

## SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA EXPERIMENTADA POR LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA CHILENA

**José Fernández Richard** <sup>1-2</sup>

**RESUMEN:** *El autor realiza un análisis de la evolución histórica de la legislación urbana en Chile desde la época colonial hasta la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones, formulando, en la parte final del texto, algunas sugerencias para perfeccionar la legislación sobre la materia.*

**PALABRAS CLAVE:** *Expansión de las ciudades - Historia del Derecho - Legislación urbanística - Ley General de Urbanismo y de Construcciones - Urbanismo.*

**TABLA DE CONTENIDOS:** *1.- El Urbanismo en el período Colonial. 2.- Expansión de las ciudades en Chile. 3.- La Ley de la Cámara Autónoma. 4.- La Ley N° 4.563 y sus antecedentes previos. 5.- Desarrollo Urbanístico desde la Ley N° 4.563 hasta el Decreto Ley N° 458, de 1975. 6.- El Decreto con Fuerza de Ley 458 o Ley General de Urbanismo y Construcciones. 7.- Principales modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. 8.- Visión crítica del Decreto con Fuerza de Ley 458 y sugerencias para una futura legislación. 9.- Conclusiones. 10.- Bibliografía.*

---

<sup>1</sup> **JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD.** Profesor de Derecho Urbanístico de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y ex Abogado Integrante de la Corte Suprema.

<sup>2</sup> Este artículo contó con la colaboración de Felipe Holmes S., ayudante de la Cátedra de Derecho Urbanístico.

**ABSTRACT:** *The author analyzes the historical evolution of urban legislation in Chile since colonial times until current General Act Urbanism and Construction, formulating, at the end of the text, some suggestions for improving legislation on the subject.*

**KEYWORDS:** *General Law of Urban Planning and Construction - Legal History - Urban development legislation - Urban Sprawl - Urbanism*

**TABLE OF CONTENTS:** *1.- The Urbanism in the Colonial period. 2.- Expansion of cities in Chile. 3.- The Autonomous House Bill. 4.- Law 4.563 and its previous history. 5.- Law Urban Development from Law 4.563 until Decree Law 458 (1975). 6.- Decree in Force of Law 458, General Law of Urban Planning and Construction. 7.- Main modifications to the General Law of Urban Planning and Construction. 8.- Critical approach to Decree in Force of Law 458 DFL and suggestions for a future legislation. 9.- Conclusions. 10.- Bibliography.*

## **I. El urbanismo en el período colonial**

La creación de ciudades por parte de los conquistadores de Chile fue uno de sus principales objetivos ya que estas cumplían diversas e importantes funciones dentro del plan colonizador.

Cumplían funciones de fortificación militar; asimismo, servían para “civilizar y evangelizar a los indios” como también contribuían al desarrollo y expansión de la cultura.

La fundación de ciudades en América y, por ende, en Chile, estuvo dirigida por un conjunto de leyes, con características urbanísticas, dictadas por la Corona.

Sin embargo, hay que relativizar profundamente dicho postulado, ya que la realidad práctica muchas veces no se rigió por las órdenes de la Corona. En efecto, tal como nos cuenta la historia “el resultado del proceso fundacional fue irregular, legalmente accidentado o inexistente. Durante el siglo XVIII se desarrollan varios núcleos urbanos producto

de agrupamientos espontáneos. Su estudio ha revelado que generalmente derivan de antiguos pueblos de indios o de la ininterrumpida subdivisión de la tierra en poder de pequeños propietarios”<sup>3</sup>.

Es incuestionable que las órdenes de la Corona constituyen un precedente importante para el derecho urbanístico nacional, en el cual pueden distinguirse “dos grupos dentro del conjunto de leyes dictadas por la Corona para las nuevas poblaciones de los reinos de las Indias. En el primero, las disposiciones urbanísticas se muestran envueltas entre directivas generales confeccionadas para regir el orden de los descubrimientos, el requerimiento de los naturales a la Fe, su buen trato, quedando para la parte concreta relativa a las poblaciones sólo conceptos muy amplios que, no obstante, muestran ya una clara voluntad ordenadora. En este grupo incluiremos la instrucción dada por Fernando el Católico en Valladolid en 4 de agosto de 1513, que usará Pedrarias Dávila el año siguiente en tierras americanas y luego Francisco de Garay al pasar a Amichel, en México, en 1521; las dadas por Cortés en 1523 –incluidas en ellas las de Diego Velázquez, 1518– la provisión imperial dada en Granada el 17 de noviembre de 1526 y la extensa cédula de Felipe II al Virrey del Perú don Francisco de Toledo en Aranjuez el 31 de noviembre de 1568. En todo este primer grupo de disposiciones no hay referencias definidas respecto a trazas o planos; sí las hay, en cambio en lo que se relaciona con la elección del sitio, como un anticipo a la redacción definitiva que esta materia recibirá en 1537”<sup>4</sup>.

Sobre esta materia el historiador Gabriel Guarda señala que:

“Un segundo grupo de leyes debemos constreñirlo a la fundamental y famosa Instrucción firmada por Felipe II el 13 de julio de 1573 en el Bosque de Segovia (...) componen esta valiosa pieza ciento cuarenta y nueve ordenanzas que refundan y completan todo lo producido

---

<sup>3</sup> Guarda, G. “La ciudad chilena del siglo XVIII”, Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires, Argentina, año 1968, p. 18.

<sup>4</sup> Guarda, G. “Santo Tomás de Aquino y las fuentes del urbanismo indiano”, en Boletín de la Academia de la Historia, año XXXII, núm. 72, primer semestre de 1965, pp. 5-50.

hasta entonces sobre el particular (...) desde la ordenanza N° 32 a la 41, se desarrolla una serie interesantísima de disposiciones sobre las circunstancias que deben distinguir el lugar a poblar; en ellas se repiten las recomendaciones conocidas desde 1523 pero en lenguaje elegante, clásico. Después de interrumpirse nuestro tema por las signadas desde el N° 45 al 110, en la 111 continúa la Instrucción con las disposiciones que nos interesan, impartiendo las más claras directrices técnicas que pudiéramos esperar. Suman 19 ordenanzas y reglan ahora la manera concreta sobre cómo proceder en el medir, distribuir y trazar; desfilan pormenorizadas las características que ha de tener la ciudad: calles y plazas, templos y edificios públicos, servicios, solares y casas. La elaboración de este nuevo grupo de directivas sorprende por la seguridad con que reglamenta en materia tan especializada y pareciera revelar la intervención de autoridades técnicas competentísimas”.<sup>5</sup>

Es de destacar que siguiendo dichas instrucciones se fundan las ciudades en Chile. Un ejemplo claro de la aplicación de dichos criterios urbanísticos fue Santiago. En efecto, su fundación, que data del mes de febrero de 1541, constaba de una planta que “se compuso de manzanas de 138 varas de longitud que estaban separadas entre ellas por calles rectas de 12 varas de ancho, es decir, dejaron 150 varas (125,39 metros) desde el eje de cada calle hasta el eje de la siguiente. En el plano fueron delineadas nueve calles que corrían de este a oeste, de las cuales sólo seis atravesaban toda la planta, y otras quince calles en dirección nortesur, las que formaron 126 manzanas no todas cuadradas, pues las que se acercaban al río o a la cañada quedaban cortadas por la inclinación diagonal que estos dos cursos tienen. El resto del territorio que comprendía la “isla” formada entre el río Mapocho y la cañada se dividió en chacras y quintas que en los siglos siguientes fueron urbanizándose lentamente”<sup>6</sup>.

Sin embargo, tal como se adelantó anteriormente, no todas las ciudades fueron creadas al amparo de las instrucciones de la Corona; por ejemplo, Valparaíso, puede decirse que tuvo un desarrollo espontáneo.

---

<sup>5</sup> Guarda, G. “Santo Tomás de Aquino y las fuentes del urbanismo indiano”, pp. 5-50.

<sup>6</sup> De Ramón, A., p. 17.

Sobre este punto el historiador Gabriel Guarda señala que “de data inmemorial, informe por no haber sido nunca fundado, despechado por no haber logrado el título de ciudad, armas ni santos patronos hasta 1802, Valparaíso representaba un caso especial dentro del elenco de las ciudades del reino. Su estrechez, determinada por su proximidad a la zona aprovechable como puerto, generó una traza libre, fomentada por la espontaneidad de las circulaciones y el aprovechamiento de los faldeos de los cerros, en los que, fatalmente, comenzó a remontarse la población”<sup>7</sup>.

De lo anterior se colige que existen variadas formas para hacer mejores ciudades, ya que el orden de la cuadrícula impuesta por la Corona en la creación de la ciudad de Santiago no necesariamente se impone a la espontaneidad y belleza de Valparaíso, que actualmente lo hacen acreedor de una protección especial, que vela por conservar sus estrechas y caóticas calles, como sus casas, castillos e iglesias, que muchas veces parecen estar cayéndose sobre el mar, y que la han hecho acreedora a ser considerada “patrimonio de la humanidad”.

La ciudad de Santiago es una exponente de la expansión que tuvieron las ciudades en Chile. Recordemos que la capital al momento de su fundación se compuso de nueve calles que corrían de Este a Oeste, de las cuales solamente seis atravesaban toda la planta, y otras quince calles en dirección Norte-Sur, las que formaron 126 manzanas no todas cuadradas. “En 1748 Santiago de Chile medía 15 cuadras y media (1.946 metros) de Este a Oeste y 7 cuadras y tres cuartos de otra (973 metros) de Norte a Sur”<sup>8</sup>. Como se logra apreciar, el crecimiento de la ciudad de Santiago en 200 años aproximadamente, había sido pausado.

Por el contrario, “Santiago de Chile entre los años 1872 y 1915 vio duplicar su espacio urbano y también sufrió un proceso de crecimiento cada vez más acelerado”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Guarda, G. “La ciudad chilena del siglo XVIII”, p. 46.

<sup>8</sup> De Ramón, A., p. 93.

<sup>9</sup> De Ramón, A., p. 184.

Con todo, señala el historiador Armando De Ramón que: “a partir de la década de 1930, el crecimiento de Santiago se hizo vertiginoso, adquiriendo proporciones hasta entonces nunca vistas. Puede afirmarse que Santiago de Chile, cuyo radio urbano había crecido durante casi cuatrocientos años en forma pausada y con cierto orden, en los tiempos contemporáneos rompió aquellos moldes, extendiéndose hacia los cuatro puntos cardinales”.<sup>10</sup>

Expresa también el historiador De Ramón que:

“La ciudad, que durante los primeros años del siglo XX había estado expandiendo sus límites a un ritmo de 50 hectáreas anuales, entre 1930 y 1980 superó estas magnitudes. En 1930 abarcaba una superficie de 6.500 hectáreas, pero en 1960 había llegado a tener 20.900 hectáreas, lo cual significaba que había más que triplicado su extensión anterior. En 1980, la ciudad tenía una superficie de 38.296 hectáreas, sextuplicando el área existente cincuenta años antes. Según estos cálculos, la aceleración del crecimiento, fenómeno iniciado en 1930, alcanzó su máxima intensidad en las décadas de 1960 y 1970”<sup>11</sup>.

El aumento de la extensión de la ciudad puede explicarse por diversos factores, sin embargo destacamos la inmigración campo-ciudad y la ausencia de un sistema jurídico que regulase dicho fenómeno social.

En cuanto a la migración campo-ciudad, se ha dicho por el historiador De Ramón que “la intensidad, ya fuese alta o baja, nunca dejó de existir porque desde mediados del siglo XIX la inmigración desde las provincias hacia Santiago constituyó un fenómeno siempre en aumento que no se detuvo ni cambió de dirección, ni con el reclutamiento de hombre para la guerra del Pacífico en 1879, ni con el enganche de obreros para las salitreras de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, adquiridas como fruto de aquella guerra. Las autoridades de su tiempo, salvo excepciones, no tuvieron clara percepción de lo que realmente estaba pasando y las

---

<sup>10</sup> De Ramón, A., p. 197.

<sup>11</sup> De Ramón, A., p. 197.

pocas que captaron el fenómeno no supieron a qué atribuirlo ni menos cómo detenerlo. Existía una tendencia a emigrar entre los individuos de las clases medias y altas de las regiones que era impulsada por el paulatino crecimiento de la burocracia del Estado”<sup>12</sup>. Sin embargo, agrega el mencionado historiador que: “más notoria todavía era la propensión a migrar que distinguía a los campesinos que dejaban su terruño atraídos por las posibilidades que brindaban los centros urbanos, en especial Santiago y Valparaíso”<sup>13</sup>.

El incremento poblacional de una ciudad no necesariamente implica su expansión horizontal ya que existen diferentes formas de crecimiento. Las dos grandes variables actualmente conocidas, son el crecimiento en extensión (horizontal) versus el crecimiento en densificación (en altura). De todas formas, frente a un fenómeno de crecimiento exponencial de la población urbana, debiese optarse entre uno u otro, o bien combinar ambos.

En nuestra capital, Santiago, más que una decisión entre crecimiento en extensión o por densificación, la espontaneidad y la ausencia de un marco jurídico derivaron en que la expansión se produjera por extensión.

De esta forma, señala el historiador De Ramón que “desde finales del siglo XIX y aumentando con más intensidad al comenzar el siglo XX, comenzó a desarrollarse en la periferia santiaguina la subdivisión de terrenos agrícolas para instalar allí poblaciones, tanto para grupos modestos como para sectores de clase media acomodada (...) Se trataba de zonas rurales vecinas muy conocidas por los santiaguinos, lugares que “se recomendaban solos”, por lo que la invitación a vivir en ellos, si se daban las facilidades de urbanización y comunicación, tenía muy pocas probabilidades de ser rechazada. Sin duda que esta consideración es una de las explicaciones del porque fueron precisamente esos lugares los preferidos por las familias de clase media para trasladar su residencia cuando comenzaron a buscar nuevos lugares donde vivir. Sin embargo, para que ello ocurriera en forma masiva se necesitaba crear

<sup>12</sup> De Ramón, A., p. 185.

<sup>13</sup> De Ramón, A., p. 186.

los mecanismos legales que permitieran la parcelación y loteamiento de aquellas propiedades rurales que, hasta ese momento, sólo habían servido para solaz y esparcimiento de los que viajaban hasta ellos para pasar el día o el fin de semana”<sup>14</sup>.

El régimen o sistema jurídico que amparó dichas subdivisiones de la tierra y creación de nuevos barrios en las periferias de la ciudad fue la denominada Ley de la Comuna Autónoma, a la que nos referiremos en el siguiente párrafo:

## **II. La Ley de la Comuna Autónoma y su influencia en el urbanismo**

La Ley de la Comuna Autónoma, “promulgada en diciembre de 1891, posee su origen en una discusión parlamentaria previa a la guerra civil que derrocó a Balmaceda. Su promotor, Manuel José Irrarrázaval y Larraín, impresionado por el funcionamiento de las municipalidades de Europa, hizo ver la necesidad imperiosa de crear una “comuna autónoma”, proyecto que comenzó su discusión en 1888. Producto de los problemas políticos y la propia guerra civil, el proyecto fue inicialmente postergado, el que, sin embargo, fue rápidamente aprobado y modificado una vez asumido el gobierno parlamentarista de Jorge Montt. La Ley, cuyo verdadero nombre era “Organización y atribuciones de las municipalidades”, se vinculó a la organización y atribuciones de las municipalidades y apuntó a constituir a los municipios sobre una base autónoma e independiente. Este cuerpo legal dividió al país en 267 comunas, haciendo descansar las funciones comunales en Asambleas Electorales, en cuyas funciones recayó elegir a los municipales, aprobar el presupuesto, resolver sobre inversiones, enajenaciones e impuestos, entre otras medidas. El objetivo de esta Ley era debilitar la autoridad ejecutiva, impidiéndole la manipulación de los resultados electorales, entregando a las municipalidades el gobierno de policía de seguridad y la implantación de las contribuciones”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> De Ramón, A., p. 190.

<sup>15</sup> [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl)

De un análisis jurídico de la Ley de la Comuna Autónoma puede señalarse que le otorgó diversas atribuciones a los municipios, en múltiples y variadas materias. La explicación de ello se debe a que uno de sus principales objetivos era traspasar facultades desde el Ejecutivo al ente municipal, para debilitar el primero y fortalecer el segundo, siguiendo la experiencia de los cantones suizos.

Con todo, debemos destacar ciertas atribuciones que no solamente constituyen normas de carácter urbanístico sino que constituyen precedentes concretos de algunas disposiciones urbanísticas actuales:

El título IV de la Ley de la Comuna Autónoma trata “De las atribuciones de las municipalidades”. Su artículo 23 contempla una atribución que autoriza a los municipios a regular los intereses locales: “Artículo 23: La administración de los intereses locales corresponde a las Municipalidades dentro de sus respectivos territorios”, lo cual es similar al actual artículo 1º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Además, como precedentes urbanísticos propiamente tales, podemos destacar el artículo 24 N° 7 que faculta a los Municipios para: “Reglamentar la instalación, servicio de corrales, caballerizas, fábricas o industrias insalubres, determinando las condiciones de limpieza a que deben someterse para que no infeccionen el aire, y pudiendo prohibirlos dentro de ciertos límites urbanos”. Como se logra apreciar, dicha norma constituye un precedente de la regulación de la industria en las áreas urbanas y es similar a lo establecido en los artículos 62, 159 y 160 de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Por otra parte, el artículo 25 N° 1 faculta a las municipalidades para: “Fijar los límites urbanos de las poblaciones y determinar las condiciones en que pueden entregarse al uso público otras nuevas o nuevos barrios”. Esta norma es fundamental ya que constituye el precedente explícito de los límites urbanos actuales.

Cabe señalar que los límites urbanos constituyen una de las bases esenciales del sistema urbanístico actual. En efecto, el legislador

“estableció un sistema basado en límites urbanos que generan tres áreas: área urbana, área de extensión urbana y el área rural”<sup>16</sup>.

Ahora bien, de todos los precedentes urbanísticos existentes en la Ley de la Comuna Autónoma, el artículo 25 N° 1 es el más trascendente ya que constituye un antecedente directo de la regulación de los límites urbanos, los cuales, reiteramos, son la base del ordenamiento urbanístico actual.

Existen otras disposiciones que deben destacarse, por ejemplo el artículo 25 N° 5, que regula las condiciones mínimas de urbanización que deberán tener los caminos públicos (“Ningún nuevo camino y ninguna nueva calle, ni la prolongación de los existentes, podrán tener menos de veinte metros de anchura, en la parte plana: en los cerros y terrenos accidentados, tendrán a lo menos diez metros de ancho”), que constituye un precedente del artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, o el artículo 25 N° 10, que faculta a los municipios para reglamentar las líneas de edificación y para poder ordenar la demolición de una construcción que amenace ruina (“Reglamentar la construcción de edificios u otras obras al costado de las vías públicas, determinando las líneas correspondientes y las condiciones que deben llenar para impedir su caída y la propagación de los incendios, y pudiendo ordenar la destrucción o reparación de los que amenacen ruina, sin perjuicio de que los que se crean perjudicados puedan reclamar ante la justicia ordinaria”), lo que constituye un precedente de los artículos 78 (líneas de edificación) y 148 N° 3 (demolición por amenaza de ruina) de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Es importante destacar también las facultades otorgadas a los municipios para otorgar concesiones: en el artículo 26 N° 1 (“Conceder el uso y goce de los bienes comunales por un tiempo que no podrá exceder de diez años y bajo ciertas condiciones a personas, sociedades o instituciones (...)”) o la atribución, contemplada en el artículo 28 N°2, para preparar ordenanzas locales (“Formar las ordenanzas municipales y presentarlas, por el conducto del Intendente, al Presidente de la República

---

<sup>16</sup> Holmes Salvo, F., en “Propiedad Urbana. Régimen Jurídico”, Editorial Legal Publishing, año 2010, p. 102.

para su aprobación con audiencia del Consejo del Estado”), ambos muy similares a los actuales artículos 5º letra d) y 8º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Como se puede apreciar, la Ley de la Comuna Autónoma constituye un importante precedente al sistema urbanístico actual, aunque no alcance a tener el estatus de sistema urbanístico propiamente tal como para ser la génesis de la organización actual.

Existieron otras normas aisladas que precedieron a la dictación de la Ley Nº 4.563, de 1929. Sin embargo, tal como ha señalado la doctrina, “esta legislación casuística y sin pretensiones de generalidad se mantuvo hasta la tercera década del siglo XX”<sup>17</sup>.

Es así que en “1874 y 1876 se dictaron leyes para regularizar las construcciones en Santiago y Valparaíso, respectivamente. La de Santiago se modificó en 1909, por medio de la Ley Nº 2.203, que exigió permiso previo de la autoridad para edificar. En 1896 se dictó una Ley que disponía que los desagües debían conducirse por alcantarillas y cañerías, siendo estas últimas de cargo de la autoridad, pero el costo de la conexión a ellas era de parte de los propietarios”<sup>18</sup>. Otra Ley Urbanística fue la Nº 2.658, la cual se dictó en 1912 “para regular la construcción en Concepción”<sup>19</sup>.

Cabe señalar que dichos cuerpos legales (Leyes Nºs 2.203 y 2.658) constituyeron leyes urbanísticas que significaron solamente precedentes aislados de un sistema jurídico que se instauraría recién el año 1929, ya que regulaban solamente dos ciudades del país (Santiago y Concepción). Además, más que contener las reglas básicas de un sistema jurídico, contenían normas casuísticas que actualmente se encuentran radicadas en la competencia de los Planes Reguladores. Por ejemplo, el artículo 20

---

<sup>17</sup> Jiménez Salas, G., en “La obligación de cesión de terrenos en materia urbanística”, Tesis de Grado, Universidad de Chile, año 2008, página 18.

<sup>18</sup> Jiménez Salas, G., p. 18.

<sup>19</sup> Jiménez Salas, G., p. 18.

de la Ley N° 2.658 establecía, concretamente, cuáles serían los límites urbanos de la ciudad de Concepción, lo cual constituye un concepto local solo aplicable a esa ciudad.

### **III. La Ley N° 4.563 y sus antecedentes previos**

Un intento por establecer un sistema jurídico que regulara el urbanismo y la construcción fue la Ley N° 4.563, promulgada el 30 de enero de 1929 y publicada el 14 de febrero del mismo año.

El Historiador Armando De Ramón señala que hasta los comienzos “del siglo XX no había en Chile, ni en sus universidades, ni en sus instituciones de Gobierno, un especial cuidado por estudiar la planificación del desarrollo urbano. Únicamente la actividad solitaria de los precursores que, entre 1894 y 1923, elaboraron algunos proyectos de planificación para la ciudad de Santiago. Tal fue el caso del Plan Concha, de Alejandro Beltrand, el de la Sociedad Central de Arquitectos, el de Ernest Coxhed y otros que, transformados en proyectos de Ley, durmieron en la Secretaría del Congreso Nacional sin que los congresistas dieran muestras de mayor interés por despacharlos. Como siempre había ocurrido, la inspiración debió venir desde Europa para que la autoridades, en unión con los grupos de profesionales existentes en el país, iniciaran acciones para impulsar planes urbanos, los que, hacia 1930, se habían convertido en una necesidad imperiosa en la ciudad”<sup>20</sup>.

Agrega el historiador Armando De Ramón que: “A lo anterior se unieron varias causas internas, entre las que debe mencionarse la ocurrencia de algunas catástrofes naturales que afectaron la zona central de Chile. Los estragos que ocasionó el terremoto de Talca de 1928, que devastó a varias provincias, fueron causa de que se dictase la Ley N° 4.563, de 1929, la cual llegó a ser el primer intento de ordenación urbanística de las ciudades porque dispuso, entre otras normas, “que aquellas ciudades que tuviesen más de 20.000 habitantes, deberían elaborar un Plano General de Transformación”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> De Ramón, A., p. 220.

<sup>21</sup> De Ramón, A., p. 221.

Otra causa relevante en el desarrollo del urbanismo en Chile lo constituye la llegada al país del urbanista vienés Karl Brunner, quien influyó profundamente en el desarrollo y planificación de las ciudades de Chile, y cuya estadía en nuestro país se debió en gran parte a las gestiones de la Municipalidad de Santiago, donde contó con la valiosa colaboración del Arquitecto Roberto Humeres, un distinguido arquitecto de la Dirección de Obras Municipales de Santiago.

Se estima que la Ley N° 4.563 constituye el primer intento para crear un sistema urbanístico en Chile, ya que establece, a nivel nacional, normas de aplicación general que regularían el urbanismo de todas las ciudades del territorio, lo que no ocurría con las Leyes N°s 2.203 y 2.658.

Es así que el artículo 1° de la Ley N° 4.563 “autoriza al Presidente de la República para que, sin perjuicio de las facultades que la ley le confiere a las municipalidades, dicte ordenanzas generales que establezcan las normas a que deberán someterse la construcción de edificios y otras obras, en las distintas zonas del país, determinando su altura máxima y mínima, la naturaleza de sus materiales, las condiciones que deben reunir para impedir su caída y la propagación de los incendios y para evitar, en lo posible, los riesgos provenientes de terremotos u otros fenómenos, especialmente en lo relativo a teatros, iglesias, hoteles y demás establecimientos destinados a reunir gran número de personas”.

El hito más importante de la Ley N° 4.563 está constituido por la obligación, a nivel nacional, de requerir permiso para construir. En el artículo 2° del mencionado cuerpo legal se establece que “En las poblaciones de más de cinco mil habitantes, nadie podrá construir, reconstruir ni efectuar reparaciones o transformaciones de importancia, sin permiso de la autoridad comunal”. Así pues nace, a nivel nacional, la obligación de solicitar previamente un permiso de edificación, para poder construir.

#### **IV. Desarrollo urbanístico desde la Ley N° 4.563 hasta el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975**

Cabe consignar que el 30 de mayo de 1931 se publicó el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, del Ministerio de Obras Públicas. “Sin embargo, sólo el título de la promulgación fue publicado en el Diario Oficial el 30 de mayo de 1931, por lo que dicha ley y su ordenanza no comenzaron a regir sino hasta el 6 de febrero de 1936, fecha en que se publicó en el Diario Oficial el texto completo de ambos cuerpos normativos: la Ley General y su Ordenanza General”<sup>22</sup>.

En esos cuerpos normativos se estableció la figura de “planos de las ciudades”, a través de los cuales se determinaba el trazado y ancho de las calles y la altura máxima de edificación, además de estatuirse diversas otras normas de contenido urbanístico.

Es así que: “Desde entonces el Decreto con Fuerza de Ley N° 345 tuvo múltiples modificaciones, siendo las principales aquellas efectuadas en el año 1953, través del Decreto con Fuerza de Ley N° 224 del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial el 5 de agosto de 1953”<sup>23</sup>.

Mediante dicho Decreto con Fuerza de Ley se estableció la figura de los “planes reguladores” y se reguló detalladamente el tema de los permisos de edificación, creándose normas que hasta el día de hoy existen en la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones. Por ejemplo, el artículo 7° del Decreto con Fuerza de Ley N° 224 es muy similar al artículo 116 de la actual ley.

En lo que respecta a la planificación urbana, ninguna de las leyes referidas –esto es la Ley 4563, el Decreto con Fuerza de Ley N° 224 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 345– contenían normas concretas sobre dicha materia, sino solamente normas que reenviaban la planificación a

---

<sup>22</sup> Fernández Richard, J. y Holmes Salvo, F., en “Derecho Urbanístico Chileno”, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, año 2008, p. 37.

<sup>23</sup> Fernández Richard, J. y Holmes Salvo, F., p. 37.

los instrumentos de planificación, llámense planos de ciudades o planes reguladores.

Es así que, con excepción de pequeñas alusiones sobre alturas de edificios, anchos de las calles, la planificación urbana quedaba entregada a lo que estableciesen los planes reguladores, sin que la ley estableciese cuáles eran las regulaciones que estos podían imponer.

Cabe señalar que el primer plan regulador data del año 1939, cuyo procedimiento y estudio lo inició el año 1934 el urbanista vienés Karl Brunner, “quien, con la asesoría de arquitectos chilenos, preparó un “Anteproyecto regulador de la comuna de Santiago”, que fue la base para el estudio definitivo que hizo el arquitecto Roberto Humeres. Este concluyó su trabajo en 1939 elaborando un plan que fue aprobado ese mismo año. En él había especificaciones sobre edificación según alturas, aprovechamiento máximo de los terrenos y de las subdivisiones permitidas, zonificación de acuerdo a la modalidad de equipamiento (continuo o aislado), clasificación y demarcación industrial y plan de vialidad y áreas verdes<sup>24</sup>.

Armando De Ramón agrega que “Aunque la mayoría de sus aspiraciones quedaron en buenos deseos y la ciudad de Santiago evolucionó en una forma totalmente distinta a lo pensado por él, algunas de sus obras permanecen hasta ahora. Sin hablar del barrio cívico, debe agregarse que, en materia de parques, se crearon dos nuevos: el Parque Bustamante, en los terrenos que ocupó la estación llamada de Providencia o de Pirque, y el parque, llamado primero Japonés y luego Gran Bretaña, trazado por el paisajista vienés Oscar Prager”<sup>25</sup>.

Posteriormente a la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 224, y de acuerdo al mismo, se creó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago del año 1960. “Como su nombre lo indicaba, este programa se refería a todas las comunas que componían la realidad urbana y cuyo conjunto podría llamarse “Gran Santiago”. Se reconocía así, la realidad

---

<sup>24</sup> De Ramón, A., p. 222.

<sup>25</sup> De Ramón, A., p. 223.

de que ya la antigua comuna de Santiago solamente era representativa del centro urbano y que la acción de cada comuna, debido a su amplia autonomía “para adoptar disposiciones relativas al desarrollo urbano”, perjudicaba “la natural coordinación que debía existir en una metrópoli que constituye una sola unidad”. En cuanto a los extremos de la ciudad, o comunas periféricas, el Gran Santiago había dejado de ser una ciudad compacta “y sus prolongaciones hacia el sur dejaban intersticios que no son ni rurales, ni claramente urbanizados”, con lo cual el crecimiento de la ciudad había tomado “una forma general de aspas de molinos”<sup>26</sup>.

Lo anteriormente expuesto constituye el contexto urbanístico que enmarcó la dictación del Decreto Supremo N° 458, de 1975, actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

## **V. La Ley General de Urbanismo y Construcciones o Decreto con Fuerza de Ley N° 458**

La actual Ley General de Urbanismo y Construcciones sigue un procedimiento bastante singular, puesto que, a través de una “delegación” efectuada por el Decreto Ley N° 602, de 1974, la Junta de Gobierno facultó al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para que a través de un Decreto Supremo dictase una Ley<sup>27</sup>.

En el ejercicio de la facultad delegada, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictó el Decreto Supremo N° 458, que se denomina “Ley General de Urbanismo y Construcciones”, promulgada el 18 de diciembre de 1975 y publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976.

---

<sup>26</sup> De Ramón, A., p. 226.

<sup>27</sup> Decreto Ley N° 602, de 1974: ARTÍCULO ÚNICO: Facúltese al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo para suspender la vigencia, derogar, modificar o adicionar de inmediato todas las disposiciones legales o reglamentarias vigentes, relativas a construcciones y urbanización, y a instalaciones de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad. Autorízasele, asimismo, para dictar normas de vigencia transitoria sobre las materias señaladas. Estas facultades se ejercerán mediante decretos supremos, dictados a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y regirán hasta el 31 de diciembre de 1975.

En la actualidad, la comunidad jurídica, tanto legisladores como tratadistas, ha elevado el estatus jurídico del Decreto Supremo N° 458 y lo ha denominado Decreto con Fuerza de Ley N° 458 y se le llama Ley General de Urbanismo y Construcciones. Es más, todas las modificaciones que ha sufrido el Decreto Supremo N° 458 han sido a través de normas de rango legal, que expresamente se refieren al Decreto con Fuerza de Ley N° 458.

Al respecto cabe señalar que el Ministerio de Vivienda se excedió de las materias que le habían sido delegadas a través del Decreto Ley N° 602, ya que incorporó una nueva materia que no había sido delegada, referente a la planificación urbana.

Es así que la planificación urbana, que actualmente se encuentra regulada en el Título II de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones, no se encontraba comprendida dentro de las materias delegadas (construcciones y urbanización, instalaciones de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad).

De todos modos dicho exceso implicó incluir por primera vez en Chile una regulación legal más acabada sobre la planificación de las ciudades, ya que los intentos anteriores no hacían más que remitirse a otros cuerpos normativos (Ordenanza General o, bien, los planes reguladores).

Es así que se definió la planificación urbana (artículo 27) y se establecieron cuatro niveles de acción dentro de la planificación: nacional, regional, intercomunal y comunal (artículo 28), entre otros aspectos, y, además, se fijaron a nivel legal los elementos de los planes reguladores (memoria explicativa, ordenanza, planos) y las materias que pueden regular: usos de suelo, declaratorias de utilidad pública y alturas máximas, entre otros tópicos.

Extraña que dicha regulación llegase a rango legal recién el año 1975, en circunstancias de que el desarrollo explosivo de las ciudades había comenzado en la segunda década del siglo XIX y colapsado durante el transcurso del XX, como es público y notorio.

## **VI. Modificaciones experimentadas por la Ley General de Urbanismo y Construcciones**

La Ley General de Urbanismo y Construcciones o Decreto con Fuerza de Ley N° 458, desde su publicación el año 1976, ha sido modificada en veintiocho oportunidades y rectificada en dos (en 1976 y en 1988).

Las modificaciones de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones son las siguientes:

- Decreto Ley N° 3.063, publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1979, modificó el artículo 130.
- La Ley N° 18.101, publicada en el Diario Oficial el 29 de enero de 1982, modificó los artículos 145 y 162.
- La Ley N° 18.513, publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1986, modificó el artículo 116.
- La Ley N° 18.738, publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 1988, modificó los artículos 3, 4, 33, 43 al 48, 53, 117 y transitorio.
- La Ley N° 19.021 publicada en el Diario Oficial el 3 de enero de 1991, modificó el artículo 162.
- La Ley N° 19.057, publicada en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1991, modificó los artículos 134, 141 y 10 transitorio.
- La Ley N° 19.063, publicada en el Diario Oficial el 1 de julio de 1991, modificó el artículo 162.
- La Ley N° 19.472, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 1996, modificó los artículos 4, 12, 15, 17 al 21, 25, 26, 116, 116 bis, 116 bis A), 118, 126, 142 al 144 y transitorio.

- La Ley N° 19.525, publicada en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1997, modificó el artículo 134.
- La Ley N° 19.537, publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1997, derogó los artículos 110 al 115 y el artículo 166.
- La Ley N° 19.712, publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero de 2001, sustituyó el artículo 70.
- La Ley N° 19.744, publicada en el Diario Oficial el 10 de agosto de 2001, modificó el artículo 62.
- La Ley N° 19.748, publicada en el Diario Oficial el 23 de agosto de 2001, modificó los artículos 116 bis A), 116 bis B), 144 y transitorio.
- La Ley N° 19.778, publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2001, modificó los artículos 33 y 43.
- La Ley N° 19.859, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2003, modificó el artículo 55.
- La Ley N° 19.864, publicada en el Diario Oficial el 8 de abril de 2003 modificó los artículos 162 y transitorio.
- La Ley N° 19.878, publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2003, modificó los artículos 4, 116 y 116 bis C).
- La Ley N° 19.932, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 2004, modificó el artículo 138 bis.
- La Ley N° 19.939, publicada en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2004, modificó los artículos 59, 83 y derogó los artículos 84 al 87, 89, 91 al 98, 100 al 104 y transitorio.
- La Ley N° 20.007, publicada en el Diario Oficial el 11 de abril de 2005, modificó el artículo 138 bis.

- La Ley N° 20.016, publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2005, modificó los artículos 17, 18, 20, 116, 116 bis, 116 bis B), 144 y transitorio.
- La Ley N° 20.218, publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2007, modificó los artículos 135 y transitorio.
- La Ley N° 20.251, publicada en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2008, modificó los artículos 116 bis D), 166 y transitorios.
- La Ley N° 20.296, publicada en el Diario Oficial el 23 de octubre de 2008, modificó los artículos 159 bis. y transitorios.
- La Ley N° 20.325, publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 2009, modificó el artículo 116.
- La Ley N° 20.331, publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 2009, modificó el artículo 59.
- La Ley N° 20.389, publicada en el Diario Oficial el 24 de octubre de 2009, modificó los artículos 142 y 144.
- La Ley N° 20.443, publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 2010, modificó el artículo 19.

De las modificaciones experimentadas por la Ley General de Urbanismo y Construcciones cabe destacar las Leyes N°s 19.472 y 20.016, ambas denominadas de la Calidad de la Construcción, y la Ley N° 19.939, llamada Caducidad de las Declaraciones de Utilidad Pública. El resto de las modificaciones no han tenido mayor relevancia.

En lo que se refiere a las leyes denominadas de la Calidad de la Construcción, ellas modificaron el sistema de responsabilidades de los agentes de la construcción, crearon personas encargadas de velar por la seguridad y cumplimiento normativo en las construcciones (los revisores externos) y regularon y agilizaron los procedimientos para solicitar y obtener permisos de edificación.

Por su parte, la Ley sobre Caducidad de las Declaraciones de Utilidad Pública estableció plazos de caducidad para dichas afectaciones. La importancia del cambio regulatorio estuvo dado en que antes de la modificación legal, dichas restricciones eran perpetuas, lo cual constituía un círculo vicioso en donde se afectaba indefinidamente los derechos de las personas y por otro lado, no existía ningún incentivo para que el Estado expropiara y ejecutara las obras de vialidad o áreas verdes. Al presente se está estudiando otra modificación sobre la materia, por considerarse que se han visto afectadas áreas verdes indispensables para las ciudades.

La modificación legal, a través de la Ley N° 20.443, que hizo aplicables el procedimiento de demandas colectivas a los juicios sobre calidad de la construcción, fue una modificación al parecer impulsada por el ímpetu proveniente de las consecuencias del terremoto de febrero de 2010, la que no tuvo ninguna contribución práctica para la defensa de los derechos de los afectados por la mala calidad de la construcción de una vivienda, ya que las reglas de fondo no se alteraron (artículo 18) y la posibilidad de demandar entre varios afectados (aunque no sea de manera colectiva) ya existía de acuerdo a las reglas generales de nuestro Código Procesal.

## **VII. Visión crítica a la Ley General de Urbanismo y Construcciones**

Con la dictación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, han existido avances, como, por ejemplo, la obligación impuesta a nivel nacional, de requerir permisos de edificación para construir. Sin embargo, existen todavía carencias de nuestra legislación que perjudican la conservación y desarrollo de nuestras ciudades, y que merecen ser encaradas en una futura legislación.

Debemos distinguir al respecto, entre problemas urbanos propiamente tales, como segregación de la ciudad, falta de áreas verdes, congestión vehicular y contaminación, entre otros, y aspectos jurídicos o de técnica jurídica, existentes en nuestra actual legislación de urbanismo y construcciones.

Demás está decir que una buena ley de urbanismo no soluciona todos los problemas que puede tener una ciudad, sin embargo creemos que una adecuada legislación contribuye a ello.

Para una mayor comprensión de los problemas jurídicos más relevantes, que son los que nos interesan, debemos distinguir entre la regulación del área rural y la del área urbana.

Las ciudades han ido creciendo y superponiéndose al área rural, lo cual conlleva una serie de trastornos. Los urbanistas han postulado diversas teorías respecto de las razones de dicho crecimiento, que van desde un resultado natural del crecimiento económico, a la influencia de los intereses de los gestores inmobiliarios o bien la falta de un adecuado marco jurídico regulatorio.

El estado actual de la regulación del área rural está dado, principalmente, por la interacción de dos normas: el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el Decreto Ley N° 3.516, sobre División de Predios Rústicos.

En efecto, el Decreto Ley N° 3.516 permite subdividir en el área rural y el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones permite, además de subdividir en el área rural, urbanizar y construir. Para ser más exactos, el mencionado artículo 55 lo que hace es prohibir, por regla general, dichas acciones. Sin embargo, establece ciertas excepciones para poder llevarlas a cabo, quedando a merced de la plena discrecionalidad administrativa el autorizarlas, lo cual constituye a nuestro juicio uno de los problemas actuales más grandes de nuestra legislación urbanística, ya que desde una perspectiva jurídica no parece conveniente que la ley prohíba construir y urbanizar en el área rural, pero al mismo tiempo deje abierta la posibilidad de “hacer excepciones” a dicha prohibición, en términos tan imprecisos.

A lo anterior se añade el hecho de que la autoridad autoriza dichas excepciones, caso a caso, con plena discrecionalidad, lo cual se presta para generar todo tipo de desigualdades dentro de los agentes del sector y puede constituir un foco de arbitrariedades, ya que el poder construir

y urbanizar donde nadie más puede hacerlo, constituye un “muy buen negocio”.

A su vez, la regulación del área urbana está determinada, principalmente, por lo establecido en los respectivos planes reguladores, por lo que el sistema se apoya en lo que establecen dichos instrumentos de planificación territorial.

La actual ley carece de la densidad normativa que debiese tener y sólo se limita a nombrar cada una de las regulaciones que pueden contener los respectivos instrumentos de planificación, estando el contenido y alcance de estas, en un decreto supremo llamado Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que constituye el cuerpo regulatorio.

Estimamos que debiese aprobarse una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, tanto por razones de forma, como de fondo, a fin de tener un cuerpo legal normativo más adecuado.

Creemos que la ley que regula el urbanismo nacional debe fundarse en un texto legal expreso y no en el producto de una dudosa delegación de facultades.

Si nos atenemos al fondo, debiese existir en la ley que regula el urbanismo en Chile un mínimo de contenido o densidad normativa, ya que en la actualidad su texto está desarrollado carente de fundamentación sólida y contiene, incluso, contradicciones.

Por consiguiente, la ley debiese establecer las regulaciones, señalando y definiendo cada una de ellas, y, además, debiese dictaminar la forma en que estas pueden utilizarse, junto a sus respectivos límites de acción, con el objeto de que los planes reguladores sean los adecuados aplicadores o ejecutores de dichas reglas básicas.

Una nueva ley significaría una oportunidad para que el legislador pueda incorporar innovadoras regulaciones jurídicas escuchando previamente el parecer de todos aquellos sectores que participan en el quehacer urbanístico.

### **VIII. Conclusiones**

1. La extensión del tamaño de las ciudades ha constituido una constante en el último tiempo.
2. Si bien existieron regulaciones coloniales en materia urbanística, y también en nuestra vida independiente a través de la “Ley de la comuna autónoma” de 1891, solamente el 30 de mayo de 1931 se dictó la primera Ley General de Urbanismo, a saber la Ley N° 4.563.
3. Solamente a partir de la Ley N° 4.563 se exige, a nivel nacional, el permiso de edificación, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes.
4. Sucesivas normas, como las del Decreto con Fuerza de Ley N° 224, fueron enriqueciendo la normativa urbanística.
5. En la actualidad rige el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, fruto de una dudosa delegación de facultades.
6. Aparece conveniente, por razones de forma y fondo, la dictación de una nueva Ley de Urbanismo y Construcciones, con un texto normativo y regulatorio coherente, que actualice la legislación urbanística, acorde a los requerimientos actuales de nuestro tiempo.

### **IX. Bibliografía**

- De Ramón, A., “Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una Sociedad Urbana”, Editorial Sudamericana, Chile, 2000.
- Fernández Richard, J. y Holmes Salvo, F., “Derecho Urbanístico Chileno”, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, 2008.

- Gómez Rojo, M. “Líneas Históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936”, en Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, Sección Historia de Derecho Europeo, XXV, Valparaíso, Chile, 2003.
- Guarda, G. “La ciudad chilena del siglo XVIII”, Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires, Argentina, 1968.
- Guarda, G. “Santo Tomás de Aquino y las fuentes del urbanismo indiano”, en Boletín de la Academia Chilena de la Historia, año XXXII, N°. 72, primer semestre de 1965.
- Holmes Salvo, F., en “Propiedad Urbana. Régimen Jurídico”, Editorial Legal Publishing, 2010.
- Jiménez Salas, G. “La obligación de cesión de terrenos en materia urbanística”, tesis de grado, Universidad de Chile, 2008.
- Ríos Álvarez, L.: “El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico”, tesis doctoral, dirigida por el profesor Martín Bassols Coma, Universidad Complutense de Madrid, 1985.

