



# P.

puntos de referencia

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL  
N° 623, OCTUBRE 2022

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# Parcelaciones rurales: Propuestas para el desarrollo de las subdivisiones rústicas en Chile

PABLO ALLARD, JUAN IGNACIO CORREA Y JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ



# RESUMEN

- En los últimos años se ha incrementado el interés de las personas por pasar mayor tiempo junto a la naturaleza. Durante el período de confinamiento producto del coronavirus fueron muchas las personas que optaron por dejar las grandes ciudades para vivir en la campiña o en ciudades más pequeñas. Según un estudio del Instituto de Data Science (IDS) de la Universidad del Desarrollo, realizado en conjunto con Telefónica y Cisco de 2021, el 4,7% de los habitantes de la Región Metropolitana, equivalente a 334 mil personas, se fue a vivir a otras regiones durante la pandemia. El sur del país se convirtió en uno de los destinos más populares, colapsando la infraestructura vial y los servicios públicos de ciudades como Puerto Varas, Frutillar, Valdivia, entre otras. Esta masiva migración ha generado una presión en el sector inmobiliario y un crecimiento poco armónico que afecta especialmente las zonas rurales colindantes. A ello se suma el interés por adquirir terrenos a bajo costo para una segunda vivienda en sectores rurales y aislados en entornos naturales ricos en biodiversidad. Es lo que observamos en la Patagonia, especialmente en la Región de Aysén, donde el número de parcelaciones rústicas ha aumentado de forma exponencial, constituyéndose como una de las principales amenazas para los ecosistemas y su biodiversidad.
- Este documento fue motivado por el Alcalde Marcelo Santana y presidente de la Asociación Regional de Municipios de la Región de Aysén (AREMU), y surge como respuesta a la preocupante situación que está viviendo la zona rural de nuestro país, especialmente la Patagonia por su tremendo valor natural.
- Este texto describe la normativa vigente aplicable a la subdivisión de predios rústicos, esto es, aquellos con aptitud agrícola, ganadera o forestal. Luego, examina dos modelos comparados de subdivisión que armonizan la continuidad de la actividad agrícola con la conservación ambiental y la aspiración ciudadana de una vida más cercana a la naturaleza.
- Concluye con recomendaciones para conciliar esa reglamentación con tales intereses y así implementar modelos alternativos que permitan conducir las dinámicas de desarrollo y conservación en áreas rurales.

**PABLO ALLARD** es arquitecto y decano de la facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo y socio de Allard&Partners.

**JUAN IGNACIO CORREA** es abogado de la Universidad de Chile, miembro de la firma legal Correa Squella.

**JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ** es abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez, miembro de la firma legal Correa Squella.

Los autores quieren agradecer al alcalde Marcelo Santana de la comuna de Río Ibáñez por incentivarnos a escribir este trabajo. Agradecemos también a Sylvia Eyzaguirre y Juan José Donoso por la edición del texto, así como los valiosos aportes y comentarios de Charles Holmes, Cristián Ugarte, Francisco Baranda, Florencia Menceyra, Francisco Allard y Fernando Bravo.

# 1.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos meses se ha intensificado el debate en torno al Decreto Ley N°3.516 de 1980, sobre división de predios rústicos (DL)<sup>1</sup>, normativa que debe interpretarse conjuntamente con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC). El DL permite la división de los inmuebles ubicados fuera del límite urbano en lotes de una superficie igual o superior a 5.000 m<sup>2</sup> en la medida que no se altere su destinación agrícola, ganadera o forestal, salvo que se obtenga autorización gubernamental de cambio de destino de los lotes resultantes<sup>2</sup>.

Al margen de esta normativa legal y a vista y paciencia de los órganos estatales, los desarrolladores inmobiliarios han utilizado el DL para implementar condominios y proyectos habitacionales a lo largo de todo el país, transformando ilegalmente la referida destinación agrícola, ganadera y forestal en una habitacional al margen de la planificación urbana. Esta irregularidad ha provocado significativas externalidades negativas (impactos ambientales y culturales significativos), generando en la ciudadanía una sensación de desprotección.

Desde que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) limitó —en 1994— el crecimiento urbano de la capital, el DL incrementó su relevancia. Dicha decisión transformó el suelo urbano en un bien escaso y aumentó —en consecuencia— su plusvalía. Este encarecimiento de la tierra obligó al Minvu a desarrollar viviendas sociales en terrenos de menor costo, emplazadas en algunos casos en zonas rurales alejadas de las oportunidades que la ciudad ofrece.

Tras la pandemia, la demanda por loteos rústicos se incrementó<sup>3</sup>, gatillando la preocupación de diversas autoridades estatales.

En abril pasado, el Minvu declaró su intención de suspender la aplicación del DL, congelamiento que arriesga acrecentar el actual déficit de viviendas.

---

<sup>1</sup> El artículo 52 de la LGUC define el límite urbano como “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”.

<sup>2</sup> Excepcionalmente, dicha superficie mínima puede reducirse si se obtiene la autorización para subdividir y urbanizar (ver 3° inciso del artículo 55 de la LGUC).

<sup>3</sup> A modo de contexto, el SAG reconoció que durante 2019 certificó —a nivel nacional— un total de 9.373 operaciones de subdivisión del suelo rural al amparo del DL, cifra que se eleva a 9.842 en 2020 y a 15.837 en 2021. Esto es un incremento de casi 170% en solo dos años. En 2021, se detectaron más de 7.300 nuevos loteos o parcelas solo en la región de Aysén (casi el doble de las que se efectuaron en 2020 o 2019). Como lo destaca el reciente estudio de la consultora Fitzroy, se han identificado más de 80 loteos a la venta desde Puerto Montt al Estrecho de Magallanes, en los que es posible encontrar subdivisiones de entre 5.000 m<sup>2</sup> y 20 hectáreas de superficie. Sus precios oscilan entre los \$7 millones y los \$250 millones, siendo el valor promedio por hectárea de \$90 millones.

Por su parte, en julio de este año, el Ministerio de Agricultura dictó un instructivo —por intermedio del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)— que contiene un catálogo de criterios complementarios de revisión y examen de las solicitudes de certificación de los respectivos planos de subdivisión de predios rústicos de gran envergadura<sup>4</sup>, causando preocupación en el mercado inmobiliario. Sin embargo, a nuestro juicio tal instructivo solo sistematizó criterios objetivos que facilitan la aplicación de la rígida regulación legal, unificando el trabajo de cada dirección regional del SAG, restringiendo así su discrecionalidad.

## 2.

### LEGISLACIÓN ACTUAL SOBRE DIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS

El DL permite el fraccionamiento de inmuebles rústicos ubicados fuera del límite urbano, mientras: i) se respete la superficie mínima de 5.000 m<sup>2</sup> y ii) se mantenga su destinación agrícola, ganadera o forestal.

Solo extraordinariamente se permite abrir calles, subdividir para formar poblaciones y levantar construcciones en tales terrenos rurales, siempre que sea accesoria a una actividad económica principal de carácter agrícola.

Por el contrario, cuando el propósito y resultado de la subdivisión es una actividad inmobiliaria o habitacional, la subdivisión del terreno debe efectuarse obligatoriamente conforme al procedimiento regulado en la LGUC<sup>5</sup> y la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (OGUC)<sup>6</sup>, debiendo obtenerse la “autorización para subdividir y urbanizar” de la Seremi de Agricultura, previo informe de la Seremi de Vivienda y eventualmente también del respectivo Gobierno Regional (Gore).

Tras tal autorización debe accederse a otra adicional —en forma previa a la solicitud y otorgamiento de un Permiso de Edificación— denominada Informe de Factibilidad para Construcciones Ajenas a la Agricultura en Área Rural (IFC)<sup>7</sup>, antes conocida como *cambio de uso de suelo*.

El cuadro que sigue resume ambas normativas:

<sup>4</sup> Circular N°475/2022 de 18 de julio de 2022 del SAG, en relación con el Oficio Ordinario N°637/2022 de 12 de julio de 2022 del Ministerio de Agricultura.

<sup>5</sup> Inciso 3° del artículo 55 de la LGUC.

<sup>6</sup> Artículos 2.1.19, 2.2.10 y 6.3.3 de la OGUC.

<sup>7</sup> SAG: Circular N°296/2019 de 13 de mayo de 2019, y División de Desarrollo Urbano del Minvu: Circular Ordinaria N°12 de 18 de enero de 2021 (DDU 455), que recapituló en un solo documento diversos pronunciamientos de dicha división sobre cómo deben aplicarse el artículo 55 de la Ley de Urbanismo y las reglas del DL 3516 (disponible en: <https://bit.ly/396xXZH>).

CUADRO 1: COMPARACIÓN ENTRE EL DL Y LA LGUC

Parámetro	DL	LGUC
Destinación	Agrícola, ganadera o forestal	Inmobiliaria o habitacional
Superficie	5.000 m <sup>2</sup> a lo menos	Menos de 5.000 m <sup>2</sup> , sujeto a la aprobación de las autoridades
Autoridades involucradas	SAG	Seremi Agricultura, Seremi Minvu, Gore, SAG y Dirección de Obras Municipales (DOM)
¿Requiere urbanización?	No, atendida la destinación principal agrícola, ganadera o forestal	Sí, siendo la Seremi Minvu la entidad que informará al Seremi de Agricultura el grado de urbanización a que quedará afecta la respectiva división predial

FUENTE: Correa Squella.

# 3.

## AUTORIZACIONES REQUERIDAS POR LA LGUC

### 3.1. Autorización para subdividir y urbanizar

La subdivisión de terrenos ubicados fuera del límite urbano efectuada con fines inmobiliarios o habitacionales requiere —por regla general— de la autorización de la Seremi de Agricultura, previo informe de la Seremi Minvu, quien deberá señalar el grado de urbanización que deberá tener el desarrollo inmobiliario conforme a la OGUC<sup>8</sup>.

Excepcionalmente, la solicitud de subdivisión y urbanización de terrenos ubicados dentro de un área rural normada por planificación urbana intercomunal o Plan Regulador Intercomunal (PRI), requiere de la intervención del Gobierno Regional (Gore) respectivo, quien comparte con el Minvu la competencia para elaborar los informes previos a que se refieren los incisos 3° y 4° del artículo 55 de la LGUC<sup>9</sup>.

Así, la autorización para subdividir y urbanizar contempla las siguientes condiciones de urbanización:

<sup>8</sup> Inciso 3° del artículo 55 de la LGUC y el N°2 del artículo 2.1.19 de la OGUC.

<sup>9</sup> El Presidente de la República —por intermedio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública— transfirió parte de la competencia radicada en la Seremi Minvu a los gobiernos regionales, debiendo estos últimos “cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen núcleos urbanos al margen de la **planificación urbana intercomunal**”. Esta transferencia se efectuó al amparo del artículo 5° transitorio de la Ley N°21.074 de 2018, de Fortalecimiento de la Regionalización del País.

- Agua potable: conexión a red pública o a la red de la empresa sanitaria o, en su defecto, sistema de redes colectivas con fuente propia debidamente aprobado por la Seremi de Salud.
- Alcantarillado: conexión a la red pública o a la red de la empresa sanitaria o, en su defecto, redes colectivas conectadas a plantas de tratamientos y su disposición final, aprobado por la misma autoridad sanitaria.
- Evacuación de aguas lluvias: el escurrimiento deberá hacerse en forma natural por calles y pasajes, o por cauces naturales o artificiales de aguas o mediante pozos absorbentes, u otra solución alternativa técnicamente aceptable.
- Pavimentación: deberá cumplir con las normas y especificaciones dispuestas tanto en la OGUC<sup>10</sup> cuanto en el texto refundido de la Ley de Pavimentación Comunal<sup>11</sup>.
- Electricidad: conexión a red pública, si la hubiere, o a generador, acorde con los requerimientos del proyecto<sup>12</sup>.

El procedimiento para obtener dicha autorización contempla las siguientes cuatro fases<sup>13</sup>:

- Solicitud a la Seremi de Agricultura: esta dependencia cuenta con 45 días corridos para pronunciarse, previo informe del SAG.
- Seremi Minvu fija grados de urbanización: si la Seremi de Agricultura competente no tiene objeciones, entonces requiere a la Seremi Minvu o a la Seremi Minvu y al Gore —según el emplazamiento de terreno— para que este organismo especifique el grado de urbanización exigido a la subdivisión predial, dependencia que debe evacuar su informe dentro de los 30 días corridos siguientes al del recibo de su requerimiento.
- De existir dudas respecto a si el emplazamiento del terreno se ubica en un plan regulador intercomunal, la Seremi de Agricultura podrá oficiar a la Seremi Minvu solicitando su pronunciamiento dentro de los siguientes 5 días corridos<sup>14</sup>.
- Decisión de la Seremi de Agricultura: recibido el informe de la Seremi Minvu, su homóloga de Agricultura resuelve la solicitud sin más trámite, aprobándola o rechazándola.
- Permiso de urbanización: por último, la competente Dirección de Obras Municipales (DOM) concede tal permiso en concordancia de las reglas generales de la LGUC y su OGUC.

---

<sup>10</sup> Artículo 3.2.5 de la OGUC.

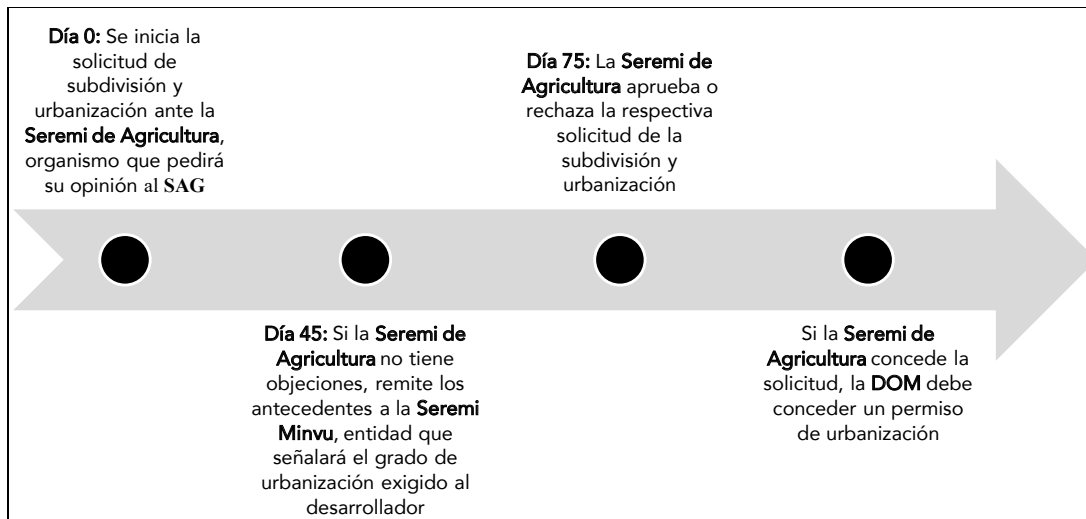
<sup>11</sup> Ver la Ley N°21.111 de 2018, que fijó el texto refundido de la Ley N°8.946 de 1949 de Pavimentación Comunal.

<sup>12</sup> Artículo 6.3.3 de la OGUC.

<sup>13</sup> Artículo 3.1.7 de la OGUC.

<sup>14</sup> N°3 del artículo 2° del Decreto Supremo del Ministerio del Interior N°297 de 22 de julio de 2020.

## CUADRO 2: PROCEDIMIENTO GENERAL



FUENTE: Correa Squella.

### 3.2. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Un desarrollo inmobiliario también puede requerir de una resolución de calificación ambiental (RCA), esto es, de una autorización que define las condiciones de ejecución para implementar tal proyecto, obtenido al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esta tramitación tiene una duración que fluctúa en promedio entre 9 y 18 meses.

En función del emplazamiento del terreno dentro de un instrumento de planificación que no cuente con evaluación ambiental estratégica, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales de Justicia precisan que la regulación obliga al desarrollador a ingresar al SEIA si —por ejemplo— la capacidad potencial de un proyecto inmobiliario alberga 80 o más viviendas<sup>15</sup>; o, si se encuentra en alguna de las situaciones de hecho que se resumen en el siguiente cuadro.

Al ingresar al SEIA, tales desarrollos inmobiliarios rurales requieren de determinados permisos ambientales sectoriales, siendo el más relevante el «160», equivalente a la autorización para subdividir y urbanizar del 3° inciso del artículo 55 de la LGUC y al IFC<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Subliteral g.1.1) del artículo 3° del Reglamento Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N°40 de 30 de octubre de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>16</sup> A partir del 28 de septiembre de 2022, el Gore respectivo también tendrá que pronunciarse sobre su otorgamiento en función de la Resolución Exenta del Servicio de Evaluación Ambiental N°202299101774 de ese mismo día y de la transferencia de competencias aludida en la nota al pie de página N°9 precedente (disponible en: <https://bit.ly/3CMcWg>).

**CUADRO 3: CAUSALES DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS INMOBILIARIOS**

DESARROLLO URBANO	DESARROLLO TURÍSTICO
Se entenderá por proyectos de desarrollo urbano aquellos que contemplen obras de edificación o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial o de equipamiento, de acuerdo con las siguientes especificaciones: i) conjuntos habitacionales con una capacidad potencial igual o superior a 80 viviendas; o, tratándose de vivienda social, vivienda progresiva; o, infraestructura sanitaria para 160 viviendas; y, ii) proyectos de equipamiento que correspondan a predios o edificios destinados en forma permanente a salud, educación, seguridad, culto, deporte, esparcimiento, cultura, comercio, servicios, fines científicos o sociales y que contemplen al menos una de las siguientes características: a) superficie construida igual o mayor a 5.000m <sup>2</sup> ; b) superficie predial igual o mayor a 20.000 m <sup>2</sup> ; c) capacidad de atención, afluencia o permanencia simultánea igual o mayor a 800 personas; o, d) 200 o más sitios para el estacionamiento de vehículos.	Se entenderá por proyectos de desarrollo turístico aquellos que contemplen obras de edificación y urbanización, destinados permanentemente al hospedaje o equipamiento para fines turísticos, como centros para alojamiento turístico; campamento de turismo o campings; sitios habilitados permanentemente para atracar o guardar naves especiales empleadas para recreación cuyo destino sea habitacional, industrial o de equipamiento que contemplen al menos una de las siguientes características: i) superficie construida mayor a 5.000 m <sup>2</sup> ; ii) superficie predial igual o mayor a 15.000 m <sup>2</sup> ; iii) capacidad de atención, afluencia o permanencia simultánea igual o mayor a 300 personas; iv) 100 o más sitios para el estacionamiento de vehículos; v) capacidad igual o superior a 100 camas; vi) 200 o más sitios para acampar; y vii) capacidad para un número igual o superior a 50 naves.

FUENTE: Correa Squella.

Sin embargo, en la práctica se ha producido una dificultad para calificar favorablemente tales proyectos pues las autoridades competentes (Seremis de Agricultura y de Vivienda, eventualmente —en el futuro— los Gores) niegan dicho permiso argumentando que no procede su otorgamiento atendido el carácter excepcional y restrictivo de las hipótesis del artículo 55 de la LGUC, restringido a viviendas sociales, balnearios y otros; circunstancia que requiere de una armonización legislativa<sup>17</sup>.

Por último, también debe evaluarse en el SEIA la ejecución de obras, programas o actividades inmobiliarias en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial<sup>18</sup>; todo esto en la medida que se afecte el objeto de protección de tales zonas protegidas.

### 3.3. Permiso de edificación

La edificación de viviendas en terrenos rurales siempre requiere permiso de edificación que es otorgado por la competente DOM. Además, si tales viviendas no son accesorias a una actividad económica agrícola, ganadera o forestal, sino que son inherentes a un desarrollo inmobiliario, se requiere obtener también el IFC.

<sup>17</sup> A modo ejemplar, ver expediente de evaluación ambiental del proyecto **Caso el Remanso**, en especial, el Ordinario N°1.084 de 16 de noviembre de 2021 de la Seremi MIMVU de Los Ríos, disponible en: <https://bit.ly/3r2W04F>.

<sup>18</sup> Letra p) del artículo N°10 de la Ley N°19.300 de 1994 de Bases Generales del Medio Ambiente.



Sobre este particular, se precisa una creencia arraigada entre los desarrolladores inmobiliarios consistente en que la certificación de los planos de subdivisión de predios rústicos efectuada por el SAG conforme al DL constituiría *cambio de uso de suelo*.

Tal como lo decretó la Corte Suprema, la certificación de tales planos “no constituye, en caso alguno, autorización o informe favorable para cambio de uso de suelo, el cual debe ser expedido en los términos que señala el citado artículo 55 de la LGUC”<sup>19</sup>.

#### CUADRO 4: SÍNTESIS DE AUTORIZACIONES

Destinación	Autorización de cargo del desarrollador inmobiliario		Autorización de cargo del adquirente	
	Subdivisión y urbanización: ¿requiere permiso?	Evaluación ambiental: ¿requiere RCA?	Construcción: ¿Requiere IFC?	Construcción: ¿Requiere Permiso de Edificación?
Agrícola, ganadera o forestal	No	No	No	Sí
Inmobiliaria o habitacional	Sí	Sí, cuando un loteo tiene capacidad potencial para 80 o más viviendas y no hay evaluación ambiental estratégica	Sí	Sí

FUENTE: Correa Squella.

# 4.

## SANCIONES

Utilizar el DL con fines inmobiliarios o habitacionales expone al desarrollador o urbanizador a los siguientes cuatro riesgos: i) ser sancionado con una multa equivalente al 200% del avalúo fiscal del terreno, ii) que las respectivas compraventas sean declaradas nulas, iii) ser condenado como autor del delito del artículo 138 de la LGUC<sup>20</sup>, que tiene una pena de cárcel que fluctúa entre 3 años y 1 día a 10 años, y iv) a que se le exija la demolición a su costa de las edificaciones que realicen sus compradores. Por su parte, no haber ingresado al SEIA —debiendo hacerlo— es una infracción calificada como

<sup>19</sup> Corte Suprema: considerando 8° de la sentencia de 4 de octubre de 2016, ingreso CS N°47.610-2016.

<sup>20</sup> Este delito sanciona cualquiera clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio, tales como ventas, promesas de venta, reservas de sitios, adjudicaciones en lote o constitución de comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones al margen de la planificación urbana, tal como se decretó en el Caso Miranda (sentencia de 23 de diciembre de 2020 del Tribunal Oral de La Serena, RIT N°11 de 2020).

gravísima por la legislación ambiental, sancionable con multa de hasta 10.000 unidades tributarias anuales<sup>21</sup>.

Por último, el 10 de agosto de 2022 entró en vigencia la Ley N°20.234, que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos (Ley de Saneamiento). Entre sus reglas y términos de referencia (artículo 4° del Código Civil: Principio de Especialidad) se prohíbe a los notarios autorizar títulos que, directa o indirectamente, puedan implicar la formación de una nueva población, barrio, loteo o subdivisión de un predio, reforzando así las prohibiciones de los artículos 55, 136 y 137 de la LGUC. Idéntica prohibición recae sobre los Conservadores de Bienes Raíces respecto de la inscripción de tales títulos.

Para operativizar esas dos prohibiciones, la Ley de Saneamiento estableció seis presunciones simplemente legales de indicios de incumplimientos, como la ausencia de las autorizaciones especiales contempladas en el artículo 55 de la LGUC<sup>22</sup>.

A su vez, la formación de nuevas poblaciones pretende definirse por el Minvu como la “construcción de 2 o más viviendas en un mismo predio” por intermedio de una modificación reglamentaria al artículo 2.1.19 de la OGUC, que pasará a tener un nuevo N°5; entre otros cambios. Estas posibles alteraciones a la normativa infralegal son hoy objeto de una consulta ciudadana iniciada por dicho ministerio el pasado 3 de octubre de 2022<sup>23</sup> y podrían adolecer de problemas de constitucionalidad atendido el carácter de ley penal en blanco del artículo 138 de la LGUC, que tipifica la “formación de nuevas poblaciones”<sup>24</sup>.

## 5.

### DEFICIENCIA DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN

La rigidez de la regulación vigente y que se esbozó en las secciones precedentes impide efectuar en forma sustentable y lícitamente el negocio inmobiliario en suelo rural. Una línea interpretativa advierte que la falta de fiscalización y observancia de tales reglas vigentes habría provocado una sensación de desregulación en razón de la pérdida de biodiversidad y de suelo productivo, además de la inadecuada

<sup>21</sup> Artículos 35 [letra b)], 36 [letra f)] del N°1] y 39 [letra a] de la Ley N°20.417 de 2010, que creó la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>22</sup> 3° inciso del artículo 15 de la Ley de Saneamiento, en relación con el inciso final de la misma regla.

<sup>23</sup> Disponible en: <https://bit.ly/3SZ2X3a>.

<sup>24</sup> El difunto profesor de derecho penal de la Universidad de Chile, Alfredo Etcheberry, concibió las leyes penales en blanco como aquellas que “únicamente señalan la sanción, y dejan entregada a otra ley o a las autoridades administrativas la determinación precisa de la conducta punible”. Etcheberry O., Alfredo: *Derecho penal. Parte general*, Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1976, pp. 53 y ss.

gestión de residuos o impacto negativo sobre cuencas hídricas. Además, desde la perspectiva comunitaria, se han consolidado en muchos casos administraciones precarias lideradas por vecinos sin un marco que regule y ordene su convivencia, tensionando la relación con la vida rural preexistente. A esto hay que sumar la sobrecarga que significan estos loteos para la capacidad de servicios públicos como recolección de residuos sólidos, seguridad ciudadana, salud, educación, entre otros; atendiendo a que muchas de estas propiedades pagan contribuciones como predios agrícolas, las cuales son menores que las habitacionales.

La siguiente secuencia de fotos de Google Earth de 2003, 2010 y 2021 (figura 1) muestra el incremento que ha tenido la lotificación, por ejemplo, en Puerto Varas, Región de los Lagos; situación que posiblemente es indiciaria de lo que ocurre en otras localidades.

Los principales efectos negativos emanados de la vigente reglamentación podrían resumirse en los siguientes siete hitos:

- i) No evitó la expansión fuera de los límites urbanos ni mejoró la productividad de pequeños agricultores.
- ii) Reemplazó suelos de valor agrícola o natural por usos inmobiliarios más rentables que generan externalidades negativas, sustitución agravada por la falta de fiscalización.
- iii) Aumentó las demandas de servicios públicos, sin internalizar los costos económicos y ambientales causados a la sociedad.
- iv) Acrecentó la segregación socioespacial en ambos extremos (parcelas de agrado solo accesibles a los grupos de altos ingresos y viviendas económicas para los sectores más vulnerables).
- v) Gentrificó los estilos de vida rurales, causando el desplazamiento de actividades agrícolas y el desmembramiento del mosaico ecológico, lo que acarrea reducción de hábitats y debilitamiento de ecosistemas<sup>25</sup>.
- vi) Impactó negativamente los diversos sistemas de pozos de agua y tratamiento de aguas servidas a través de la dispersión de lotes.
- vii) Produjo escenarios imprevistos e indeseados: dos viviendas en un predio o loteos brujos.

---

<sup>25</sup> La gentrificación es definida como el proceso en el cual ciertas comunidades son desplazadas de las localidades donde tradicionalmente vivían producto de cambios normativos y dinámicas de valorización del suelo afectando o modificando sus estilos de vida.

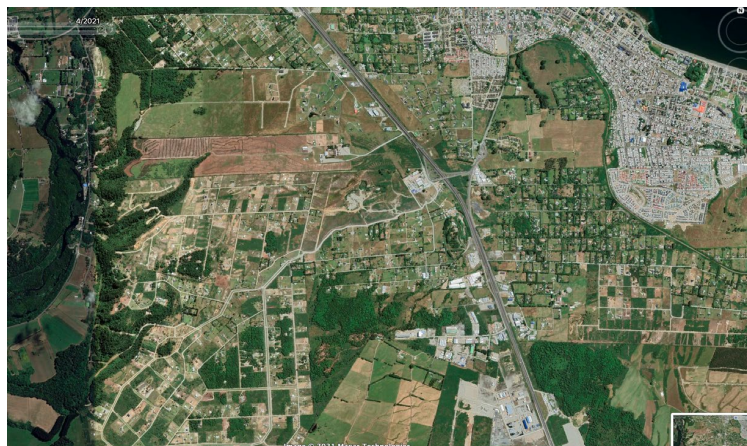
FIGURA 1: Puerto Varas 2003, 2010 y 2021.



FUENTE: GOOGLE Earth 2003.



FUENTE: GOOGLE Earth 2010.



FUENTE: GOOGLE Earth 2021.

# 6.

## PROYECTOS DE LEY

El área rural chilena tiene una superficie equivalente al 98,7% del territorio continental. El DL se aplica por igual en el desierto de Atacama o en la Patagonia, pues parte de la base errónea de que toda la ruralidad debe tener una finalidad agrícola, ganadera o forestal. Los referidos efectos negativos de las parcelaciones rústicas han sido detectados y revelados desde hace más de una década por diversas autoridades técnicas, políticas y organizaciones ciudadanas.

En este contexto, existen cinco proyectos de ley que buscan modificar esta realidad y con ello poner fin a la subdivisión de terrenos rústicos como la desarrollada hasta ahora.

- Proyecto de Ley, Boletín N°1.446-12: regulariza las servidumbres que permitan el libre tránsito de personas a ríos y playas colindantes a sus terrenos, regulando así el acceso a las playas privadas denegado por sus propietarios.
- Proyecto de Ley, Boletín N°11.341-14: modifica el Decreto Ley N°2.695 de 1979, que permite las regularizaciones, la posesión y el dominio sobre la pequeña propiedad raíz que realiza la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales, en relación con el plazo para enajenar y sobre algunas atribuciones de los notarios para negarse a inscribir algún tipo de título.
- Proyecto de Ley, Boletín N°12.268-01: reglamenta las servidumbres de tránsito que, aun cuando el SAG autoriza un detalle gráfico en los planos, no estén correctamente constituidas.
- Proyecto de Ley, Boletín N°12.757-01: incrementa la superficie predial mínima permitida a 5 hectáreas, cuando sea con fines distintos al uso habitacional.
- Proyecto de Ley, Boletín N°14.605-14: resguarda el uso agrícola de los terrenos y la parcelación puede hacerse con su debido estudio de impacto ambiental.

A continuación, se analizan los efectos de dos de esos proyectos de ley.

### 6.1. Boletín N°12.757-01

Este proyecto de ley tiene su origen en la moción de los senadores Letelier, Allende, Elizalde, Galilea y Montes. Propone, entre otras materias, que solo “se podrá subdividir un predio rustico en menos de 5 hectáreas cuando el objeto de esta subdivisión sea para un proyecto habitacional de vivienda social, a ser construido con subsidios estatales, y para equipamiento comunitario incluyendo edificaciones propias de los servicios sanitarios rurales”.

Como se ve, se plantea autorizar la división de predios rústicos, sin limitación de superficie predial mínima para los proyectos de vivienda social, promoviendo como política pública su emplazamiento en el área rural fuera de los centros poblados. Para los demás fines, es decir, aquellos que no corresponden a viviendas sociales, incrementa a 5 hectáreas la superficie predial mínima del suelo rural.

Una cosa es no vulnerar la prohibición expresa de dividir predios rústicos para fines habitacionales o urbanos y otra distinta es limitar la finalidad agrícola, ganadera o forestal que tiene el DL. Al incrementar en diez veces la exigencia de superficie predial mínima de 5.000m<sup>2</sup> a 5 hectáreas afectará sensiblemente el acceso a la propiedad de los pequeños agricultores y lo probable es que proliferen los actuales “loteos brujos”.

Por otro lado, existe un mito urbano consistente en que el área rural estaría desregularizada o que su regulación sería insuficiente<sup>26</sup>. Sin embargo, este artículo describe una legislación extremadamente restrictiva y rígida, que no ha sido fiscalizada; acrecentando y alimentando la percepción ciudadana de abuso.

A continuación, se destacan los principales efectos negativos de la eventual modificación al DL propuesta por esta moción parlamentaria:

- i) Al anunciarse su tramitación se podría producir una lotificación masiva de terrenos que aún no han sido subdivididos o inscritos.
- ii) La definición de una superficie predial mínima de 5 hectáreas no necesariamente se condice con las realidades de cada territorio y crea incentivos para los “loteos brujos”.
- iii) Se está tratando de resolver un tema de vivienda o planificación territorial a través de una legislación sectorial de matriz agrícola.
- iv) Deja sin resolver la segregación social de conjuntos de vivienda social.
- v) No soluciona la sobrecarga de infraestructura y servicios públicos.

## 6.2. Boletín N°14.605-14

A esta segunda moción senatorial (senadores Latorre, Montes, Muñoz, Sandoval y de Urresti) se refundieron las modificaciones contenidas en los Boletines N°15.214-14 y N°15.215-14.

El cuadro que sigue resume sus principales materias:

---

<sup>26</sup> A estas limitaciones se suman las regulaciones circunscritas para la misma área rural en los Planes Reguladores Intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción.

CUADRO 5: MODIFICACIONES A LA LGUC Y AL DL

Modificación	Comentario
Agrega el adverbio “estrictamente” en el 1° inciso del artículo 55. Tras la modificación, la nueva redacción de la regla sería “fuera de los límites urbanos...no será permitido abrir calles... salvo aquellas que fueren estrictamente necesarias para la explotación agrícola del inmueble”.	No innova ni complementa la regulación existente. El problema existente en la actualidad es uno de “abuso o fraude de la ley” por falta de fiscalización. En otras palabras, la deficiencia del DL no es normativa.
Atribuye a las Seremis Minvu una obligación de precisar el concepto de “nuevos núcleos urbanos” al final del 2° inciso del artículo 55 de la LGUC.	La necesidad de involucrar a las autoridades regionales en parte ha comenzado a ser abordada tras la transferencia parcial de competencias al Gore respectivo.
Modifica el artículo 138 de la LGUC <sup>27</sup> , explicitando que los condenados por el delito de apertura de núcleos urbanos al margen de la planificación deben responder también por daño ambiental.	Difícilmente podría ser considerada una buena política pública, ya que podría interpretarse como que en la actualidad no existiese la obligación de reparar el daño ambiental. A pesar de que es una mejor redacción, tampoco agrega mucho, pues también es un problema de fiscalización antes que normativo.
Agrega en el 1° inciso del artículo 1° la siguiente frase o requisito para efectuar la subdivisión conforme al DL: “y el destino de los lotes resultantes sea preferentemente para producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante y no afecten territorios sujetos a medidas de protección ambiental”.	Solo precisa el DL concretizando la regulación ya existente. Pese a lo anterior, el proyecto de ley aporta uniformidad y concreción, además de restar espacio al intérprete y eso puede ser positivo en este caso concreto.
Crea una sanción penal para notarios y conservadores que autoricen o inscriban, respectivamente, actos y contratos que infrinjan el DL. Además, los hace responsable de daño ambiental.	Esto es lo más importante del proyecto, pues la Ley de Regularización no creó sanciones para las autoridades registrales.

FUENTE: Correa Squella.

Si bien se reconoce la necesidad de corregir las fallas del DL debemos avanzar en la conceptualización de un modelo de planificación rural adecuado a la realidad nacional, como lo sugiere la experiencia comparada y que se resume enseguida.

# 7.

## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

El desarrollo masivo de subdivisiones agrícolas no es un problema exclusivo de Chile. Este ha sido motivo de una prolifera discusión en los Estados Unidos a partir del fenómeno de suburbanización de postguerra denominado *sprawl*. En ese contexto, destacamos el modelo llamado “Conservación y Desarrollo” y otro reconocido como “Smart Code”; paradigmas exitosos que equilibran la conservación de la naturaleza con la urbanización de predios rurales.

<sup>27</sup> *Supra*, nota de pie de página N°20.

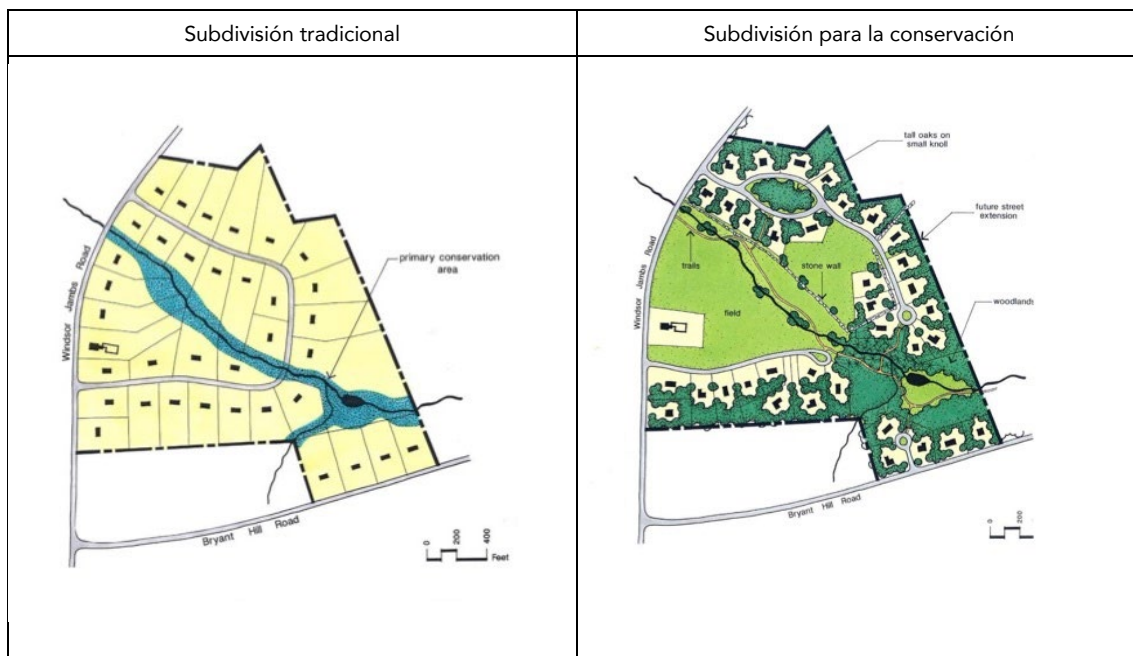
## 7.1. Alternativa de Conservación y Desarrollo

En la década de los 80, el planificador norteamericano Randall Arendt propuso el modelo de “Conservación y Desarrollo”, formulado para dar respuesta a los efectos negativos de las subdivisiones rurales mediante la ocupación de suelo con crecimiento controlado bajo los principios del desarrollo sustentable, promoviendo la protección de suelo agrícola o de valor ecosistémico.

Arendt acuñó el concepto de *Conservation Design for Subdivisions* (diseño de subdivisiones para la conservación) luego de estudiar la relación entre paisaje, núcleos urbanos y zonas rurales en distintos países. Su investigación partió por comprender las variables que hacían que en Europa los pueblos y ciudades fueran compactos, pintorescos y a escala humana. Con un límite claro y transición entre campo y ciudad, liberando las zonas agrícolas y de valor ecológico del desarrollo. En su propuesta, Arendt logró sintetizar dos temas que no necesariamente dialogan: i) la planificación o zonificación urbana y rural y ii) los principios de ecología del paisaje, proponiendo una forma sustentable de planificar las subdivisiones agrícolas.

Este modelo pretende armonizar el desarrollo y las áreas de conservación natural mediante una forma de copropiedad o propiedad común, haciendo un uso de suelo más eficiente y en armonía con el medioambiente.

**CUADRO 6:** COMPARACIÓN ENTRE MODELOS DE SUBDIVISIÓN



FUENTE: Arendt (disponible en: <https://bit.ly/3yz4pAW>).



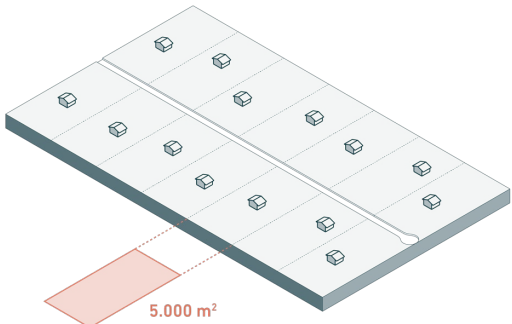
Así, el desarrollo responde a las necesidades y valores del territorio: se protege aquello que tiene valor ecológico (Arendt 2001) y que se encuentre bajo una amenaza latente. Se desarrollan las zonas con más aptitudes para dicho fin, dando una solución económicamente sostenible para conservar de forma legal y perpetua dicho territorio. Esta estrategia permite darle una nueva oportunidad al territorio rural para desarrollarse como parte de unidades enajenables, pero que a su vez sean responsables y protectoras del entorno natural y rústico.

En este sentido, un modelo de copropiedad rural puede ser una herramienta para la implementación del modelo de “Conservación y Desarrollo”, que permita poner en valor ciertas zonas del área rural al mismo tiempo que se reconoce un nuevo estilo de vida rural y su ocupación en el territorio, independientemente del uso o actividad a desarrollar. De esta manera, se estaría respondiendo de forma directa a la opción que toman las personas de vivir en un territorio en relación con la naturaleza, diferenciándolo del tipo de desarrollo en las áreas urbanas.

A continuación, se dan algunos ejemplos de modelos de “Conservación y Desarrollo” para el Chile rural.

La subdivisión podría hacerse concentrando y agrupando los loteos, liberando una superficie importante del sitio para la conservación (Milder 2007), generando eficiencia económica y equilibrio ambiental (Arendt 2001). Esta estrategia implica lotear paños de menor superficie que la habitual, concentrando las unidades de lotes máximas permitidas en un gran sitio y haciendo más eficiente el uso de suelo (Milder y Clark 2001). Para evitar la “tragedia de los comunes”, cada dueño es propietario de un porcentaje del sitio común y es responsable de su mantención en el porcentaje que corresponda.

#### CUADRO 7: SUBDIVISIÓN RURAL TRADICIONAL

	Características
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Grilla que maximiza la capacidad de loteo sin considerar el valor agrícola o ecológico del territorio.</li> <li>2) Lotes de 5.000 m<sup>2</sup></li> <li>3) 14 unidades de vivienda</li> <li>4) 100% desarrollo</li> <li>5) 0% área protegida</li> </ol>

FUENTE: Allard & Partners.

**CUADRO 8:** SUBDIVISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN TRADICIONAL

<p>Diagrama de subdivisión para conservación tradicional. Muestra un terreno con una zona de conservación (área de conservación) y una zona de desarrollo. Se indica un área de 3.000 m².</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Características</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1) La grilla responde a las áreas de conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.</td> </tr> <tr> <td>2) Lotes de 5.000 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>3) 14 unidades de vivienda</td> </tr> <tr> <td>4) &lt;60% desarrollo</td> </tr> <tr> <td>5) &gt;40% área protegida para agricultura o conservación</td> </tr> </tbody> </table>	Características	1) La grilla responde a las áreas de conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.	2) Lotes de 5.000 m <sup>2</sup>	3) 14 unidades de vivienda	4) <60% desarrollo	5) >40% área protegida para agricultura o conservación
Características							
1) La grilla responde a las áreas de conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.							
2) Lotes de 5.000 m <sup>2</sup>							
3) 14 unidades de vivienda							
4) <60% desarrollo							
5) >40% área protegida para agricultura o conservación							

FUENTE: Allard & Partners.

Otra alternativa sería generar lotes de los tamaños mínimos normados en 5.000 m<sup>2</sup>, pero minimizando la superficie útil mediante una servidumbre que asegure la conservación de ciertas áreas. Si bien existen en Chile casos de Servidumbres Voluntarias de Conservación (Allard 2018), desde la entrada en vigencia del Derecho Real de Conservación (DRC) nuestra legislación cuenta con una herramienta para establecer claramente la propiedad y responsabilidad en la mantención de las áreas de conservación, pudiendo incluso aplicarse a las áreas de uso agrícola.

**CUADRO 9:** SUBDIVISIÓN CON SERVIDUMBRE DE CONSERVACIÓN

<p>Diagrama de subdivisión con servidumbre de conservación. Muestra un terreno con zonas de uso conservación bosque nativo, vivienda rural, uso productivo agroecología y vivienda rural. Se indican superficies totales y útiles.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Características</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1) La grilla responde a las áreas de uso agrícola o conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.</td> </tr> <tr> <td>2) Lotes de 5.000 a 9.000m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>3) 14 unidades de vivienda</td> </tr> <tr> <td>4) &lt;50% desarrollo</td> </tr> <tr> <td>5) &gt;50% área protegida</td> </tr> </tbody> </table>	Características	1) La grilla responde a las áreas de uso agrícola o conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.	2) Lotes de 5.000 a 9.000m <sup>2</sup>	3) 14 unidades de vivienda	4) <50% desarrollo	5) >50% área protegida
Características							
1) La grilla responde a las áreas de uso agrícola o conservación, optimizando y minimizando el impacto en el suelo con la misma cantidad de unidades de vivienda.							
2) Lotes de 5.000 a 9.000m <sup>2</sup>							
3) 14 unidades de vivienda							
4) <50% desarrollo							
5) >50% área protegida							

FUENTE: Allard & Partners.

Entre los beneficios que se logran con una subdivisión para conservación se encuentran:

- La consolidación de las áreas desarrollables de los predios y las servidumbres de uso agroecológico o conservación reducen el impacto en los ecosistemas mediante la protección de la infraestructura verde o ecológica, proveyendo hábitat y manteniendo las conexiones o corredores ecológicos.
- Este modelo de desarrollo permite financiar la protección del territorio mediante el desarrollo de subdivisiones con áreas de conservación sujetas al Derecho Real de Conservación (DRC).
- No originan nuevos núcleos urbanos, ya que relocaliza la misma cantidad de potenciales unidades de vivienda, pero en una superficie menor, optimizando el uso de infraestructura por medio de redes sanitarias y de energía compartidas, y resguardando el territorio restante por medio de servidumbres agrícolas o de conservación que inhiben un posible desarrollo futuro.
- A su vez, aumenta las distancias respecto a otros proyectos de loteo, reduciendo las posibilidades de originar nuevos núcleos o desarrollos continuos.
- Una mirada conjunta —como copropiedad o bien común— permite generar un sistema común, más eficiente en costos e ingeniería, a la vez que con menores impactos en el territorio.

Este mecanismo requiere de la capacidad de generar alguna figura de administración de ese espacio reservado para actividad agrícola o conservación. Lamentablemente, la posibilidad de aplicar el bien común en contextos rurales ha quedado explícitamente descartada para parcelaciones, pero no para vivienda social en su reciente modificación. Independientemente de lo anterior, se podría hacer una copropiedad voluntaria o reglamento de comunidad, o incluso articular una organización funcional comunitaria, que vele por la administración del espacio agrícola o las áreas de conservación.

## 7.2. *Smart Code* o planificación por transectos

Otro modelo a explorar es el denominado *Smart Code*, (Duany *et al.* 2021) metodología desarrollada desde hace 20 años por el Center for Applied Transect Studies en los Estados Unidos, regulando y conduciendo las dinámicas de desarrollo en base a normativas y ordenanzas de fácil aplicación para las áreas de transición entre contextos urbanos y rurales.

El *Smart Code* es un modelo aplicado de planificación y zonificación basado en transectos o transiciones de lo rural a lo urbano en lugar de la zonificación de usos de suelo separados, por lo que es capaz de integrar una amplia gama de técnicas ambientales, basado en el análisis ambiental y cultural de los territorios.

En el caso chileno, la fijación del límite urbano fue abrupta, división que captura los mejores y más rentables usos de suelo para los terrenos ubicados al interior del límite urbano, condicionando al efecto el valor potencial del territorio remanente. Esta definición, casi binaria entre lo urbano y lo rural, se ve acrecentada por la norma que explícitamente impide la formación de “núcleos urbanos” fuera del límite urbano, derivando en las distorsiones o mal uso del DL ya comentadas. Lo más llamativo de

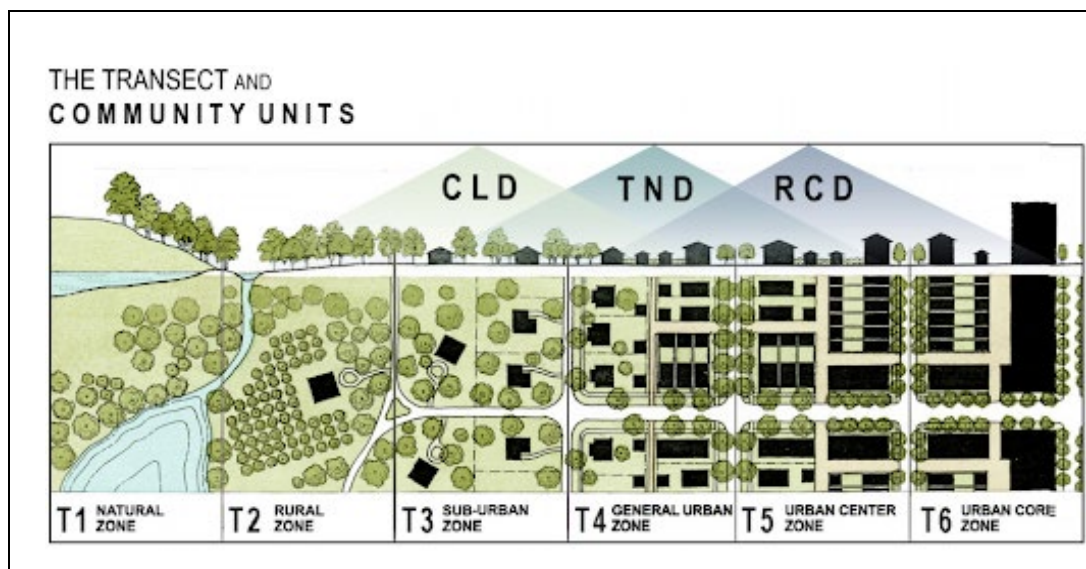
esta situación es que hoy en Chile no contamos con instrumentos para planificar nuevas ciudades o pueblos, lo que dada la escasez de suelo urbanizable y el déficit habitacional aumenta la presión sobre el territorio rural y la proliferación de subdivisiones de predios rústicos por medio del DL.

Teóricamente, los Planes Reguladores Comunales (PRC) pueden ampliar sus límites urbanos, incorporando terrenos rurales al área urbana. Sin embargo, en la práctica ello es imposible, dado que los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) han regulado el área rural y con ello se ha construido una camisa de fuerza de los PRC, toda vez que, para hacerlo, se requiere modificar previamente los PRI, cosa que está fuera de su ámbito de competencia. Así, la facultad privativa de planificar y regular todo el territorio comunal que establece la letra b) del artículo 3° de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, queda en letra muerta.

Una manera de resolver estas contradicciones que se producen entre los PRC y los PRI es la aplicación del *Smart Code*. Y luego este permitirá generar una transición ordenada y gradual entre las zonas urbanas y zonas rurales o de conservación. El *Smart Code* plantea incorporar en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial el principio de gradualidad. En otras palabras, es una ordenanza de desarrollo unificada, que aborda todas las escalas de planificación, desde la regional hasta la comunidad, la manzana y el edificio.

La aproximación del *Smart Code* en base a transectos o transiciones puede ser aplicada a diversos elementos del paisaje urbano y rural, estableciendo guías de diseño o estándares de calles, iluminación, estacionamientos, paisajismo, así como espacios públicos o cívicos. En este sentido, las zonas propuestas en el *Smart Code* no son basadas solo en los usos de suelo, sino también en el carácter de cada localidad.

**CUADRO 10:** DIAGRAMA DEL "URBAN TRANSECT"



FUENTE: Smart Code, 2021.

Si bien la determinación y número de transectos o transiciones varía según las características del contexto en que se aplique, por lo general considera la definición de las siguientes zonas, desde el entorno natural o rural hasta el centro urbano de una localidad:

- T1) Zona Natural: Tierras silvestres, espacio natural abierto.
- T2) Zona Rural: Tierras levemente habitadas, silvestres o cultivadas, con pequeñas granjas, viviendas rurales y caseríos, galpones y edificaciones para la producción silvoagropecuaria.
- T3) Zona Suburbana: Áreas residenciales suburbanas de baja densidad, adyacentes a zonas de mayor densidad con usos mixtos.
- T4) Zona Urbana General: Tejido urbano preferentemente residencial en densidad media con algunos usos mixtos. Comprende una variada tipología de edificaciones, desde viviendas unifamiliares, viviendas pareadas, en fachada continua, town-houses o edificios de departamentos.
- T5) Zona Urbana Pericentral: Barrios de densidad media-alta con edificios de usos mixtos, calles comerciales, de servicios y oficinas. Urbanización compacta, con una red de calles y veredas amplias y edificaciones próximas a la línea de propiedad.
- T6) Zona Urbana Central: Centros urbanos con densidad alta y mayor altura, gran diversidad de usos, edificios cívicos y de escala regional. Sistema de calles compactas con veredas amplias y arboladas.

Su aplicación se basa en una serie de plantillas y guías de diseño que están disponibles a modo de un manual, para ser calibradas y ajustadas a la realidad local de cada ciudad o pueblo. Como se trata de un código basado en forma o guías de diseño, el *Smart Code* permite orientar el desarrollo para mantener los asentamientos compactos y conservar las tierras rurales abiertas, por lo que se plantea como una alternativa viable para enfrentar los patrones de expansión y segregación de la zonificación tradicional.

Debido a que *Smart Code* visualiza resultados intencionales basados en patrones conocidos de diseño urbano, es un documento más sucinto y eficiente que la mayoría de los códigos, planes o normas convencionales<sup>28</sup>.

## 8.

### RECOMENDACIONES

Más que prohibir las parcelaciones rústicas, creemos que deben efectuarse modificaciones legales para permitir la ruralidad sustentable, en que el diseño del mismo concilie los principios de ecología del paisaje y la actividad silvoagropecuaria con el legítimo deseo de vivir junto a la naturaleza. Para ello,

<sup>28</sup> El modelo *Smart Code* es gratuito, disponible en un formato editable en los sitios web [www.smartcodecentral.org](http://www.smartcodecentral.org) y [www.transect.org](http://www.transect.org).

las áreas y configuraciones del loteo deben responder a un escrupuloso proceso de análisis del valor ambiental, agrícola y cultural del predio, limitando las áreas desarrollables a aquellos paños de menor valor agrícola o ambiental, circunstancia que podría evaluarse dentro del SEIA. En este sentido, se hace urgente avanzar en el establecimiento de criterios y regulaciones para el desarrollo de subdivisiones rústicas.

Existen 16 Planes Reguladores Intercomunales y tienden a coincidir con las regiones de mayor desarrollo inmobiliario. La tendencia de todos esos PRI es regular el área rural, imposibilitando con ello, las posibilidades de ampliación de los límites urbanos por parte de los PRC. En el caso de la región metropolitana de Santiago, el PRMS regula toda el área urbana de la región, incluyendo la cordillera. También suele ser un mito que los PRI protejan zonas agrícolas. La mayor parte de la regulación rural del PRMS no tiene aptitud agrícola.

Una oportunidad de avanzar hacia la implementación de un modelo de subdivisión para conservación en Chile se abre con el reciente proceso de descentralización, donde los Gobiernos Regionales tienen el mandato de desarrollar los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

En la elaboración de los PROT, y para aquellos territorios rurales con potencial de acoger subdivisiones rústicas, se podrían predeterminedar una serie de condiciones para su aprobación y desarrollo. Un ejemplo interesante a seguir sería el de los Desarrollos Urbanos Condicionados. Estos son mecanismos de planificación para las áreas de expansión urbana que se aplica en la Región Metropolitana desde 1997, con la definición de Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZDUC), Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP) y los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC).

En cada uno de estos mecanismos se establecen condiciones, obligaciones, pagos y mitigaciones para un eventual cambio de uso de suelo de rural a habitacional fuera de los límites de la ciudad, de manera de que los desarrollos inmobiliarios internalicen el costo social de urbanizar suelo agrícola, minimicen o mitiguen su eventual impacto ambiental y generen comunidades autosuficientes o con menor dependencia de las áreas urbanas existentes. Si bien los Desarrollos Urbanos Condicionados han tenido una implementación compleja y recién fueron reconocidos en la Ley de Transparencia del Mercado de Suelos, pueden convertirse en una alternativa valiosa para regular las Subdivisiones Rústicas ahora que se elaborarán los PROT en cada región.

La idea es que se puedan generar condiciones no necesariamente para cambiar el uso de suelo de rural a habitacional, sino más bien establecer reglas claras para permitir que se habiten zonas rurales de manera sustentable y en armonía con los estilos de vida agrícolas y los ecosistemas existentes. En este contexto, para que existan y se apliquen mecanismos de desarrollo rural condicionado, se hace necesaria la definición de criterios para futuras subdivisiones rústicas, mediante la elaboración de “guías de diseño” que permitan tanto a los loteadores como a los fiscalizadores determinar aquellos territorios que cumplan con las condiciones y vocación para ser subdivididos. Es aquí donde cobra relevancia el “Diseño de Conservación”, desarrollado por Arendt, que con su enfoque de “densidad neutral” permite crear la misma cantidad de lotes que se producirían en una subdivisión convencional,

pero donde la mitad o más del terreno se reserva como espacio abierto, ya sea para usos agrícolas o de conservación.

El modelo propuesto por Arendt podría implementarse en Chile flexibilizando las causales de excepción contenidas en el artículo 55 de la LGUC y permitiendo en el suelo rural la fórmula de la copropiedad, complementada con la conservación regulada a través del DRC. De esta manera, coexistirían lotes de destinación habitacional densos con macrolotes de conservación de propiedad común y afecto a determinadas cargas y restricciones reguladas por el ya referido derecho real de conservación.

Tal como se aprecia en el análisis crítico de los proyectos de ley para modificar el DL el problema de fondo es que se está tratando de resolver un tema de planificación territorial y urbanización con una insuficiente ley de origen agrícola, y es hora de plantear alternativas desde el diseño urbano y la ecología del paisaje. Los predios rústicos que se dividieron para dar paso a núcleos urbanos o habitacionales en estos últimos 42 años no son la enfermedad, sino el síntoma de un problema mayor: el fracaso de la planificación urbana y territorial para establecer criterios claros para las zonas de transición urbano-rural de manera de dar cabida al crecimiento poblacional dentro y fuera de los centros urbanos.

Lamentablemente, los instrumentos de planificación y su aplicación últimamente van en la dirección contraria a una corrección, con crecientes restricciones que impiden el acceso a la vivienda urbana a cientos de miles de familias, empujándolas a vivir más alejadas en zonas rurales, aun cuando tengan menores dotaciones de servicios y les implique desplazarse a grandes distancias.

Por otro lado, la adaptación y aplicación del *Smart Code* en la interfase urbano-rural de nuestras principales ciudades y pueblos puede ser un ejercicio valioso ahora que los GORE deben desarrollar los denominados PROT y deben cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana. Por lo que sería de gran valor realizar una experiencia piloto y evaluar sus alcances.

A modo de recomendaciones finales podemos concluir que debe presentarse una indicación sustitutiva que unifique los citados proyectos de modificaciones legales y los concentre siguiendo los siguientes lineamientos:

- Se requiere generar instrumentos nuevos, flexibles y aplicables que permitan una mejor planificación de las áreas de transición o transecto urbano-rural.
- Se recomienda que la aplicación del artículo 55 de la LGUC sea excepcional y debidamente justificada para la vivienda social a fin de potenciar su integración a la ciudad y a las oportunidades que ella brinda, potenciando la búsqueda de terrenos urbanos integrados.
- Encargar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) una propuesta que aborde de manera integral, basado en evidencia y experiencia internacional la planificación del Transecto Urbano-Rural y la Subdivisiones de Conservación.
- Mantener por ahora la subdivisión mínima en 5.000 m<sup>2</sup> y por medio del Reglamento y la OGUC potenciar la copropiedad rural con incentivos para fomentar subdivisiones para la con-

servación, que concentren la ocupación del suelo en terrenos menores y liberen al menos un 50% del total para usos agrícolas o conservación ecológica. Por ejemplo, la Ley N°21.442 de 2022, que aprobó la Nueva Ley de Copropiedad Inmobiliaria, prohibió explícitamente que los predios rústicos divididos o subdivididos conforme al DL puedan acogerse a sus disposiciones; y,

- Que el DL opere con autorización previa de la Seremi Minvu o DOM antes de entrar al SAG.

Si existe la urgencia y voluntad de conducir estas dinámicas, tal vez aún esté a tiempo de planificar nuestra ruralidad de manera sostenible y armónica, preservando su belleza, cultura, ecosistemas e integridad.

## BIBLIOGRAFÍA

**Allard, P.** (2018) The Green Leap Forward. *ReVista: The Harvard Review of Latin America*. Spring/Summer 2018, Cambridge, MA.

**Arendt, R.** (1996). *Conservation Design for Subdivisions*. Washington DC: Island Press.

**Arendt, R.** (2001). Enhancing subdivision value through conservation design. *On Common Ground*. 10-15.

**Arendt, R.** (2009). Model Conservation by Design Ordinance for Pennsylvania (Growing Greener 2.0).

**de Abrantes, L., Greene, R. y Trimano, L.** (2020). Huir de la metrópolis y de la pandemia. *Ciper Académico*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/06/27/huir-de-la-metropolis-y-de-la-pandemia/>

**Duany, A., Sorlien, S. y Wright, W.** (2021). Smart Code v9.2: Un Código Inteligente de Diseño Urbano. Center for Applied Transect Studies.

**Milder, J.** (2007). A Framework for Understanding Conservation Development and its Ecological Implications. *BioScience* 57 (9), 757-768. Doi:10.1641/b570908.

**Milder, J. y Clark, S.** (2001). Conservation Development Practices, Extent and Land-Use Effects in the United States. *Conservation Biology* 25 (4), 697-707. Doi:10.1111/j.1523-1739.2011.01688.x. PMID 21658127.





CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.  
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo  
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#) ↓