

# ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGLAMENTACIÓN SOBRE GESTIÓN DE RIESGOS CONTENIDA EN LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

## CRITICAL ANALYSIS OF THE RISK MANAGEMENT REGULATION CONTAINED IN THE GENERAL ORDINANCE OF URBAN PLANNING AND CONSTRUCTIONS

---

Luis Alberto Ríos Vidal<sup>1</sup>

### Resumen

Se plantea un análisis crítico sobre la reglamentación urbanística relativa a la gestión de riesgos, la que se encuentra contenida en el artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Ello, con el propósito de evidenciar los problemas existentes en tal preceptiva, la cual se estima actualmente insuficiente al no otorgar una protección adecuada a las personas y su propiedad.

**Palabras clave:** gestión de riesgos – prevención de desastres – planificación territorial – reglamentación urbanística

### Abstract

A critical analysis is proposed on the urban regulation related to risk management, which is contained in article 2.1.17. of the General Ordinance of Urbanism and Constructions. This, with the purpose of highlighting the existing problems in such a regulation, which is currently considered insufficient as it does not provide adequate protection to people and their property.

**Keywords:** risk management – disaster prevention – territorial planning – urban regulation

---

<sup>1</sup> Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile, magíster en Derecho, mención Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

• Mis agradecimientos a Gabriela Soto Bustos por la revisión del presente artículo y sus valiosos comentarios.

## Introducción

---

La palabra «riesgo» es «la contingencia o proximidad de un daño» (Real Academia Española, s.f., riesgo, definición 1). Es evidente que en el transcurso de la vida de una persona existe una exposición a amenazas en diferentes ámbitos, entre ellos, el concerniente a la relación con el territorio y la posible afectación de las actividades que son realizadas en un determinado espacio por la concurrencia de factores externos.

Además, el fenómeno del cambio climático se ha transformado en una variable que no puede sino considerarse, toda vez que han vuelto más recurrentes algunos de los desastres de los cuales se tenía un determinado conocimiento, por ejemplo, inundaciones en ciertos meses del año, y ha generado otros desconocidos, como el tornado ocurrido en Los Ángeles, Concepción y Talcahuano en 2019.

A ello se suma la aparición de nuevos riesgos de carácter antrópico, cuya existencia condiciona, entre otros, a núcleos urbanos ya materializados, como sucedió, por ejemplo, con el incendio en la comuna de Valparaíso en 2014 y la afectación de quebradas en las cuales se habían emplazado viviendas –algunas de manera irregular–.

No obstante lo expuesto precedentemente, si bien el problema de la gestión de riesgos de desastres concierne a un aspecto interdisciplinario y que implica diversas áreas de intervención estatal y de estudio, centraremos este trabajo en el ámbito jurídico, específicamente en la aproximación desde el derecho urbanístico y la planificación urbana.

En tal sentido, este trabajo tiene como objetivo analizar la gestión de riesgos en el ordenamiento jurídico chileno, en particular la reglamentación urbanística contenida en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, con el propósito de evidenciar los problemas existentes. Todo esto, a partir de lo expuesto en la jurisprudencia de los tribunales de justicia, en los dictámenes de la Contraloría General de la República y los aspectos reparados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Así, una de las dificultades que se exhibirán concierne a la identificación de los riesgos, la cual constituye solo una decisión del planificador en el marco de la formulación de los instrumentos de planificación territorial, pudiendo dejar fuera una serie de amenazas del correspondiente análisis y, con ello, omitir la fijación de áreas con condiciones restringidas para el emplazamiento de edificaciones.

Ahora bien, es necesario consignar que la planificación urbana en Chile tiene un profundo defecto de extemporaneidad. Es decir, la ciudad se proyecta respecto a asentamientos ya consolidados, por lo que la idea de una ciudad a partir de

cero —como el caso de Brasilia— no es algo habitual. Además, la formulación de un plan regulador y su tramitación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su ordenanza, se extiende en la práctica por varios años, por lo que un riesgo identificado en el pertinente estudio puede sufrir cambios en su extensión o características al comenzar a regir el atingente instrumento.

Por su parte, este trabajo también tiene por objeto el examen de las medidas de mitigación, las cuales, como se expondrá, se encuentran limitadas a la presentación de un estudio fundado, elaborado por un profesional especialista y aprobado por el organismo competente, analizándose la falta de precisión en el mencionado cuerpo reglamentario respecto de quienes pueden elaborar tal estudio, su régimen de responsabilidad, metodología, contenido mínimo, y cuál es la entidad encargada de aprobar tal documento, entre otros elementos.

Expresado lo anterior, cabe anotar que las discusiones sobre la gestión de riesgos y su perfeccionamiento tradicionalmente se tornan relevantes con posterioridad a experimentar desastres de gran magnitud, como ocurrió con el terremoto y posterior tsunami acaecido el 27 de febrero de 2010. En efecto, tal evento obligó a adecuar la planificación territorial del litoral afectado mediante mecanismos excepcionales y aplicar diversos programas para llevar a cabo la reconstrucción por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de los respectivos servicios de vivienda y urbanización.

No obstante lo enunciado, es evidente que la necesidad de las personas por nuevos espacios para desarrollarse supera la capacidad del Estado para reglar el territorio, toda vez que el crecimiento urbano —fuera de las reglas fijadas institucionalmente— ocupa terrenos que han sido considerados, al menos en el inconsciente colectivo, como sitios de riesgos, por ejemplo, utilización de lechos de ríos, cerros, quebradas y playas, por lo que la planificación —aunque sea de forma extemporánea— resulta clave para evitar que se produzcan daños.

De esta manera, conocer con certeza qué lugares están afectados por un riesgo, qué medidas son necesarias para cautelar las eventuales edificaciones, qué usos de suelo se encuentran admitidos, entre otros asuntos, permite clarificar ciertas áreas grises y otorgar certeza jurídica para quienes intervienen en el ámbito urbanístico, desde aquellos que obtienen una autorización para edificar o urbanizar, hasta quienes adquieren una propiedad para desarrollar alguna actividad y que pueden exponerse a ciertas amenazas.

# 1. La gestión de riesgos en la Constitución, instrumentos internacionales, la normativa legal y la reglamentación

---

## 1.1. Rol de la Constitución y de los instrumentos internacionales en la gestión de riesgos

En primer término, es del caso consignar que el vocablo «riesgos» no aparece mencionado en la Constitución Política de la República, por lo que resulta necesario recurrir a otras disposiciones de nuestra carta fundamental con el objeto de visualizar un posible rol del Estado sobre la materia. En tal sentido, sería posible construir un deber estatal a partir de los incisos cuarto y quinto del artículo 1º, que prevén, respectivamente, que el «Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible», y que «es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia».

Adicionalmente, podría considerarse que al reconocer la Constitución, en su artículo 19, los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica de los seres humanos, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a la propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, también se reafirma un deber estatal de adoptar todas las providencias pertinentes para lograr el menor impacto del riesgo de desastres en los individuos. Ahora bien, dichas garantías constitucionales solo pueden ser cauteladas a través de la vía del recurso de protección contemplado en el artículo 20 de la carta fundamental, el cual como ha señalado la Corte Suprema no es una acción popular, por lo que «es necesario determinar las personas por quienes o a cuyo favor se acciona» (rol N° 25.128-19, considerandos 3º y 4º). Este requisito, además del plazo para ejercerlo, resulta complejo en materia de riesgos, toda vez que al omitir su identificación en la etapa de planificación no se conoce, aún a esa data, quiénes podrían ser los eventuales perjudicados.

Por su parte, en cuanto a los instrumentos internacionales aplicables es menester enunciar el *Marco de acción de Hyōgo 2005-2015* (Organización de las Naciones Unidas, 2005), el cual fue el resultado de la *Conferencia mundial sobre reducción de los desastres naturales* realizada en la ciudad de Kōbe, en la prefectura de Hyōgo, Japón, entre el 18 y 22 de enero de 2005. En tal documento –suscrito por el Estado de Chile– se constató que «Las pérdidas que ocasionan los desastres van en aumento, acarreando graves consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en

particular los pobres, y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo» (Organización de las Naciones Unidas, 2005, N° 2), por lo que en sus prioridades –en el acápite de reducción de los factores de riesgo subyacentes– se anotó «Incluir la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de urbanismo y la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en particular las zonas densamente pobladas y los asentamientos en rápida urbanización».

Luego, a cinco años de la firma del referido marco, una misión de Naciones Unidas realizó una evaluación sobre el estado de avance en el país, recomendándose la formulación de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la que detalló en el «eje estratégico reducción de los factores subyacentes del riesgo» (decreto N° 1.512, de 2016, considerando N° 2, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública), entre sus objetivos específicos, el «considerar los factores de riesgo en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial».

Además, es dable apuntar que la Contraloría General cursó con alcance la mencionada política nacional, manifestando que «a la fecha de emisión de ese acto administrativo se encontraba vigente el *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015, cuyo objetivo es garantizar la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el *Marco de acción de Hyōgo 2005-2015*, este último instrumento sobre el cual se desarrolla la política que se viene aprobando». Sobre tal aspecto, en el nombrado Marco de Sendai en la «Prioridad 3: invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia» se insistió en «Promover la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluidas la planificación urbana».

Finalmente, cabe consignar que, con posterioridad a la publicación de la singularizada política nacional, no se ha modificado la correspondiente reglamentación urbanística con el objeto de profundizar la evaluación del riesgo existente en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

## 1.2. La ley y la reglamentación urbanística referida a riesgos

La Ley General de Urbanismo y Construcciones prevé en su artículo 28 decies –incorporado por la ley N° 21.078–, que «la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general», en cuyo ejercicio deberá «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».

Además, el artículo 105 del mismo cuerpo legal, prescribe que «el diseño de las obras de urbanización y edificación deberá cumplir con los *standard* que establezca la Ordenanza General» en lo relativo, entre otros, a las «características de diseño, resistencia estructural y seguridad, para las edificaciones que se puedan emplazar en las áreas con riesgo de inundación, anegamiento, socavación, afloramiento potencial de napa freática, quebradas, deslizamiento o remoción en masa de materiales o sedimentos, u otras similares definidas en los planes reguladores, y, en el caso de urbanizaciones que se emplacen tales zonas, las características de las obras de urbanización destinadas a mitigar los riesgos y facilitar la evacuación hacia zonas seguras o servir, cuando corresponda, como alternativa para el escurrimiento de las aguas».

Finalmente, el artículo 146, en su inciso segundo, dispone que, comprobado que una obra se estuviere ejecutando sin el permiso respectivo o en disconformidad con él, o con ausencia de supervisión técnica, o que ello implique un riesgo no cubierto, sin perjuicio de las sanciones pertinentes, el director de obras municipales ordenará de inmediato su paralización, fijando un plazo prudencial para que se proceda a subsanar las observaciones que se formulen.

Precisado lo anterior, es menester manifestar que la Ley General de Urbanismo y Construcciones define elementos clave en cuanto al rol de la planificación urbana en materia de riesgos, la cual debe tener coherencia con aquellos identificados en el pertinente estudio, y se determina que las obras de urbanización y edificación deben cumplir con características de diseño, resistencia y seguridad para mitigar las amenazas, remitiéndose en ambos casos a la reglamentación urbanística contenida en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Así, se aprecia que lo esencial de la protección se deriva a la potestad reglamentaria, por lo que el centro de este estudio y su posterior crítica, se enfoca particularmente en dicha ordenanza.

Por su parte, dicho cuerpo reglamentario, en su artículo 1.1.2., define al «Estudio de riesgos» como el «documento técnico elaborado por uno o más profesionales especialistas, cuyo objetivo es definir peligros reales o potenciales para el emplazamiento de asentamientos humanos».

Teniendo presente que el artículo 2.1.17. se analizará separadamente, es menester anotar que el artículo 1.4.4. prevé que los certificados de informaciones previas deben identificar las normas urbanísticas aplicables al predio, tales como las áreas de riesgo o de protección que pudieren afectarlo contempladas en el instrumento de planificación territorial, señalando las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso. Adicionalmente, los artículos 2.1.7. —respecto de la planificación urbana intercomunal— y 2.1.10. bis —en cuanto a la urbana comunal— prescriben que tales planes deben definir las atingentes zonas de restricción, de conformidad con el artículo 2.1.17.

A su turno, el artículo 27 de la ley N° 16.282 dispone que «A solicitud de una municipalidad afectada por sismo o catástrofe, el presidente de la república, mediante decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, podrá aprobar planes reguladores, planes seccionales o modificaciones de los mismos, necesarios para resolver las dificultades originadas por sismo o catástrofe, o para implementar el plan de reconstrucción regional o municipal debiendo dictarse el decreto supremo correspondiente»; añadiendo que este instrumento debe contener entre sus antecedentes mínimos una memoria explicativa que incluirá un estudio de riesgos elaborado por profesional especialista.

Por último, es dable destacar que la Política Nacional de Desarrollo Urbano (decreto N° 78, de 2013, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) anota en su objetivo específico de equilibrio ambiental 3.2. «Identificar y considerar los riesgos naturales y antrópicos».

### 1.3. El artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

Sobre el particular cabe consignar que el citado artículo dispone, en su inciso primero, que en los planes reguladores podrán definirse áreas restringidas al desarrollo urbano, por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos, denominándose según lo previsto en su inciso segundo, «zonas no edificables» o bien, «áreas de riesgo», según sea el caso. Añade el inciso tercero que por «zonas no edificables», se entenderán aquellas que por su especial naturaleza y ubicación no son susceptibles de edificación, en virtud de lo preceptuado en el inciso primero del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, aceptándose solo la ubicación de actividades transitorias.

Por su parte, el inciso cuarto prescribe que por «áreas de riesgo», se entenderán aquellos territorios en los cuales, previo estudio fundado, se limite determinado tipo de construcciones por razones de seguridad contra desastres naturales u otros semejantes, que requieran para su utilización la incorporación de obras de ingeniería o de otra índole suficientes para subsanar o mitigar tales efectos.

Es decir, tratándose de áreas de riesgos, no existe una prohibición absoluta para el emplazamiento de actividades, como sí ocurre con las zonas no edificables<sup>2</sup>, sino que solo se encuentran limitadas a la adopción de medidas u obras que mitiguen los riesgos, por lo que el inciso quinto de ese artículo agrega que para «autorizar proyectos a emplazarse en áreas de riesgo, se requerirá que se acompañe a la respectiva solicitud de permiso de edificación un estudio fundado, elaborado por profesional especialista y aprobado por el organismo competente,

---

2 Las «zonas no edificables» corresponderán a aquellas franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos, u otras similares, establecidas por el ordenamiento jurídico vigente (Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículo 60, inciso sexto).

que determine las acciones que deberán ejecutarse para su utilización, incluida la evaluación de impacto ambiental correspondiente conforme a la ley N° 19.300... Este tipo de proyectos podrán recibirse parcial o totalmente en la medida que se hubieren ejecutado las acciones indicadas en el referido estudio. En estas áreas, el plan regulador establecerá las normas urbanísticas aplicables a los proyectos una vez que cumplan con los requisitos establecidos en este inciso».

Finalmente, su inciso final prevé que las «áreas de riesgo» se determinarán basándose en las características que se detallan, efectuando una clasificación entre:

- (i) zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a maremotos o tsunamis, a la proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas o pantanos;
- (ii) zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas;
- (iii) zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas, y
- (iv) zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana.

Es decir, se trata de una lista taxativa en la cual se deben encuadrar los riesgos identificados en el estudio del pertinente instrumento de planificación territorial. Este aspecto ha sido recogido, entre otros, en los dictámenes N°s. 18.104 y 26.721, de 2019, de la Contraloría General, en los cuales se expresó que la alusión al riesgo de remoción en masa difiere de lo establecido en el singularizado artículo 2.1.17.

## 2. Importancia de la gestión de riesgos y problemas existentes en el artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

---

### 2.1. Relevancia de la identificación y tratamiento de riesgos

Al emplazar una vivienda, un comercio, una infraestructura o cualquier otra actividad humana, un aspecto clave que se debe prever son las probables afectaciones que se pueden experimentar, entre ellas, los peligros de desastres. Lo anterior, considerando que «Chile es un país expuesto de manera permanente a amenazas de origen tanto natural como antrópico, las que se

han desencadenado en un sin número de desastres, tales como terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, sequías e incendios forestales, etc., por lo que, siguiendo las tendencias globales con respecto a la temática, la gestión integral del riesgo de desastres se ha ido instaurando cada vez más como una prioridad a nivel nacional» (decreto N° 1.512, de 2016, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, artículo primero).

Además, el fenómeno del cambio climático se ha transformado en una variable más a tener en cuenta en la gestión de riesgos, por cuanto, como señala el presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2019), sus efectos evidencian amenazas sin precedentes en los territorios y las ciudades, para lo cual sostiene que debe transformarse en un objetivo de Estado procurar ciudades más resilientes (p. 5). En definitiva, los desastres ponen en peligro los ecosistemas y la diversidad, afectan al desarrollo sostenible y comprometen la cohesión social. Las sociedades modernas son cada vez más vulnerables a las catástrofes naturales, que suelen venir potenciadas por la relación desequilibrada entre el ser humano y el medio físico que le rodea, debido a factores tales como el uso intensivo del suelo, el crecimiento industrial y urbano desordenado, el éxodo rural, la desertización y el incremento de los fenómenos climáticos extremos (Bensusan Martín, 2018, p. 397).

Ahora bien, el área de aproximación en este estudio es desde el derecho urbanístico y, en particular, desde la planificación territorial. Tal como indica Cordero Quinzacara (2015), en dicha disciplina confluye «un conjunto de normas que regulan todo el tracto o proceso de decisiones públicas que van desde el diseño de un modelo territorial futuro y que llegan a su materialización en la forma de crear y recrear la ciudad, y que se despliega en un conjunto de potestades públicas que se atribuyen a diversos órganos que integran la Administración del Estado» (p. 107).

De esta manera la planificación territorial resulta un instrumento importante para gestionar el riesgo de desastres, siendo considerado como «un ejercicio de anticipación para reducir riesgos y, a la vez, promover bienestar; no es solamente un proceso para minimizar la vulnerabilidad, sino también para identificar formas de maximizar oportunidades» (Lira, citado en Barton, 2009, p. 6). Así, la regulación de la ocupación del territorio con asentamientos humanos y actividades, a través de los instrumentos de planificación territorial, no solo permite prevenir la construcción en zonas de riesgos, sino que viabiliza la aprobación de nuevas edificaciones y la localización y construcción pública y privada de viviendas, equipamientos y obras de mitigación (Bresciani Lecannelier, 2012, p. 45).

Del análisis histórico de desastres que han afectado a Chile, se advierte que, en su mayoría, han sido producidos por fenómenos sísmicos —terremotos y tsunamis— y climáticos (UNESCO, 2012, p. 45). Tales eventos han resultado significativos en algunos casos, como por ejemplo, el terremoto y posterior

maremoto del 27 de febrero de 2010, que tuvo como consecuencia 521 víctimas fatales, 2.000.000 de damnificados y 200.000 viviendas destruidas (Gobierno de Chile, 2010, p. 5).

En segundo lugar, existen numerosos asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, en parte debido a la falta de personal, insuficientes capacidades para elaborar y fiscalizar este tipo de estudios, así como interés inmobiliario y ocupación ilegal de terrenos por población vulnerable (UNESCO, 2012, p. 32). Así, al tratarse de núcleos urbanos ya materializados y consolidados resulta compleja una intervención administrativa o judicial en el ámbito de la prevención de riesgos.

De esta forma, el ejercicio de planificar un territorio implica un proceso de adaptación de las actividades y las edificaciones frente al riesgo. En ese contexto, la adaptación involucra toda acción que signifique un ajuste de un sistema natural o humano como respuesta a efectos actuales o esperados de cambio climático o de sus impactos para moderar el daño o aprovechar oportunidades beneficiosas (Barton, 2009, p. 8).

## 2.2. Pronunciamientos de los tribunales sobre gestión de riesgos

El tratamiento de los riesgos y las acciones a adoptar frente a estos han sido analizados por la Corte Suprema, por ejemplo en el caso Campiche —relativo al emplazamiento de una central termoeléctrica en la localidad de Ventanas, comuna de Puchuncaví—, sobre el cual ese máximo tribunal indicó que, de acuerdo con el pertinente instrumento de planificación territorial «el sector de emplazamiento de la Central Termoeléctrica Campiche corresponde, en primer término, a una zona de riesgo por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos, conforme lo preceptúa el artículo 2.1.17. de la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Pero, además, este sector restringido denominado ZR-2, permite solo el desarrollo de áreas verdes y recreacionales vinculadas a las actividades propias del uso de las playas» (rol N° 1.209-09, considerando 6°).

Añadió tal sentencia, que «la autoridad local solo atendió a que hubieren sido subsanados los motivos de seguridad que determinaron que la zona fuera definida como área de riesgo, pero omitió comprobar si el proyecto que autorizaba cumplía los requisitos y condiciones para ser emplazado en ese lugar. En efecto, dadas las características de las obras a ejecutar —una central termoeléctrica— en una zona ZR-2, se requería el cambio de uso del suelo a través de la modificación del plan regulador» (rol N° 1.209-09, considerando 8°).

Así, no obstante haberse verificado el cumplimiento de medidas de mitigación con el objeto de evitar las consecuencias del riesgo de inundación, la Corte Suprema pone de manifiesto que adicionalmente el planificador determinó para

esa área un uso de suelo restringido, sin que el cumplimiento de condiciones de seguridad permita extender las actividades admitidas en dicha zona.

En cuanto a la importancia de las medidas de mitigación contra riesgos, es destacable la sentencia de la Corte Suprema dictada con fecha 27 de diciembre de 2017 (rol N° 34.536-17), a través de la cual revocó el fallo de la Corte de Apelaciones de Antofagasta y acogió el recurso de protección interpuesto en contra de la Municipalidad de Antofagasta, por haber ordenado la demolición de un muro contiguo a la vivienda en que residía el recurrente, colindante con una bajada aluvional.

En ese fallo dicha magistratura señaló que, según el mapa de peligro de remociones en masa y geología para el ordenamiento territorial —elaborado por el Servicio Nacional de Geología y Minería en 2014—, «el sector entre Jardines del Sur y Valle del Mar corresponde a un área de peligro alto de aluvión, lo cual corresponde a áreas que han sido y pueden verse afectadas, con mayor frecuencia e impacto, por el escurrimiento de flujos de detritos». Agregó además que el director del Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de Antofagasta informó que en 1991 fueron intervenidos los sectores de Jardines del Sur y Valle del Mar, mediante mecanismos de mitigación consistentes en la construcción de muros con ocasión del aluvión ocurrido en la ciudad ese mismo año, zona que, de acuerdo con el plan regulador comunal vigente desde 2002, reconoce al sector como zona de riesgo aluvional.

Asimismo, se apuntó que «el riesgo que proviene de la naturaleza es incierto, tanto en lo relativo a sus causas como sus efectos o la época en que sobrevendrá, en que pueden distinguirse riesgos potenciales no acaecidos o desconocidos y riesgos conocidos, es decir, ya sucedidos y cuyas consecuencias, como en el caso ventilado en estos autos concerniente al aluvión de 1991..., constituyen riesgos ciertos y ya comprobados, efectivos y...aún permanecen el inconsciente colectivo de la población» (rol N° 34.536-17, considerando 8°).

Por último, la sentencia expresa que «la única alternativa viable y razonable para evitar un daño producto de un riesgo que en 1991 costó la vida a 100 personas, consiste en que la autoridad actúe de forma previsor y precautoria, sobre la base de la experiencia adquirida, esto es, que adopte y mantenga medidas preventivas en relación a un riesgo en ausencia de certezas, antes de continuar la práctica de una decisión con consecuencias dañosas inciertas mientras está bajo estudio un nuevo plan regulador para Antofagasta que recién concluirá en octubre de 2018, asumiéndose por el municipio, al ordenar la destrucción del muro, una posición irracional y carente de estudios, más aún si la resolución recae en una zona de alto riesgo aluvional».

A su turno, en el caso del proyecto inmobiliario ubicado en el predio contiguo al santuario de la naturaleza «Campo Dunar de la Punta de Concón», la Corte

Suprema, mediante sentencia de fecha 5 de julio de 2019 (rol N° 12.808-19), tuvo presente el documento acompañado por los recurrentes, denominado «Reflexión sobre las amenazas en las dunas de Concón», confeccionado por el geólogo Luis Ribba. Este identificó los impactos específicos que el proyecto de las recurridas podía ocasionar sobre las dunas, indicando que «...este tema es preocupante, pues tiene la tendencia en construcciones que parecía seguir la misma registrada antes del terremoto de 2010, a partir de la cual se describe abundantemente en la literatura nacional, fenómenos de remoción en masa y licuefacciones en diversas partes de Chile, olvidadas se diría desde el terremoto de 1985 y de Valdivia en 1960...Las respuestas de autoridades a cuestionamientos son muy simples y se refieren a que “mientras firme un ingeniero calculista no hay problema pues la responsabilidad recaerá sobre este” en caso de daños o catástrofe, o que “mientras se cumpla con mitigaciones de la ordenanza, todo estará bien”, sin embargo hay edificios que demuestran amargamente lo contrario a nivel nacional» (rol N° 12.808-19, considerando 16°).

Añadió la sentencia, que el geólogo concluyó que «Hay un potencial de daños irreparables en las áreas protegidas en este instante que debe ser evaluado responsablemente por profesionales independientes acerca de los derrumbes posibles, por obras que se están desarrollando en ambos extremos norte y sur del santuario. Ello si se quiere asegurar evitar daños en él...Mientras no ocurra un escenario de lluvia intensa con acumulación de cientos de mm, seguido de un terremoto magnitud cercano a 9, es difícil comprender qué grandes fenómenos de licuefacción pudieran ocurrir. Sin embargo, en esta época de grandes cambios climáticos y con la amenaza que reviste el terremoto pendiente en la zona central, las probabilidades pudieran estar mucho más cerca de lo que se cree» (rol N° 12.808-19, considerando 16°).

Así, la Corte Suprema, analizando tal pronunciamiento y lo advertido en las fiscalizaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en las que se dejó constancia de la existencia de un talud artificial para contener las arenas, concluyó que el proyecto –aun cuando en primera instancia se había reconocido que este no se encontraba ubicado en una zona de riesgo del Plan Regulador Comunal de Viña del Mar– debía ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental en los términos del artículo 11, literal d), de la ley N° 19.300, al emplazarse el predio inmediatamente contiguo al santuario de la naturaleza «Campo Dunar de la Punta de Concón» y encontrarse aquella área protegida en condiciones de susceptibilidad de ser afectada por las obras en cuestión, debido a los impactos que ellas pueden generar en el territorio circundante.

Finalmente, en cuanto a la defensa de la recurrida al señalar que el estudio del nombrado geólogo carecía de rigor epistémico, ese tribunal manifestó que no se trataba de un estudio que careciera de rigor científico, toda vez «que las hipótesis y las conclusiones hallan sustento en la evidencia empírica, en citas y publicaciones académicas previas» y «que no es posible soslayar que las

conclusiones técnicas del estudio se avienen con las máximas de la experiencia en relación con el riesgo de derrumbe y la ocurrencia de otros eventos similares de origen natural que nuestro país ha experimentado en los últimos años, lo cual constituye un hecho público y notorio».

De lo expuesto en la sentencia, es posible constatar que uno de los elementos para someter el proyecto al procedimiento de evaluación ambiental, además de ubicarse contiguo a un santuario de la naturaleza, era precisamente la existencia de un riesgo sobre el terreno en cuestión. Esta conclusión fue más allá de lo establecido en el artículo 2.1.17., toda vez que tal peligro no había sido analizado ni definido en el pertinente instrumento de planificación territorial.

Por otra parte, cabe hacer presente algunos aspectos del caso Punta Piqueros (ver Araya Concha, 2019), que consideramos relevantes para este estudio. El permiso de edificación para este proyecto —un hotel compuesto por dos edificaciones de nueve y seis pisos, de los cuales una parte se encuentra bajo el nivel de la calle Borgoño— fue otorgado en 2011 y posteriormente la Corte Suprema, mediante sentencia de 2 de mayo de 2013 (rol N° 3.918-12), resolvió dejar sin efecto la enunciada autorización, mientras no se ingresara el proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Luego, el titular presentó el estudio de impacto ambiental, el que fue aprobado por el Servicio de Evaluación Ambiental (2014) de la región de Valparaíso, indicándose que se construiría un muro verteolado en el sector norte del proyecto para disminuir la energía del oleaje producto de marejadas, solo con fines preventivos, y se apuntó que esta edificación cumplía con el uso de suelo asignado por el instrumento de planificación territorial. Esta resolución de calificación ambiental favorable, confirmada en una primera instancia por el Comité de Ministros, fue dejada sin efecto por el Segundo Tribunal Ambiental (rol N° 86-15) al estimar que las observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas en el proceso, entre ellas, las relativas al riesgo frente a tsunamis y marejadas.

Contra esta sentencia se dedujeron los recursos de casación en la forma y en el fondo, los que fueron rechazados por la Corte Suprema (rol N° 97.792-16), ordenando retrotraer el procedimiento con el objeto de dar respuesta a las observaciones efectuadas. En cuanto al riesgo, señaló que «las alteraciones a que ha sido sometido el proyecto materia de autos, referidas al modo de enfrentar el riesgo de tsunami y, en particular, a la manera en que los ocupantes del hotel de que se trata deberían ser evacuados, en el evento de que tal catástrofe se presentare, inciden un aspecto al que no se puede reconocer o calificar de secundario, poco trascendente o insustancial. Por el contrario, la salvaguarda de la vida de los huéspedes y personal del hotel, puesta en peligro por un suceso de la naturaleza, es una cuestión de la máxima importancia y que, por lo mismo, debe ser abordada, analizada y resuelta con la mayor atención y cuidado» (rol N° 97.792-16, considerando 29°).

Al respecto, la observación ciudadana 5.3.59 en el procedimiento sostuvo que «El Hotel Punta Piqueros se emplaza en plena rompiente del oleaje, bajo la calzada y bajo la cota mínima de seguridad. La reciente marejada de 2013, que se grafica a continuación y cuya energía ha sido superada por otras anteriores, tuvo una altura de ola que inundó hasta el piso 4» (Servicio de Evaluación Ambiental, 2014). Además, la observación ciudadana 5.3.62 planteó que la zona es altamente riesgosa (Servicio de Evaluación Ambiental, 2014), cuestión que estaba siendo evaluada en el instrumento de planificación territorial a través de la modificación en curso del Plan Regulador Comunal de Concón. Sobre este aspecto el Servicio de Evaluación Ambiental (2014) concluyó que «el proceso de evaluación se debe realizar con instrumentos vigentes y no en proceso de elaboración»

Finalmente, es necesario consignar que mediante la resolución N° 46, la Comisión de Evaluación Ambiental (2018) de la región de Valparaíso, calificó favorablemente el proyecto, siendo rechazado recientemente un recurso de reclamación interpuesto ante el Comité de Ministros (2020). En la mencionada resolución N° 46 se detalló que —en esa instancia— se descartó la construcción de un muro verteolas, dado que la resistencia de ventanales cumpliría con la norma chilena y se decidió reforzar los marcos, anclajes y cristales.

En tales condiciones, es dable destacar que es en el sistema de evaluación de impacto ambiental donde se han analizado las medidas propuestas por el titular del proyecto en relación con el peligro de tsunami. Este asunto tan trascendental para la seguridad de las personas y la propiedad no fue considerado para efectos de la emisión del atingente permiso de edificación, por no encontrarse el área reconocida en el instrumento de planificación territorial aplicable como zona de riesgo.

Además, se aprecia que, frente a los efectos del riesgo de tsunami y marejadas, se ha optado en esta última instancia por eliminar el muro rompeolas y reemplazarlo por un reforzamiento de los ventanales de la edificación. En tal sentido, se advierte la precariedad en cuanto a la protección de amenazas de desastres y cómo el derecho urbanístico no ha logrado dar una respuesta adecuada.

Por su parte, es menester destacar el caso Canal Ifarle (rol N° 31.757-17)<sup>3</sup>, en el cual se demandó una indemnización por responsabilidad del Estado por los daños ocurridos en viviendas a causa del terremoto y posterior maremoto de 2010, al omitir el Estado y sus organismos el cumplimiento de sus obligaciones

---

3 Dicha sentencia replicó el criterio ya expresado en autos rol N° 31.058-16, en que igualmente se analizó un caso de responsabilidad del Estado por falta de servicio por daños provocados por el tsunami en el sector Las Salinas de Talcahuano (ver Alarcón González & Muñoz Bruna, 2018). En esta investigación se señaló que en tal fallo «se apreció en concreto las circunstancias fácticas sin calificarlas como caso fortuito o fuerza mayor, estimando que ellas incidieron en la exigibilidad del estándar de conducta y concluyendo que no hubo falta de servicio».

preventivas, ya que no habrían informado a los recurrentes de los riesgos que presentaba vivir en ese emplazamiento ni se realizaron obras de mitigación de los mismos.

Al respecto, la Corte Suprema manifestó que «el deber de garante del bien común no se identifica con una garantía absoluta de que los ciudadanos no sufran perjuicio alguno derivado de su asentamiento en el borde costero. Por tanto, no es posible calificar de falta de servicio la actividad del órgano público de permitir construcciones en el área» (rol N° 31.757-17, considerando 10). Adicionalmente, ese máximo tribunal señaló que, en el proceso, «se estableció que la actividad del órgano público para permitir el asentamiento humano en el borde costero fue ejecutada dentro de sus facultades legales; que no se acreditó que existiera la necesidad imperiosa de instalar muros de contención y que no existía la posibilidad de actuar con mayor rapidez en el contexto de un terremoto y posterior tsunami» (rol N° 31.757-17, considerando 12), sin que los demandantes pudieran variar tales conclusiones, a través del recurso de casación interpuesto en el fondo.

En tal sentido, la Corte Suprema desestimó la posición de garante del Estado, que implicaría atribuirle responsabilidad por los perjuicios derivados de la falta o de una inadecuada planificación, al no fundamentarse en antecedentes como, por ejemplo, las cartas de inundación elaboradas por el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada<sup>4</sup>. Sobre el particular, es evidente que no hay una obligación estatal de evitar de manera absoluta una situación de peligro, puesto que incluso reconociéndose el mismo en el respectivo plan regulador, nada impide que este sea mitigado y que de todas formas se produzca un daño —más aún considerando que, en la especie, se trata del impacto de un tsunami—. Ahora bien, parece relevante que se evalúe a nivel jurisprudencial la fijación de un estándar de planificación para efectos de realizar un examen previo de la susceptibilidad de riesgo presente y, en definitiva, generar una prevención eficaz de sus consecuencias.

En cuanto a las críticas que se pueden formular al artículo 2.1.17., es del caso consignar la sentencia de la Corte Suprema de fecha 12 de abril de 2017 (rol N° 2.856-17), mediante la cual se conoció una acción de amparo económico interpuesta por la señora Yolanda Haydée González, en que manifestaba que su derecho a desarrollar una actividad económica lícita fue vulnerado por la Municipalidad de Caldera, al exigirle un permiso de edificación para autorizar la instalación de un restobar en el sector de terreno de playa en Bahía Inglesa.

Así, al obtener un certificado de informaciones previas se anotó que el proyecto se emplazaba en el sector T2, área de riesgo —inundación por tsunami—, por

---

4 Veremos más adelante que existe un proyecto de ley sobre la materia que prevé que deben considerarse los mapas de susceptibilidad para efectos de la elaboración de los estudios de riesgos.

lo que se le exigió acompañar «un estudio fundado elaborado por profesional especialista y aprobado por el organismo competente», según lo dispuesto en el citado artículo 2.1.17. Esta exigencia fue considerada improcedente por la señora González, debido a que «no se ha definido por la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuál es el “estudio fundado” a que dicha norma alude ni cuál es el “órgano competente” al que se refiere», el que según lo expuesto, además, por la Dirección de Obras Municipales de Caldera, no había sido designado aún por la División de Desarrollo Urbano.

De esta forma, en tal sentencia se consignó que el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo de Atacama le indicó a la actora, mediante el oficio ordinario N° 1.245, de 2016, que se encontraba en trámite de aprobación el decreto N° 19<sup>5</sup>, por el cual se modificaba la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en cuanto a la adecuación de sus disposiciones a la ley N° 20.582, en lo relativo a áreas de riesgo a que se refiere el artículo 2.1.17., señalando que no ha sido precisado el órgano competente a que se alude en dicho precepto y la fecha de inicio de sus funciones, por lo que esa repartición estimaba que mientras no se cuente con una definición clara en este ámbito o no se modifique la referida reglamentación se debe excluir de su aplicación la aprobación del «organismo competente», sin perjuicio de contar con el informe elaborado por un profesional especialista.

En ese contexto, la corte manifestó que «en esas condiciones forzoso es concluir que la autoridad no puede imponer a la recurrente el pleno y cabal cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 2.1.17., desde que es la máxima autoridad regional en la materia la que ha reconocido de manera explícita la imposibilidad práctica de aplicar en toda su extensión la norma en comento», agregando que «la recurrida no podrá requerir a la actora el cumplimiento de lo estatuido en dicha disposición en lo que atañe a la aprobación del organismo competente a que se refiere el inciso 5° del tantas veces citado artículo 2.1.17.» (rol N° 2.856-17, considerando 20°).

De esta manera, la sentencia de la Corte Suprema expresó con claridad una de las deficiencias que presenta este artículo: la falta de definición del órgano competente que debe aprobar el estudio elaborado por el pertinente especialista. Este alcance deja entregadas las medidas de mitigación solo al criterio de tal profesional, sin que se cautele por parte de una institución pública que efectivamente se reduzca la probabilidad de que la edificación sufra las consecuencias de un desastre.

Asimismo, tampoco existiría una intervención del correspondiente director de obras municipales, puesto que la Contraloría General ha precisado, entre otros, en el dictamen N° 24.932, de 2019, que la modificación efectuada

---

5 De acuerdo con lo investigado, dicho decreto a la fecha no ha sido promulgado ni publicado en el Diario Oficial.

por la ley N° 20.703, respecto de la letra a), N° 2, del artículo 24 de la ley N° 18.695, tuvo como consecuencia la delimitación de las obligaciones de los directores de obras municipales a la verificación de que los anteproyectos y proyectos cumplan con los aspectos a revisar de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, esto es, con las normas urbanísticas que define su artículo 116, inciso séptimo<sup>6</sup>, radicando la responsabilidad de la revisión y del cumplimiento de las demás normas legales y reglamentarias vigentes en los restantes profesionales que intervengan en esos procesos.

Añadió el mencionado pronunciamiento de la Contraloría General, «que lo contrario implicaría exceder los roles y responsabilidades que el ordenamiento ha asignado a los distintos actores en materia de construcción, y alteraría el procedimiento de aprobación de los permisos de edificación por parte de los directores de obras, cuya agilización fue el objeto de la dictación de la nombrada ley N° 20.703, según aparece de la historia fidedigna de su establecimiento».

### 2.3. Análisis efectuado por la Contraloría General de la República sobre gestión de riesgos

En primer término, cabe anotar que el análisis que efectúa la Contraloría General en el trámite de toma de razón de los instrumentos de planificación territorial, ha permitido revisar si las disposiciones de los pertinentes planes sobre riesgos se ajustan a lo previsto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones sobre la materia.

En tal sentido, en los dictámenes N°s. 23.212, de 2011; 18.253 y 72.942, de 2012, se reparó el contenido del estudio de riesgos, elemento necesario para la elaboración del plan regulador, señalando que dicho instrumento se limitaba a describir las amenazas sin definir las zonas en que estas se presentaban. Así, se ha exigido que exista una concordancia y armonía entre lo analizado en el informe con lo dispuesto en la ordenanza del atingente plan (dictámenes N°s. 9.171 y 89.751, de 2015; 8.785 y 80.119, de 2016; 19.149, de 2018; y 24.239, de 2019) y también se ha objetado que las láminas del estudio impidan por su escala o gráfica identificar los peligros apuntados en ellas (dictámenes N°s. 29.212, de 2017; 18.103, de 2019; y 5.735, de 2020).

---

6 «Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección» (Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículo 116, inciso séptimo). Si bien tal disposición enuncia dentro de las normas urbanísticas a las áreas de riesgo, no podría interpretarse que el director de obras municipales se encuentra habilitado para revisar el contenido y detalles del informe del profesional especialista. Así, aplicando el criterio contenido en el dictamen N° 59.370, de 2014, de la Contraloría General, estimamos que su actuación se limitaría a verificar, al menos formalmente, si se adjunta el estudio fundado en caso de emplazarse el proyecto en un área de riesgo.

Además, un aspecto constantemente observado es que el plan debe fijar las normas urbanísticas aplicables a los proyectos una vez que cumplan con los requisitos establecidos para subsanar o mitigar los riesgos del área en cuestión, lo que se constató que no había ocurrido (dictámenes N°s. 23.209, de 2011; 65.985, de 2012; 52.696, de 2013; 83.151, de 2014; 32.310, de 2015; y 13.254, de 2018). Ello resulta sumamente relevante, ya que los usos admitidos para esa zona deben ser definidos por el instrumento de planificación, con el objeto de hacer factible el proyecto que se pretende materializar.

Enseguida, también se ha reparado, entre otros, en el dictamen N° 56.032, de 2011, que los planes reguladores contengan disposiciones que permitan reducir, limitar o definir el riesgo, al carecer de sustento normativo y apartarse del mencionado artículo 2.1.17., así como también prohibir el emplazamiento de todo tipo de edificación, por cuanto tal preceptiva prevé la posibilidad de desarrollar proyectos en dichas áreas, sujetos a las condiciones que indica (dictamen N° 18.674, de 2013). Este último criterio fue aplicado en el dictamen N° 18.706, de 2016, en el cual se distinguió a las áreas de riesgo de las zonas no edificables –en las que no se admite edificación– manifestando que, cumpliéndose los requisitos del artículo 2.1.17., resulta factible el otorgamiento de un permiso, en la medida que tal zona contemple una norma urbanística, lo que no acontecía en la especie.

Finalmente, destacamos el dictamen N° 29.012, de 2019, a través del cual se advirtió la existencia de un riesgo de carácter antrópico que no había sido ponderado en el estudio de riesgos del Plan Regulador Intercomunal de Villarrica-Pucón, el que se encontraba reconocido en el decreto N° 43, de 2017, del Ministerio del Medio Ambiente, que declaró zona saturada por clorofila «a», transparencia y fósforo disuelto, a la cuenca del lago Villarrica. Luego, mediante el dictamen N° 10.526, de 2020, se atendió un nuevo ingreso de ese instrumento en el cual se indicó que no se encontraba suficientemente subsanada la observación, al adjuntarse un documento denominado anexo complementario, el que no estaba desarrollado y suscrito por el profesional especialista.

Ahora bien, cabe consignar que se encuentran sometidos al mencionado trámite de toma de razón y, por tanto, son revisados por la Contraloría General, por regla general, los planes reguladores intercomunales o metropolitanos y los planes reguladores comunales que no dispongan de un instrumento de rango superior, por lo que en los demás casos solo resulta necesaria la revisión de la pertinente secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo. En tal sentido, todos los proyectos de plan regulador analizados precedentemente contaban con informe favorable de la correspondiente secretaría regional, por lo que es posible advertir una serie de problemáticas asociadas a riesgos en instrumentos que no están sujetos a toma de razón.

Por su parte, en relación con la potestad dictaminante de la Contraloría General, en el dictamen N° 35.229, de 2014, se analizó la modificación efectuada al Plan Regulador Comunal de Maipú, indicando que el área de riesgos que se estableció no aparecía debidamente fundada en el estudio a que se refiere el artículo 2.1.17. En contra de tal modificación, se interpuso una demanda de nulidad de derecho público, la que fue rechazada por el 29° Juzgado Civil de Santiago, mediante sentencia dictada en autos rol N° 22.511-14, en la que se concluyó que los estudios aparejados por la Municipalidad de Maipú al aprobar el área de riesgo «satisfacen suficientemente las exigencias de precisión y de presentación de un “estudio fundado de riesgos” propias de esta materia». Dicha sentencia fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago (rol N° 9.503-16) y se rechazó, por la Corte Suprema, el correspondiente recurso de casación en el fondo (rol N° 9.102-17).

No obstante que la Contraloría General no tuvo a la vista el nuevo oficio de la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, es evidente que existe una visión o estándar diferente en cuanto al estudio fundado, al no encontrarse sus elementos o requisitos desarrollados en el mencionado artículo 2.1.17.

Luego, por medio del dictamen N° 1.328, de 2020, la Contraloría General atendió una presentación que incidía en precisar si los terrenos adyacentes a cursos de agua de que se trataba se encontraban regulados como áreas de riesgo en el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, Satélite Borde Costero Sur. Así, se sostuvo que el artículo que regulaba las quebradas «no establece propiamente zonas de riesgo en los términos del referido artículo 2.1.17. —lo que se corrobora por la circunstancia de que la pertinente memoria explicativa no contempla un estudio de riesgos que permita fundamentarlas, así como por el hecho de que tampoco se encuentran graficadas como tales en el atingente plano del PRIV SBCS—, sino que dicha norma del instrumento de planificación territorial debe entenderse con efectos diversos, de carácter orientador para las regulaciones que se establezcan a través de los respectivos planes reguladores comunales»<sup>7</sup>.

De lo expresado se aprecia que la Contraloría General atribuyó a tales disposiciones un carácter orientador para la determinación de áreas de riesgo por los correspondientes planes reguladores comunales, lo que tiene un sentido práctico importante por la escala y detalles de tales instrumentos.

---

7 El artículo 3.16. del Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso, Satélite Borde Costero Sur, prevé en sus incisos tercero y cuarto, respectivamente, que «Estas fajas podrán disminuirse a 15 m horizontales cada una, en el caso que los faldeos correspondientes tengan una pendiente inferior a 40°, si de acuerdo a estudios fundados, elaborados por profesional especialista, cumple los requisitos y condiciones establecidas para ello, incluida la evaluación de impacto ambiental correspondiente» y que «Los planes reguladores comunales y los planes seccionales que se confeccionen para el área territorial normada por la presente ordenanza, indicarán las quebradas o sus ejes según corresponda, pudiendo al mismo tiempo aumentar el ancho de las fajas laterales antes indicadas y determinar otras condiciones de mayor restricción de quebradas y cauces naturales».

Enseguida, en el dictamen N° E28431, de 2020, a raíz de una consulta sobre la superposición entre las áreas de riesgos —que disponen normas urbanísticas específicas— y otras preceptivas del Plan Regulador Comunal de Punta Arenas, se indicó que las normas urbanísticas aplicables en las áreas de riesgo de inundación latente y de inundación de cauces y desbordes de cauces, son aquellas que se fijaron de manera explícita en los artículos 5.1.1. y 5.1.2. de ese instrumento de planificación territorial, y que resultan más restrictivas, al no admitir el uso de suelo residencial.

En cuanto a las posibles críticas que podemos visualizar sobre el artículo 2.1.17., se advierte la indeterminación de algunos requisitos ahí establecidos, por ejemplo, cuál es el «organismo competente» para aprobar los pertinentes estudios. Sobre este punto, mediante el dictamen N° 36.491, de 2017, se atendió una consulta respecto de quién debía evaluar e informar el estudio hidrogeológico exigido por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago para las zonas relativas a napas freáticas en áreas de alto riesgo para los asentamientos humanos, manifestando que, de la revisión de las normas concernientes a los órganos con competencia en materia de aguas, era a la Dirección General de Aguas a quien le correspondía tal labor.

Asimismo, a través del dictamen N° 30.963, de 2018, se resolvió que el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, la Dirección de Obras Hidráulicas y el Servicio Nacional de Geología y Minería no tenían competencia para revisar los estudios fundados por riesgo de inundación por «maremotos o tsunamis», de lo que se colegía que la aprobación del informe aludido por el singularizado artículo 2.1.17. no constituye una actuación regulada en general en el ordenamiento vigente, por lo que, también en general, no cabe intervención administrativa.

Es menester reiterar lo expresado, en orden a que resulta un aspecto sumamente criticable que una temática tan relevante como la verificación de un estudio de riesgo quede entregada exclusivamente al criterio del profesional especialista y que no exista una definición clara de los organismos competentes frente a ciertas amenazas, como ocurría con la referida a las napas freáticas. Esto es más complejo en cuanto a los maremotos o tsunamis, frente a los cuales la Contraloría General determinó que no existía un órgano competente.

#### **2.4. Informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano sobre modificaciones requeridas al artículo 2.1.17.**

En 2019, en su 21ª sesión plenaria, se aprobó el documento «Propuestas para el mejoramiento de las condiciones de resiliencia de las ciudades chilenas» (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019), en el cual se identificó una serie de elementos abordados por el reseñado artículo 2.1.17. que, en opinión de ese consejo, debían ser modificados.

Se indicó en tal informe que «existe un diagnóstico ampliamente compartido por el grupo de trabajo, sobre las dificultades que esta disposición –artículo 2.1.17.– presenta para la inclusión y consideración efectiva de los riesgos en el desarrollo de las ciudades. La evidencia demuestra que en muchos casos, las dificultades de su aplicación han llevado a omitir la existencia de zonas de riesgo en muchos IPT, dejando sin aplicación el artículo 2.1.17.» (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019, p. 13).

Así se detallaba entre las debilidades que limitan su aplicación efectiva, que tal preceptiva «no reconoce la existencia de niveles de peligrosidad en las amenazas y con ello asume efectos homogéneos en el espacio urbano, optando frecuentemente por el peor escenario».

Agregó tal documento, que el singularizado artículo 2.1.17. «establece una única estrategia para habilitar el territorio, basada en la realización de obras de mitigación proyecto a proyecto. En la mayoría de los casos esta condición no permite abordar las amenazas en su conjunto a través de proyectos de mitigación de escala urbana», no fijando «exigencias proporcionales a la escala de las obras, por ejemplo, en el caso de obras menores y que se encuentran emplazadas en zonas de peligro». Además, se añadió que el listado de amenazas identificadas en esa disposición ha sido entendido como taxativo, limitando la incorporación de otros riesgos de carácter natural.

Por su parte, y respecto de los estudios fundados, se reparó que no se identifican criterios metodológicos para su elaboración, llevando «a diferencias significativas en los criterios de análisis y en la calidad de estos» y lo ya expuesto por la citada jurisprudencia administrativa y judicial, en cuanto a que no existe claridad en el procedimiento y capacidades administrativas de los organismos competentes para evaluar y aprobar las pertinentes solicitudes.

### 3. Críticas a la reglamentación urbanística en materia de gestión de riesgos

---

En primer término, de conformidad con el referido artículo 2.1.17., la determinación de un área de riesgo constituye una facultad de los instrumentos de planificación, quedando entregada tal actuación a la discrecionalidad del planificador. En efecto, en ese artículo se consigna que los planes reguladores «podrán» definir áreas restringidas al desarrollo urbano, precisando que estas son aquellos territorios en los cuales se limite, previo estudio, un determinado tipo de construcciones. Así, lo que debe fundarse es el establecimiento de un área y no la falta de regulación sobre una zona, aunque documentada e históricamente pueda estar sometida a una amenaza.

Sobre el particular, es paradójico que un país como Chile, en el cual prácticamente la totalidad del territorio está expuesto a algún riesgo natural o antrópico, la fijación de áreas de peligro y, por tanto, la protección urbanística se encuentre entregada exclusivamente a una decisión de planificación. De esta forma, la carga de fundar la existencia, importancia y eventual impacto del peligro es del respectivo órgano, como lo han reconocido los dictámenes de la Contraloría General.

Además, no obstante que tal determinación se enmarca en la función pública que le corresponde al planificador en el procedimiento de formulación de un instrumento de planificación territorial, «cuya elaboración, discusión y sanción está entregada a los órganos que forman parte de la administración del Estado» (Cordero Quinzacara, 2020, p. 245) y que «en esta etapa no le cabe ninguna función decisión a los propietarios» (Cordero Quinzacara, 2020, p. 245), lo cierto es que imponer un determinado riesgo constituye un gravamen para los dueños de esos terrenos, por lo que no es posible descartar la existencia de gestiones en el procedimiento de aprobación dirigidas a impedir tal consideración, desde observaciones ingresadas en la etapa de consulta o impugnaciones.

En ese contexto, estimamos necesario que exista una adecuada ponderación de los riesgos que se visualicen en el territorio, descartando su planificación en la medida que se determine fundadamente que estos no resultan relevantes desde el punto de vista del impacto sobre las edificaciones que se admitirán. En este aspecto, se debe contar con instrumentos que realicen un diagnóstico preliminar del territorio con anterioridad a la formulación del estudio y, por ello, es interesante el proyecto de ley que establece el sistema nacional de emergencia y protección civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil (Cámara de Diputados, 2011)<sup>8</sup>, en cuya última redacción —aprobada en el segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado (2020)—, se consignó que el mapa de amenazas «será utilizado para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, además de la Planificación del Borde Costero, el Ordenamiento Territorial y el Manejo Integrado de Cuencas».

Ligado a lo anterior, es del caso constatar que la inexistencia de instrumentos de planificación territorial en muchas comunas y sectores, así como la falta de adecuación de los mismos, considerando el crecimiento urbano fuera de tales reglas, el fenómeno del cambio climático y la aparición de nuevos tipos de riesgos —principalmente de carácter antrópico—, ponen de manifiesto la debilidad de la protección y prevención en materia urbanística en relación con la ocurrencia de desastres.

Sobre este último punto, cabe anotar que recién en 2014, y a raíz de la catástrofe provocada por el incendio ocurrido el 12 de abril de ese año en los cerros de

---

8 Tal iniciativa es analizada en Mehsen Rojas (2019).

Valparaíso, la División de Desarrollo Urbano (2014) emitió el oficio circular N° 350 –DDU 269–, a través del cual se instruyó a los municipios en el sentido de incorporar «a la brevedad» el peligro de incendio en la formulación o modificación de los pertinentes planes reguladores comunales, previa identificación de la amenaza en el estudio y la definición del área correspondiente en el instrumento de planificación<sup>9</sup>.

Volviendo a las críticas al artículo 2.1.17., compartimos lo evidenciado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en cuanto a que los instrumentos de planificación no pueden establecer niveles de riesgo en el territorio, midiendo todos con el mismo parámetro. Si bien la práctica la planificación territorial ha abordado esta variable de diferentes formas, por ejemplo: i) como áreas superpuestas a la zonificación –es decir, fijando capas de planificación<sup>10</sup>–, ii) como zonas delimitadas con sus pertinentes normas urbanísticas, o iii) como directrices plasmadas en normas acordes a la condición de riesgo, advertimos que dicha distinción no encuentra sustento en la citada disposición de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Luego, es dable consignar que la División de Desarrollo Urbano (2009) ha reconocido tal alternativa –solo respecto de los dos primeros supuestos– a través del oficio circular N° 935, de 2009 (DDU 227), complementado por el oficio circular N° 054, de 2018 (DDU 398)<sup>11</sup>. Sin embargo, e independiente de las normas urbanísticas que se determinen para una zona, cabe hacer presente que cualquier edificación que se emplace en un área de riesgo debe someterse por igual a los requisitos del artículo 2.1.17., en lo que atañe a la exigencia de un estudio elaborado por profesional especialista y aprobado por el organismo competente.

En ese contexto, consideramos que es problemático que, no obstante existir un riesgo acreditado y de gran impacto, como puede acontecer con una zona de avalanchas, rodados o aluviones, al no existir un régimen diferenciado y gradual en el artículo 2.1.17., se pueda edificar contando solo con un estudio fundado. En España, «la normativa andaluza, al igual que la estatal, incluye como suelo no urbanizable –equivalente al rural– a aquellos terrenos que el Plan General

---

9 En los antecedentes analizados no se advierte que el riesgo de incendios haya sido incluido en los planes reguladores comunales de esa región.

10 Hablamos de capas de planificación con el objeto de señalar la zona regulada por un plan regulador que dispone las normas urbanísticas aplicables para ese territorio y sobre el cual se dibuja superpuesta una determinada área de riesgo. Consideramos que, no obstante estar entregada tal definición exclusivamente a la voluntad del planificador y no definirse un régimen homogéneo para ciertos tipos de peligro, es un avance que en muchos instrumentos de planificación territorial se hayan establecido disposiciones diferenciadas y más restrictivas, por ejemplo, frente a amenazas de inundación.

11 En esta circular, se indica que, en función del área donde se emplaza el riesgo definido en los planes reguladores comunales, se pueden presentar diversas situaciones, a saber: áreas de riesgos superpuestas a la zonificación sobre zonas urbanizadas o urbanizables; áreas de riesgo superpuestas a la zonificación emplazadas sobre zonas de áreas verdes; o áreas de riesgo definidas mediante zonas o subzonas específicas.

de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por “presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales”» (Bensusan Martín, 2018, p. 414).

Además, los riesgos no se miden de acuerdo con la vulnerabilidad existente en el territorio. En efecto, es claro que las amenazas afectan de forma más grave a las personas que enfrentan un mayor índice de pobreza —lo que se extiende a sus edificaciones—, que aquellos que cuentan con mayores recursos para mitigar los pertinentes riesgos. De esta forma, tal variable no es analizada en la aludida preceptiva ni constituye un elemento a tener presente en el estudio fundado elaborado por el profesional especialista, por lo que creemos que es necesario cautelar con un estándar más elevado los peligros que puedan afectar a edificaciones emplazadas en territorios considerados en instrumentos oficiales como más vulnerables.

En cuanto a los estudios fundados de riesgo, es dable observar que solo se exige que sean efectuados por un especialista, siendo definido en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones como el «profesional competente o bien otros profesionales tales como ingenieros de tránsito, ingenieros mecánicos, ingenieros agrónomos, ingenieros químicos, ingenieros forestales, geógrafos, geólogos, u otros cuyas especialidades tengan directa relación con el estudio que suscriben». Sobre tal aspecto, reparamos que no exista un registro, régimen de responsabilidad o una mayor precisión sobre la formación requerida para estos, como sí ocurre por ejemplo con los revisores independientes de obras de construcción, no obstante estar involucrado igualmente su informe como exigencia habilitante para edificar.

Así, de no ajustarse el estudio a la realidad de tal zona de riesgo y producirse un desastre a consecuencia de inadecuadas medidas de mitigación, no se dispone de un mecanismo sancionatorio en contra de tales profesionales, empero constituir un asunto trascendental para la seguridad de las personas y su propiedad. Ahora bien, reconocemos que el establecimiento de un régimen como el planteado debe ser fijado por ley y no por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por constituir una materia relativa a la potestad sancionatoria de la Administración<sup>12</sup>.

En ese contexto, es necesario que el artículo 2.1.17. explicita el contenido de los estudios fundados, configurando con mayor precisión el alcance de estos, sus elementos y requisitos. Lo anterior, con el objeto de definir el ámbito de responsabilidad de estos profesionales especialistas, toda vez que, tal como apuntó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, la metodología en la elaboración de los estudios ha quedado entregada exclusivamente al criterio de

---

12 Al respecto, Cordero Quinzacara (2014) anota dentro de los principios sustantivos que configuran los poderes sancionatorios de los órganos administrativos, el principio de legalidad y de reserva legal (págs. 409-410).

los mismos, lo que diluye la posibilidad de verificar si lo analizado y las medidas propuestas podrían mitigar efectivamente el riesgo.

Además, se emplea en ese artículo dos veces el concepto de «estudio fundado» con dos significados distintos, lo que deviene en confusiones al momento de abordar la gestión del riesgo en dos ámbitos diferentes, por cuanto reiteramos que uno trata de la planificación urbana y el otro del otorgamiento del pertinente permiso de edificación en ciertas áreas condicionado a la mitigación de las concernientes amenazas.

Finalmente, un aspecto que tanto la Corte Suprema, la Contraloría General y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano han observado, es la indeterminación de los organismos competentes para revisar los estudios fundados, lo que ha llevado a la conclusión –como se evidenció frente al riesgo de tsunami– de que no existe un órgano habilitado para verificar tales presentaciones.

En tal sentido, considerando que el artículo 2.1.17. prevé como elemento para el otorgamiento de los permisos de edificación la intervención de un organismo, su omisión podría acarrear la afectación de la seguridad jurídica de tales autorizaciones, toda vez que emplazar un proyecto en una zona de riesgo sin esta exigencia, implicaría que no se procedió de acuerdo con lo prescrito en la reglamentación. En tales condiciones, dicha situación conlleva un problema que requiere de una modificación o precisión.

De esta forma, y teniendo en cuenta que el respectivo director de obras municipales está impedido de revisar aspectos que no correspondan a una norma urbanística, se hace necesario que una entidad pública verifique, en el ámbito de sus competencias técnicas, si las medidas analizadas y propuestas por el profesional especialista resultan eficaces para mitigar el riesgo.

Ahora bien, la aparente confusión sobre cuál es el organismo habilitado para evaluar los singularizados estudios fundados de determinados riesgos ha sido subsanada por vía interpretativa, encuadrando ciertas amenazas en las atribuciones que disponen las reparticiones públicas –de conformidad con la normativa aplicable–.

## Conclusiones

---

Como se ha evidenciado en este trabajo, el estudio de la gestión de riesgos y su relación con el territorio resulta transcendental para cautelar el daño a las personas ocasionado por desastres naturales o eventos de origen antrópico. En tal sentido, frente a ciertos riesgos como el de tsunami, no existe una medida

de mitigación que pueda evitar que acontezcan, pero la planificación urbana, al delimitar los usos admitidos en ciertas zonas y fijar un mayor estándar, puede permitir tener un mejor control de los desastres a los cuales se encuentran expuestos irremediablemente los habitantes del país.

Ahora bien, el deber de proteger la integridad de las personas, que consideramos emana de lo prescrito en la Constitución, no concierne a un asunto que le corresponda exclusivamente al derecho urbanístico, siendo relevante al respecto otras disciplinas del derecho, como la ambiental, que pueden igualmente prevenir afectaciones provocadas por desastres.

Así, la reglamentación urbanística determina el marco de los instrumentos de planificación territorial, los que deben, en su formulación y contenido, ajustarse a los parámetros abordados en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Dentro de tales preceptivas están, como ya hemos señalado latamente, las relativas a la gestión de riesgos, lo cual en su núcleo está en el artículo 2.1.17. Si bien se reconoce que dichas normas han sido un aporte al tratamiento de las amenazas en el país, se constató —a partir de la revisión de la jurisprudencia de tribunales, de los dictámenes de la Contraloría General y del parecer del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano— que estas han generado ciertas dudas, críticas y problemáticas que dificultan el objetivo de la enunciada gestión, que busca, en definitiva, proteger a las personas frente a los desastres.

De tal forma, se consignó, entre otras críticas, que no se reconoce la posibilidad de establecer niveles de riesgo en el territorio, determinando reglas diferenciadas, según se trate de una u otra amenaza de distinta entidad, por ejemplo, a través de la restricción de ciertas actividades consideradas estratégicas; no hay claridad metodológica del contenido de los estudios necesarios para mitigar los peligros, los que, por lo demás, no abarcan la variable vulnerabilidad social; no se determina un régimen de responsabilidad de los profesionales especialistas que intervienen en la elaboración de los estudios y, finalmente, existe confusión sobre la figura del organismo competente a que alude el artículo 2.1.17., el cual no existe para ciertas amenazas.

Finalmente, es del caso recordar que la Corte Suprema sostuvo en el referido caso Punta Piqueros que «la salvaguarda de la vida de los huéspedes y personal del hotel, puesta en peligro por un suceso de la naturaleza, es una cuestión de la máxima importancia y que, por lo mismo, debe ser abordada, analizada y resuelta con la mayor atención y cuidado». Este criterio debe orientar la reglamentación urbanística, siendo relevante cómo sus disposiciones pueden cautelar y evitar, en lo posible, los impactos provocados por desastres.

## Referencias

---

- **Alarcón González, V. A. & Muñoz Bruna, F. I. (2018).** *Análisis jurisprudencial sobre la responsabilidad civil extracontractual del Estado por falta de servicio derivada del terremoto y posterior tsunami del 27F [memoria de licenciatura, Universidad de Chile]*. Repositorio institucional.
- **Araya Concha, A. P. (2019).** *Análisis del caso proyecto hotel Punta Piqueros a la luz del desarrollo sustentable y los efectos del cambio climático [memoria de licenciatura, Universidad de Chile]*. Repositorio institucional.
- **Barton, J. (2009).** Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande* (43), 5-30. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022009000200001&lng=en&nrm=iso&tng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022009000200001&lng=en&nrm=iso&tng=en)
- **Bensusan Martín, M. d. P. (2018).** La planificación como instrumento de prevención y gestión de los riesgos y desastres naturales. En M. R. Alonso Ibáñez, *Retos del desarrollo sostenible e integrado*. Tirant Lo Blanch.
- **Bresciani Lecannelier, L. E. (2012).** De la emergencia a la política de gestión de desastres: la urgencia de institucionalidad pública para la reconstrucción. En I. Brain Valenzuela & P. Mora Camus (Eds.), *Emergencia y reconstrucción. El antes y después del terremoto y tsunami del 27-F en Chile. Aprendizajes en materia habitacional, urbana y de seguros* (págs. 39-64). Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/emergencia-yreconstruccion-el-antes-y-el-despues-del-terremoto-y-tsunami-del-27f.pdf>
- **Cámara de Diputados. (2011).** *Proyecto de ley boletín N° 7550-06, ley que establece el sistema nacional de prevención y respuesta ante desastres, y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres*. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=7940&prmBoletin=7550-06>
- **Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado. (2020).** *Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, boletín N° 7550-06*. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=22929&prmTIPO=INFORMEPLY>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019).** *Propuestas para el mejoramiento de las condiciones de resiliencia de las ciudades chilenas (1° informe)*. <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-el-mejoramiento-de-las-condiciones-de-resiliencia-de-las-ciudades-chilenas/#>

- **Cordero Quinzacara, E. (2014).** Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 42 (1), 399-439.
- **Cordero Quinzacara, E. (2015).** Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 22 (2), 93-138.
- **Cordero Quinzacara, E. (2020).** *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico*. Tirant Lo Blanch.
- **Gobierno de Chile. (2010).** *Plan de reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010 (resumen ejecutivo)*. Tabla 1. Comparación con otros terremotos en Chile, p. 5. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/e60b893eb66a10139bfe68d2c6005636.pdf>
- **Mehsen Rojas, Y. (2019).** *De la gestión de riesgos en el marco del desarrollo sostenible*. Thomson Reuters.
- **Organización de las Naciones Unidas. (2005).** *Marco de acción de Hyōgo para 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Resolución N° 2 de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- **Real Academia Española. (s.f.).** *Diccionario de la lengua española* (23ª ed.) [versión 23.3 en línea]. <https://dle.rae.es>
- **UNESCO. (2012).** *Análisis de riesgos de desastres en Chile, VII Plan de Acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232991>

## Normativa

---

- **Comité de Ministros Resolución (2020).** *Resolución exenta N° 202099101481, de 2020, del Servicio de Evaluación Ambiental*. [https://seia.sea.gob.cl/archivos/2020/07/31/Res\\_Punta\\_Piqueros.pdf](https://seia.sea.gob.cl/archivos/2020/07/31/Res_Punta_Piqueros.pdf)
- **División de Desarrollo Urbano (2009).** *Oficio circular N° 935, de 2009 (DDU 227), complementado por el oficio circular N° 180, de 2020 (DDU 430)*. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-227.pdf>
- **División de Desarrollo Urbano (2014).** *Oficio circular N° 350, de 2014 (DDU 269), de la planificación urbana y sus instrumentos, áreas de riesgo*. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-269.pdf>

- **Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (1994).** *Resolución N° 20, de 1994, aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago.* Diario Oficial de la República de Chile, 4 de noviembre de 1994. Última modificación 14 de septiembre de 2019.
- **Gobierno Regional de Valparaíso (2014).** *Resolución N° 31/4/128, de 2013, promulga Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso.* Diario Oficial de la República de Chile, 2 de abril de 2014. Última modificación 27 de abril de 2018.
- **Gobierno Regional de Magallanes (2016).** *Resolución N° 81, de 2016, Promulga modificación al Plan Regulador Comunal de Punta Arenas.* Diario Oficial de la República de Chile, 28 de diciembre de 2016.
- **Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile, 9 de marzo de 1994. Última modificación 23 de enero de 2020.
- **Ley N° 20.582, modifica normas legales de urbanismo y construcciones para favorecer la reconstrucción.** Diario Oficial de la República de Chile, 4 de mayo de 2012.
- **Ley N° 20.703, crea y regula los registros nacionales de inspectores técnicos de obra (ITO) y de revisores de proyectos de cálculo estructural, modifica normas legales para garantizar la calidad de construcciones y agilizar las solicitudes ante las direcciones de obras municipales.** Diario Oficial de la República de Chile, 5 de noviembre de 2013.
- **Ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.** Diario Oficial de la República de Chile, 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1976).** *Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. Última modificación 23 de enero de 2020.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1992).** *Decreto N° 47, de 1992, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 5 de junio de 1992. Última modificación 13 de junio de 2020.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014).** *Decreto N° 78, de 2013, aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.* Diario Oficial de la República de Chile, 4 de marzo de 2014. Última modificación 5 de diciembre de 2018.
- **Ministerio del Interior (1977).** *Decreto N° 104, de 1977, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley N° 16.282, sobre sismos y*

*catástrofes*. Diario Oficial de la República de Chile, 25 de junio de 1977. Última modificación 4 de mayo de 2012.

- **Ministerio del Interior (2006)**. *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Diario Oficial de la República de Chile, 27 de julio de 2006. Última modificación 5 de noviembre de 2020.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2017)**. *Decreto N° 1.512, de 2016, aprueba Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de febrero de 2017.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005)**. *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 23 de diciembre de 2020.
- **Servicio de Evaluación Ambiental (2014)**. *Resolución exenta N° 322. Observación ciudadana 5.3.59. del Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar. Su contenido se encuentra en la resolución N° 322*. [https://seia.sea.gob.cl/archivos/Resol.\\_322.pdf](https://seia.sea.gob.cl/archivos/Resol._322.pdf). *Observación ciudadana 5.3.62. del Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar. Su contenido está en la resolución N° 322*. [https://seia.sea.gob.cl/archivos/Resol.\\_322.pdf](https://seia.sea.gob.cl/archivos/Resol._322.pdf)
- **Servicio de Evaluación Ambiental (2018)**. *Resolución exenta N° 46, de 2018*. [https://seia.sea.gob.cl/archivos/2018/12/20/RCA\\_046\\_2018.pdf](https://seia.sea.gob.cl/archivos/2018/12/20/RCA_046_2018.pdf)

## Corte Suprema. Sentencias roles:

---

- **N° 1.209-09**, caso Campiche, sentencia de fecha 22 de junio de 2009. Confirma sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso.
- **N° 3.918-12**, caso Punta Piqueros, sentencia de fecha 2 de mayo de 2013. Acoge recurso de casación en el fondo.
- **N° 31.058-16**, sentencia de fecha 5 de septiembre de 2016. Declara inadmisibles recursos de casación en la forma y rechaza casación en el fondo.
- **N° 97.792-16**, caso Punta Piqueros, sentencia de fecha 6 de noviembre de 2017. Rechaza recursos de casación en la forma y en el fondo.
- **N° 2.856-17**, sentencia de 12 de abril de 2017. Confirma sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Copiapó.

- **Nº 31.757-17**, caso Canal Ifarle, sentencia de fecha 28 de junio de 2018. Declara inadmisibles recursos de casación en la forma y rechaza casación en el fondo.
- **Nº 34.536-17**, caso muro aluvional Antofagasta, sentencia de fecha 27 de diciembre de 2017. Revoca sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta y acoge recurso de protección.
- **Nº 9.102-17**, sentencia de fecha 4 de septiembre de 2017. Rechaza recurso de casación en el fondo.
- **Nº 12.808-19**, caso Campo Dunar, sentencia de fecha 5 de junio de 2019. Confirma sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso.
- **Nº 25.128-19**, sentencia de fecha 13 de mayo de 2020. Confirma sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Copiapó.

## Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencia rol:

---

- **Nº 9.503-16**, sentencia de fecha 14 de diciembre de 2016. Confirma sentencia dictada por el 29º Juzgado Civil de Santiago.

## Segundo Tribunal Ambiental. Sentencia rol:

---

- **Nº 86-15**, sentencia del 27 de octubre de 2016, Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Viña del Mar contra SEA.

## 29º Juzgado Civil de Santiago. Sentencia rol:

---

- **Nº 22.511-14**, sentencia de fecha 26 de julio de 2016. Rechaza demanda de nulidad de derecho público.

## Contraloría General de la República. Dictámenes:

---

- N° 23.209 (2011).
- N° 23.212 (2011).
- N° 56.032 (2011).
- N° 18.253 (2012).
- N° 65.985 (2012).
- N° 72.942 (2012).
- N° 18.674 (2013).
- N° 52.696 (2013).
- N° 35.229 (2014).
- N° 59.370 (2014).
- N° 83.151 (2014).
- N° 9.171 (2015).
- N° 32.310 (2015).
- N° 89.751 (2015).
- N° 8.785 (2016).
- N° 18.706 (2016).
- N° 80.119 (2016).
- N° 29.212 (2017).
- N° 36.491 (2017).
- N° 13.254 (2018).
- N° 19.149 (2018).
- N° 30.963 (2018).
- N° 18.103 (2019).
- N° 18.104 (2019).
- N° 24.239 (2019).
- N° 24.932 (2019).
- N° 26.721(2019).
- N° 29.012 (2019).
- N° 1.328 (2020).
- N° 5.735 (2020).
- N° 10.526 (2020).
- N° E28431 (2020).