son las causas que han posibilitado la existencia de *segregación social*, presentes con mayor fuerza en ciertos países, pero que, con el paso del tiempo y fenómenos comunes como la inmigración, empiezan a ser constantes en la mayoría de las sociedades.

Sintetiza bien estos factores PONCE, al señalar *“en el caso específico español, como en otros casos europeos e internacionales, aunque con especial intensidad, factores como el precio de la vivienda, la inmigración o el modelo urbano de crecimiento disperso, entre sí interconectados, están acentuando este proceso segregativo, poniendo en peligro la cohesión social y la convivencia, y generando riesgos de posible futura fractura social. Esta fractura social, más visible en otras sociedades de nuestro entorno, se visualiza territorialmente a través de los fenómenos de los barrios en dificultad y de las “urbanizaciones cerradas” (gated communities, en la terminología inglesa), expresión también de la segregación espacial, aunque de signo exactamente opuesto al de los barrios en dificultad. Se trata de ámbitos urbanos cerrados por medios de vallas u otros elementos de delimitación, con controles de acceso y seguridad privada.”*¹⁷²

El aislamiento social es un fenómeno que afecta específicamente a los *pobres urbanos*, y está condicionado por tres factores determinantes: la segmentación educativa, que refiere a la existencia de distintos tipos de educación o

¹⁷² El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público. Juli Ponce Soló[SEP] Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona, p. 11.

posibilidades educativas para estratos disímiles; la segmentación laboral, que refiere a las distintas posibilidades que poseen los diferentes estratos sociales en el ámbito del trabajo; y a la segregación residencial. De esta forma, “...*los tres tipos de segmentación recién examinados se potencian mutuamente en sus efectos en cuanto al aislamiento progresivo de los pobres urbanos.*”¹⁷³

La separación, querida o no, da lugar a una paulatina degeneración de la convivencia, del contacto social (en espacios públicos, en escuelas, etc.) y, en definitiva, del contrato social, afectado por el “*miedo al diferente*”. En suma, puede comprometer, el propio concepto de ciudad tal y como la hemos entendido hasta el momento.

¿Qué tienen que ver el urbanismo y la vivienda con este fenómeno? Determinadas prácticas urbanísticas suponen segregación urbana y discriminación en el uso del suelo, sea de manera activa o pasiva. Entre las primeras, destacan, por ejemplo, la ubicación segregada de determinados equipamientos, la exigencia de un tamaño desproporcionadamente grande de parcela mínima edificable o de una tipología de vivienda determinada, que condiciona el precio y, por tanto, el status económico y social de sus ocupantes, la ubicación segregada de la vivienda protegida o la segregación de funciones urbanas por la planificación urbanística como consecuencia del funcionalismo. En lo que sigue, mencionaremos algunas de estas manifestaciones:

¹⁷³ PALMA AMESTOY, Carlos F. (2008): Capital social, pobreza, trabajo y segregación residencial. Un acercamiento cualitativo al uso de distintos tipos de capital social en la superación de la pobreza en la comuna de Peñalolén. Tesis para optar al título de sociólogo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, p. 58.

6.1.- EL URBAN SPRAWL, UN MODELO CONSAGRADO.¹⁷⁴

Un fuerte contraste en los modelos de urbanización, lo encontramos entre los Estados Unidos, que ha seguido una expansión urbana de baja densidad conocida justamente como *urban sprawl*, y Europa, caracterizada por una urbanización concentrada, de alta densidad.¹⁷⁵

Este es un fenómeno del que Chile no está exento, siendo el paradigma de aquello, la ciudad de Santiago, donde este modelo ha permitido ocupar prácticamente todo el valle agrícola del Maipo-Mapocho.

Incluso, se ha advertido que en los países que adoptan un modelo de crecimiento por extensión, las tasas de crecimiento poblacional no guardan relación con las tasas de extensión urbana. Por ejemplo, entre 1970 y 1990 la población de Chicago creció un 4% y su superficie destinada a urbanizaciones residenciales aumentó un 46%.¹⁷⁶

Se han sindicado como causas de este desarrollo urbano entre otros, a dos factores. Primero, se ha responsabilizado este modelo de ver la vida urbana, a la escasa intervención del Estado como agente activo en la construcción de la ciudad, restringiendo su participación, dentro de su rol subsidiario en la actividad económica, a posibilitar el acceso a una vivienda a los grupos más desfavorecidos. Entregando a la merced del libre mercado, la asignación del suelo urbano según la valoración que de esta haga nuestra sociedad, posibilitando su adquisición de acuerdo al nivel de renta de las personas. Como segundo factor, se ha indicado la mejora en los sistemas de transporte público,

¹⁷⁴ En este punto seguiremos la obra de: RAJEVIC, Enrique (2010): "Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano (con especial referencia a España y Chile). Tesis Doctoral, dirigida por el sr. Luciano Parejo Alfonso, Departamento de Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, p. 106-114.

¹⁷⁵ Para estos efectos es pertinente citar el artículo 169 de la LGUC (introducido por la Ley N° 20.958), que señala: *Para los efectos de este Título se entenderá por crecimiento urbano por extensión el proceso que incorpora nuevo suelo urbanizado a consecuencia de un loteo; y por crecimiento urbano por densificación, el proceso que incrementa la intensidad de ocupación del suelo, sea como consecuencia del aumento de sus habitantes, ocupantes o edificación.*

¹⁷⁶ RAJEVIC, Enrique (2010): Ob. Cit. Nota N° 174, p. 106.

telecomunicaciones, y la expansión del automóvil. Esto ha posibilitado que las personas puedan tener su residencia cada vez más lejos de sus centros de trabajo o de la misma ciudad. Esto último, ha promovido la existencia de mega ciudades en cuanto al número de su población, y extensión territorial de la misma, pudiendo apreciarse nítidamente en los suburbios norteamericanos.

6.1.1.- Las consecuencias del crecimiento por extensión. Costo económico.

Esta forma de desarrollo presenta un costo económico considerable, representado por el necesario transporte que debe existir entre las zonas residenciales que cada vez se alejan más de los centros urbanos, y que crean una peligrosa dependencia del automóvil, con impacto en la salud misma de una población cada vez más sedentaria, sin mencionar el costo ambiental que genera.

Sin embargo, los promotores del libre mercado pueden sostener –y con toda lógica- algo como lo que sigue: *“La ciudad dispersa tiene la gran ventaja de que los costos de los terrenos son menores, eso es una realidad que se puede observar en todas partes del mundo. Las ciudades compactas son muy caras y por lo tanto hay mucha más segregación social en las ciudades compactas, porque no tienen capacidad de comprar terrenos. En una ciudad más dispersa hay mayor accesibilidad a la vivienda porque los terrenos son más baratos, por lo tanto, las viviendas son más baratas. O sea, hay menor potencial de segregación porque la gente puede adquirir vivienda a menor precio.”*¹⁷⁷

En este sentido, se estima que Estados Unidos, poseyendo apenas el 5% de la población mundial, consume el 25% del petróleo que se extrae, destinándose la mitad de éste al consumo de los automóviles privados que permiten circular entre las cada vez más extensas distancias, en circuitos denominados *“daily urban*

¹⁷⁷ <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/07/02/entrevista-a-marcial-echenique-yo-creo-que-el-caso-de-la-expansion-es-una-cosa-absolutamente-necesaria/>

systems”.¹⁷⁸ De ahí se entiende la importancia de los combustibles como móvil de conflictos, ya que han permitido mantener un modelo urbano que sin el recurso difícilmente sería factible.

6.1.2.- Las consecuencias del crecimiento por extensión. Costo social.

El crecimiento por extensión ha dado lugar a una mayor segregación territorial y social. En 1976 se hacían presente estos problemas y se ilustraba como las clases altas y medias escapaban a los suburbios buscando enclaves de relativa homogeneidad. Como destaca RAJEVIC, *“...un estilo de vida previsible, un territorio libre de la competencia de status, con vecinos ‘justamente como él’, que se hallen en fases muy similares de su ciclo vital, un área segura y libre de minorías étnicas o raciales que atenten contra su status, un refugio contra la complejidad donde se sienta protegido por medios legales, institucionales o de cualquier otro tipo frente a cualquier eventual amenaza contra todo aquello que ha sido adquirido.”*¹⁷⁹

Finalmente, el mismo autor afirma que ha surgido —y continúa formándose—: *“...una cultura de mosaico, es decir, una sociedad con estilos paralelos y distintos de vida. Mientras que una de sus consecuencias es la tendencia disgregadora de la sociedad, considerada como un todo, a otro nivel se produce la armonía merced a la convivencia en comunidades homogéneas, aisladas de aquellos otros grupos que sustenten diferentes modos de vida y de ideas fundamentales”*¹⁸⁰

Hoy es posible verificar en el modelo estadounidense, como los centros urbanos se deterioran, mientras las clases acomodadas se trasladan a urbanizaciones exclusivas alejadas de dicho núcleo. Mientras que en Europa se observa lo

¹⁷⁸ RAJEVIC, Enrique (2010): Ob. Cit. Nota N° 174, p. 108.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, p. 109.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 110.

contrario, el centro sigue siendo codiciado por las clases altas, y las concentraciones en la periferia se destinan a sectores de escasos recursos.

Un caso paradigmático de segregación racial es el observado en los Estados Unidos, donde se utilizó la vía contractual para excluir. Desde 1916 las nuevas parcelaciones de algunas ciudades solían contemplar restricciones contractuales en los contratos de compraventa para excluir residentes no caucásicos (a veces, incluso, a los no cristianos), estableciéndose asociaciones de propietarios para resguardar el fiel cumplimiento de estos pactos.

Inclusive, en estos núcleos urbanos segregadores, que reúnen personas con características homogéneas, por diversas razones como económicas, prestigio social o seguridad; se agrava la situación al contemplar en sus suburbios, restricciones del uso de bienes que tradicionalmente se han considerado parte del dominio público, como calles y plazas, a la pura comunidad residente.

Como advierte de muy buena forma RAJEVIC, de todo lo anterior puede deducirse que no sólo estamos en presencia de una pérdida de contacto entre ricos y pobres; se trata de algo más profundo, de la erosión de la solidaridad social básica que necesita un Estado.¹⁸¹

Otra vía importante para excluir, fuera de la contractual, ha sido el propio planeamiento urbanístico, al establecer regulaciones demasiado exigentes, que repercuten sobre el precio de los predios, lo que termina excluyendo a los más desfavorecidos.

Estos fenómenos son los que, en parte, llevan a que se hable de una rebelión de las élites que reniegan de la idea de solidaridad y comunidad que está en la base de la noción de democracia.

En sentido semejante se advierte que, pese a las peculiaridades de cada ciudad, nos enfrentamos a un verdadero *apartheid* urbano, cuyas características serían:

¹⁸¹ *Ibíd.*, p. 112.

“...la creciente privatización del espacio público; el creciente separatismo fiscal y residencial por parte de los habitantes privilegiados de la ciudad; la extrema polarización social acentuada por la desigualdad creciente; el aumento de la inseguridad o del miedo a la inseguridad, y la próspera economía de la droga; el desarrollo de sistemas de seguridad y vigilancia que suponen una combinación de servicios prestados por empresas privadas y vigilancia (a veces muy eficaz, a veces muy mala) de las fuerzas de policía públicas”. ¹⁸²

6.2.- EL PRECIO DEL SUELO.

Los inmuebles, aun considerando la enorme importancia económica de los bienes muebles, continúan siendo en general los bienes de mayor trascendencia para las personas, lo cual se traduce en un precio en constante incremento. El derecho que se ejerce sobre estos bienes, la propiedad, habilita a sus titulares para usar, gozar y disponer de ellos. Lo que hace que la propiedad sobre los mismos se transe en el mercado a diario, desde que toda persona aspira a lo menos a ser dueña de su hogar.

Mientras que en antaño el valor de la tierra pasaba por la calidad - fertilidad de la misma, sin dejar de ser importante—, hoy el valor del suelo viene dado por otros factores, como la cercanía al centro de la ciudad, y la mayor infraestructura y servicios con lo que cuenta, y principalmente al sector donde se emplaza. Esta revalorización ha sido inducida por el aumento de la población urbana, lo que ha presionado las capacidades tradicionales de las urbes, haciendo necesario el establecimiento de diferentes zonas con distintos fines. Ya lo anterior, debe sumarse la presencia del automóvil, que es complemento obligado de este modelo disperso de ciudad, permitiendo vivir en sectores exclusivos ubicados a grandes distancias del núcleo urbano, pero con la infraestructura necesaria para

¹⁸² *Ibíd.*, p. 117.

posibilitar dicho tráfico.

Lo expuesto determina que la valorización del suelo que haga la sociedad va a presionar sobre su oferta y finalmente determinará su precio. Por ello, suelos con gran dotación de servicios e infraestructura tendrán un precio mayor que aquellos que carecen de los mismos. Lo que en definitiva significa que los menos privilegiados solo podrán optar a adquirir inmuebles más baratos, o sea, con menor dotación de servicios, y básicamente más alejados del núcleo urbano y de zonas exclusivas.

Es por esto que el precio del suelo es un elemento que causa exclusión y segregación socio-espacial, lo que, sumado a la desigualdad económica presente en nuestra sociedad, agravan el problema.

6.3.- LOS GUSTOS Y PREFERENCIAS SEGREGADORAS.

6.3.1.- Usos de suelo localmente no deseados.

En general, la mayoría de las personas son partidarias de mayores avances en infraestructura siempre que no se afecte su metro cuadrado. Así, es frecuente ver la oposición de los ciudadanos cuando la autoridad o privados anuncian la instalación, construcción o emplazamiento de equipamientos o edificaciones, que juzgan –con justa razón o no- como atentatorias a sus patrones de vida, como por ejemplo vertederos de residuos, plantas depuradoras, cárceles, plantas de energía, antenas de telecomunicaciones o conjuntos de viviendas sociales.

A propósito de este tema, la literatura urbanística estadounidense ha acuñado los términos NIMBY y LULU. NIMBY es el acrónimo de la frase “*not in my back yard*”, esto es, “*no en mi patio trasero.*” LULU, el de “*locally unacceptable land use*”, o sea, “*usos de suelo localmente no deseados*”.¹⁸³ En estos casos no es la

¹⁸³ *Ibíd.*, p. 281.

necesidad del servicio lo discutido, sino su localización. Las razones esgrimidas son económicas, ambientales o de seguridad, ya que la mayoría de estos emplazamientos tendrán impacto en el valor de las viviendas ya apostadas, importarán externalidades negativas de contaminación; y no es un secreto que en general las zonas exclusivas no quieren en sus alrededores viviendas sociales, asociadas a grupos menos privilegiados o pobres, que se traducirán eventualmente en conflictos sociales o delincuencia, además de un menor valor de sus viviendas.¹⁸⁴

Fuera de movilizaciones o protestas, donde los grupos más acomodados manifiesten su oposición a dichos proyectos, sus influencias se expresarán en la regulación urbana, en normas urbanísticas aplicables a los sectores donde viven, fenómeno especialmente estudiado en Estados Unidos bajo el rótulo de “*Exclusionary Housing*”¹⁸⁵, en el contexto de los problemas de segregación racial que todavía persiguen a la sociedad estadounidense.

Como manifestación de estas regulaciones segregadoras, muy utilizadas en la legislación urbanística norteamericana, podemos siguiendo a RAJEVIC¹⁸⁶, señalar las siguientes:

“a) Prohibición de edificios de departamentos: Consiste en autorizar en una zona el uso residencial solamente en la modalidad de viviendas unifamiliares que, en la práctica, impide los bloques de departamentos que, por su inferior coste (al amortizar el precio del suelo entre varias unidades), son la manera preferente de construir viviendas sociales.

¹⁸⁴ SABATINI, Francisco; RASSE, Alejandra; MORA, Pía y BRAIN, Isabel (2012): Ob. Cit. Nota N° 131, p. 179.

¹⁸⁵ Para este tema véase: MANDELKER, Daniel (2003) *Land Use Law*, fifth ed. New Jersey: LexisNexis. (2003b) “*Derecho urbanístico y ordenación urbanística excluyente en los Estados Unidos de Norteamérica*”, en *Anuario del Gobierno Local 2002* (ed. T. FONT LLOVET), Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, p. 169-185.

¹⁸⁶ RAJEVIC, Enrique (2010): Ob. Cit. Nota N° 174, p. 282-283.

b) *Restricciones a la densidad: En este caso se establece una baja cantidad de habitantes por unidad de superficie que evite que los terrenos se subdividan en lotes pequeños o, derechamente, se establece que la parcela mínima edificable deba tener una superficie extensa. Una densidad de 10 habitantes por hectárea, p. ej., significa que sólo pueden hacerse dos casas en 1 hectárea si el ordenamiento vigente establece que una casa admite hasta 5 habitantes. Dicho de otro modo, una casa equivaldrá a un terreno de 5.000 m² cuestión que, evidentemente, hará que el costo se eleve a un nivel imposible de amortizar para una vivienda social o protegida.* ^[17] ISEP

c) *Fijación de tamaños mínimos para las viviendas: Se trata de exigir una superficie mínima en las viviendas a construir que encarezca sus costes a un nivel incompatible con una vivienda social o protegida.* ^[17] ISEP

d) *Prohibición de viviendas prefabricadas: Implica impedir la instalación de este tipo de viviendas o restringirlas en áreas confinadas, pues su coste sustancialmente menor permitiría que, de admitirse sin cortapisas, llegasen residentes de bajos ingresos. Las razones usualmente esgrimidas para rechazarlas son, claro está, entre otras: su uso transitorio, su aspecto desagradable, su construcción insegura y los bajos ingresos fiscales que genera su tributación versus el de las viviendas convencionales. Otra fórmula para evitar este tipo de viviendas es exigir materiales constructivos convencionales que ellas no pueden contemplar o limitar su número total dentro del término municipal.*

e) *Excesivos requisitos para parcelar: Consiste en incorporar exigencias muy onerosas para la urbanización del suelo en las ordenanzas locales (p. ej., amplios anchos de calle, soterramiento de redes, etc.), al punto que sean desproporcionadas para el coste de una vivienda social o protegida.* ^[17] ISEP

f) *Discrecionalidad y retrasos en las autorizaciones para vivienda social o protegida: Supone permitir estas últimas sólo como un uso condicional, basado en conceptos vagos y genéricos que hacen que la autorización admita un amplio margen de discrecionalidad. En tal caso una municipalidad puede interpretarlos 'para rechazar toda solicitud que se le presente en relación con la instalación de esta clase de viviendas'.*" ^[17] _[SEP]

En fin, estas medidas posibilitan que los propietarios de zonas exclusivas continúen gozando de las plusvalías de éstas, impidiendo de forma indirecta, decorosa y legal, el ingreso de proyectos de infraestructura o de viviendas sociales, que necesariamente afectarán los valores de sus fincas. Es decir, con la complicidad del Estado es posible segregar.

6.3.2.- Los condominios.

En la actualidad, es muy común ver un tipo de urbanizaciones - principalmente en sectores acomodados- que no aspiran a integrarse a la comunidad existente, sino que en lo residencial son absolutamente privadas, privatizando espacios que en la concepción tradicional de ciudad serían públicos. Así es frecuente encontrar un sin fin de proyectos de viviendas que adoptan esta modalidad, como también por razones obvias de edificios.


En Chile, regula el tema en la Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, que con sus 50 artículos vino a desplazar la noción de propiedad horizontal derogando las disposiciones aún vigentes de la Ley N° 6.071 y los artículos de la LGUC referidos a este tema. Conforme a su artículo 1, la ley tiene por objeto, normar: *"...un régimen especial de propiedad inmobiliaria, con el objeto de establecer condominios integrados por inmuebles divididos en unidades sobre las cuales se pueda constituir dominio exclusivo a favor de distintos propietarios, manteniendo uno o más bienes en el dominio común de todos ellos"*.

Por su parte el artículo 2 N° 1 establece una importante distinción entre dos tipos de condominios, los cuales no podrán estar emplazados en un mismo predio: *“Tipo A, las construcciones, divididas en unidades, emplazadas en un terreno de dominio común, y^[1] Tipo B, los predios, con construcciones o con proyectos de construcción aprobados, en el interior de cuyos deslindes existan simultáneamente sitios que pertenezcan en dominio exclusivo a cada copropietario y terrenos de dominio común de todos ellos”*.

Los condominios Tipo B corresponden al modelo de las urbanizaciones privadas dispersas. La misma Ley establece que sólo son públicas las vialidades contempladas previamente en el Plan Regulador. En efecto, según su artículo 10: *“para acogerse al régimen de copropiedad inmobiliaria, todo condominio deberá cumplir con las normas exigidas por esta ley y su reglamento, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por los instrumentos de planificación territorial y por las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio...”*.

Lo anterior implica cumplir las normas de cesiones gratuitas y obligatorias, y obras de urbanización (artículos 70 y 134 LGUC). Esto supondría que recepcionado un condominio por la Dirección de Obras Municipales pasarían al *“...dominio nacional de uso público todas las calles, avenidas, plazas y espacios públicos en general, que existieren en la nueva zona urbanizada”* (artículo 135 LGUC).

No obstante, el artículo 2.2.4 de la OGUC contempla una excepción al establecer que *“el propietario de un predio estará obligado a ejecutar obras de urbanización en los siguientes casos: 2.- Cuando se trate de proyectos acogidos a la Ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, cuyo predio esté afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial. ^[1]...En estos casos, el propietario estará obligado a urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento.”*

En este sentido, el reglamento de copropiedad inmobiliaria dispone en su artículo 4 inciso final que *“De acuerdo a lo previsto en el inciso primero del artículo 9º de la ley, de las superficies de terreno que resulten de la aplicación del artículo 70 del D.F.L. N°458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en relación con el Capítulo 2 del Título 2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sólo se incorporarán al dominio nacional de uso público en la oportunidad que señala el artículo 135 de la misma Ley General, las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. El resto de las superficies de terreno afectas al cumplimiento de los preceptos antes citados, destinadas a circulación y áreas verdes, son de dominio de la respectiva comunidad de copropietarios.”* Dicho de otra forma, son bienes comunes, de propiedad privada. 

Es innegable el auge de este tipo de urbanizaciones privadas, transformando zonas de la ciudad en verdaderas fortificaciones amuralladas, cuya dimensión es determinada con gran libertad por el mercado. Normativa que no contribuye en la solución del problema de segregación residencial, sino por el contrario, la fomenta. De hecho, se podría decir que esta forma de urbanización –en su variable de viviendas por extensión- es la mayor expresión del deseo de no integrar ni integrarse, de no convivir con todo aquello que se juzgue peligroso, y en general, de inferior estatus laboral y educacional. Por lo cual, la posibilidad de crear este tipo de proyectos debe ser fuertemente restrictiva si es que se pretende impulsar la integración en su variable residencial.

6.3.3.- El cierre de calles públicas por razón de seguridad.

Fuera del caso anterior, y mucho menos regulada, es la situación común hoy en día de apoderarse de espacios públicos (calles e incluso pequeñas áreas verdes), valiéndose del cierre o enrejado de calles públicas, fundado en razones de seguridad.

Al respecto, se ha oscilado entre una postura primero restrictiva de la Contraloría General de la República, que rechazaba esta situación, por resultar incompatible con el uso común que respecto a ellos tienen todos los habitantes de la República, conforme los artículos 589 y 598 del Código Civil¹⁸⁷, hasta una más amplia, que permite el enrejado, por cuanto el deber del Estado de promover el bien común, no sólo incluye asegurar a las personas el libre tránsito sino también su seguridad.¹⁸⁸

Así, en la actualidad las municipalidades se encuentran facultadas por la LOCM -artículo 5º letra c)- para *“autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos.”*¹⁸⁹

En definitiva, podemos apreciar cómo estas autorizaciones posibilitan crear verdaderas “*unidades*” al modo de “*condominios*”, pero carentes de regulación y portadoras de los mismos vicios, en cuanto a la idea de no integrar ni integrarse a la comunidad. De esta manera, podemos ver como utilizando distintas herramientas se va apuntando a un mismo fin, que es segregar.

6.4.- INMIGRACIÓN.

La inmigración entendida como la llegada a un país extranjero para radicarse en él, se ha transformado en un fenómeno de trascendencia global, presente prácticamente en la discusión de toda política pública. Particularmente en Chile se está enfrentado un proceso migratorio importante, siendo poco claras las directrices que guían en esta materia.

¹⁸⁷ Véase, Dictámenes N°s 20.273/1993, 35.309/94, 28.870/1996, entre otros.

¹⁸⁸ Dictamen N° 11.421/2000

¹⁸⁹ Véase en Chillán, Ordenanza que regula el cierre de calles pasajes y conjuntos habitacionales por motivos de seguridad ciudadana, Decreto Exento N° 202/5719/2013, en relación con el artículo 5 letra c) de la Ley N° 18.695, modificado por ley N° 20.499 de 2011.

Este fenómeno es perceptible por cualquiera, ya que hace unas décadas estaba radicado en su mayoría en Santiago, pero hoy todas las ciudades están siendo afectadas o beneficiadas con el arribo de inmigrantes. El problema ha sido que este flujo masivo no fue previsto, ni está siendo enfrentado con una línea de acción clara, lo cual es comprobable al ver las deplorables condiciones residenciales e higiénicas en que viven muchas de estas personas y que los medios de comunicación han visibilizado.

Lo anterior, pareciera plantear la existencia de un *ciudadano de segundo orden*, que por haber llegado "*voluntariamente*" a nuestro país, debe aceptar y someterse las condiciones imperantes, en particular, a las residenciales.

¿Cómo se enfrenta en el trabajo, en la educación, en la salud, en lo relativo a vivienda este problema? ¿En qué condiciones recibimos con cierta libertad a personas, sin políticas claras de vivienda, salud, educación para inmigrantes? La ausencia de directrices claras y la falta de integración social que en general afecta al país, se traduce en una creciente discriminación y segregación hacia los extranjeros, en especial, hacia aquellos provenientes de los países más pobres.

Como ha apuntado un autor, la conjunción de ambos fenómenos, suburbanización e inmigración, *podría* ocasionar *en el futuro* una fractura de la cohesión social con un reflejo sobre el territorio. Si esta inmigración masiva se traduce en discriminación racial, podemos replicar pronto modelos de segregación del tipo estadounidense.¹⁹⁰

¹⁹⁰ PONCE SOLÉ, Julio (1999): Segregación espacial, derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (con algunas reflexiones sobre el derecho español). Revista española de derecho constitucional. Año 19. Núm. 57. Septiembre – diciembre 1999. P. 351.

6.5.- POLÍTICAS PÚBLICAS SEGREGADORAS.

Ya parece demasiado repetido explicar a qué se refiere la expresión *segregación* en Chile. Este país, además de ser uno de aquellos con coeficiente de GINI más desfavorables (grandes desigualdades en el ingreso) en todo el mundo, posee ciudades donde esas desigualdades se manifiestan concretamente en el espacio. Fundamentalmente, existen sectores muy homogéneos donde se agrupan los pobres, por un lado, y los ricos, por otro. En Santiago, esto se ha descrito como el famoso “*cono de alta renta*”; un área muy clara en el plano donde hay algunas comunas en donde viven las familias de altos ingresos (Providencia, Las Condes, Lo Barnechea, La Reina), con muy contadas excepciones.

Más allá de la concentración de “*los ricos*”, lo más característico, y el fenómeno más significativo en la conformación de las ciudades chilenas actuales, es la concentración de *pobres urbanos*. Si bien históricamente, los sectores de bajos ingresos han tendido a mantenerse en los márgenes de las áreas urbanas, hay otros factores que han acentuado esta situación. Existe una relación evidente (que no vale la pena discutir) entre el Poder y el ingreso; el poder adquisitivo (por algo se llama así) determina fuertemente la tenencia de la tierra en la ciudad. De no existir políticas públicas que fuerzan la instalación de pobres en sectores cuya tendencia es a la valorización, o acciones de fuerza de los mismos pobladores, simplemente los pobres se van a los extramuros.

Pues bien, hasta principios de los setenta la situación en Chile era bastante parecida al de otros países latinoamericanos. Sin embargo, una situación política, primero, determinó la erradicación de muchas de las “*tomas*” de entonces, y a partir de los ochenta comenzaron a operar políticas públicas de subsidio al mercado de viviendas económicas como forma de reducir el déficit de vivienda. En los gobiernos de la Concertación se intensificaron estas políticas,

construyendo una enorme cantidad de unidades e incluso logrando reducir el déficit. El lado B de este “éxito” fue la localización y la segregación. Se han construido enormes trozos de la ciudad formal en donde sólo viven pobres. La razón de esto es fundamentalmente el factor del precio de suelo, puesto que el sistema de subsidio es un incentivo a la localización en sectores donde los valores son menores, es decir, alejados y donde se concentran sectores considerados “*indeseables*”.¹⁹¹

Elementos tales como la coordinación interadministrativa y el papel al respecto del planeamiento de ordenación territorial y de los planes urbanísticos, así como de soluciones organizativas adecuadas, la función del transporte público como elemento de cohesión social, las necesarias actuaciones en materia de vivienda protegida, la rehabilitación de centros urbanos históricos degradados o la ordenación urbanística basada en la variedad de usos, por ejemplo, podrían ayudar a afrontar las cuestiones aludidas.¹⁹²

Sólo siendo conscientes del riesgo y actuando en consecuencia se disiparán las sombras que puedan cernirse sobre nuestra convivencia social. En este sentido, por otro lado, quizás fuera deseable que el Derecho urbanístico propio, sin retroceder un ápice en las protecciones desplegadas en torno al derecho de propiedad, incidiera con renovados ánimos en la protección y promoción de otros derechos y de otros intereses afectados por la utilización del suelo, ampliando, la -a veces- unívoca y limitada perspectiva del derecho de propiedad privada.¹⁹³

¹⁹¹ Nota consultada con fecha 08 de agosto de 2017, en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2009/09/30/no-quiero-pobres-al-lado-mio-paradojas-de-un-desarrollo-inclusivo/>

¹⁹² PONCE SOLÉ, Julio (1999): Ob. Cit. Nota N° 190, p. 352.

¹⁹³ *Ibíd.*, p. 353.

6.5.1.- La política urbanística subordinada a la política de vivienda. El urbanismo como política horizontal y la vivienda como política sectorial.

Al modo de otras políticas, el urbanismo ordena otras actividades, en su caso definiendo el uso urbanístico del territorio y el desarrollo de los asentamientos humanos. Así por ejemplo le corresponde determinar la locación de equipamientos propios de otras políticas como centros penitenciarios, tribunales, hospitales, colegios, etc. A su vez se relaciona con la política pública “vivienda”, pero no se confunde con ella, el urbanismo es una ciencia integral, propio de su carácter multidisciplinario.¹⁹⁴

La política de vivienda se ha alejado del urbanismo, por cuanto a través de la primera se ha buscado dar solución a un problema de déficit habitacional y así mismo, por la envergadura de los recursos comprometidos, se ha utilizado como un instrumento de política económica, particularmente fiscal. Importando para estos fines la cantidad de viviendas, más no su calidad, rebajándose exigencias urbanísticas en pos de la cantidad. La idea es construir, no importando el cómo y dónde.

Esta idea se impuso a fines de los 50 en Chile, y se manifestó en la segunda Ley General de Construcciones y Urbanización chilena, el D.F.L. N.224/1953, que entre sus motivaciones expresó derechamente la necesidad de “*reducir las exigencias para la construcción de habitaciones económicas, como un complemento del plan general del Estado de solución integral del problema de la vivienda*”. En ese sentido su art. 59, inc. 2., dispuso que la Ordenanza de la Ley “*consultará viviendas de construcción progresiva y viviendas de emergencia, e indicará las condiciones y plazos de terminación y duración respectivamente en que podrán autorizarse, como, asimismo, los sectores en que podrá hacerse este tipo de edificación*”. Este espíritu se intensificó en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, sustituido más tarde por el Título VI de la OGUC,

¹⁹⁴ RAJEVIC, Enrique (2010): Ob. Cit. Nota N° 174, p. 304.

denominado por ello “*Reglamento especial de viviendas económicas*”, destacando en su reglamentación lo siguiente¹⁹⁵: la no aplicación de las cesiones gratuitas para vialidades, áreas verdes y equipamiento en las urbanizaciones destinadas a viviendas económicas; la no aplicabilidad a la viviendas económicas de las limitaciones que los planes urbanísticos podían imponerle a los predios en materia de superficie, altura, volumen, alineamiento y agrupación (artículo 6.1.8. OGUC); la atribución al MINVU de una potestad especial para modificar instrumentos de planificación urbanística tratándose de la construcción de proyectos públicos de viviendas que llevarsen a cabo los SERVIU (artículo 50 de la LGUC); la construcción de viviendas sociales en la periferia sub equipada, por el inferior coste del suelo, entre otras.



¹⁹⁵ *Ibíd.*, p. 311.

CAPITULO SEPTIMO: DE LOS REMEDIOS A LA SEGREGACIÓN SOCIAL

Ante la constatación de que existen factores que han posibilitado la *segregación social residencial*, se analizarán algunas medidas ejecutadas:

7.1.- EL ARTÍCULO 50 DE LA LGUC Y SU POTENCIAL CARÁCTER ESPECULATIVO.¹⁹⁶

El artículo 50 de la LGUC, en tanto permite modificar planes reguladores por Decreto Supremo para proyectos de los SERVIU sin un proceso formal y participativo de planificación, posibilita menores estándares urbanos para maximizar la cantidad de viviendas construidas.

La autoridad no sólo está dotada de herramientas para adquirir suelo, sea a través de la expropiación o de la compra directa (artículo 51 letras a y b) sino que además cuenta con una herramienta de enorme importancia para gestionarlo, el artículo 50 de la LGUC, cuyo texto dispone: *“En casos especiales de proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización, éstos podrán proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo a través de la respectiva Secretaría Regional, las modificaciones a los Planes Reguladores que estimen necesario. El Ministerio aprobará dichas modificaciones previo informe de la Municipalidad respectiva, la que deberá evacuarlo en el plazo de 30 días. Vencido este plazo, el Ministerio podrá resolver,*

¹⁹⁶ *Ibíd.*, pp. 371 y sgtes.

aunque no se haya emitido dicho informe”.

Estas normas han permitido una suerte de especulación pública con el suelo urbano, ya que la autoridad compra terrenos urbanos o rurales a bajo costo, por su escaso valor o aprovechamiento urbanístico; y posteriormente, modifica el instrumento de planificación respectivo, asignándole mayores cualidades urbanas (nuevos usos, mayores coeficientes, etc.)

Al respecto, si bien en un primer momento, la Contraloría rechazaba que los SERVIU pudieran adquirir predios situados fuera de los límites urbanos, por entender que en ellos no podían edificarse poblaciones (al menos no sin acudir al procedimiento del artículo 55 LGUC), luego comenzó a autorizar este tipo de operaciones a través del dictamen N° 18.859/1998, lo que daba paso a posteriores recalificaciones para construir viviendas sociales.

Posteriormente, la Ley N° 19.859, de 2003, terminó con los problemas interpretativos, añadiendo a las excepciones en que pueden construirse fuera de los límites urbanos los “...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”, lo que vino a consolidar la posibilidad de adquirir este tipo de terrenos y aplicar el artículo 50 LGUC, no obstante los efectos negativos que esta solución “transitoria” ha traído.

Para terminar, cabe consignar que la reciente Ley N° 21.078, con el fin de favorecer la información y transparencia en la materia, para evitar la tan dañina especulación inmobiliaria, establece que el MINVU deberá mantener: un observatorio del mercado del suelo urbano; un sistema de información acerca de los procesos de elaboración y aprobación de los IPT; y, un sistema de información sobre el estado de tramitación de permisos de urbanización y edificación (artículo 28 undecies); pero más importante aún es el establecimiento que hace en su artículo 4, de la Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos, que grava con impuesto a la renta con una tasa del 10%,

la parte del mayor valor obtenido en aquellas enajenaciones a título oneroso de bienes raíces situados en Chile, derechos reales constituidos en ellos, o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, que se encuentren en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano, determinando el hecho gravado, exenciones, base imponible, entre otras materias. Todo con la finalidad de desincentivar la corrupción propiciada por la especulación inmobiliaria originada a propósito de la ampliación de los límites urbanos; ahora, haciendo participe al Estado de dichas plusvalías.

7.2.- LA REGULACIÓN URBANÍSTICA INCLUSIVA.

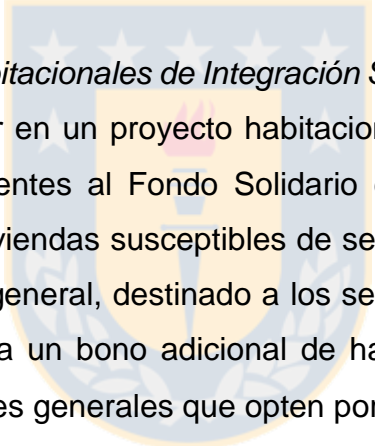
Otra forma de reducir la segregación socio espacial a parte de la intervención directa del Estado como agente económico, es regular el suelo de titularidad privada.

A) El panorama general: la ausencia de directrices, estándares y reservas

En Chile, la regulación urbana por tradición ha carecido de directrices claras – se espera que con la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano esta situación cambie-, siendo la intervención estatal, garante de las actividades de los agentes urbanizadores privados guiados por la directriz del mercado, que en general es asistémica, no planificada y guiada por el interés propio.

En este contexto, desde fines de la década de los 90, se ha procurado establecer mecanismos que contribuyan a generar ofertas de suelo urbano bien localizado para la vivienda social o que eleven los estándares de las viviendas sociales.

También, la normativa de vivienda social ha generado algunos instrumentos para incrementar la disponibilidad de suelo bien localizado, que sea compatible con el precio de estas viviendas y evite que sean desplazadas a las peores localizaciones. Se trata de las siguientes:

a.- El “*subsidio diferenciado a la localización*” para los proyectos del Fondo Solidario de Vivienda, introducido en 2006 y actualmente incorporado en el Título XVI de su Reglamento. Se trata de una subvención destinada al financiamiento “*de la adquisición del terreno en el cual se emplazará el proyecto de construcción*” (art. 64) o del precio de adquisición de viviendas ya construidas o viviendas usadas (art. 65 bis), de manera que aquéllas puedan situarse en mejores localizaciones pese a su mayor costo. Su monto se fija atendiendo a distintos factores, diferenciándose según cada ciudad, y puede alcanzar hasta 200 UF por vivienda, esto es, aproximadamente. 

b.- Los “*Proyectos Habitacionales de Integración Social*”, creados en 2007, figura que consiste en incluir en un proyecto habitacional, como mínimo, un 30% de viviendas correspondientes al Fondo Solidario de Vivienda y, también como mínimo, un 30% de viviendas susceptibles de ser adquiridas con aplicación del subsidio habitacional general, destinado a los sectores medios. Para incentivar esta mezcla, se otorga un bono adicional de hasta 100 UF a los titulares de subsidios habitacionales generales que opten por este tipo de proyectos.

c.- El *Programa de integración social y territorial* regulado en el D.S. N° 19 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), del año 2016, que busca ampliar la oferta de viviendas con subsidio en ciudades con mayor déficit y demanda habitacional, a través de proyectos que incorporen familias vulnerables y de sectores medios, en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. Si bien aún no se dispone de cifras respecto del resultado de este programa, desde ya parece ser una de las mejores iniciativas en la lucha contra la segregación social residencial; ya que, dentro de sus exigencias, para proyectos habitacionales que deseen acogerse a estos programas, está contemplar viviendas de distintos precios, a fin de incorporar a

familias de diferentes niveles. Con lo que se cumple con uno de los presupuestos de la integración, que es posibilitar el contacto entre miembros de diferentes estratos sociales.

d.- Cabe citar, por último, el *Programa de recuperación de barrios*, D.S. N° 14 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), año 2007. Este programa tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias.

b) *Una propuesta alternativa frustrada: las cesiones del urbanizador para vivienda social.*

En el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se anunció repetidas veces (en 2006 y 2007) el envío al Parlamento de un proyecto de ley que ampliaría las cesiones obligatorias de suelo que deben hacer los urbanizadores a los municipios, en un 5% del terreno, para destinarlo a viviendas sociales. El propósito era generar una oferta de suelo para estas últimas, localizado en los mismos lugares donde se estaba produciendo el desarrollo urbano; en palabras de la entonces Ministra de Vivienda, “...considerar la integración social como un estándar urbano mínimo al que debe contribuir todo nuevo conjunto habitacional”.

Dicha propuesta, sin embargo, recibió un fuerte rechazo del sector inmobiliario y la prensa, afirmándose que “*el intento de corregir la segregación urbana que afecta al país por la vía de disposiciones que crean una convivencia social forzada es algo que está inevitablemente condenado al fracaso*”. La propuesta nunca ingresó a trámite legislativo.

El fracaso de este anteproyecto de ley, resistido con tanta intensidad y eficacia que ni siquiera llegó a ser enviado al Parlamento, demuestra la poca simpatía que genera la idea de intervenir estructuralmente la dinámica del mercado del suelo. No está de más recordar que, como ya se expresó, en el año 2003 el problema de la escasez de suelo se enfrentó con el fácil y poco sostenible expediente de admitir la construcción de viviendas fuera de los límites urbanos, vale decir, de seguir expulsando de la ciudad a quienes optaban a los programas públicos de vivienda, claro que no reconocido con tanta franqueza.

c.- Medidas propuestas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)¹⁹⁷.

En el año 2015, el CNDU publicó un *Informe Final* que contenía una serie de propuestas para una política de suelo que fuese eficaz en la lucha por lograr la *integración social urbana*, del cual se destaca lo siguiente:

El CNDU definió los siguientes tres ejes complementarios e interdependientes en materia de implementación de una “*Política Suelo para la Integración Social Urbana*”:

1. Nuevo Marco Normativo para la Integración Social y la Equidad Urbana.
2. Nuevo Rol de Estado en la Regeneración de la Ciudad Segregada.
3. Nuevo Rol de la Sociedad Civil en la construcción de la ciudad.

En la búsqueda del primer objetivo “*Nuevo Marco Normativo para la Integración Social y la Equidad Urbana*”, se plantea lo siguiente:

a.- A fin de propender a la equidad urbana, se propone establecer *garantías de mejores estándares* urbanos nacionales, aplicables a la formulación de la planificación territorial y a la provisión y mantención de bienes y servicios de uso

¹⁹⁷ En adelante CNDU.

público, por parte del Estado o el sector privado.¹⁹⁸

b.- Se busca *fortalecer el ordenamiento territorial en zonas rurales*, reemplazando las normas que propician los asentamientos al margen de la planificación urbana y de los estándares urbanos mínimos, lo cual genera distorsiones del mercado de suelo y bajos estándares de urbanización y equipamiento.

Para corregir estas situaciones se propone:

- 1.- Dictar nuevas disposiciones legales que permitan a los instrumentos de planificación normar la construcción en las áreas rurales sometidas al desarrollo productivo o turístico, asegurando desarrollos urbanos sostenibles social, ambiental y económicamente.
- 2.- Asimismo, se propone la implementación de nuevas normas que incrementen el tamaño permitido de la subdivisión rural para evitar el poblamiento y especulación suburbana.
- 3.- Se propone la implementación de nuevas normas que permitan la regularización del dominio en la medida que se cumplan los estándares urbanos y que,
- 4.- Reemplacen el actual artículo 50 de la LGUC¹⁹⁹ por nuevas normas de planificación urbana destinadas a proyectos públicos de regeneración o remodelación urbana, basados en una adecuada participación ciudadana y el

¹⁹⁸ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015): propuestas para una política de suelo para la integración social urbana, informe final, mayo 2015, p. 11.

¹⁹⁹ Artículo 50º de la LGUC: *“En casos especiales de proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización, éstos podrán proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo a través de la respectiva Secretaría Regional, las modificaciones a los Planes Reguladores que estimen necesario. El Ministerio aprobará dichas modificaciones previo informe de la Municipalidad respectiva, la que deberá evacuarlo en el plazo de 30 días. Vencido este plazo, el Ministerio podrá resolver, aunque no se haya emitido dicho informe.”*

respeto de los estándares urbanos que se proponen.

c.- Se insta a eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomentan la especulación y reducen el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano.

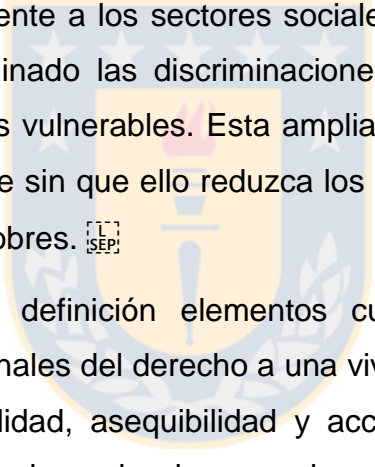
Se deben hacer cambios a la Ley N° 20.731, de 2014, para permitir reavalúos en periodos mucho más cortos (de hasta 3 años) que recojan adecuadamente las plusvalías o minusvalías y facultar al Servicio de Impuestos Internos para que, a solicitud de las Municipalidades, puedan actualizar los avalúos de los predios producto de los incrementos de valor derivados de proyectos o decisiones públicas. Este mecanismo permitiría, como ocurren en los países desarrollados, que los beneficiarios de estas decisiones aporten en forma equitativa al financiamiento de las obras de mejoramiento urbano asociadas. De aplicarse este mecanismo de recuperación de plusvalías, serían menos necesarias otras formas específicas de sobretasas o aportes especiales. Es preciso eliminar las excepciones o vacíos en los impuestos territoriales que generan desigualdad entre propietarios, empresas y comunas. Para ello se recomienda rebajar los créditos que permiten solo a algunos propietarios (empresas) rebajar sus impuestos territoriales del impuesto a la renta, reducir el gran número de propiedades que hoy están exentas de pago de impuestos territoriales y eliminar los beneficios tributarios asociados al D.F.L. N° 2/1959 no asociados a viviendas de interés público.

d.- Se propone ampliar el concepto de vivienda social al de "*Viviendas de Interés Público*" para incorporar bajo una definición legal a todos los sectores vulnerables beneficiarios de las nuevas garantías de la política de integración social.

La Vivienda social, según el D.L. N° 2.552/1979, es toda vivienda económica de


carácter definitivo cuyo valor de tasación (con base en el avalúo fiscal del terreno y la tabla de costos unitarios del MINVU en lo referido a la construcción) no supera las 400 Unidades de Fomento. Esta definición limita al rango de los sectores sociales vulnerables y medios que requieren el apoyo público en materia de integración social y equidad urbana, pues asume un valor obsoleto respecto a las viviendas que deben ser sujeto de financiamiento público y se refiere sólo a la vivienda para los sectores de menores ingresos.

Por ello se propone emplear un nuevo concepto, el de “*Viviendas de Interés Público*” (que es el utilizado en la propuesta que hace el CNDU), que:

d.1. Abarque ampliamente a los sectores sociales de ingresos bajos y medios más vulnerables, eliminando las discriminaciones de acceso a los beneficios urbanos entre sectores vulnerables. Esta ampliación de beneficios y garantías públicas debe aplicarse sin que ello reduzca los recursos actuales en beneficio de los sectores más pobres. 

d.2. Incorpore en la definición elementos cualitativos, en línea con las definiciones internacionales del derecho a una vivienda adecuada (por ejemplo, requisitos de habitabilidad, asequibilidad y acceso a servicios públicos), de manera que ésta no dependa de un valor predefinido (o, al menos, no exclusivamente); y

d.3. Reconozca tipologías diversas atendida la variedad de destinatarios, tamaños de familias y de condiciones de la geografía nacional.

d.4. Asegure la equidad en la entrega de beneficios, sin discriminar según género, grupo etario, inmigrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad social o territorial. 

d.5. Garantice a los diversos grupos sociales beneficiados libertad para optar donde habitar.

e.- Se propone la creación de un “*Programa Nacional de Espacios Públicos*”. El espacio público es la forma más directa de generar ciudades inclusivas e integrar a los barrios segregados a los beneficios de las ciudades donde predominen los espacios de encuentro sin importar la condición social. Este programa nacional debe focalizarse en las zonas más segregadas y deficitarias de estándares o garantías urbanas, mediante una metodología aprobada a nivel nacional que garantice efectividad.



CONCLUSIONES:

1.- A lo largo de esta investigación hemos podido consensuar en que los principios son criterios guía, de carácter sumario, dotados de una aptitud normativa, que cada sociedad elabora conforme a su cosmovisión cultural, para sentar sobre determinadas bases y orientar hacia determinados objetivos la totalidad –o un área- de su ordenamiento jurídico. Constituyen el fundamento de una disciplina, son los cimientos sobre los cuales se erige una construcción social inspirada en distintos valores predominantes en una época determinada.

2.- Estos criterios cumplen distintas funciones, una por supuesto ya dicha, son el fundamento o inspiración normativa de una disciplina. Pero también cumplen funciones interpretativas e integradoras. En relación a la primera, los principios constituyen la base de sustentación de las normas, y por lado, le señalan su finalidad, la cual debe desentrañar el intérprete, conocida como intención o espíritu. En cuanto a la integración, los principios tienen como propósito que no existan vacíos en la regulación de casos, presentándose la paradoja, de que al ser los principios fuentes de derecho no podrían presentarse estas lagunas, por cuanto el principio de forma automática supliría a la ley en la regulación del caso.

3.- Establecido el marco relativo al tan estudiado tema de los principios, nos centramos en la cuestión que nos convoca, el vínculo entre los principios y el derecho urbano.

La interesante unión entre el urbanismo y el derecho, ha dado paso a un área de

notable desarrollo técnico multidisciplinario, la cual, luego de analizar sus principales caracteres he propuesto entenderla como *“conjunto de normas y principios que regulan desde un punto de vista multidisciplinario, la ordenación racional del suelo, especialmente en lo relativo a la construcción; instituyendo los organismos competentes encargados de velar por su cumplimiento; y estableciendo las sanciones que se aplicaran en caso de contravención.”*

Un tema discutido en doctrina, es precisamente la autonomía relativa de esta rama, existiendo en derecho comparado distintas posiciones. Lo cierto es que es difícil sostener una independencia clara del área de estudio, pero también es innegable la notable relevancia teórica y práctica que ha ido adquiriendo y que pocos pensaron hace unas décadas, todo lo cual, hace presagiar que su atención, estudio y aplicación seguirá aumentando.

De esta forma hoy podemos constatar normas de naturaleza urbana claramente definidas, con objetivos propios y que necesariamente se basan valores determinados por la sociedad en la cual se imbuye. Es decir, existen principios que dan forma a las normas urbanísticas.

4.- Si bien en un primer suspiro, el derecho urbano estuvo enfocado en la regulación del derecho dominical, específicamente en las limitaciones al dominio en virtud de los requisitos que impone una adecuada convivencia social en la ciudad. Posterior a esto, y a medida que nuestra población se ha desarrollado, ya no solo económicamente, sino desde el punto de vista de otros valores, se ha visto como la legislación urbana, aun preocupada de la propiedad, ha ampliado su enfoque hacia nuevos intereses o demandas, como detentar una vivienda digna y de calidad, o proteger el medio ambiente o desarrollo sustentable.

5.- Es así, como a lo largo de este trabajo he podido identificar los siguientes principios inspiradores de la legislación urbanística chilena: el urbanismo como

función pública, integración normativa, delimitación de competencias, desarrollo urbano sustentable, participación ciudadana, legalidad, ordenación legitimante, equidistribución de cargas públicas, cooperación, e integración social.

Sé que muchos de estos postulados pueden ser controvertidos, pero lo cierto es que todos cuentan con respaldo normativo que permite sostener o esbozar su existencia.

6.- Luego de hacer un análisis de los aspectos medulares de cada uno de estos criterios guía, la parte final de esta obra se centra en el estudio de la integración social, particularmente en su variable residencial, como principio del orden urbano.

La idea de integración, conforme a diferentes acepciones es una sola y que comparto, en el sentido de hacer que los diferentes individuos que conforman nuestras ciudades o sociedad en general, formen parte activa del conjunto, de toda comunidad, y gocen tanto de los beneficios como cargas que esta convivencia impone.

Precisamente el estudio se realiza por que este valor no ha sido observado o al menos los frutos de nuestra convivencia dicen lo contrario, por lo cual el trabajo también se enfoca en el problema, en la variable negativa de la integración, que es la discriminación o segregación.

Esta última idea, busca separar, excluir – con o sin intención- a personas de beneficios o de cargas sociales. Supone marginar e invisibilizar a aquellos grupos o personas que juzgamos como de segunda categoría o no aptos para una convivencia armónica.

7.- Pues bien, perfectamente podríamos cuestionarnos acerca de la utilidad de abordar el presente tema, pero es innegable que estamos frente a una materia de notable trascendencia práctica.

La segregación es a la integración, lo que la discriminación es a la igualdad. Implica excluir, auto atribuirse el poder de considerar a otras personas o iguales, como de segundo orden, inferiores, y arbitrariamente no hacerlos partícipes de los beneficios de la vida en comunidad, perpetuando dichas diferencias en distintas esferas (residenciales, laborales, educativas, sanitarias, etc.). Determinando de buena forma, las oportunidades de desarrollo material y espiritual, de los ubicados en estratos bajos.

8.- Entregado el punto anterior, aun podríamos cuestionarnos si dicha integración es realmente un principio o solo una idea o directriz política, lo cual tiene trascendencia práctica, especialmente en lo relativo a sus funciones.

Al respecto, hemos podido apreciar que nuestra vigente política nacional de desarrollo urbano sin rodeos la considera un principio, lo cual no garantiza su vigencia, salvo, que los ciudadanos la erijan como un valor base de nuestra convivencia en sociedad amparado jurídicamente.

Lo anterior, podríamos sostener lo han hecho a través de sus representantes los cuales han consagrado que la planificación urbana orienta y regula el desarrollo de los centros poblados en función de la política nacional de desarrollo urbano. Por lo cual, los Instrumentos de Planificación Territorial respectivos, deben respetar dicho principio en su regulación.

Más allá, de este reconocimiento, históricamente no ha existido un delineamiento claro sobre el tema, salvo aventurarme en juzgar que la integración social urbana es un principio derivado de otro mayor, cuál es el principio de igualdad. Por lo que sería un principio implícito en este último, lo que provoca que cumpla una función inspiradora en la redacción normas e interpretativa, pero no directamente

integradora, sino solo a través del reconocimiento al principio de igualdad en nuestra constitución.

Pero de esta forma, ¿por qué hablamos de uno u otro y no directamente de igualdad? Creo que podemos señalar que mientras la igualdad mira al individuo frente a los demás, la integración mira el interés de la sociedad en su conjunto. Así identificamos la segregación con la marginación de grupos que comparten ciertas características, y no solo de personas en particular. La igualdad no necesariamente nos lleva a la cohesión social.

Mención especial merece el reconocimiento explícito de la integración social, en la Ley N° 20.958, de fecha 15 de octubre de 2016, que establece un sistema de aportes al espacio público, modificando la LGUC. Siendo particularmente relevantes los nuevos artículos 176, 183 y 184 de la LGUC, que reconocen explícitamente a la integración social como un objetivo primordial de la regulación urbana, textos que nos invitan a ver las consecuencias de su aplicación en mediano plazo, frente a advertencias que hicieron en su oportunidad los urbanizadores privados, en cuanto a probables alzas en el precio de las viviendas.

Pero si bien este ha sido nuestro panorama por muchos años, debemos consignar que el horizonte anterior, era plenamente vigente hasta el 15 de febrero de 2018, fecha en la cual se publica la Ley N° 21.078 –que entrara en vigor en seis meses después de la mentada fecha-, normativa que viene a cerrar este cuadro, la cual, entre muchos otros aspectos, agrega el nuevo artículo 28 decies a la LGUC, norma que manda a que los planes reguladores deban ajustarse, entre otras cosas, a principios como la integración social (letra c). Lo cual deviene actualmente en un reconocimiento explícito a través de la propia ley sectorial, del tema que nos convoca.

De esta forma existen fundamentos legales para sostener que la integración social actualmente es un principio explícito en nuestra legislación urbana.

Consagración que solo se limitado a expresar el enunciado sin un desarrollo posterior, lo cual obedece a la indeterminación propia que llevan los principios, correspondiéndole a la doctrina y jurisprudencia ir determinando su contenido.

9.- Sin embargo, a pesar del reconocimiento anterior, la integración se ha visto mermada muy ilustrativamente a través del artículo 55 de la propia LGUC al amparar la construcción de conjunto habitacionales sociales en sectores rurales; siendo consolidada dicha situación por medio de la Ley N° 20.943, al permitir un equipamiento de mayor escala, fomentando el uso de esta normativa.

10. Como hemos podido apreciar, el resguardo de la integración social no ha sido fácil, a lo que sumamos la contribución que al caso han hecho el modelo de crecimiento por extensión de las ciudades que se ha impuesto, basado en la utilización del automóvil como medio de transporte, disminuyendo notablemente la posibilidad de encuentro entre diferentes sectores sociales, al estar dotadas cada agrupación de equipamientos y espacios que hacen innecesario la exploración de otras zonas de la ciudad.

11.- De la misma forma, al ser el suelo un recurso escaso, su demanda está determinada por su precio, respecto al cual la planificación local respectiva ha jugado un papel preponderante, ya que al asignar al suelo distintos usos y aplicar disímiles normas urbanísticas, lo afecta con diferente intensidad. Consagrándose sectores exclusivos de alta plusvalía versus otros rezagados.

En suma, un factor determinante ha sido la utilización del mercado como institución eficiente en la asignación de un recurso escaso como es el suelo urbano. Ya que si bien, el mecanismo del plan es universalmente aceptado y aplicado, en nuestro país convive con una regulación constitucional de la

propiedad muy vigorosa, que, en definitiva, solo posibilita que el planificador vaya actuando conforme a los requerimientos del mercado, caracterizado por una débil participación ciudadana.

Este es un inconveniente profundo y difícil de superar, por cuanto, cualquier acción del Estado muy intensa sobre la propiedad urbana, puede ser considerada como una privación del derecho, la cual requiere obligatoriamente de una indemnización (expropiación), lo que hace inviable muchos proyectos de integración (como crear nuevos parques y espacios públicos en general o lograr mayor integración residencial).

12.- A su vez, es llamativo ver que uno de los factores más decisivos en materia de segregación han sido las propias preferencias de las personas, manifestadas en lo que se ha llamado “usos de suelo localmente no deseados”, por cuanto, la mayoría de los ciudadanos son partidarios de mayores avances, enfocados en infraestructuras, pero, cuando estos comprometen su metro cuadrado su postura cambia radicalmente. De esta forma han sido las propias personas las que fundadas en su interés propio han presionado a las autoridades locales a fin de que estén establezcan regulaciones arbitrarias en zonas o sub zonas urbanas, regulando, por ejemplo, la altura de las edificaciones, la densidad máxima, tamaños mínimos de viviendas, excesivos requisitos para lotear, etc., con fin implícito de reservar dichas áreas a determinados grupos sociales juzgados como homogéneos.

13.- De igual forma, notable es la tendencia segregadora de permitir y demandar condominios tipo B, correspondientes a urbanizaciones privadas dispersas, muy similares a las fortificaciones medievales inspiradas en la defensa de invasiones externas. En igual sentido, es claramente constatable la tendencia a permitir

cada vez con mayor frecuencia, los cierres de calles públicas por razones de seguridad.

14.- Finalmente, merecen referencia – como factores de segregación- políticas públicas, inconfesadamente segregadoras, como las políticas de vivienda que privilegian la cantidad de hogares construidos por sobre su adecuada inserción en la trama urbana (admitiendo una suerte de “urbanismo de segunda categoría” para rebajar costes) o las políticas económicas que utilizan instrumentalmente la industria de la construcción, subordinando el urbanismo a sus propósitos. Por último, también deben observarse con cuidado otras políticas públicas como la educativa, que ha tenido nefastos efectos sobre la cohesión social, donde hoy son comunes colegios para distintas clases sociales.

15.- Por todas estas razones –y más- el contrato social ahora entendido como un contacto social ha ido desapareciendo. En la actualidad ni siquiera es un proceso que se manifieste al alcanzar cierta edad, sino que, comienza desde la cuna, es decir, niños “*ricos*” nacen, estudian y conforman sus redes, en lugares donde no existe la posibilidad de un contacto con los niños más “*pobres*”, todo amparado por sus padres, quienes, por su propia formación, desconfían por diversas razones, del resultado que dicha convivencia puede generar.

16.- Si bien nuestra generación puede notar esta separación, “*tal vez*” nuestros hijos no la perciban, porque su distanciamiento será – si no se evita- tan grande en relación a la otra parte o realidad de la sociedad, que su existencia y problemas les sean indiferentes, ya que todos sabrán que hay pobres, clase media o ricos, pero no habrán compartido entre ellos; no serán parte de sus dificultades o esperanzas, ni tampoco sentirán compromiso con el necesario auxilio que requieran; por lo cual malamente podrán unos entender las razones

o móviles de las demandas de otros. Más aun, toda acción a favor de los más desfavorecidos, será fuertemente resistida y mirada como una simple carga por los otros.

17.- La situación expuesta determina el fin del sentimiento de solidaridad de unos respecto de otros, cuestión elemental en una vida urbana cohesionada, de lo contrario, seguiríamos viviendo en la época feudal; sin perjuicio de que creo, cada vez nos asemejamos más a dicho tiempo, con instituciones como las mencionadas en puntos anteriores.

18.- Acercándonos al final, creo firmemente que, para superar el aislamiento social existente, se debe fomentar la creación de espacio público de calidad, donde el Estado tenga un rol protagónico, y en dicha dirección van las políticas públicas de recuperación de barrios.

Sobre el particular, el rol de los agentes urbanizadores de igual forma es relevante, y en sus proyectos debiesen obligatoriamente contemplar espacio público de calidad, que cumpla con estándares definidos de antemano por la autoridad, y no cumplir los porcentajes exigidos con los retazos sobrantes del proyecto.

Es fácil constatar que el espacio público de calidad, con áreas verdes, equipamiento deportivo y otras, genera un beneficio social inconmensurable; versus el espacio público emanado del mercado, representado fielmente por los centros comerciales o malls, donde solo reproducimos el aislamiento visualizado, ya que la convivencia en estos espacios está determinada por orden de rentabilidad.

En el sentido de propender a su creación la ley 20.958 establece todo un sistema de mitigaciones y aportes al espacio público, buscando en este último caso que

los proyectos por densificación cumplan con las obligaciones de cesión derivadas del artículo 70 de la LGUC, sea directamente o bien a través de un sistema de aportes en dinero o en obras. Todo conforme a un plan de inversiones –comunal e intercomunal- en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera de proyecto debidamente priorizados para el mejoramiento de la movilidad y espacios públicos urbanos y demás obras que redunden en un mejoramiento de los niveles de integración social urbana.

19.- Otra medida, es replantearse el tipo de ciudad que queremos, si seguir creciendo en extensión o bien esforzarnos en pro de la integración y optar por modelos de densificación. O bien impulsar políticas de renovación de los centros urbanos, hoy abandonados en gran parte de nuestras ciudades.

20.- Lo anterior debe complementarse con un transporte público de calidad. En esto el Estado debe ser claro, ya no es posible en beneficio de la integración seguir impulsando un modelo de crecimiento por extensión basado en la utilización del automóvil como medio de transporte. Continuar con dicha política solo acrecentara más el aislamiento social. De manera que, como ciudadanos, parte de un país, debemos sacrificarnos y someternos a decisiones estatales poco populares, pero que a largo plazo posibilitaran un nuevo pacto social, y un mejor futuro para nuestra sociedad.

21.- Como corolario, estimo que las formas para favorecer la integración no vienen dadas por imponer por parte del Estado una visión política expropiante, sino en fomentar políticas de inclusión. No es el medio idóneo quitar a los más beneficiados para entregar a los menos favorecidos, por cuanto ello fomenta resentimientos que solo perpetúan diferencias que se buscan evitar.

La solución viene dada por favorecer el principio urbano de cooperación público-

privado en la solución de un problema común. La segregación tarde o temprano nos afecta a todos.

Por ello, en buena dirección apuntan las políticas públicas que no crean viviendas, centros de salud, establecimientos educacionales, etc., para pobres; sino que insertan a los menos aventajados en el ambiente de los más favorecidos, siendo una carga contemplar en proyectos habitacionales –de calidad-, educacionales, entre otros, cupos o lugares destinados a familias emergentes.

De esta manera, somos todos parte del mismo problema, y somos partícipes en la solución. Sin recurrir a ilegalidades, sino al rol subsidiario del Estado plenamente vigente.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Obras en general:

- ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2016): Principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno. Ediciones Universidad Católica de Chile, año 2016.
- ASCHER, Françoise (2004): Los nuevos principios del urbanismo. Editorial Alianza, Madrid, España. Traducción de María Hernández Díaz.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel; RUIZ MANERO, Juan (1991): "Sobre principios y reglas". Doxa. N. 10 (1991). ISSN 0214-8876, pp. 101-120. Consultado el 6 de noviembre de 2016 en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcbk1q1>.
- AYMERICH, Jaime (2004): Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. Revista de sociología N° 18 – 2004, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile (p. 117-130).
- BARTH, José Francisco (2005): Principios y normas en la concepción del derecho de Dworkin (comentarios a las observaciones críticas de Luis Prieto Sanchís). Revista de ciencias jurídicas, 108 (11-32), pp. 177-202. Recuperado el 4 de noviembre de 2017 de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9716/9162>.

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): Derecho Administrativo General. Tercera Edición Actualizada. Editorial Legal Publishing, Santiago – Chile.
- BERMÚDEZ, Jorge y HERVÉ, Dominique (2013): Justicia Ambiental, Derecho e Instrumentos de gestión del espacio marino costero.
- BOETSCH GILLET, Cristian (2011): La buena fe contractual. Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- CABELLO SALAZAR, Mario Ignacio (2015): “Derecho Urbanístico y Planificación Urbana: historia, análisis y proyecciones”. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.
- CARCELLER, Antonio (1989): Instituciones de derecho urbanístico. Editorial Montecorvo S.A., Madrid, España.
- COHEN TIRADO, Sofía (2011): segregación residencial, marginalidad y estigmatización territorial en la construcción de la identidad social urbana infantil. Tesis para optar al grado de magister en desarrollo urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, facultad de arquitectura, diseño y estudios urbanos.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2008): “El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad.” Revista Nomos, Universidad de Viña Del Mar. (Numero 2, págs. 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*, n.29, p.269-298, jul. 2007.

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2017): La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado. *Rev. derecho (Valdivia)* [online]. 2017, vol.30, n.1 [citado 2017-11-21], pp.127-152. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809502017001000006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100006>.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2015): Naturaleza, Contenido Y Principios Del Derecho Urbanístico Chileno. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 22(2), 93-138
- CORRAL TALCIANI, Hernán (2010): Cómo hacer una Tesis en Derecho, curso de metodología de la investigación jurídica. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- COSTES, Laurence (2011): del derecho a la ciudad de Henri LeFebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban*, ISSN 1138-0810, N°. 2, 2011 (Ejemplar dedicado a: Espectros de Lefebvre), págs. 89-100.
- DELGADO SCHNEIDER, Verónica. (2015). La orden de "trasladar" o "retirar" una industria por razones ambientales en la ley y jurisprudencia chilenas. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 22(1), 481-506.

- DEL VECCHIO, Giorgio (1948): Los principios generales del derecho. trad. al castellano de Juan Ossorio Morales. Prólogo de Felipe Clemente de Diego; 2a. ed. Ed. Bosch-Barcelona.
- DWORKIN, Ronald (1984): Los derechos en serio. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (2005): Los principios informadores del Derecho Urbanístico. Boletín de la Facultad de Derecho, número 27, 2005, 301-321, Madrid, España.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo (2012): Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria. Editorial Aranzadi, Pamplona, España.
- FERNÁNDEZ, José Y HOLMES, Felipe (2009): Derecho Urbanístico Chileno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- FERNANDEZ, Tomás-Ramón (2008): Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Wolters Kluwer, Madrid, España.
- FUEYO LANERI, Fernando (1967) “El problema de las autonomías o especialidades”. *Revista de Derecho Privado*, N° 17, pp. 17-21.
- FIGUEROA, Patricio Y FIGUEROA, Juan (2006): Urbanismo y Construcción. Editorial LexisNexis, Santiago, Chile.
- FIGUEROA G., Rodolfo (2000): Igualdad y discriminación. Cuadernos de análisis jurídico. Universidad Diego Portales, Santiago – Chile. Pp. 9-64.

- GILLMORE LANDON, Roberto y GUERRERO PONCE, Pablo (2001): Principios del derecho urbanístico como fuente normativa del desarrollo urbano y las zonas de desarrollo urbano condicionado como instrumento del urbanismo moderno. Derecho urbanístico, selección de trabajos premiados, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo.
- GÓMEZ ROJO, María Encarnación. (2003). Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (25), 93-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>
- GUASTINI, Riccardo (1999): “Distinguiendo. Estudio de teoría y metateoría del derecho”. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- HOLMES, Felipe (2010): Propiedad Urbana, Régimen Jurídico. Editorial Legal Publishing, Santiago, Chile.
- KAZTMAN, Rubén (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL 75, diciembre 2001.
- MANDELKER, Daniel (2003) *Land Use Law*, fifth ed. New Jersey: LexisNexis. ^[1]_{SEP} (2003b) "*Derecho urbanístico y ordenación urbanística excluyente en los Estados Unidos de Norteamérica*", en *Anuario del Gobierno Local 2002* (ed. T. FONT LLOVET), Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic,
- MARÍN TOLEDO, Rosa Elizabeth (2012): “Participación ciudadana en la planificación urbana”. Memoria de prueba para optar al grado de

licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile.

- MODERNE, Franck (2005): Principios generales del Derecho Público. Compilación y traducción de Alejandro Vergara Blanco, Editorial Jurídica de Chile, 2005.
- MONTERO, María Jesús (1998): El Urbanismo del Desarrollo Sostenible. Estudios jurídicos sobre el Urbanismo, Cedecs, Editorial Barcelona.
- MORENO, Victor Hugo (2012): “El *ius aedificandi*. Su relación con la institución dominical y urbanística”. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile.
- OSTIZ SANCHEZ, Iván (2009): Hacia una definición del derecho urbanístico en el Perú. Derecho Virtud.com. segunda época N° 1 marzo-mayo 2009.
- PALMA AMESTOY, Carlos F. (2008): Capital social, pobreza, trabajo y segregación residencial. Un acercamiento cualitativo al uso de distintos tipos de capital social en la superación de la pobreza en la comuna de Peñalolén. Tesis para optar al título de sociólogo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (1997): Principios Generales del Derecho ¿un mito jurídico? Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 98, 1997, pág. 9-24.

- PONCE SOLÉ, Julio (1999): Segregación espacial, derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (con algunas reflexiones sobre el derecho español). Revista española de derecho constitucional. Año 19. Núm. 57. Septiembre – diciembre 1999.
- PRIETO SANCHÍS, Luis (1992): Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, España.
- PUCHEU, Mario (2004): “El Uso del Suelo Rustico. ¿Prohibición de Construir o Prohibición de Cambiar el Destino Agrícola?”. Revista de Derecho, Universidad de Concepción (Número 215-216, págs. 7-28) Concepción, 2004.
- RAJEVIC, Enrique (2000): “Derecho y Legislación Urbanística en Chile”. Revista de Derecho Administrativo Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile (vol. 2 n° 2, págs. 527-548), Santiago, 2000.
- RAJEVIC, Enrique (2010): “Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano (con especial referencia a España y Chile). Tesis Doctoral, dirigida por el sr. Luciano Parejo Alfonso, Departamento de Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid.
- RIOS ALVAREZ, Lautaro (1985): El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico. (Tesis doctoral, dirigida por el profesor Martín Bassols Coma. Universidad Complutense de Madrid, España, año 1985).

- RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge (2008): Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *EURE (Santiago)* [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2017-09-24], pp.49-71. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300003>.

- RONDINA, Homero (2000): Derecho Urbano, Urbanismo Jurídico. Valletta Ediciones, Buenos Aires.

- RUIZ-TAGLE, Javier. (2016). La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas. *Revista INVI*, 31(87), 9-57. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000200001>

- RUIZ-TAGLE, Javier y LOPEZ M, Ernesto (2014): El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *EURE (Santiago)* [online]. 2014, vol.40, n.119 [citado 2017-10-02], pp.25-48. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000100002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100002>.

- SANTIBAÑEZ, Francisco (2006): La Planificación Urbana: Conceptos, Normativa y su Relación con el Derecho de Propiedad. Tesis para optar al Grado de Magister en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Concepción, Concepción.

- SABATINI, Francisco y BRAIN, Isabel (2008): La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista Eure*, VOL. XXXIV, N°103, pp. 5-26, diciembre 2008, sección artículo, Santiago, Chile.

- SABATINI, Francisco; RASSE, Alejandra; MORA, Pía y BRAIN, Isabel (2012): ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE (Santiago)* [online]. 2012, vol.38, n.115 [citado 2017-09-25], pp.159-194. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000300008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300008>.

- SARAIVI, Gonzalo (2008): Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *EURE (Santiago)* [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2017-11-10], pp.93-110. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300005>.

- TARDÍO PATO, José Antonio (2011): Los principios generales del derecho. Editorial Bosch S.A., primera edición, 368 págs., ISBN 978-84-9790-881-8.

- VALENCIA PALACIOS, Marco A. (2008): El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana. *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N° 15*. Centro de

Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago Chile.

- VERA TAPIA, Carla Andrea (2005): “Gestión y organización administrativa en el derecho urbanístico”. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción – Chile.
- YAÑEZ ABUTER, Juan Pablo (2012): “El principio del desarrollo sustentable en el derecho urbanístico y su influencia en el crecimiento de las ciudades”. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción - Chile.

2. Cuerpos legales o reglamentarios.

- Constitución Política De La Republica De Chile.
- Ley General De Urbanismo Y Construcciones
- Ordenanza General De Urbanismo Y Construcciones
- Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada por decreto N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicada en DO con fecha 04 de marzo de 2014.
- Ley N° 20.943 que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para especificar el tipo de infraestructura exenta de la obligación de contar con un permiso municipal, y en cuanto a las condiciones que deben cumplir las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.
- Historia de la Ley N° 20.943.
- Declaración Universal de los Derecho Humanos.
- Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos.

- Ley Nº 20.958 que establece un sistema de aportes al espacio público.
- Ley Nº 21.078 sobre transparencia del mercado del suelo y que establece un impuesto al mayor valor del suelo derivado de la ampliación de los límites urbanos.
- Código Sanitario.

3. Otros textos.

- Carta mundial por el Derecho a la Ciudad, Revista Paz y Conflictos, número 5, año 2012, issn: 1988-7221, p.184-196. Consultada en: http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Carta Urbana Europea, consultada en: http://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/cuadernos/serviciodocs/157%201993-NOV%20Carta%20Urbana%20Europea.pdf
- El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público. Juli Ponce Solé^[1] Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.
- Concejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015): propuestas para una política de suelo para la integración social urbana, informe final, mayo 2015.