



# Uso del suelo en el área rural

Acercamiento a los casos existentes.

## Autor

Verónica de la Paz Mellado  
Email: [ydelapaz@bcn.cl](mailto:ydelapaz@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3160

## Comisión

Elaborado para la Comisión  
de Vivienda y Urbanismo,  
Senado

Nº SUP: 131418

## Resumen

A solicitud de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado se revisa información que ilustre el problema que se enfrenta en el área rural en relación a la creciente ocupación de este territorio por usos habitacionales.

Se revisan las principales normas que regulan este territorio que corresponden de las Ley General de Urbanismo y Construcciones en los artículos referidos a los planes reguladores intercomunales o metropolitanos; el artículo 55 que establece la prohibición de formar núcleos urbanos en el área rural y casos de excepción; el DL 3.516 de 1980 que regula la subdivisión de predios rústicos en parcelas de más de 5.000m<sup>2</sup> y el DL 2.695 DE 1979, que aborda la regularización del dominio de la pequeña propiedad raíz..

Adicionalmente se reseñan algunos dictámenes recientes de la Contraloría General de la República que han precisado algunos aspectos sobre la aplicación de estas normas.

En relación a la caracterización de la situación, se revisan tres fuentes principales: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Política Nacional de Desarrollo Rural y el documento OCDE 2017 “La gobernanza del uso de la tierra”. En ellos se concluye que la situación actual del área rural evidencia los siguientes problemas:

- a. Ausencia de una definición del área rural en la normativa que dé cuenta de su identidad y no en oposición a lo urbano.
- b. Desarrollo desequilibrado de los territorios urbanos/ rurales.
- c. Vulnerabilidad medio ambiental de los territorios rurales
- d. Multiplicidad y superposición de normas y autoridades en el territorio. Toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y sin mecanismos adecuados de participación ciudadana.
- e. Ausencia de materias y territorios relevantes en los Instrumentos de Planificación Territorial.
- f. Falta de recursos en el ámbito rural (comunas rurales)
- g. Mecanismos no permanentes para abordar problemas.

Respecto de los casos reconocibles de este problema, y partiendo de la

---

distinción que realiza OCDE sobre los territorios rurales en tres categorías: zonas rurales dentro de áreas urbanas (Planes reguladores intercomunales y metropolitanos); zonas rurales fuera pero con alta proximidad a las áreas urbanas, zonas rurales distante de lo urbanose precisan las siguientes situaciones en relación a la subdivisión del suelo rural:

- Cambios de uso de suelo principalmente en zonas rurales al interior de áreas urbanas o en zonas rurales adyacentes a las zonas urbanas.
- Cambios de uso de suelo en zonas rurales remotas principalmente por equipamiento e infraestructura.
- Parcelaciones de más de 5.000m<sup>2</sup> en las zonas aledañas a las áreas urbanas. Principalmente con una relación funcional con las áreas urbanas adyacentes.
- Parcelaciones de más de 5.000m<sup>2</sup> en áreas rurales remotas. (En algunos casos en zonas de alto valor medio ambiental y paisajístico)
- Regularización del dominio de lotes rurales previsto el DL 2.695 de 1979

Además, se precisan los asentamientos que surgen al margen de las normas existentes, en donde conviven tanto los problemas de propiedad como de urbanización, los que corresponden a:

- Subdivisiones de suelo en parcelas de 5.000 m<sup>2</sup> cuyo destino es habitacional de hecho.
- Cesión de derechos parciales en parcelas de 5.000 m<sup>2</sup>, con destino habitacional. (Estas parcelas, teóricamente no podrían regularizarse a través del DL. 2695 de 1979)
- Lotes regularizados mediante el DL 2.695 de 1979 que carecen de urbanización

## Introducción

---

En el marco de la discusión sobre el proyecto sobre nueva ley de copropiedad inmobiliaria<sup>1</sup> en la comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado se puso en evidencia el problema que afecta al sector rural y la creciente utilización de esos suelos para usos no contemplados en la regulación.

Existe una creciente presión por disponer de suelo para usos urbanos, principalmente habitacionales, lo que ha provocado la proliferación de ocupaciones, tanto en el marco de la normas vigentes como

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12056&prmBOLETIN=11540-14> (Julio 2021)

fueras de ellas, que evidencia la necesidad de cuestionar el marco vigente y buscar alternativas que resuelvan de manera más adecuada y ajustado a las necesidades de las personas y los adecuados parámetros de sostenibilidad el uso del suelo rural, tanto en los espacios de interfaz urbano rural, como en las zonas rurales más remotas.

En este marco se solicita la elaboración de un documento que dé cuenta de un panorama de la situación en el sector.

Con este objeto se describe la normativa vigente sobre la materia, algunas aproximaciones de diagnóstico sobre la materia y la caracterización de las tipologías de casos.

Para esto el documento se ordena en cuatro capítulos y un anexo en que en base al documento “Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial, regionales” del Sub Departamento de Geografía. Instituto Nacional de Estadística se profundiza en algunas características de este fenómeno.

## I. Normas aplicables en el área rural

---

Se especifican las normas referidas al área rural que se encuentran contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Decreto Ley 3.516 de 1980, y el Decreto Ley 2.695 de 1979.

### 1. Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>2</sup>

#### Artículo 55° LGUC

La Ley General de Urbanismo y Construcciones establece el concepto de límite urbano como una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman las áreas pobladas del resto del territorio. Fuera del límite urbano, que establecen los planes reguladores (comunales, intercomunales o metropolitanos) y según lo establece el artículo 55° LGUC, no está permitido:

“abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”.

Como excepción, se consideran los casos en que sea necesario **subdividir y urbanizar terrenos rurales**, (inciso tercero) para algunos de los siguientes supuestos:

- Complementar alguna actividad industrial con viviendas.
- Dotar de equipamiento a algún sector rural.
- Habilitar un balneario o campamento turístico.
- Construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

---

<sup>2</sup> Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/2fae8> (Julio 2021)

En estos casos, se deberá solicitar a la Secretaria Regional Ministerial de Agricultura una autorización que podrá otorgarse previo informe de la Secretaria Regional de Vivienda y Urbanismo y que señala el grado de urbanización de esta subdivisión.

En los casos en que se trate de (inciso cuarto):

- Construcciones industriales, infraestructura, equipamiento, turismo y poblaciones fuera de los límites urbanos.
- Obras de infraestructura, transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado.

En estos casos requieren del informe favorable del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), y posteriormente de la aprobación de la Dirección de Obras Municipales.

### **Planificación territorial**

Desde el punto de vista de la planificación, el área rural solo está contemplada en la planificación mediante los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, que regulan el desarrollo físico de áreas urbanas y rurales de comunas que conforman una unidad urbana.

Particularmente en el área rural, los planes intercomunales/metropolitanos establecen los siguientes aspectos:

- a. Las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal
- b. Las áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural.
- c. La subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.
- d. Los usos de suelo, para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

### **2. Decreto Ley 3.516 de 1980<sup>3</sup>**

Este decreto vigente desde el año 1980 establece las normas de subdivisión para los predios rurales, emplazados fuera de los límites urbanos de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos cuyo destino potencial sea agrícola, ganadero o forestal. En estos casos, los predios podrán ser subdivididos libremente con una superficie superior a los 5.000m<sup>2</sup>. Esta autorización de subdivisión es autorizada por el Servicio Agrícola y Ganadero.

La norma también contempla situaciones de excepción, en que la subdivisión puede ser una superficie inferior a los 5.000m<sup>2</sup> que comprenden los siguientes casos:

- a. Cuando se trate de las divisiones que deban efectuar o autorizar el Servicio Agrícola y Ganadero y el Ministerio de Agricultura en virtud de las atribuciones que les confirieron los

---

<sup>3</sup> Decreto Ley 3.516 de 1980. Disponible en <http://bcn.cl/2p0vs> (Julio 2021)

artículos 1° y 2° del decreto con fuerza de ley 278, de 1979, del Ministerio de Agricultura (Norma derogada en 1989<sup>4</sup>).

- b. En las situaciones previstas en el inciso cuarto del artículo 11° del decreto ley 3.262, de 1980<sup>5</sup>.
- c. Tratándose de las divisiones que deban efectuarse para los efectos de la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella en virtud de lo dispuesto en el decreto ley 2.695, de 1979<sup>6</sup>
- d. Cuando se trate de terrenos que deban ser subdivididos por el Ministerio de Obras Públicas para construir obras de regadío, de vialidad u otras que dicho Ministerio determine conforme a sus atribuciones.
- e. Tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55° de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue aprobado por el decreto supremo 458, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 18 de diciembre de 1975.
- f. Cuando se trate de enajenaciones de retazos de terrenos de un predio para anexar al predio rústico contiguo, siempre que la superficie de terreno que conserve el dueño del predio que se divide no sea inferior a la indicada en el inciso anterior; caso en el cual dicho retazo no podrá enajenarse independientemente del predio a que ha sido anexado.
- g. Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a organizaciones o instituciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro.
- h. Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título al Fisco de Chile, a las municipalidades y a los gobiernos regionales.
- i. Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 18.893 y a las organizaciones sindicales a las que se refiere el Libro III del Código del Trabajo,<sup>7</sup>
- j. Cuando se trate de transferencias a cualquier título y por una sola vez, a un ascendiente o descendiente del propietario, por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado inclusive, para construir una vivienda para sí mismo. En este caso, no podrá transferirse más de un lote por ascendiente o descendiente y la superficie de éste no podrá tener una cabida inferior a los quinientos, ni superior a los mil metros cuadrados. Los lotes que se transfieran tendrán

---

<sup>4</sup> Disponible en <http://bcn.cl/2mhia> (Julio 2021)

<sup>5</sup> Establece normas sobre enajenación de tierras asignadas por la Caja de Colonización Agrícola, la Corporación de la Reforma Agraria, la oficina de Normalización Agraria y el Servicio Agrícola y Ganadero, y de tierras adjudicadas a la disolución de cooperativas de reforma agraria. Disponible en <http://bcn.cl/2ld19> (Julio 2021)

<sup>6</sup> Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella. Disponible en <http://bcn.cl/2f93e> (Julio 2021)

<sup>7</sup> Código del Trabajo. Disponible en <http://bcn.cl/2f6o9> (Julio 2021)

prohibición legal de enajenar por 5 años, la que deberá ser inscrita de oficio por el respectivo Conservador de Bienes Raíces.

Los predios resultantes de una subdivisión bajo la norma del DL 3.516, estarán afectos a la prohibición de cambiar su destino según precisa la norma:

Los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Hasta el año 2012, existía la obligación de que esta prohibición constara en los planos de subdivisión, lo que fue eliminado por la Ley N° 20.623 de 2012<sup>8</sup>

Además, respecto de la enajenación de dichos predios se señala que:

Los notarios no autorizarán las escrituras públicas de enajenación ni los Conservadores de Bienes Raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente decreto ley.

De la misma forma, la norma precisa que:

Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aun bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro **cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados** en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En los casos de infracción a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior, el Juez de Policía Local, conjuntamente con la aplicación de la multa, procederá a decretar la paralización de las obras o su demolición a costa del infractor, según corresponda.

En caso de reincidencia, la multa establecida en este artículo se duplicará.

Finalmente, la norma establece que los actos o contratos que no se apeguen a sus disposiciones serán decretados nulos y procederán las sanciones correspondientes.

### 3. Decreto Ley 2.695 de 1979<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ley N° 20.623. Disponible en <http://bcn.cl/2qbnp> (Julio 2021)

<sup>9</sup> Ley N° 2.695 de 1979. Disponible en <http://bcn.cl/2f93e> (Julio 2021)

Esta norma aplica al poseedor de la pequeña propiedad raíz, de predios urbanos y rurales, cuya avalúo fiscal es inferior a 800 o 300 UTM respectivamente, estableciendo un sistema que la legislación ha denominado "saneamiento del dominio de la pequeña propiedad", que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos.

El mismo cuerpo legal contempla mecanismos de impugnación y oposición para el procedimiento de regularización, los que pueden ser ejercidos tanto de manera administrativa como judicial.

## **II. Precisiones señaladas por la Contraloría General de la Republica**

---

Respecto de la aplicación de las normas sobre el área rural, hay dictámenes de la Contraloría que han precisado su aplicación en las siguientes materias:

**Tabla N° 1: Dictámenes de la Contraloría General sobre los alcances de los Decreto Ley N° 2.695 y N°3.516 sobre el suelo rural.**

| Dictamen | Principales conclusiones |
|----------|--------------------------|
|----------|--------------------------|

|                              |   |
|------------------------------|---|
| 42.084 de 2017 <sup>10</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El procedimiento previsto en el DL N°2.695, no tiene por finalidad amparar situaciones que vulneren la normativa de planificación territorial que regula una determinada área de terreno.</li> <li>• No procede la aplicación del procedimiento contenido en el DL N° 2.695, para la regularización de terrenos particulares que formen parte de loteos irregulares de predios rurales de grandes extensiones que configuren posibles nuevos núcleos urbanos, sin someterse a la normativa urbanística que regule los terrenos de que se trate, en especial, las aprobaciones e informes favorables exigidos por aquélla para esas zonas.</li> <li>• En el caso de que exista un título inscrito referido a la cesión de derechos sobre un terreno en la situación consultada, la posesión material de ese bien para los peticionarios emanará de dicho título, no siendo posible acogerse al comentado procedimiento de regularización ya que para acceder a aquél, los poseedores de bienes raíces deben carecer de tal antecedente inscrito.</li> <li>• Ante las eventuales infracciones a la normativa urbanística señala que las correspondientes autoridades deberán ejercer las acciones penales que tengan conocimiento de la comisión de alguno de los delitos a que se ha hecho mención, lo que no obsta a la adopción de las restantes medidas administrativas que sean procedentes.</li> </ul> |
| 2.806 de 2019 <sup>11</sup>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distingue los inmuebles que son susceptibles de ser regularizados por el DL N°2.695, que corresponderían a: aquellas predios urbanos o rurales cuyo avalúo fiscal no supere los montos establecidos, sin que se exija una superficie determinada; que carezcan de título inscrito; que no se trate de loteos irregulares derivados de cesiones de derechos parciales celebradas con intención de evadir el ordenamiento jurídico aplicable y, que los poseedores no se hayan puesto voluntariamente en una situación anómala, sino que su posesión material derive de una ocupación previa sin oposición.</li> <li>• El cumplimiento en estos casos deben ser consideradas y ponderadas por el Subsecretario de Bienes Nacionales, o los funcionarios en quienes se delegue ello, como encargado de aplicar la legislación y controlar este procedimiento de regularizaciones.</li> </ul>  |
| 20.438 de 2019 <sup>12</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el Ministerio de Bienes Nacionales quien determina si procede la regularización establecida en el DL N° 2.695, al tratarse de un asunto que compete a dicha autoridad, por lo que se debe requerir ante esa Secretaría de Estado el inicio del trámite de regularización, en caso de ser procedente.</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia en base a dictámenes citados

### III. Diagnóstico de la situación

Se revisan tres documentos que dan cuenta de la situación de “lo rural”, y en general, del suelo, en el país: a) Política Nacional de Desarrollo Urbano, b) Decreto N° 19 de 2020, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Rural, y c) el documento OCDE “*The governance of land use in OCDE countries*”.

#### a) Decreto 98, de 2014 Política Nacional de Desarrollo Urbano<sup>13</sup>

La política fue promulgada el año 2014 como respuesta a la necesidad de “marco explícito de principios, objetivos y lineamientos contenidos en una Política Nacional de Desarrollo Urbano, que

<sup>10</sup> Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/042084N17/html> (Julio 2021)

<sup>11</sup> Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/002806N19/html> (Julio 2021)

<sup>12</sup> Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/020438N19/html> (Julio 2021)

<sup>13</sup> Disponible en <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf> (Julio 2021)

sirva de orientación e integración de las iniciativas en materia de urbanismo, desarrollo territorial - obras urbanas, vivienda, y edificación pública”<sup>14</sup>.

En relación a las herramientas disponibles para abordar el tema territorial, en el anexo del documento referido al diagnóstico crítico efectuado por la comisión mandatada para desarrollar la Política Nacional Urbana, constata que para enfrentar el crecimiento y transformación de las ciudades y otros centros poblados se carecen de las herramientas idóneas para tal efecto. Específicamente se señala:

“el crecimiento y transformación de nuestras ciudades y centros poblados deben supeditarse al concepto de desarrollo sustentable, considerando los efectos que las distintas iniciativas de construcción provocan en el territorio y en las personas que lo habitan.

Las herramientas con que actualmente el país cuenta para asegurar dicha mirada son escasas e insuficientes, especialmente aquellas que van más allá de los efectos medioambientales y que afectan la calidad de vida de las personas.”

En el mismo sentido, el documento precisa que la ausencia de materia relevantes en los procesos de planificación territorial como la incorporación de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación urbana, la falta de correlación entre planificación urbana y factibilidad de los servicios sanitarios, la contaminación del aire, la falta de herramientas para gestión de residuos, las amenazas de desastres naturales y el manejo del riesgo, constituye también un déficit para el cumplimiento de su objetivo.

En relación al sistema público, la misma fuente da cuenta que la toma de decisiones en materia territorial es fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación. Sobre la materia refiere:

A la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones se suman al menos otras 30 leyes que afectan directamente al territorio y resulta evidente que muchas de ellas son contradictorias, requieren ajustes y actualizaciones. Algo similar ocurre con las facultades relacionadas con “lo urbano”, que están dispersas en numerosas reparticiones públicas, muchas de ellas con un claro sesgo centralista.

De la misma forma señala que las facultades relacionadas con el territorio son ejercidas por distintos servicios públicos, problema de carácter estructural, que no se resuelve mediante instancias voluntarias de “coordinación”.

Finalmente, respecto de los instrumentos de planificación afirma que la cobertura de los planes alcanza solo el 68% de las comunas del país, tienen limitadas facultades y no vinculan aspectos que debiesen ser abordados de manera integral, lo que se suma a los largos plazos de tramitación (más de 6 años en promedio), aspecto que resta vigencia y efectividad a sus medidas. Además, el documento

---

<sup>14</sup> Decreto 78 de 2014. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en <http://bcn.cl/2fx4n>

evidencia la existencia de muchas decisiones de inversión pública en vivienda, infraestructura pública y privada se realizan al margen de la planificación ejemplificando dicha situación con la ocupación del territorio rural con parcelaciones de 5.000m<sup>2</sup> con destinos distintos de los permitidos y sin la correspondiente urbanización.

#### **b) Decreto 19, de 2020, Política Nacional de Desarrollo Rural<sup>15</sup>**

Este decreto plantea como objetivos centrales de la Política Nacional de Desarrollo Rural, dos aspectos. Por una parte, mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. Y por otra, contribuir a un mayor equilibrio territorial en el país, potenciando el desarrollo sostenible de sus asentamientos poblados de menor tamaño.

Respecto de la situación de los territorios rurales la política señala, en su diagnóstico, los siguientes aspectos:

- La limitada existencia de políticas nacionales con enfoque territorial ha contribuido, entre otros factores, a generar un desarrollo desequilibrado en el territorio nacional, determinando un acceso desigual de la población a los bienes y servicios, generando situaciones de rezago territorial y socioeconómico
- Los territorios rurales del país siguen manteniendo índices de desarrollo menos favorables que los territorios urbanos y con esto se desaprovechan diversas potencialidades orientadas a lograr un desarrollo territorial integral sobre la base del despliegue y fomento de mejores oportunidades económicas, laborales y sociales basadas en un adecuado reconocimiento de las relaciones funcionales de los sistemas rural - urbanos del país
- Necesidad de inducir un círculo virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo de actividades económicas, por una parte, y el cuidado del patrimonio cultural y natural, por otra.
- En términos de cambio climático, la recurrencia de eventos extremos -entre los que se encuentra la escasez hídrica y las variaciones de temperatura- dejan cada vez más vulnerables a las zonas rurales, impactando fuertemente a sus actividades productivas. El cuidado de los recursos naturales y la atención a estos fenómenos constituyen uno de los desafíos de adaptación más relevantes para prevenir consecuencias negativas sobre las comunidades y el país.
- Los municipios de menor tamaño no tienen los fondos suficientes para invertir en iniciativas de desarrollo rural, tanto a nivel de inversión como de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y humanas.
- A pesar de todos los esfuerzos de coordinación sectorial en materia de políticas públicas en desarrollo rural, y del significativo aporte realizado por las actividades económicas, subsisten importantes disonancias y superposiciones en el accionar en las áreas rurales. Las políticas sectoriales han sido en su mayoría generadas y administradas desde el nivel nacional. Así también los instrumentos tienen una mirada genérica para todo el país, no dando cuenta en numerosos

<sup>15</sup> Decreto N° 19 de 2020 Política Nacional de Desarrollo Rural. Disponible en <http://bcn.cl/2hs1o> (Julio 2021)

casos de la realidad regional ni comunal. La mirada sectorial ha redundado en fallas de cobertura, duplicidades y pérdidas de eficiencia y eficacia por falta de coordinación.

Desde esta perspectiva, la política plantea la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que integre el territorio rural como un continuo con los territorios urbanos, en que se definan distintos niveles y formas de interacción entre ambas realidades.

La constatación de flujos continuos de personas, bienes y servicios que transitan desde zonas rurales hacia zonas urbanas y viceversa, no solo hace difusos los límites tradicionales, sino que dan cuenta de la complejidad de los diversos espacios desde aquellos más cercanos a centros urbanos hasta los más aislados y remotos.

Particularmente sobre los asentamientos rurales y la vivienda en ellos, la política plantea algunos lineamientos para un adecuado desarrollo tanto en relación al establecimiento de asentamientos rurales de menor tamaño con servicios y que propicien la ocupación regular del territorio, como respecto del fomento de la vivienda con una adecuada inserción ambiental y con acceso a los servicios básicos. Esto se refleja en:

#### Ámbito de Bienestar Social

##### Eje 1. Asentamientos rurales:

1.1 Propiciar el desarrollo de los asentamientos poblados de menor tamaño, favoreciendo la provisión de bienes y servicios de calidad en aquellos de mayor densidad, mejorando el uso y la ocupación regular del territorio.

1.2 Promover el uso de la propiedad fiscal para el desarrollo local sostenible.

##### Eje 2. Vivienda y acceso a servicios básicos

2.1. Facilitar el acceso a la vivienda, procurando adecuadas condiciones de habitabilidad y adaptación al paisaje y cultura.

2.2. Fomentar la mejora de la calidad, sostenibilidad en el tiempo, cobertura y administración de servicios básicos en el medio rural, en cuanto al acceso a energía, agua para consumo humano, saneamiento y residuos domiciliarios.

Por otra parte, los factores medio ambientales se recogen en el ámbito de la sostenibilidad ambiental

##### Eje 1 Biodiversidad y servicios ecosistémicos

1.3. Considerar la protección de la biodiversidad como elemento relevante en el proceso de ordenamiento, planificación y gestión del territorio rural y en los marcos regulatorios correspondientes.

1.4. Promover la identificación y caracterización de los paisajes naturales y seminaturales de Chile, reconociendo e integrando el componente paisaje en las políticas sectoriales, informando y sensibilizando a las personas sobre el valor y el resguardo de este.

#### Eje 6. Riesgos de desastres y cambio climático

6.1. Promover la identificación de las áreas rurales vulnerables a riesgos de desastres y cambio climático, analizando su grado de exposición a las amenazas presentes en el territorio y promoviendo medidas de prevención, adaptación y mitigación que permitan reducir el riesgo, con el objetivo de aumentar la seguridad, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible de los territorios.

### c) **La gobernanza del uso de la tierra OCDE 2017<sup>16</sup>**

En mayo de 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publicó el estudio “The governance of land use in OCDE countries”. En él se aborda la importancia que el uso y la regulación del suelo tiene sobre el medio ambiente, la salud pública, la productividad económica, la desigualdad y la segregación social, entre otros aspectos. Este documento señala que el suelo y las edificaciones constituyen la forma más importante de redistribución de la riqueza en la OCDE, y representa el 86% del stock total de capital con un valor correspondiente a 249 trillones de dólares. De esta manera, el estudio grafica la importancia que cualquier cambio en el uso, el valor de la tierra y la propiedad tiene para la distribución de la riqueza y para la inversión.

Distingue que la principal regulación sobre el territorio, corresponde a la reglamentación sobre el uso del suelo, los instrumentos de planificación, las regulaciones ambientales y las normas de edificación. Estos instrumentos si bien restringen el uso del suelo, no inciden en la forma como las personas y el mercado usa el suelo; un segundo grupo corresponde a los incentivos e impuestos que permite orientar estratégicamente el uso del suelo. De ahí la importancia que la OCDE otorga a sistemas de gobernanza del suelo que sean capaces de combinar ambas estrategias.

El informe resalta que la planificación del uso del suelo no es solo un proceso técnico, sino que debe ser también un proceso político y democrático por cuanto, “Una planificación eficaz refleja y desarrolla una visión comunitaria común”.

La planificación debe ser capaz de equilibrar los intereses privados con los públicos, limitando las acciones que provocan externalidades negativas y promoviendo las beneficiosas. Buscando este objetivo, la planificación necesita equilibrar múltiples objetivos como la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. En general, la planificación de los territorios corresponde

---

<sup>16</sup> Traducción propia.

a potestades de los gobiernos locales, por su cercanía y conocimiento del territorio. Los modelos de planificación dan cuenta que los instrumentos tradicionales de planificación territorial, en general, toman mucho tiempo para su elaboración y para modificarlos. Frecuentemente hay ejemplos de experiencias en que los propios instrumentos han permitido usos ineficientes del suelo, sin considerar otros usos basados en las necesidades de las comunidades o en el mercado. En este sentido, plantean que mecanismos y normas más flexibles pueden permitir actuaciones más oportunas y mejores frente a los constantes desafíos. Estas herramientas flexibles no son aplicables en todos los contextos (por ejemplo, en zonas históricas o en ecosistemas frágiles se requieren normas estrictas) pero sí son aplicables en otras situaciones.

OCDE señala que las normas de regulación del suelo son complejas y requieren, entre otros elementos, altos niveles de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación tanto del uso del suelo como de la planificación.

Particularmente en relación a la situación nacional, el informe señala que:

- En comparación con otros países miembros de la OCDE, Chile tiene una cantidad excepcionalmente grande de leyes, reglamentos y otros instrumentos legales que rigen el uso de la tierra y la planificación del uso de la tierra. Debido a la complejidad asociada, no se puede proporcionar una descripción general completa de las leyes y regulaciones más relevantes. En algunos casos, la multitud de instrumentos puede dar lugar a leyes y reglamentos con objetivos superpuestos o contradictorios.
- La mayor parte de las competencias con respecto a la planificación del uso del suelo corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Aprueba todos los planes locales de uso de la tierra a través de sus secretarías regionales. La integración vertical de los diferentes planes es uno de los criterios para su aprobación.
- Existen mecanismos no permanentes para la coordinación de políticas horizontales en todos los campos políticos, por ejemplo, comisiones dedicadas a políticas o proyectos específicos. Como estas comisiones no tienen responsabilidades formales, su eficacia puede variar y depender de la inclinación del actor involucrado a cooperar.
- La expropiación de tierras es posible para la construcción de infraestructura pública, pero no para otros fines. Se debe pagar una compensación adecuada al propietario de la tierra. La expropiación es un proceso sencillo y no presenta ninguna dificultad para el Estado, pero a menudo lleva mucho tiempo completarlo.
- La reforma más importante del sistema de ordenamiento territorial chileno ocurrió en 1979 con la eliminación de los límites urbanos, que previamente habían establecido límites a la expansión urbana. Si bien los límites urbanos se restablecieron en 1985, nunca han vuelto a alcanzar la relevancia práctica que tenían antes de la reforma.
- Existen reglas para desarrollos de viviendas a gran escala fuera de los límites de la planificación urbana.

De la revisión de estos análisis se evidencia como los principales aspectos que dificultan la regulación en las áreas rurales dicen relación con:

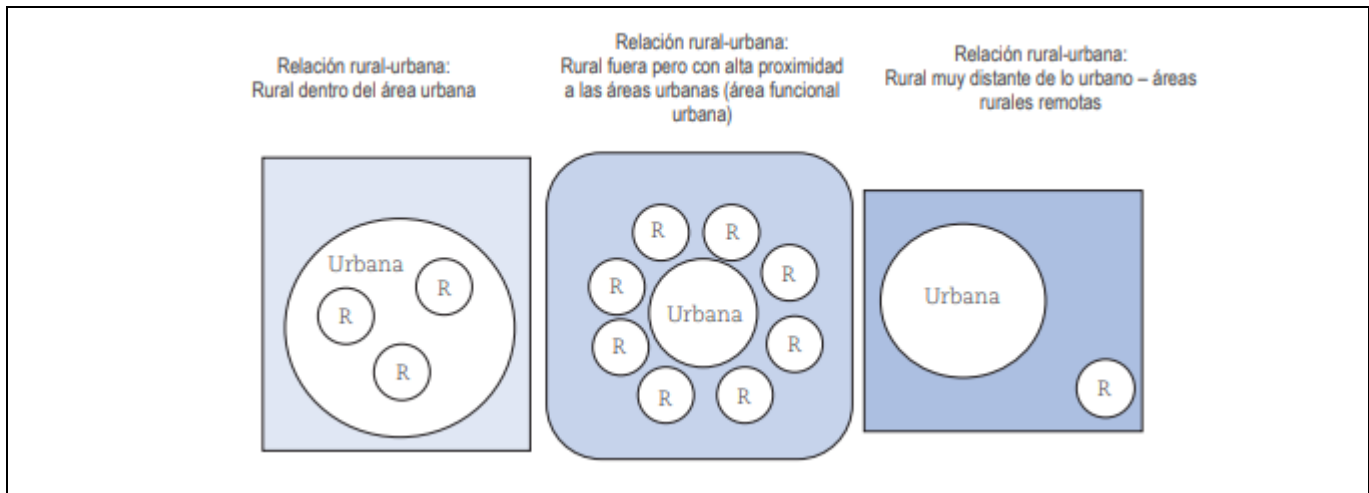
- a. Consideración de una definición del área rural en la normativa que dé cuenta de la identidad y no en oposición a lo urbano.
- b. Desarrollo desequilibrado de los territorios urbanos/ rurales.
- c. Vulnerabilidad medio ambiental de los territorios rurales.
- d. Multiplicidad y superposición de normas y autoridades en el territorio. Toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y sin mecanismos adecuados de participación ciudadana.
- e. Ausencia de materias relevantes en los Instrumentos de Planificación Territorial.
- f. Falta de recursos en el ámbito rural (comunas rurales).
- g. Mecanismos no permanentes para abordar problemas que carecen de responsabilidades.

#### IV. Tipologías de los casos de ocupación del suelo rural

La caracterización de los casos de ocupación del suelo rural, tanto en el marco de la normativa vigente como respecto de los asentamientos irregulares se puede organizar considerando la definición de áreas rurales que establece OCDE, la cual señala las siguientes categorías.

- Zonas rurales dentro de áreas urbanas (Planes reguladores intercomunales y metropolitanos)
- Zonas rurales fuera pero con alta proximidad a las áreas urbanas.
- Rural distante de lo urbano.

Figura N° 1: Tipos de regiones rurales en Chile



Fuente: Estudios-de-Política-Rural-Chile-OCDE.pdf<sup>17</sup>

En base a esta distinción de expresiones de la ruralidad y en base a las normas existentes para el área rural se pueden reconocer las siguientes tipologías, detalladas en la tabla N°2:

**Tabla N° 2: Tipologías de casos previstos en la normativa.**

| Norma | Áreas rurales |
|-------|---------------|
|-------|---------------|

<sup>17</sup> Estudios de Política Rural en Chile. Disponible en <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf> (Julio 2021)

|                            | Regiones rurales dentro de un área funcional urbana  | Regiones rurales cercanas a las ciudades   | Regiones rurales remotas   |
|----------------------------|--|--|--|
| <b>Artículo 55° LGUC</b>   | Cambios de uso de suelo en zonas inmediatas a las zonas urbanas.<br>Exigencias de urbanización al interior del predio y fuera del él.  |  | De menor frecuencia en zonas rurales remotas, salvo intervenciones del Estado. |
| <b>DL N° 3.516 de 1980</b> | No aplica al interior de áreas reguladas por un plan intercomunal o metropolitano metropolitanas   | Parcelaciones de más de 5.000m <sup>2</sup> en las zonas aledañas a las áreas urbanas. Principalmente con una relación funcional con las áreas urbanas adyacentes. | Parcelaciones de más de 5.000m <sup>2</sup> , principalmente segunda vivienda. |
| <b>DL N° 2.695 de 1980</b> | Regularización del dominio de propiedades rurales, valuadas en menos de 800 UF, sin que se exija una superficie determinada; que carezcan de título inscrito; que no se trate de loteos irregulares derivados de cesiones de derechos parciales celebradas con intención de evadir el ordenamiento jurídico aplicable y, que los poseedores no se hayan puesto voluntariamente en una situación anómala, |  |  |

Fuente: Elaboración propia

En base a esa distinción se precisas los casos previstos por la normativa en relación a la subdivisión del suelo:

- Cambios de uso de suelo principalmente en zonas rurales al interior de áreas urbanas o en zonas rurales adyacentes a las zonas urbanas.
- Cambios de uso de suelo en zonas rurales remotas principalmente por equipamiento e infraestructura.
- Parcelaciones de más de 5.000m<sup>2</sup> en las zonas aledañas a las áreas urbanas. Principalmente con una relación funcional con las áreas urbanas adyacentes.
- Parcelaciones de más de 5.000m<sup>2</sup> en áreas rurales remotas. (En algunos casos en zonas de alto valor medio ambiental y paisajístico)
- Regularización del dominio de lotes rurales previsto el DL 2.695 de 1979

Adicionalmente a lo anterior, se precisan los asentamientos que surgen al margen de las normas previstas, tanto por irregularidad en el dominio como en el acceso a los servicios básicos, los que corresponden a:

- a. Subdivisiones de suelo en parcelas de 5.000 m<sup>2</sup> cuyo destino es habitacional.
- b. Cesión de derechos parciales en parcelas de 5.000 m<sup>2</sup>, con destino habitacional. (Estas parcelas, teóricamente no podrían regularizarse a través del DL. 2695 de 1979)
- c. Lotes regularizados mediante el DL 2695 de 1979 que carecen de urbanización.

- 
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/2fae8> (Julio 2021)

- Decreto Ley 3.516 de 1980. Disponible en <http://bcn.cl/2p0vs> (Julio 2021)
- Decreto Ley 2695 de 1979 Disponible en <http://bcn.cl/2f93e> (Julio 2021)
- Ley N° 20.623. Disponible en <http://bcn.cl/2qbnp> (Julio 2021)
- Dictamen N° 42.084 de 2017 Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/042084N17/html> (Julio 2021)
- Dictamen N° 2.806 de 2019 Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/002806N19/html> (Julio 2021)
- Dictamen N° 20.438 de 2019 Disponible en <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/020438N19/html> (Julio 2021)
- Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf> (Julio 2021)
- Decreto 78 de 2014. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en <http://bcn.cl/2fx4n> (Julio 2021)
- Decreto N° 19 de 2020 Política Nacional de Desarrollo Rural. Disponible en <http://bcn.cl/2hs1o> (Julio 2021)
- La gobernanza del uso de la tierra OCDE 2017. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/the-governance-of-land-use-in-oecd-countries-9789264268609-en.htm> (Julio 2021)
- Estudios de Política Rural en Chile. Disponible en <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf> (Julio 2021)
- Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial, regionales. Sub departamento de geografía Instituto Nacional de Estadística. 2020. Disponible en [https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/Parcelas%20de%20agrado%20desde%20la%20perspectiva%20censal%20y%20territorial\\_%20Regiones.pdf](https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/Parcelas%20de%20agrado%20desde%20la%20perspectiva%20censal%20y%20territorial_%20Regiones.pdf) (Julio 2021)

## **Anexo. Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial, regionales. Sub Departamento de Geografía. Instituto Nacional de Estadística<sup>18</sup>**

El estudio señala que el crecimiento urbano que más ha impactado a las ciudades es el de las parcelas de agrado, que corresponde a una manera inorgánica, que transformo y reestructuro las periferias de las ciudades. En este contexto, relevan la importancia de reconocer, cuantificar y caracterizar este fenómeno y poder dimensionar tanto en sí mismo como respecto de la relación funcional que establecen con las áreas urbanas adyacentes.

En base a esto, analizan datos censales del año 2017.

Para el estudio se consideraron las siguientes comunas: La Serena (Región de Coquimbo), Algarrobo (Región de Valparaíso), Villarrica (Región de la Araucanía) y Puerto Varas (Región de Los Lagos). La selección responde a tres criterios, regiones y comunas que concentran la mayor cantidad de población, regiones y/o comunas con realidades aparentemente distintas dadas por su ubicación geográfica y número de casos adecuado para el estudio.

Entre los elementos que destacan como caracterización de las parcelas de agrado, se puede señalar:

- El fenómeno de las parcelas de agrado se presenta tanto en las regiones como en la región metropolitana, sin embargo es en la Región Metropolitana donde se aprecia con mayor envergadura, consolidada en el tiempo y con un carácter metropolitano.
- Respecto de las causales, no existe un factor único en la decisión de traslado al área rural, entre ellas se menciona la cercanía o proximidad entre comunas, facilidad de traslado al centro o al sector oriente de la región y también la influencia de la región metropolitana con respecto a otras regiones.
- Gran parte de los asentamientos con parcelas de agrado se configuran como condominios cerrados. Se evidencia un proceso de urbanización difuso e infiltrado en lo rural, y en algunos casos se reconoce como parte del crecimiento demográfico de las comunas.
- El análisis en variables de índole social dan cuenta que la influencia de los asentamientos de parcelas de agrado alzan los indicadores sociales dentro del medio rural. (Ejemplificado en un mayor nivel educacional o calidad de la vivienda). Dan cuenta que los resultados presentan una “segregación territorial” la que no sólo se explica por la diferencia de ingresos entre las parcelas de agrado y el resto de la población rural, sino que también por las características de condominios cerrados en el caso de muchos de estos asentamientos.
- La comparación entre los datos de los Censos 2002 y 2017 asociados a las parcelas de agrado evidencian una expansión progresiva. Ejemplifica con el caso de Puerto Varas que en 2002 no presenta parcelas de agrado y en 2017 hay más de 2500 parcelas de agrado en la comuna.

<sup>18</sup> Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial, regionales. Sub departamento de geografía Instituto Nacional de Estadística. 2020. Disponible en [https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/Parcelas%20de%20agrado%20desde%20la%20perspectiva%20censal%20y%20territorial\\_%20Regiones.pdf](https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/Parcelas%20de%20agrado%20desde%20la%20perspectiva%20censal%20y%20territorial_%20Regiones.pdf) (Julio 2021)

- Evidencian su atención sobre “el potencial impacto medio ambiental, producto de la ausencia de una infraestructura adecuada (como por ejemplo, alcantarillado), reducción del suelo cultivable, aumento en los niveles de CO<sub>2</sub> y la inexistencia de una planificación territorial que logre abordar este fenómeno de manera adecuada, cuyo sustento legal y propósito inicial parece desbordado por la realidad”.
- Las parcelas de agrado corresponden a asentamientos que adoptan modos de vida eminentemente urbanos, aun encontrándose en el entorno rural.
- Respecto de la pérdida de suelo agrícola productivo, la situación mas grave detectada es en la comuna de La Serena con un 16% de disminución, y el resto de las comunas en estudio, la pérdida es de alrededor de un 6%.
- El análisis de redes a centros de trabajo evidencia que los traslados entre las parcelas de agrado y la ciudad mayoritariamente por trabajo y estudio cada vez recorren mayores distancias, dado las nuevas localizaciones cada vez a mayores distancias.
- El territorio plantea desafíos que trascienden a la simple definición de lo urbano o lo rural, pasando a un modelo de gradientes rurales y urbanos.
- La intensidad con que algunos sectores cercanos a las ciudades se han ido subdividiendo da cuenta de una nueva configuración territorial que debe ser analizada en profundidad.

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)