

**ANEXO 1: DOCUMENTO RESPUESTA**  
**OFICINA ABOGADOS BARROS ERRAZURIZ**

**1. Fundamento de la “Imagen Objetivo” en el contexto de la planificación territorial**

La ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano, incorporó el artículo 28 octies<sup>1</sup>, el cual regula la “Imagen objetivo de los instrumentos de planificación territorial y consulta pública”. Dicho precepto establece que el proceso de elaboración de los planes reguladores 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 procedimiento allí establecido.<sup>2</sup>

En términos generales, el objetivo de esta etapa es profundizar y adelantar la participación ciudadana temprana a través de la consulta pública de la imagen objetivo de los instrumentos de planificación territorial. La norma exige que el diseño o elaboración de los planes o sus modificaciones se efectúe en términos comprensibles y didácticos para la ciudadanía, para luego someterlo a un proceso de consulta pública que permita discutir sus principios básicos y elaborar un mejor anteproyecto.<sup>3</sup>

Junto con ello, se incorpora la posibilidad de que particulares puedan proponer modificaciones a los IPT, en otros términos, la participación temprana permite orientar a la autoridad respecto del IPT y evitar que la ciudadanía se entere cuando ya el proyecto esté elaborado<sup>4</sup>. Se trata de un mecanismo que promueve la participación activa de la comunidad en el desarrollo futuro de la ciudad.

---

<sup>1</sup> Según señala Contraloría con “[...] anterioridad a la modificación efectuada por la citada ley N° 21.078, el procedimiento de aprobación de los planes reguladores intercomunales o comunales era distinto, y no contemplaba, entre otros aspectos, la elaboración de una imagen objetivo del instrumento ni tampoco una etapa de participación ciudadana temprana, aunque se originaba en los mismos órganos y -en el marco de la atingente evaluación ambiental estratégica- consideraba la confección de un anteproyecto así como la consulta pública de éste.”, en dictamen N° 25.681, de 2019.

<sup>2</sup> Vid. Dictamen N° 10.084, de 2020.

<sup>3</sup> Véase historia de la Ley N° 21.078, pp. 102, 106.

<sup>4</sup> Historia de la Ley N° 21.078, p. 106.

En definitiva, a través de esta etapa se fortalecen las instancias de participación ciudadana, poniendo a disposición de la comunidad más y mejor información de manera anticipada a la elaboración del anteproyecto de plan<sup>5</sup>, promoviendo la participación activa de los vecinos afectados y de los principales actores del territorial planificado.

**Palabras clave:** adelantamiento de la participación – participación activa – participación temprana

## **2. Fundamentos y justificación del Área Verde Nueva (“AVN”)**

Uno de los segmentos del “Área Urbana de Lo Barnechea” se caracteriza por procesos de ocupación residencial dispersa en los cajones cordilleranos (sector El Arrayán y Camino a Farellones) a partir de distintas fases de parcelación, donde ha predominado el contacto con el entorno natural en áreas de alta exposición a riesgos, con subdivisiones prediales que se estructuran en base al desarrollo de condominios, donde la mayor parte de las circulaciones corresponden a servidumbres, hay escasa presencia de bienes públicos (calles y áreas verdes) y baja accesibilidad a servicios y equipamientos.<sup>6</sup>

Junto con ello, el “Área Urbana Lo Barnechea” se encuentra expuesta a 3 tipos de amenazas de origen natural: (1) Remoción en masa por procesos de laderas, (2) Remoción en masa por flujos de barrio y/o detritos, (3) Inundación por desborde de cauces. Sin embargo, el Plan Regulador Comunal vigente no reconoce en su zonificación los riesgos asociados a procesos de laderas y por presencia de cauces menores de quebradas.

Parte importante de la urbanización se encuentra emplazada en áreas que tienen pendientes promedio superiores al 47%, donde el Estudio Fundado de Riesgos estableció susceptibilidades muy altas y altas a los procesos de ladera y flujos de barro, con lo cual dichas áreas presentan *limitaciones o condicionantes* a la urbanización por estar emplazadas en sectores que superan pendientes de 20% según lo señala el artículo 2.1.20 de la OGUC.

Aunque gran parte de los cursos de quebradas que atraviesan el área urbana se encuentran incorporados como áreas verdes en el Plan Metropolitano de Santiago, se observa un alto nivel de intervención de quebradas mediante

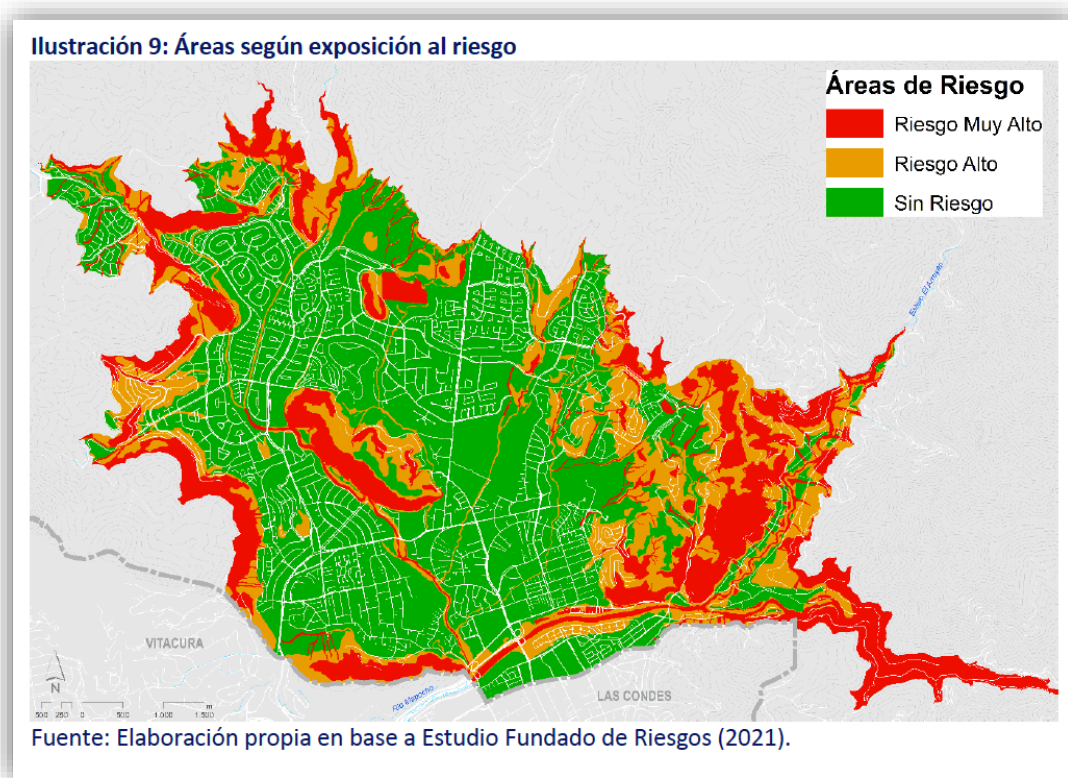
---

<sup>5</sup> Historia de la Ley N° 21.078, p. 137.

<sup>6</sup> Imagen Objetivo p. 11.

obras de mitigación que se circunscriben al área donde se han emplazado proyectos de edificación y/o urbanización, generando alteraciones parciales de cauces superficiales que no se ven reflejadas en el PRC vigente.

Si bien los niveles de vulnerabilidad residencial son relativamente bajos en la comuna, la alteración provocada por la urbanización de sectores de alta susceptibilidad a peligros está generando efectos sinérgicos que repercuten fuera de los predios de las urbanizaciones, lo que dificulta la gestión del riesgo de desastres. Lo anterior se hace especialmente evidente en los cajones cordilleranos (sector El Arrayán y Camino a Farellones), donde se ha edificado en áreas de muy alto riesgo.



De lo expuesto, se desprende que la zonificación de parte de los predios de Inmobiliaria del Valle Escondido como "área verde nueva" (AVN) tiene su fundamento en características del sector, el cual presenta condiciones de susceptibilidad muy alta, de procesos de ladera, lo cual justifica la utilización de la figura genérica de área verde, el cual, por lo demás, sigue el criterio del Plan Metropolitano de Santiago.

### **3. Análisis de la opinión legal de Barros y Errazuriz Abogados**

#### *3.1. Sobre la infracción al principio de equidad y a la garantía constitucional de igual repartición de las cargas públicas*

Las cargas públicas han sido definidas por la doctrina como “[...] *ciertas formas de contribución de los individuos a la supervivencia y al cumplimiento de los fines de la organización política, que pueden representar para aquellos un sacrificio en su patrimonio o libertad*”.<sup>7</sup>

Según lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, las cargas públicas son todas aquellas prestaciones de carácter personal y todas las obligaciones de carácter patrimonial que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador, debiendo ser repartidas entre todos los llamados a soportarlas, de manera igualitaria y equitativa. Por lo que la igualdad ante las cargas públicas que asegura la Constitución es una aplicación del principio general de isonomía o de igualdad ante la ley.<sup>8</sup>

Por su parte, cabe precisar que en nuestro ordenamiento jurídico la igualdad constituye un valor constitucional (artículo 1º), así como un derecho (art. 19 N° 2). En tal sentido, las políticas sobre el territorio y el urbanismo deben respetarlos y promoverlos. Sin embargo, la acción urbanística en sus previsiones tiende a la diversificación del régimen del suelo, creando distintos estatutos propietarios conforme a la función social que se le asigna y, por lo tanto, distintas formas de patrimonializar el uso y la edificabilidad.<sup>9</sup>

Bajo tal predicamento, el principal desafío de todo instrumento de planificación territorial radica en la necesidad de distribuir de modo equitativo y justo los derechos y cargas que atribuye dicho plan a los propietarios.

De lo anterior, se desprende la necesidad de justificar las propuestas de planificación en base a criterios técnicos, objetivos y transparentes, que permitan exteriorizar la razonabilidad de las decisiones administrativas y la distribución del territorio urbano, con las definiciones de edificabilidad respectivas en cada zona o área.

---

<sup>7</sup> Ponce de León Solís, Viviana (2015): “La noción de carga pública y su función en la jurisprudencia del tribunal constitucional chileno”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol.42, N° 3, p.843.

<sup>8</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional Roles N°s. 790 c. 38 y 3063 c. 37.

<sup>9</sup> Cordero, Eduardo (2020): *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico* (Valencia, Tirant lo Blanch), p. 250.

En la especie la imagen objetivo del proceso de actualización del plan regulador comunal de Lo Barnechea estableció las directrices aplicables para cada zona y en particular las que corresponden a los territorios en análisis. En concreto se determinó que el área en análisis se caracteriza por la existencia de procesos de laderas consistente en caída de rocas y deslizamientos, lo cual genera la necesidad de establecer áreas dentro del instrumento de planificación territorial que permitan enfrentar la mayor exposición a riesgos. Ello justifica la incorporación de áreas verdes o zonas especiales tal como ocurrió en la especie.

Lo anterior no constituye una afectación al principio de equidad ni a la igual repartición de las cargas públicas, por cuanto el establecimiento de un AVN es una medida que se puede adoptar en todos aquellos casos en los cuales la zona o área de que se trate reúna las características de riesgo anteriormente referidas.

### *3.2. Sobre la idoneidad de las nuevas áreas verdes para satisfacer el interés público*

#### *3.2.1. El área verde planificada en Valle Escondido y Parque del Sol no permite satisfacer las necesidades públicas identificadas*

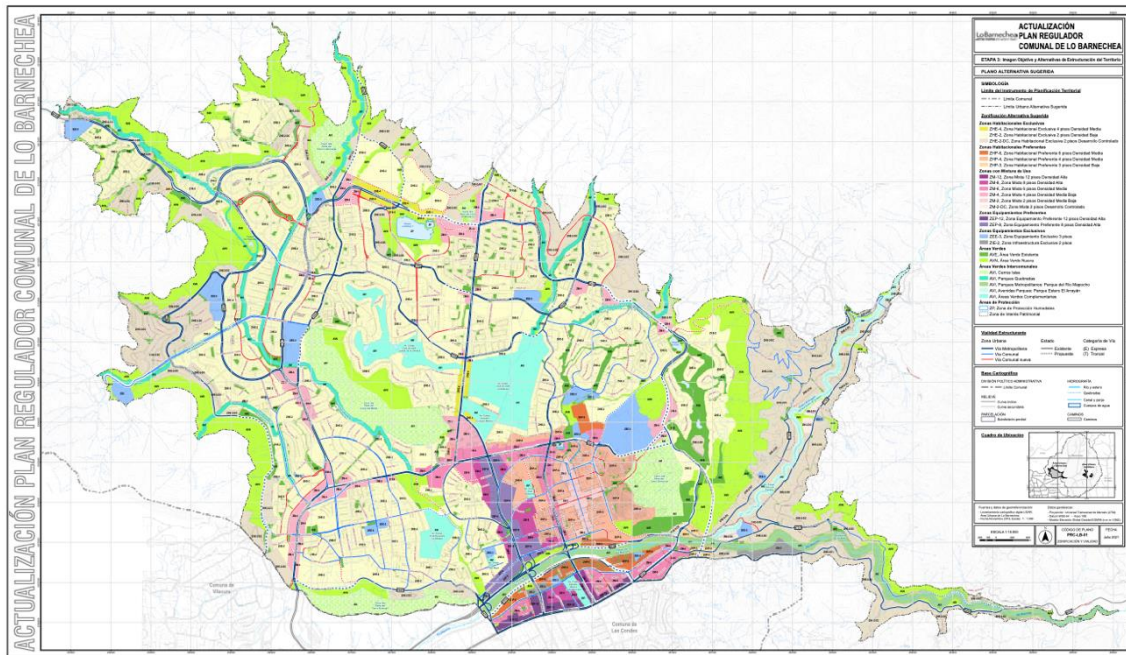
Las cargas públicas necesariamente deben tener su origen en un acto de autoridad estatal (v.gr. IPT) y su imposición debe fundarse en un fin de interés común, predeterminado por la ley y, en concreto, por dicha autoridad.<sup>10</sup>

En la especie, cabe señalar que efectivamente en la fase de consulta, la comunidad advirtió la existencia de ciertas necesidades vinculadas con las áreas verdes, a saber, plazas o parques en las que se pueda pasear con niños pequeños en coche, trotar, practicar deportes instalar juegos para niños, entre otros.

En atención a lo anterior, tanto en las alternativas de estructuración del territorio, así como en el Plano de la Alternativa Sugerida o Imagen Objetivo, se visualiza la proyección de diversas áreas verdes nuevas, tanto en el territorio consultado, así como también en otras áreas de la comuna.

---

<sup>10</sup> Ponce de León Solís, Viviana (2015): "La noción de carga pública y su función en la jurisprudencia del tribunal constitucional chileno", en Revista Chilena de Derecho, vol.42, N° 3, p.850.



Fuente: Plano de la Alternativa Sugerida o Imagen Objetivo

En todas las zonas del territorio proyectadas como AVN la autoridad municipal busca satisfacer los diversos intereses generales existentes, entre los cuales destacan los expuestos por la comunidad, pero también aquellos que son inherentes a la planificación del territorio, como son la atenuación de los riesgos, la protección de patrimonio ambiental, entre otros.

De este modo, no es posible incardinar o asignar un objetivo de interés general específico a cada AVN, sino que todas ellas, en su conjunto, se encuentran orientadas a la satisfacción de las diversas necesidades públicas identificadas en el territorio comunal.

Asimismo, bajo tal predicamento, no es posible sostener la existencia de un vicio de desviación o de fin, como se indica en la opinión jurídica.

Finalmente, es preciso tener en consideración las características de la etapa en la cual se encuentra el procedimiento de planificación de la comuna de Lo Barnechea, la cual se fundamenta en el diálogo y participación activa de la comunidad en la proyección de territorio, de modo que en esta etapa inicial cabe capturar las distintas observaciones de los vecinos e interesados, analizarlas en su mérito y emitir una respuesta fundada a cada una de las observaciones realizadas, indicando si se aceptan o rechazan. Esta etapa es gravitante para la elaboración del anteproyecto de plan, de modo que en ningún caso se trata de decisiones administrativas a firmes, sino de propuestas de la autoridad que luego

del análisis de las observaciones de la comunidad, servirán de base para las siguientes etapas.

### 3.2.2. El área verde planificada sobre Valle Escondido y Parque del Sol no se materializará nunca

Sobre el particular, se sostiene que en la comuna existen diversas áreas verdes afectas a utilidad pública desde hace décadas, en base a lo cual se afirma que: a) no sería necesario la declaración de nuevas áreas verdes y b) se debería dar prioridad a la consolidación de las áreas verdes existentes.

En relación con el primer punto cabe sostener que la existencia de áreas verdes en el IPT vigente no impide la proyección de nuevas áreas de la misma naturaleza, ello en atención a que el desarrollo de las ciudades hace extensiva la necesidad de creación de nuevas zonas o áreas dentro del espacio urbano (v.gr. zonas residenciales, industriales, equipamiento, áreas verdes, entre otras) o, en su caso, el establecimiento de nuevos usos o límites en las zonas o áreas existentes. En otros términos, una de las características inherentes al territorio es su dinamismo y susceptibilidad constante a los cambios que experimente la sociedad, de modo que la configuración de las nuevas zonas o áreas en un IPT en un elemento de su esencia.

En relación con el segundo punto, cabe señalar que, según lo ha sostenido la doctrina<sup>11</sup>, las declaratorias de utilidad pública producto de la aprobación de planes reguladores producen un doble efecto en los inmuebles afectados:

1. Dichos terrenos quedan sujetos al régimen de congelamiento previsto en el artículo 62 LGUC, razón por la cual no pueden aumentar el volumen de construcción existente, salvo que se trate de obras que mitiguen los impactos ambientales adversos que produzcan o impliquen un mejoramiento de la calidad de su arquitectura.
2. Pueden ser objeto de expropiación por parte de la autoridad competente, aunque ésta no tiene el deber de realizarla, como tampoco se le impone un plazo para llevarla a cabo.

De conformidad con lo expuesto, y sin perjuicio de la discusión jurídica en torno a esta institución, no existe un plazo o término legal que obligue a la autoridad

---

<sup>11</sup> Cordero, Eduardo (2020): *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico* (Valencia, Tirant lo Blanch), p. 375.

a expropiar las áreas declaradas como de utilidad pública. Asimismo, tampoco existe un orden correlativo o prioritario de ejecución entre las distintas áreas verdes existentes, de modo que bien puede concretarse el área verde declarada en una modificación del IPT antes que la existente en un IPT previo.

Además, en los casos en que la autoridad jurisdiccional o legal ha suprimido esta declaración no se elimina el régimen aplicable al suelo, al efecto, la única posibilidad es la modificación del IPT y establecer en él un cambio del régimen aplicable a dicho suelo.<sup>12</sup>

Por su parte, cabe precisar que el área verde nueva a la cual se hace referencia no ha sido definida en la imagen objetivo como un área afecta a **utilidad pública**, sino como un área de naturaleza privada en los términos regulados en el artículo 2.1.31 O.G.U.C., de modo que su materialización no requiere de una acción administrativa, como acontece en el caso de las áreas verdes públicas, sino que de su propietario, ya sea una persona natural o jurídica, pública o privada.

Con todo, se hace presente que las áreas verdes nuevas serán revisadas en la Etapa de Anteproyecto (en concordancia con la respuesta 15.10).

### 3.2.3. La idoneidad de la Imagen Objetivo sería resultado de la falta de debida ponderación de los antecedentes que obran en el expediente

Sobre el particular, cabe señalar que la Imagen Objetivo propuesta se sustenta en los antecedentes obtenidos en una fase de diagnóstico y en diversos criterios de naturaleza técnica, los cuales han sido analizados por un equipo de profesionales ponderando de manera racional y acorde con la necesidad de desarrollo urbano.

En efecto, la propuesta se sustenta en el crecimiento de la población de la comuna y analiza los desafíos del IPT vinculados con lugares con identidad y calidad de vida; el resguardo ambiental y paisajístico; la gestión del riesgo y Reducción de la Vulnerabilidad; la integración socioespacial y socioeconómica; las exigencias de movilidad urbana sostenible y la necesidad de regeneración y Renovación Urbana.

Cómo antecedente técnico se han realizado estudios de capacidad vial, de equipamiento, de factibilidad de agua potable y alcantarillado, de riesgos, de

---

<sup>12</sup> Cordero, Eduardo (2020): *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico* (Valencia, Tirant lo Blanch), p. 378.



densidad, de movilidad urbana así como también se han desarrollado informes de diagnóstico y de participación, todos los cuales se encuentran disponibles en un [sitio web](#) dispuesto por el municipio, cuyo objeto es dar la mayor transparencia y publicidad al procedimiento de planificación urbana.

De este modo, no resulta plausible sostener la falta de motivación o la indebida ponderación de los antecedentes, toda vez que la propuesta de imagen objetivo es el resultado del análisis crítico y razonado de diversos estudios e informes, cometido en el cual se ha buscado mantener en equilibrio con la realidad y necesidades existentes en el territorio comunal.

En esta labor, la autoridad municipal ha dado irrestricto cumplimiento a los principios y reglas que informan la actividad administrativa en general<sup>13</sup> y la actividad de planeamiento en particular, dando cabal cumplimiento a los principios de probidad (art. 8 CPR y 13 de la LOCBGAE); objetividad e imparcialidad (art. 11 inciso 1º LBPA), fundamentación (artículos 11 inciso 2º, 41 LBPA y 28 decies LGUC), transparencia (artículo 8 CPR y 28 octies) y participación (artículo 28 octies LGUC), entre otros.

Ahora bien, en la especie, se hace mención general a las fuentes normativas y jurisprudenciales que sustentan estos principios y normas, para enseguida denunciar la infracción genérica a los mismos, sin indicar la vulneración concreta a cada uno de ellos.

Al efecto, se hace presente que no cabe confundir la falta de debida ponderación con la razonabilidad de las medidas adoptadas, las cuales, por su carácter desfavorable o restrictivo, no siempre son compartidas por sus destinatarios.

### *3.3. Sobre la infracción a la doctrina de los actos propios y el principio de coordinación*

Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 65 de la LGUC señala que el proceso de subdivisión y urbanización del suelo comprende tres casos:

---

<sup>13</sup> Los órganos y servicios públicos se encuentran sujetos al conjunto de principios y normas que rigen a estas entidades, a saber, a un *régimen común administrativo*, salvo que exista una regulación especial o alguna excepción expresa establecida en la normativa sectorial o en sus propios estatutos. Según señalan García de Enterría y Fernández el derecho administrativo es el derecho común de las administraciones públicas, esto es, una especie de microcosmos jurídico que tiende a cubrir todas las posibles zonas en que se mueven las administraciones públicas, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2020): *Curso Derecho Administrativo*, Tomo I (19ª edición, Civitas, Thomson Reuters), pp. 67 y ss.

- a) Subdivisión de terrenos, sin que se requiera la ejecución de obras de urbanización, por ser suficientes las existentes;
- b) Loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones;
- c) Urbanización de loteos existentes, cuyas obras de infraestructura sanitaria y energética y de pavimentación no fueron realizadas oportunamente.

Enseguida, el artículo 116 de la LGUC establece que la construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la DOM, a petición del propietario, con las excepciones que señale la OGUC.

En el caso de loteos de terrenos, el artículo 136 de la LGUC establece la exigencia de urbanización de poblaciones, apertura de calles, formación de un nuevos barrios, loteos o subdivisiones de predios, la cual, de acuerdo con el artículo 134 del mismo cuerpo legal, consiste en la ejecución, a costa del propietario del terreno, de las siguientes obras:

- 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 del terreno.

Para efectos de asegurar esta obligación, el artículo 129 de la LGUC establece que para el efecto de autorizar ventas y adjudicaciones de lotes antes de estar ejecutada y recibida la urbanización se deberá constituir una garantía de urbanización por el monto total de las obras aludidas precedentemente, las que podrán consistir indistintamente en valores hipotecarios reajustables u otros garantizados por el Estado, boletas bancarias o pólizas de seguros.

Luego, de conformidad con el artículo 69 de LGUC, en armonía con el artículo 116 del mismo texto, todo plano aprobado de subdivisión, loteo o urbanización, pasara automáticamente a ser parte del plan regulador de la comuna y el artículo 120 de esa ley establece que la vigencia, caducidad y

prorroga de un permiso se sujetan a la normativa de la OGUC<sup>14</sup>. Por su parte, el artículo 2.2.9. de la OGUC señala, en lo que interesa, que las superficies destinadas a pasajes, calles, avenidas, áreas verdes y espacios públicos en general, consultadas como tales en los proyectos de loteo, pasarán a ser parte del Plan Regulador Comunal al cursarse la recepción definitiva de las obras de urbanización, momento en el cual se entenderá aprobado el plano respectivo para efectos de lo indicado en el antedicho artículo 69.<sup>15</sup>

Sobre el particular, Contraloría ha señalado que todo plano aprobado de subdivisión, loteo o urbanización pasará automáticamente a ser parte del plan regulador de la comuna, de lo cual se infiere que al sancionarse el plano de loteo respectivo, se constituye una urbanización que queda inserta en el plano regulador de que se trate. En dicho supuesto, el uso de suelo debe ajustarse a la zonificación indicada en ese instrumento de planificación, por consiguiente, su destino no puede variar, a menos que se sancione formalmente una modificación del plano regulador comunal respectivo<sup>16</sup>. En otros términos, al sancionarse un plano de loteo, se constituye una urbanización que queda inserta en el mencionado instrumento de planificación, ajustándose a su reglamentación, la cual podrá ser variada a través de una modificación de aquel.<sup>17</sup>

De lo expuesto, se sigue que la aprobación de subdivisión, loteo o urbanización se inserta en el respectivo plan regulador, pero ello no determina el uso del suelo, el cual dependerá de la regulación que sobre el mismo exista en el instrumento de planificación vigente y en sus modificaciones.

---

<sup>14</sup> Dictamen N° 35802, de 1994. Dicha ordenanza consagra reglas concretas sobre el período de vigencia de anteproyectos aprobados y de proyectos que cuentan con permiso de edificación y, para el evento de que en el tiempo que medie entre el otorgamiento del permiso y la recepción de las obras, se modifiquen tales reglas o los IPT, permite al propietario acogerse a las nuevas disposiciones con lo cual respeta lo ya aprobado por la autoridad en la medida que aun este en vigor. Así, al margen de que los anteproyectos y proyectos ya se entiendan incorporados al plan regulador, cuentan con un lapso de vigencia y existiendo cambios en la normativa o planificación, el dueño tiene el derecho a optar por mantener lo ya autorizado o acogerse a las nuevas disposiciones

<sup>15</sup> Dictamen N° 30.891, de 2012.

<sup>16</sup> Dictámenes N°s. 28.067, de 1995; 7.454, de 1998 y 4.385, de 2002.

<sup>17</sup> Dictámenes N°s. 4.385, de 2002 y 36.156, de 2015.