

# INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS USS

# 2022

## **Fragmentación del suelo rural en la comuna de Puerto Varas. Cifras e imágenes de un futuro insostenible**

Informe Final

28 de octubre de 2022

(actualizado enero 2023)

### **INVESTIGADORES PRINCIPALES**

Marcelo Reyes Busch  
Profesor Asociado Escuela Arquitectura, USS Sede de la Patagonia  
Arquitecto Urbanista  
Magíster en Ciencias de la Educación

María Paz Olavarría Pérez  
Académica Escuela de Derecho, USS Sede de la Patagonia  
Abogada  
Magíster en Derecho Privado

Lien Rodríguez López  
Ingeniera Informática  
Académica Investigadora FIAD, USS Sede Concepción  
Magíster en Bioinformática y Biología Computacional  
Doctora en Ciencias Ambientales

## **AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN**

Luciana das Dores de Jesus da Silva  
Ingeniera Agrimensor, Universidad Federal de Bahia  
Doctora © en Ciencias Ambientales

Andrea Dunker Ampuero  
Arquitecta, Universidad San Sebastián  
Ayudante docente, Arquitectura, USS Sede de la Patagonia

José Alberto Toloza Mella  
Estudiante de quinto año, carrera de Derecho USS Sede de la Patagonia

Alexis Sendra Sendra  
Estudiante Ingeniería Industrial Advance, USS Sede Concepción

## **EQUIPO ASESOR**

María Cristina Schwabe Opitz  
Directora Escuela de Derecho, USS Sede de la Patagonia  
Abogada  
Magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional

Angélica Basoalto Rojas  
Directora Carrera de Administración Pública, USS Sede de la Patagonia  
Administradora Pública, Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas  
Magíster en Gestión Estratégica y Evaluación de Proyectos

Carolina Fonseca Alvarado  
Directora Carrera de Arquitectura, USS Sede de la Patagonia  
Arquitecta  
Máster en Construcción en Madera  
Doctora © en Desarrollo Sostenible

Alberto Fernández  
Académico Vinculación con el Medio, Ingeniería Civil, USS Sede de la Patagonia  
Ingeniero Agrónomo, mención en Ingeniería Rural  
Magíster en Gestión Integrada del Agua

Teresita Bustamante  
Académico Vinculación con el Medio, Arquitectura, USS Sede de la Patagonia  
Arquitecta  
Magíster en Arquitectura del Paisaje

Aldo Fredes Gallardo  
Director de Centro de Estudios Latitud Patagónica, USS Sede de la Patagonia  
Historiador  
Magíster en Ciencias Sociales

## RESUMEN

A pesar del arduo debate sostenido durante el año 2022 sobre la fragmentación del suelo rural, su explosivo aumento y la legalidad de los mecanismos que lo han sustentado, especialmente de los asociados al Decreto Ley N° 3.516, cuesta encontrar evidencia sobre su magnitud, causas e impactos integrales, que permita proyectar con precisión escenarios futuros y, a partir de ello, proponer cambios de la política pública en materia de desarrollo rural, ordenamiento territorial y protección del patrimonio natural, que se orienten en el sentido de la sostenibilidad. La presente investigación pretende contribuir al debate sobre estos necesarios cambios, asumiendo la importancia de comprender las particularidades de cada territorio antes de proponer soluciones universales. Es por eso que se focaliza en un territorio específico, el área rural de la comuna de Puerto Varas, para que el análisis de una de las comunas más afectadas dé pistas sobre el tipo de preguntas que nos debemos hacer antes de proponer cambios legales específicos, nuevas normas y procedimientos. El análisis se enfocó en dos sentidos, por una parte, en la precisión y geolocalización de datos y capas de información que dan cuenta de la magnitud y caracterización del fenómeno, y, por otra parte, en el diagnóstico sobre su marco legal y en el debate sobre las propuestas que han surgido para su modificación. Algunas cifras y cruces de información territorial sorprenden y obligan a dirigir esfuerzos para comprender de forma más integral el problema y para diseñar una política pública que no eluda su complejidad.

**Palabras clave:** fragmentación del suelo rural, política de suelo, desarrollo rural, política rural, subdivisiones predios rústicos, migración de la ciudad al campo.

## **ÍNDICE DE CONTENIDOS**

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN
3. METODOLOGÍA
4. RESULTADOS
5. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

## 1. INTRODUCCIÓN

Las nuevas definiciones estratégicas y orientaciones de política pública comprometidas con el desarrollo sostenible y con la valorización de la cultura rural, contenidas en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021) y en la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR, 2020), obligan a revisar críticamente el repertorio instrumental operativo que regula el ordenamiento territorial y la subdivisión de los territorios rurales, especialmente aquellos instrumentos que definen normas de excepción o de difícil fiscalización. Lo anterior es especialmente relevante tras constatar que uno de los impactos de la Pandemia COVID 19 en Chile ha sido precisamente el aumento de la migración de familias metropolitanas a ciudades más pequeñas, sus periferias y entornos rurales, en búsqueda de condiciones ambientales más favorables para enfrentar la crisis sanitaria. En efecto, más de 330 mil personas migraron desde el área metropolitana de Santiago de Chile hacia estos destinos durante la pandemia<sup>1</sup>. Como consecuencia, la proliferación de pequeños predios rústicos, a través de la aplicación del Decreto Ley N° 3516 llegó a niveles alarmantes, alertando primero a comunidades rurales afectadas, organizaciones no gubernamentales con foco en la conservación medioambiental y en el desarrollo sostenible, a investigadores que comenzaron a preocuparse del registro y análisis de los impactos sociales, económicos y ambientales del fenómeno, para finalmente, instalarse en el debate político con alta connotación pública. Sólo durante el año 2020, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) otorgó autorización para más de 330 loteos de predios rústicos sólo en la comuna de Puerto Varas, estimándose en más de 10.000 los lotes resultantes, presumiblemente con fines habitacionales.

Se trata de un fenómeno migratorio y demográfico con alto impacto ambiental, económico y social, que, si bien aumentó explosivamente durante la pandemia, creció de forma sostenida cada año durante la última década, siendo observado con preocupación. Ya en el año 2020, los resultados de un estudio del Instituto Nacional de

---

<sup>1</sup> Según estudio del Instituto de Data Science (IDS) de la Universidad del Desarrollo, realizado en conjunto con Telefónica y Cisco (2021)

Estadísticas (INE) avalaron la presunción de “segregación territorial” asociada a la proliferación de parcelas de agrado (predios rústicos), “lo que no sólo se explica por la diferencia de ingresos entre estas localizaciones y la población en el mundo rural, sino que también por las características de condominios cerrados en el caso de muchos de estos asentamientos” (INE, 2020).

Pero antes que un fenómeno demográfico, es primero un fenómeno antropológico. Algunos investigadores lo analizan constatando la actualización de imaginarios que median el nosotros y los otros, lo autóctono y lo forastero:

Veremos si efectivamente, una vez que sus limitaciones se levanten, las expectativas de quienes desean huir y los temores de quienes no quieren o pueden recibir, logran materializarse. Para analizar los efectos de esta migración y las transformaciones territoriales anudadas al COVID-19 tendremos que esperar algún tiempo. Mientras tanto, sabemos que esta crisis –así como tantas otras– nos coloca ante la urgencia de gestionar nuevas formas de planificar nuestras existencias y organizar nuestra relación con el territorio (Abrantes, Greene y Trimano, 2020)

Por otra parte, no hay que perder de vista que en el espacio de las propuestas de políticas públicas, destacan aquellas que alertan, desde mucho antes de la pandemia, sobre las negativas consecuencias de uso y abuso de los mecanismos de subdivisión de predios rurales contemplados en la ley, tales como, el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que establece un procedimiento excepcional para autorizar el emplazamiento de conjuntos residenciales (vivienda económica, hasta 1.000 UF) en áreas rurales, y el ya mencionado DL 3516, que a pesar de referirse a subdivisión de predios agrícolas en inmuebles que deben seguir siendo agrícolas, en la práctica, y en algunos casos, se transforma en el procedimiento que consolida una oferta inmobiliaria altamente rentable y demandada, esencialmente residencial. Tal es el caso del Informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2017): “Propuestas de Políticas de Suelo para la Integración Social Urbana”.

Más recientemente, el debate público también comienza a enfocarse y a acentuarse en el problema de la disminución del suelo para la producción agrícola alimentaria, producto de la proliferación de parcelaciones agrícola para uso residencial:

No deja de ser una triste paradoja que un país con pretensiones de transformarse en una potencia agroalimentaria permita al mismo tiempo que se destruya impunemente la valiosa y escasa tierra con aptitudes agrícolas. Consignemos que, de la superficie total de Chile, que alcanza a unos 75 millones de hectáreas, solo 5 millones son tierras cultivables, y dos tercios del territorio nacional se encuentran afectados, en distinto grado, por el problema de la desertificación (Ladrón de Guevara, 2018)

El DL 3516, que establece un mecanismo para subdivisión de predios rurales en pequeñas parcelas agrícolas, en la práctica y en parte se ha transformado en el mecanismo legal para configurar una oferta inmobiliaria residencial al margen o al filo de las definiciones y exigencias que contempla la Ley chilena para tales efectos (Ley General de Urbanismo y Construcciones), situación que se evidenció con el fallo de la Corte Suprema (2020) que dejó sin efecto los permisos de edificación otorgados al amparo de una interpretación errónea del Art. 55 de la LGUC para un emblemático proyecto inmobiliario de la comuna de Panguipulli. A partir de este precedente jurídico, fueron varias las organizaciones que intensificaron su rol de denuncia de los impactos principalmente ambientales de explosiva fragmentación del suelo rural a partir del mecanismo establecido por el DL 3516 en concomitancia con una de las excepciones contempladas por el Art. 55 de la LGUC. Tal es el caso de la campaña “La parcelación destruye el territorio” del Centro de Estudio y Conservación del Patrimonio Natural (CECPAN) que, durante el año 2021 y a partir de la sistematización de información disponible, logró poner en la agenda de medios la preocupación por el fenómeno, específicamente en lo que respecta a la Provincia de Chiloé (Ver Figura 1).



Figura 1. Campañas ciudadanas: SECPAN y Ladera Sur (2020 y 2022). Fuente: Instagram

Dimensionar y proyectar en el tiempo el fenómeno de la subdivisión explosiva de suelo rural, sobre todo el derivado de la aplicación de instrumentos de política pública que, a la luz de las nuevas orientaciones en estas materias, conviene revisar, es condición sine qua non para modelar diseños procedimentales e instrumentales alternativos, incluidos aquellos referidos a la fiscalización de la norma (actual y propuesta). El debate en torno de los necesarios ajustes procedimentales, normativos e instrumentales debe hacerse a la luz de información confiable y clara, que permita su comprensión integral. El explosivo aumento en las solicitudes de subdivisión de predios rurales en el marco del DL 3516 es un hecho administrativo intangible por mucho tiempo, lo que exige de modelos basados en sistemas de información que permitan evaluar y predecir sus impactos. Comienza a evidenciarse a través del otorgamiento de los permisos de edificación por parte de las direcciones de obras de las municipalidades y, con certeza, sólo a través del hecho tangible de la construcción de viviendas e infraestructuras asociadas. Se trata de una secuencia legal y operativa compleja, en la que ocasionalmente se diluyen competencias y obligaciones, y verifican algunos vacíos interpretativos y faltas de definiciones procedimentales, que impiden fiscalizar las distintas normas legales de forma eficaz. En efecto, el sólo hecho de fiscalizar eficazmente el cumplimiento cabal de la normativa, en el sentido de verificar que el uso de los predios resultantes de las subdivisiones originadas en el marco del DL 3516 sea efectivamente “agrícola” y que en ningún caso de constituya un nuevo “núcleo urbano”,

sin duda representaría un avance, aunque no resolvería el problema desde una perspectiva más integral atendida la realidad actual, en la que además debiera considerarse el análisis de los derechos y las libertades que contempla la actual Constitución.

En febrero del año 2022 y tras un arduo debate sobre la legalidad de los proyectos residenciales originados a partir del DL.3516, comenzaron a sucederse una serie de gestiones a cargo de distintos organismos públicos con competencias en la materia. La figura 2 muestra publicaciones asociadas a estos acontecimientos. A las declaraciones de autoridades manifestándose en contra de las subdivisiones rurales para uso residencial, operativos coordinados por el Consejo de Defensa del Estado y paralización de proyectos de subdivisión específicamente en el área rural de la comuna de Puerto Varas, siguió la circular 475 del SAG que modificó el procedimiento para el análisis y aprobación de solicitudes de subdivisión de predios rústicos en orden de mejorar el procedimiento de fiscalización de la norma. También, en agosto de 2022 entró en vigencia la Ley 20234 (Ley de Saneamiento de Loteos) que establece reglas que limitan las atribuciones de notarios y conservadores de bienes raíces, respecto de la autorización e inscripción de títulos de lotes y viviendas en áreas rurales, condicionando estos trámites a la evidencia sobre el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Adicionalmente, la nueva Ley de Copropiedad Inmobiliaria (abril de 2022) negó la posibilidad de constitución como copropiedad a las subdivisiones originadas a partir del DL.3516. Todos estos hechos configuran a día de hoy un escenario complejo e incierto que ha motivado diversas propuestas de ley, que deben analizarse en profundidad



Figura 2. Operativos coordinados promovidos por el Gobierno Central y por el Gobierno Local.

Fuente: Redes sociales, febrero a mayo, 2022

En medio de la crisis, la importancia de la planificación intercomunal y metropolitana comienza a asumirse tímidamente. Prueba de ello es que recientemente (septiembre de 2022) se actualiza la observancia de la guía para el Permiso Ambiental Sectorial para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos, PAS 160 (Art. 160 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA), en el sentido de reconocer procedimientos diferenciados para los informes previos, dependiendo si existe o no Plan Regulador Metropolitano (PRM) o Plan Regulador Intercomunal (PRI) (Figura 3). Cabe señalar que el procedimiento asociado al PAS 160 no se ha hecho aplicable para permisos de subdivisión y de edificación derivados de la conformación de predios rústicos en el marco del DL 3516, pues la doctrina, al menos hasta febrero de 2022, ha sido la de asumir que el resultado de la subdivisión no altera el destino agrícola del predio original y que las edificaciones que se constituyen son para la vivienda del propietario y eventualmente de algún trabajador subordinado.

12.1. Respecto al informe previo que se requiere, en virtud del inciso 3° del artículo 55 de la LGUC:

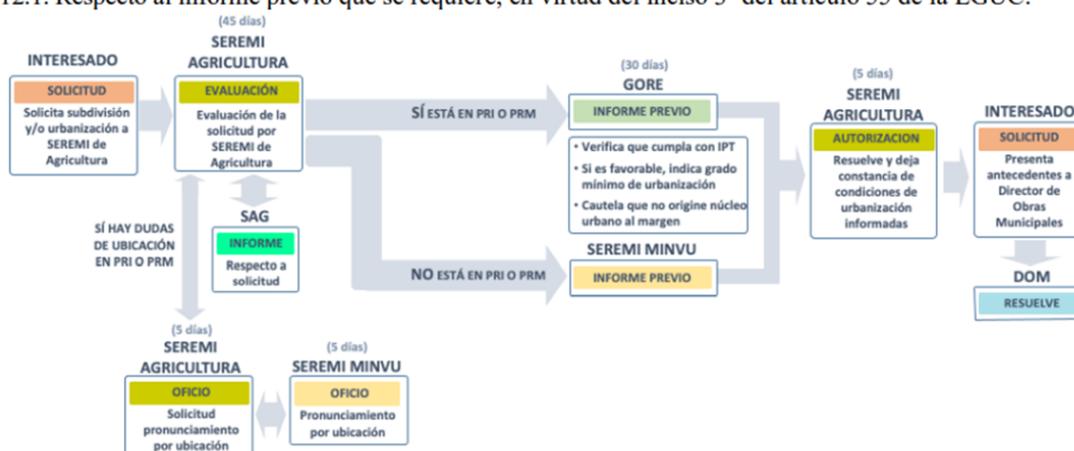


Figura 3. Procedimiento para informe previo asociado al PAS 160, para subdivisión, urbanización y edificación fuera de los límites urbanos. Fuente: Res. Exenta digital 202299101774 /28/09/2022

No debe perderse de vista que el propio DL.3516 excluye explícitamente su aplicabilidad de las áreas asociadas al Plan Regulador Metropolitano de Santiago y a los planes reguladores intercomunales de Concepción y Valparaíso. En algún sentido, ya se reconoce la importancia y jerarquía de la planificación regional y supra comunal, de enfoque más integral, sobre instrumentos más sectoriales como el DL.3516. Lo anterior es especialmente relevante luego de que en marzo de 2022 se aprobara el reglamento para los nuevos planes regionales de ordenamiento territorial (PROT). Las perspectivas asociadas a lo que podría estarse constituyendo como un nuevo escenario, no han sido lo suficientemente exploradas. Según Allard (2022), los PROT podrían efectivamente ser un marco eficaz para el fortalecimiento del repertorio instrumental necesario para abordar la complejidad del problema de la planificación y regulación del territorio, más allá de la planificación urbana. No se puede seguir “tratando de resolver un tema de planificación territorial y urbanización con una insuficiente ley de origen agrícola” (Allard, 2022).

### **Elección y descripción área de estudio, comuna de Puerto Varas**

La comuna de Puerto Varas ha sido una de las comunas en la que el fenómeno de la inmigración metropolitana ha sido más impactante. Es un hecho notorio en el día a día.

Por otra parte, ha sido explícita la voluntad de la autoridad comunal para apoyar los estudios que se refieran a esta materia. También, implica un volumen de datos abordable y se presume menor incidencia de mecanismos para la subdivisión de predios rurales distintos al DL.3516. Analizar el fenómeno de la fragmentación del suelo rural en la comuna de Puerto Varas, seguro dará pistas sobre cuáles son las preguntas que debemos hacernos para orientar la definición de nuevos mecanismos e instrumentos de política pública.

Puerto Varas se encuentra ubicada en la Región de los Lagos, entre las coordenadas geográficas 41°19'04-41°31'78, de latitud Sur 72°58'58 -72°58'27 de longitud Oeste (Ver Figura 4). De acuerdo a la clasificación climática de Köppen, la Región de Los Lagos presenta dos grandes tipos climáticos: (Cf) Clima Templado húmedo con lluvias todo el año, el cual predomina en casi la totalidad de la región, y (ETH) Clima Polar de Tundra por efecto de la altura, el cual predomina en algunos sectores del límite oriental de la región. La comuna de Puerto Varas se localiza en sectores con climas templados. Las características geológicas de la comuna de Puerto Varas son variadas, aunque claramente marcadas por la influencia de las glaciaciones y erupciones volcánicas las cuales han modelado el terreno.

La comuna de Puerto Varas en términos de su biodiversidad destaca por la presencia de dos áreas protegidas: Parque Nacional Vicente Pérez Rosales y la Reserva Nacional Llanquihue, ambas tienen como objetivo proteger y conservar a los bosques típicos del clima templado lluvioso de los Andes Australes en los cuales destacan especies de la ecorregión de los Bosques Valdivianos.

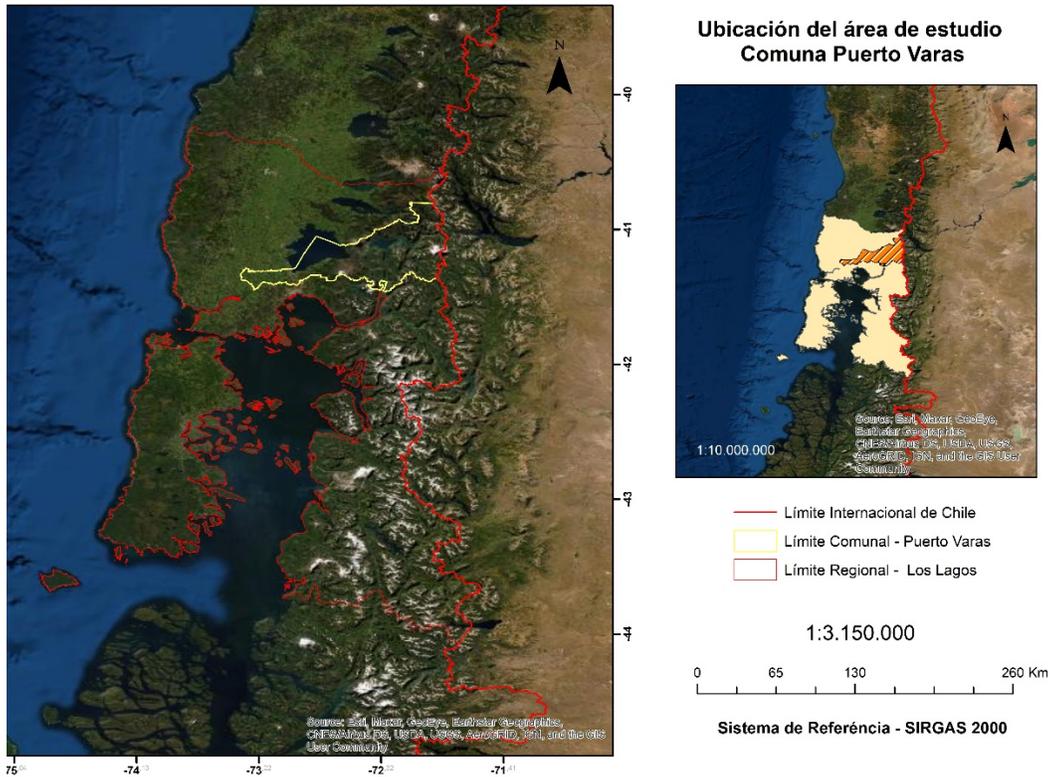


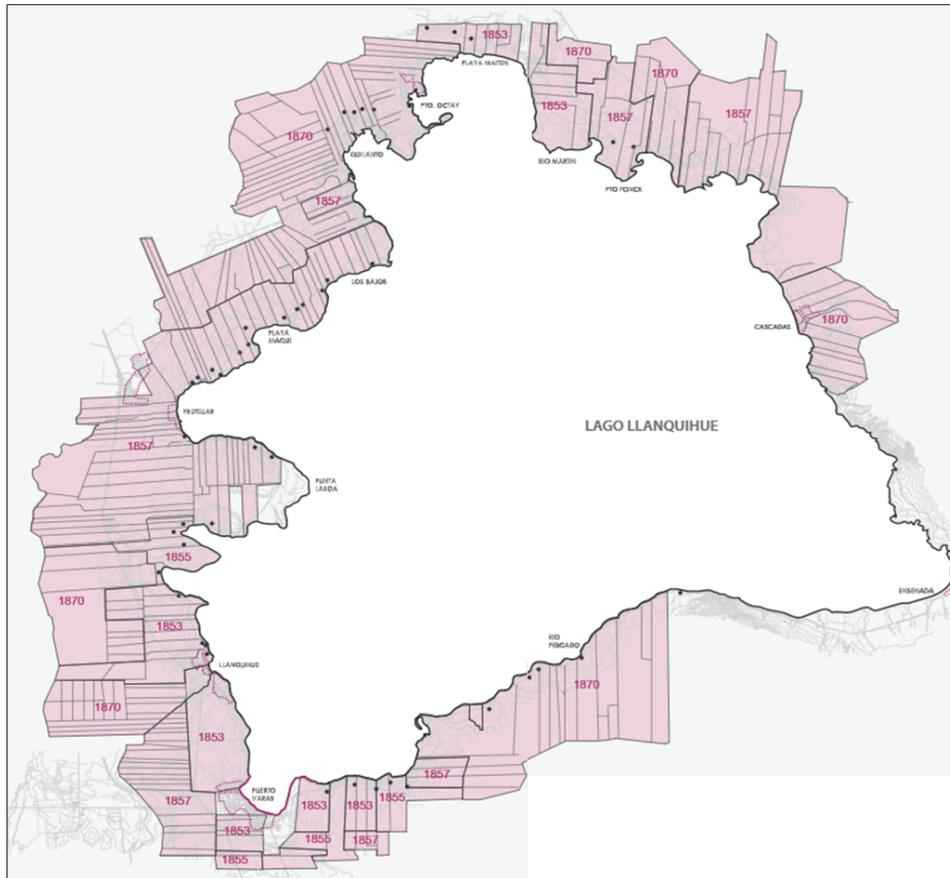
Figura 4. Área de estudio, Región de los Lagos, Comuna de Puerto Varas. Fuente: Elaboración propia a partir de SIRGAS 2000

### Antecedentes Históricos

La comuna de Puerto Varas tiene sus orígenes en el proceso de colonización alemana llevada adelante en la zona, entre los años 1852 y 1853, en los cuales el gobierno de la época impulsó un conjunto de acciones que buscaban incorporar territorios deshabitados de la zona sur del país. De esta forma, toda la zona de la cuenca del Lago Llanquihue fue declarada como territorio de colonización, comenzando así un paulatino proceso de poblamiento, instalándose los primeros colonos en el sector de La Fábrica.

En la figura 5 se grafica la distribución de tierras entre colonos alemanes entre los años 1853 y 1870 en torno de la cuenca del Lago Llanquihue. Los predios, casi siempre de forma alargada, medían en promedio 625x2.500m (156há) entre 1853 y 1860, 312,5x2.500m (78há) entre 1861 y 1870 y 500x2.000 m (100há) entre 1871 y 1880

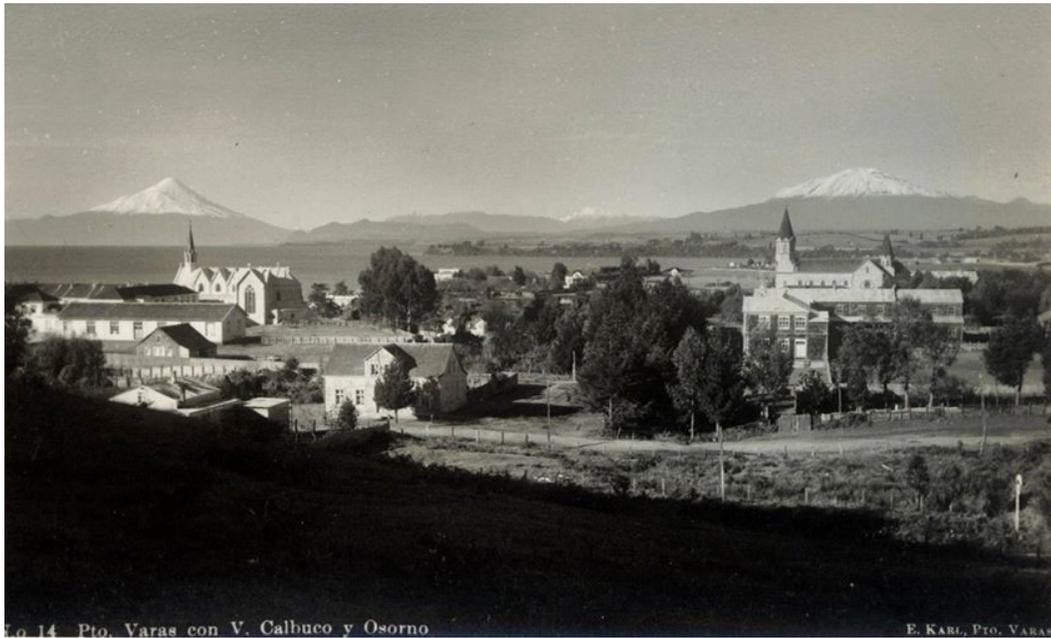
(Hopfner, 2021). Esta distribución y morfología predial explica en parte la actual trama predial.



*Figura 5. Distribución de predios entregados a colonos alemanes 1853 a 1870. Fuente: Guía de arquitectura tradicional en madera del Lago Llanquihue, 2021*

El 6 de julio de 1859, el territorio de Llanquihue se delimitó en subdelegaciones y distritos. Puerto Varas correspondió administrativamente al Distrito N° 1 de la Subdelegación N° 2, y a fines del siglo XIX Puerto Varas solicitó al Gobierno que se le otorgara el Título de Villa, lo que fue concedido mediante el Decreto N°4838, el 30 de octubre de 1897. Oficialmente la comuna se crea el 30 de diciembre de 1925 a través de Decreto Supremo N°8583 del Ministerio del Interior, el que dividió el territorio nacional en Provincias, Departamentos y Comunas (Sur Plan, 2015).

En la actualidad, la comuna de Puerto Varas es reconocida como un centro de importancia turística nacional, siendo la puerta de entrada a la Patagonia chilena y ruta obligada del circuito de los grandes lagos del sur de Chile y Argentina, a través del Paso Internacional Vicente Pérez Rosales.



*Figura 6. Fuente: Fotos históricas de Chile, Parroquia de Puerto Varas, año 1930*



*Figura 7. Fuente: El Heraldo Austral, Puerto Varas 1936*

## **2. OBJETIVOS**

Esta investigación se proyectó como parte de un desarrollo investigativo mayor, que pretende definir lineamientos para el ajuste de los mecanismos existentes y para el diseño de nuevos instrumentos operativos que sean coherentes con las definiciones estratégicas de la política pública en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural, todas comprometidas con el concepto de desarrollo sostenible, particularmente, en lo que respecta a la subdivisión de la propiedad del suelo rural, ante la creciente preocupación por los impactos ambientales, sociales y económicos de su explosiva fragmentación, entre otros.

Esta investigación se considera como una primera etapa, que se enfoca en fortalecer el diagnóstico y su eficacia para ilustrar e informar el necesario debate sobre los ajustes estratégicos operativos de nuestro marco legal, en lo que respecta al ordenamiento y subdivisión del suelo rural. Sus objetivos son:

Objetivo general:

Contribuir al debate público sobre los ajustes procedimentales y nuevos instrumentos para la ocupación y subdivisión del territorio rural, a la luz de las recientes definiciones estratégicas de la política pública en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural, a través de evidenciar, en un territorio específico, la inconsistencia, ineficacia e insostenibilidad de los mecanismos legales vigentes para tales efectos, que lejos de apuntar en el sentido de las definiciones estratégicas de la política pública, han provocado la explosiva fragmentación del suelo rural sin previsión de sus impactos ambientales, socio-culturales y económico-productivos, entre otros.

Objetivos específicos:

1. Evidenciar de forma gráfica y didáctica la explosiva fragmentación del suelo rural como resultado de la aplicación del Decreto Ley 3516 (que regula la Subdivisión de Predios Rústicos), a través de información estadística y documental disponible,

en el caso de un territorio específico (área rural de la comuna de Puerto Varas) que sirva de ejemplo para ilustrar e informar el debate sobre el necesario ajuste estratégico operativo de la política pública en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural.

2. Analizar la coherencia conceptual de los distintos instrumentos operativos disponibles legalmente para la regulación y subdivisión del suelo rural, con énfasis en el Decreto Ley 3516, y de esta forma ver como con los actuales lineamientos de políticas públicas existentes en Chile en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural, levantando los informes que sean relevantes en esta materia, teniendo a la vista algunas referencias de derecho comparado en la materia, aportando a propuesta de política pública relevante que ajuste la regulación legal a las existentes en materia de ordenamiento territorial, protección del medioambiente y desarrollo rural.

### **3. METODOLOGÍA**

La investigación se basó fundamentalmente en el registro y análisis documental y de fuentes de información secundaria. La metodología prevista para lograr el cumplimiento de cada objetivo específico consideró:

#### **3.1. PARA EL OBJETIVO ESTRATÉGICO 1**

##### **Catastro de imágenes satelitales históricas para contrastar**

Mediante el sistema de Información Geográfica Google Earth se realizó una inspección visual del territorio de estudio, en áreas rurales de la comuna de Puerto Varas. Se generó mapas de distinta temporalidad desde 1985, 2004, 2010, 2016 hasta 2021.

##### **Generación de mapas en SIG**

La información espacial contenida en el SII (Servicio de Impuestos Internos <https://homer.sii.cl/>) es solo referencial. La información espacial está almacenada en WGS 84, proyección UTM, huso horario 19 S. Para este proyecto, fueron analizadas las capas vectoriales referentes: al límite de propiedades rurales de la comuna de Puerto Varas la misma fue generada por el Centro de Información de Recursos Naturales CIREN (<https://www.ciren.cl/>) a partir de los planos análogos generados por el SII sobre imágenes satelitales orto rectificadas; datos de manzanas censales referentes al levantamiento realizado en el año de 2017 y manzanas pre-censales referentes al año de 2016 y cartografía referente al tipo de suelo asociado a la comuna. Las capas de tipos del suelo fueron las referentes al año 2014, generadas por la Corporación Nacional Forestal CONAF (<https://www.conaf.cl/>). Los datos de manchas urbanas fueron los referentes a los años 1993, 2003 y 2011; además de la información predial de 2015, proveniente del Ministerio de Economía (<https://www.economia.gob.cl/>). Los datos de zonas vulnerables a peligros fueron extraídos de la página del Servicio Nacional de Geología y Minería SERNAGEOMIN (<https://www.sernageomin.cl/>). Además, fueron procesados, del Instituto Nacional de Estadísticas INE (<https://www.ine.cl/>), los permisos de edificación otorgados en el periodo de 2010 a 2021.

Los datos descritos anteriormente, permitieron la elaboración de mapas temáticos de los cambios ocurridos en la comuna de Puerto Varas en los últimos años. Se tomó como base los roles matrices (los mismos cuentan con un identificador compuesto por número de manzana/número de predio) entregados por el SII en formato .shape para la comuna elegida para este estudio (Puerto Varas). Se realizó una comparación entre la información disponibles de roles matrices y los datos censales/pre-censales. Se calculó el cambio del perímetro urbano para los años de 1993-2011. Estos procesamientos fueron generados con el Sistema de Información Geográfica, Software ArcGIS versión 10.8, con herramientas de geoprocetamiento. Los productos finales conservaron el sistema de coordenadas y la proyección de los datos de entrada.

Adicionalmente, se realizó una recalificación de los usos y tipo del suelo, y se analizó la variación temporal y espacial con la información que se nos proporcionó a través de la herramienta Spatial Analysis.

### **Procesamiento de Datos Estadísticos**

Se realizó un análisis estadístico de correlación empleando el indicador  $r$  de Pearson con una significancia ( $p$  value  $\geq 0.05$ ) entre los datos entregados por fuentes secundarias: Servicio de Impuestos Internos SII (roles asociados a nuevos predios), Servicio Agrícola y Ganadero SAG (permisos de subdivisión en el marco del Decreto Ley N° 3.516), SEREMI MINVU (Informes favorables de construcción en el área rural de la comuna, en el marco de lo dispuesto en el Art.55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones) y Municipio (Permisos de edificación en área rural de la comuna). Para ellos será utilizado el software estadístico Origin Pro 2021.

### **3.2 PARA EL OBJETIVO ESTRATÉGICO 2**

Se consideró la revisión y análisis del marco legal, normativo, jurisprudencial y doctrinario, considerando durante el desarrollo de la presente investigación, de los siguientes documentos:

### 3.2.1 Marco legal normativo:

- Decreto Ley N° 3516.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 55.
- Reglamento Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto Ley N° 2695 (Ministerio de Bienes Nacionales, 1979), Ley N° 19807 (Ley Sabag, Ministerio de Agricultura, 2002), Plan Regional de Ordenamiento Territorial, entre otros.
- Publicación Diario Oficial Resolución Exenta N°569 del año 2021, de la Secretaría Regional Ministerial, Ministerio de Vivienda y Urbanismo Los Lagos.
- Circular N° 0990/2009 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.
- Circular N° 0012/2021 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial, año 2018. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021)
- Política Nacional de Desarrollo Rural, año 2014-2024.

### 3.2.2 Marco legal doctrinario:

- Estudio de subdivisión de predios rústicos y uso del suelo en el área rural. Legislación Comparada, 2021. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Boletín N° 1446-12 (Regulariza servidumbres para acceso a playas)
- Boletín N° 11.341-14 (Modificaciones Decreto Ley 2695)
- Boletín N° 12.268-1 (Reglamentación servidumbres de tránsito que no estén debidamente constituidas)
- Boletín N° 12.757-1 (Aumenta superficie mínima permitida, cuando los fines sean distintos al uso habitacional)
- Boletín N° 14.605-14 (Resguarda uso agrícola e incorpora exigencia de estudio de impacto ambiental)
- Boletín 15.214-14. (Busca modificar regulación subdivisión predios agrícolas)
- Proyecto del Ley Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022).

- “*ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: NUEVO ESCENARIO PARA LA GOBERNANZA REGIONAL*” Revista de Geografía Norte Grande, 2020. Orellana Ossandón, Arturo; Arenas Vásquez, Federico; Moreno Alba, Daniel.

- Figueroa Valdés Juan Eduardo, “*URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN*”, Tercera Edición Actualizada y Complementada, Ediciones DER Chile, marzo 2022.

### 3.3 INSTANCIAS DE VALIDACIÓN Y COLABORACIÓN.

#### 3.3.1 Panel de expertos.

Para validar el avance parcial y final de la investigación, y con el fin fortalecer su carácter multidisciplinar y rigor científico, se conformó un panel de expertos de carácter consultivo, constituido por académicos representantes de cada una de las facultades que participan en el proyecto (Ingeniería, Arquitectura y Diseño, Derecho y Ciencias Sociales; Economía y Negocios), por un representante de cada una de las organizaciones externas patrocinantes y por académicos de las áreas de investigación y vinculación con el medio.

Conformación panel de expertos:

1. María Cristina Schwabe Opitz, directora carrera de Derecho, USS Sede de la Patagonia.
2. Angélica Basoalto Rojas, directora Carrera de Administración Pública, USS Sede de la Patagonia
3. Carolina Fonseca Alvarado, directora Carrera de Arquitectura, USS Sede de la Patagonia
4. Alberto Fernández Ortego, académico Vinculación con el Medio, USS Sede de la Patagonia
5. Teresita Bustamante, académico Vinculación con el Medio, USS Sede de la Patagonia

6. Aldo Fredes Gallardo, director de Centro de Estudios Latitud Patagonia, USS Sede de la Patagonia.

### 3.3.1 Mesa intersectorial

Con el fin de verificar la sintonía del desarrollo de la investigación en sus etapas sucesivas con el entorno de diseño e implementación de políticas públicas, se mantuvo contacto con agentes del medio social, sector público y sociedad civil organizada con manifiesto interés en sus potenciales resultados. Se llevaron a cabo 2 talleres de revisión: (1) para revisión del diagnóstico general, objetivos y metodología de trabajo; (2) para discusión y análisis de la pertinencia de los resultados obtenidos. Adicionalmente, se llevaron a cabo varias reuniones bilaterales, las que fueron necesarias para velar por la sintonía del estudio con las perspectivas de la política pública en la materia.

La mesa intersectorial estuvo conformada por representantes de las siguientes instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil:

1. Municipalidad de Puerto Varas
2. Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo
3. Dirección Regional del Servicio de Impuestos Internos, Región de Los Lagos
4. Dirección Regional de Aguas, Región de Los Lagos
5. Dirección Regional del Servicio Agrícola y Ganadero, Región de Los Lagos
6. Dirección Regional de la Corporación Nacional Forestal, Región de Los Lagos
7. Consejo de Defensa del Estado
8. Cámara Chilena de la Construcción, Delegación Zonal
9. Colegio de Arquitectos, Delegación Provincial Llanquihue
10. Comité Ambiental de Puerto Varas
11. Otras organizaciones de la Sociedad Civil

## 4. RESULTADOS

### 4.1 FRAGMENTACIÓN DEL SUELO RURAL COMUNA DE PUERTO VARAS

#### 4.1.1 Crecimiento Urbano

Las ciudades chilenas han sufrido un fuerte incremento en su crecimiento. Su tamaño físico-espacial se ha visto drásticamente influenciado por políticas de vivienda expansivas, que promueven una manera de crecer en base a un proceso económico y de inversión concentrado principalmente en suplir la cobertura de la vivienda. La urbanización nacional es de un 87.4% (Gobierno de Chile, 2017), y va en aumento. En base a ello, surge la importancia y relevancia de entender el crecimiento de las ciudades como una problemática actual, contingente, y necesaria de estudiar (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2019).

A continuación, se muestran mapas generados en la plataforma Google Earth desde el año 1985 hasta 2021 (Figuras 8 a 12), donde puede apreciarse de forma espacial el aumento de subdivisiones en el territorio rural de la comuna bajo estudio.

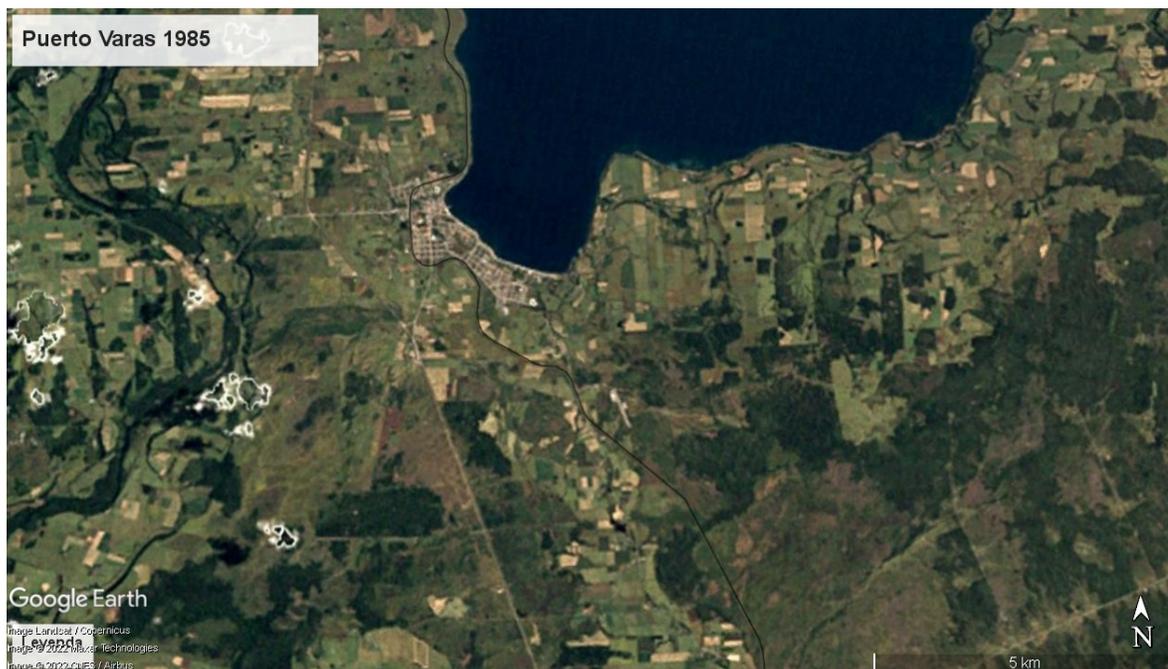
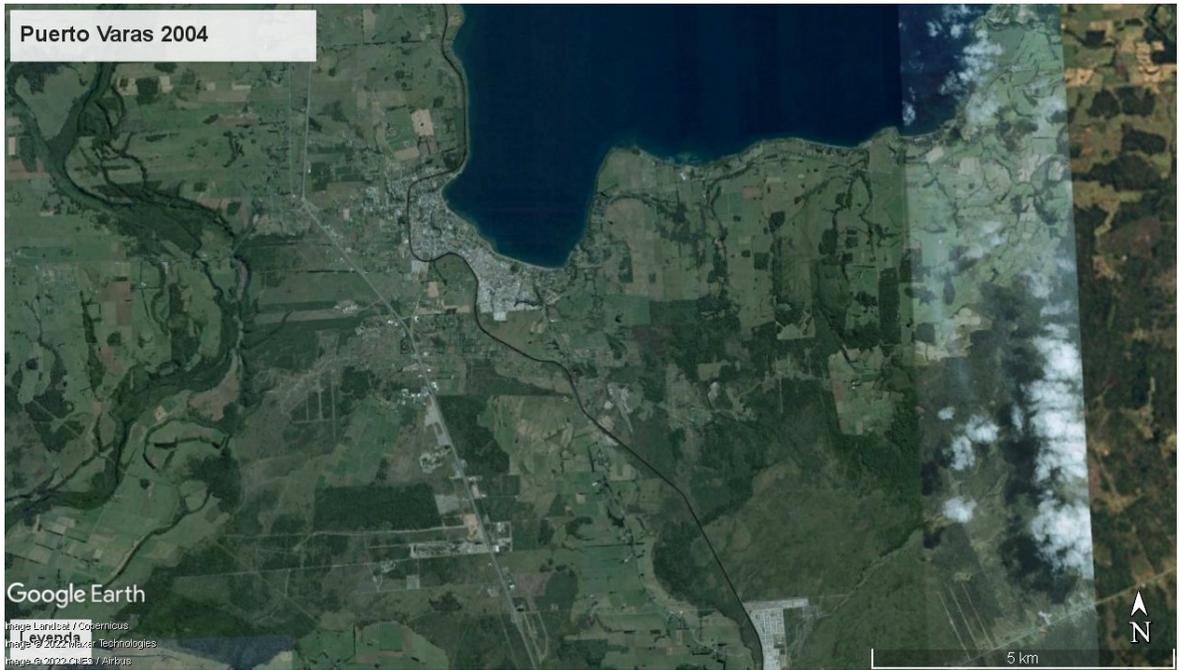
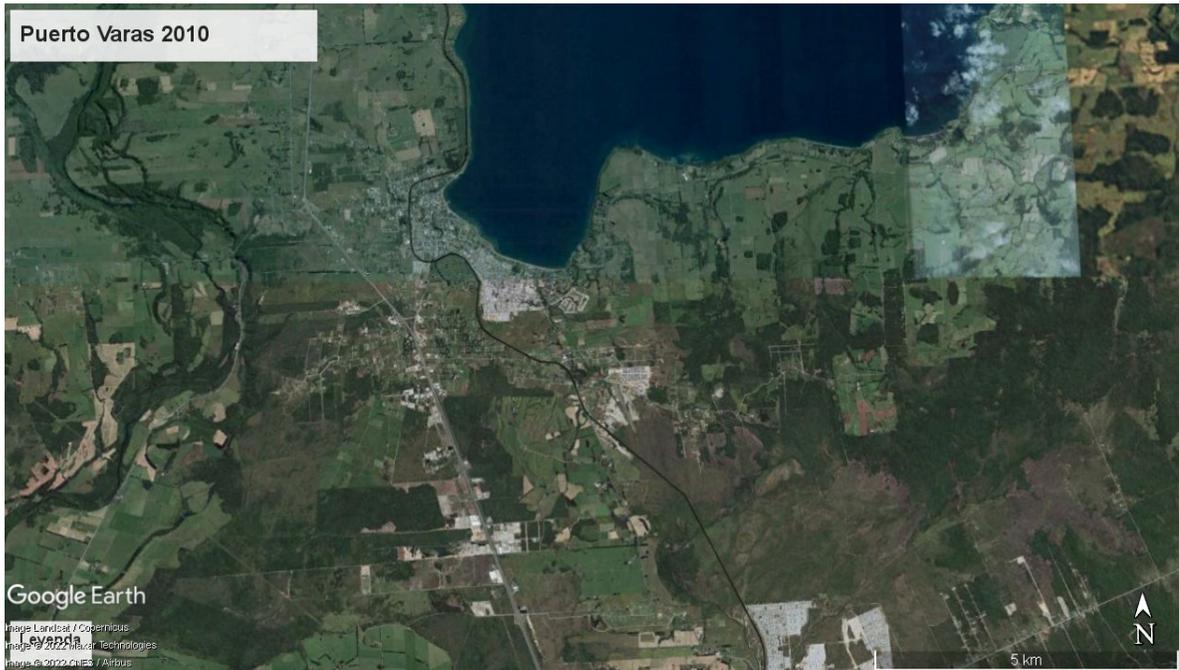


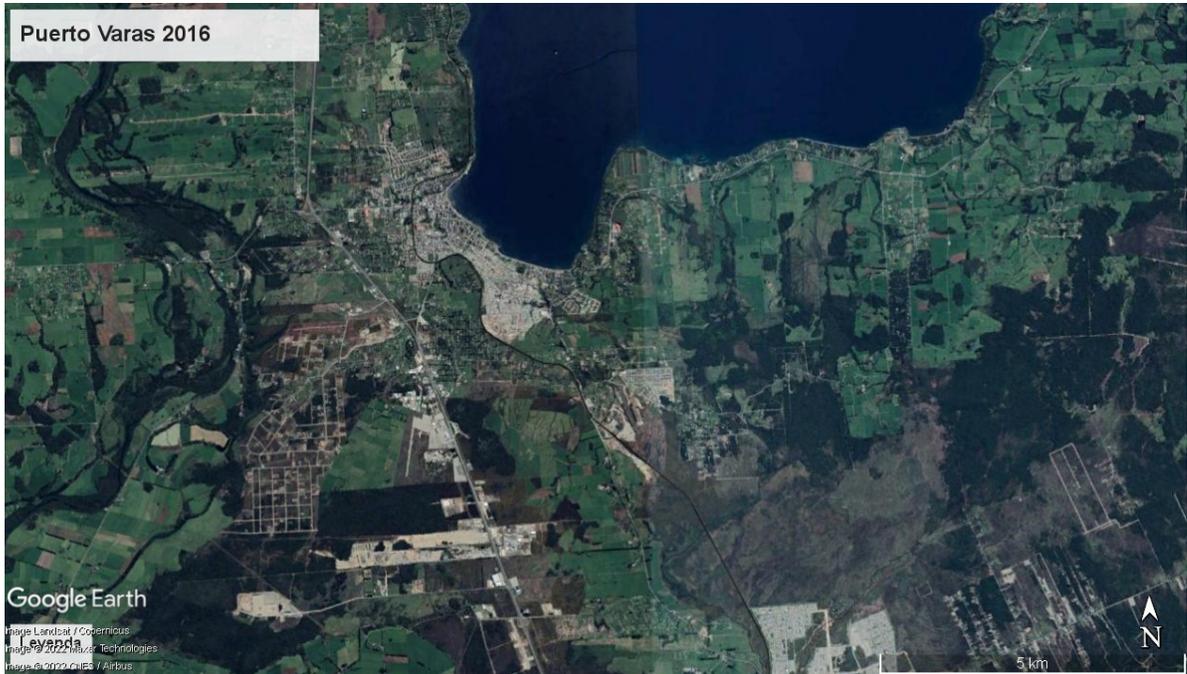
Figura 8. Imagen satelital tomada desde Google Earth año 1985



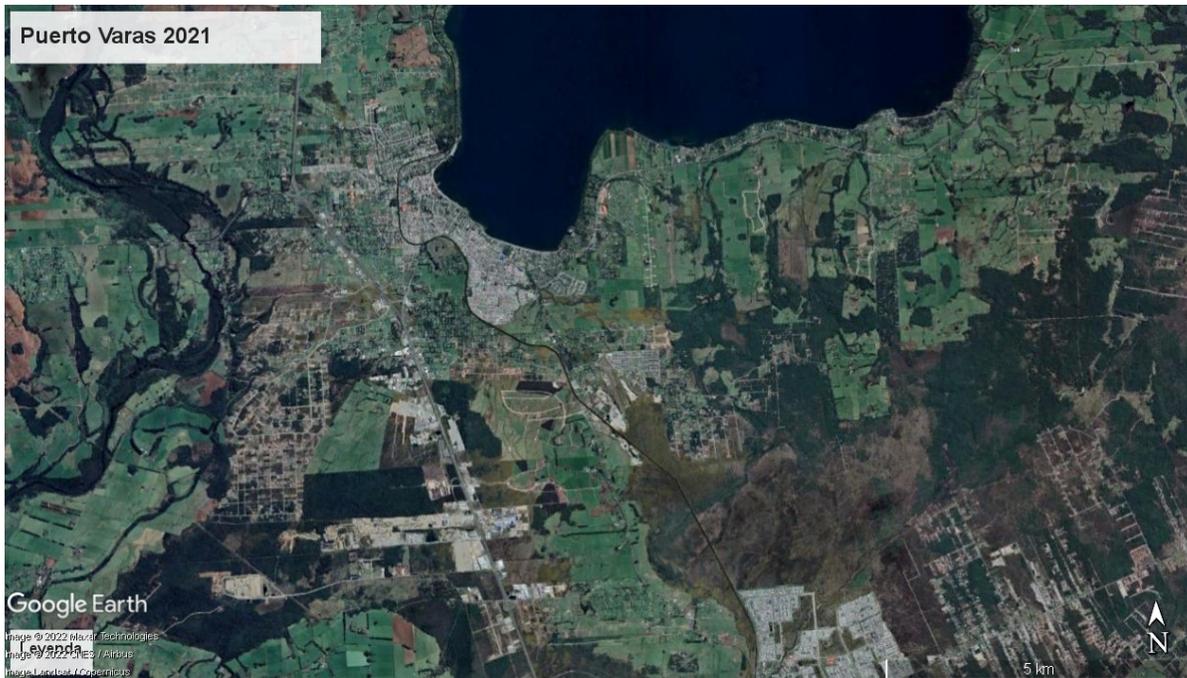
*Figura 9. Imagen satelital tomada desde Google Earth año 2004*



*Figura 10. Imagen satelital tomada desde Google Earth año 2010*



*Figura 11. Imagen satelital tomada desde Google Earth año 2016*



*Figura 12. Imagen satelital tomada desde Google Earth año 2021*

#### **4.1.2 Usos de suelo de la comuna Puerto Varas.**

Los antecedentes del uso que se le otorga a los suelos de la comuna de Puerto Varas, se relacionan con la capacidad de uso que posee este recurso (ver Figura 13, usos de suelo).

Las áreas urbanas e industriales que se identifican en la comuna corresponden a los principales centros poblados de la comuna como Puerto Varas, Ensenada, Nueva Braunau, sectores en torno a ruta a Puerto Montt donde existen una gran variedad de actividades industriales.

En cuanto a los terrenos agrícolas, estos poseen escasa representación en la comuna es posible identificarlos en los sectores más planos cercanos a Puerto Varas y en el entorno a la localidad de Nueva Braunau. En torno a estas superficies planas existe además presencia de praderas matorrales.

Los bosques son los que poseen mayor representación, se ubican en sectores precordilleranos y cordilleranos. Entre los tipos de bosque existentes en la comuna se encuentran: plantaciones, plantación joven o recién cosechada, bosque nativo adulto denso, semidenso, renovales denso, semidenso y abierto, bosque nativo adulto con renoval (denso, semidenso y abierto), bosque nativo achaparrado (denso, semidenso y abierto) y bosque mixto (denso, semidenso y abierto).

Los humedales poseen escasa representación a nivel comunal (0.14% de la superficie) se encuentran distribuidos en pequeñas superficies en sectores precordilleranos y en torno a los Lagos. Entre las superficies que se identifican se encuentran áreas entorno al Lago Cayutue, en borde costero de Bahía Ralún, en sectores cordilleranos altos correspondientes a Ñadis herbáceos y arbustivos y vegas en el sector poniente de la comuna.

Las áreas sin vegetación corresponden a terrenos de playas en torno a esteros, ríos y quebradas, afloramientos rocosos, corrida de lavas y escoriales y cajas de ríos. Estas superficies se observan en el volcán Osorno y Puntagudo.

Las nieves y glaciares se encuentran en el sector oriente de la comuna sector cordillerrano, donde destaca el glaciar del Volcán Tronador. Como cuerpos de agua se encuentran los lagos principales: el Llanquihue, Todos Los Santos, además de los ríos Negro, Puntagudo, Petrohué, Río Pescado, Maullín, Río Colegial y Río Oscuro.

A continuación, se presenta la Figura 13 en la que se incluyen los usos principales:

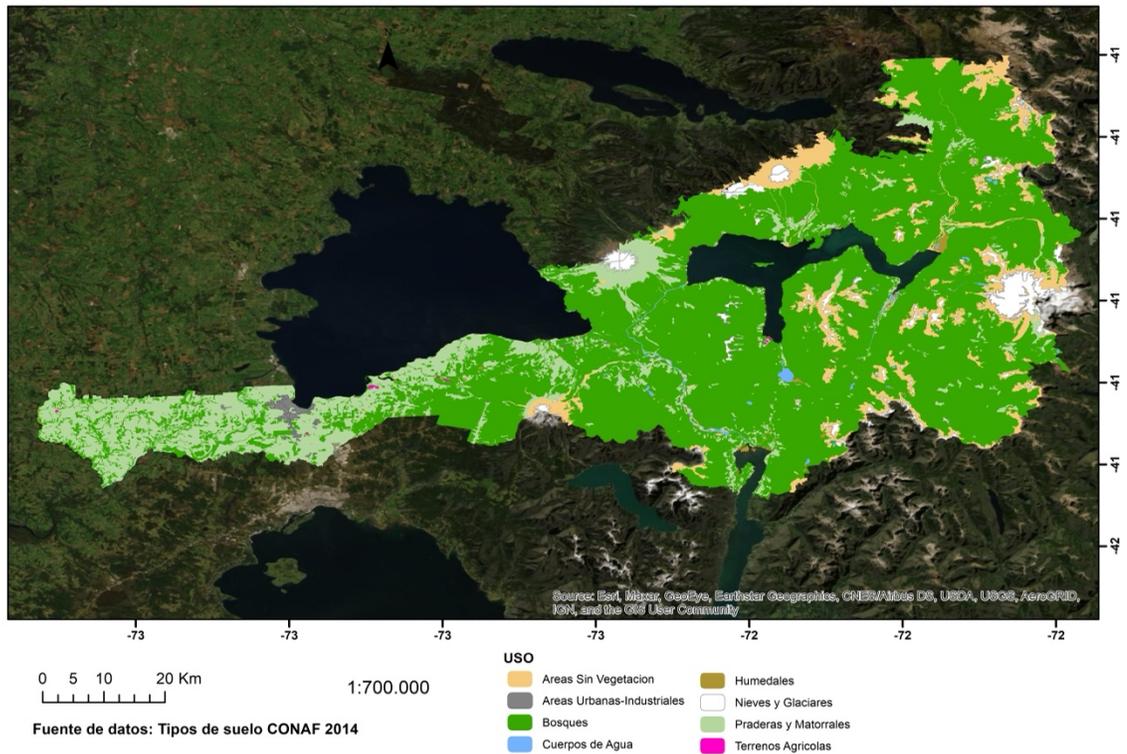


Figura 13. Usos de suelo comuna de Puerto Varas. Fuente CONAF 2014

#### 4.1.3 Tipos de suelo de la comuna Puerto Varas:

La comuna de Puerto Varas posee suelos con capacidades de uso variables reconociéndose usos de suelo clase II hasta suelos clase VIII, estos suelos se distribuyen en el área comunal de la siguiente manera (ver Figura 14, tipos de suelo):

- Suelos clase II (suelos adaptados para cultivos con restricciones). Estos suelos se ubican en sectores de bajos con escasa pendiente, es posible encontrarlos en torno al Lago Llanquihue camino hacia Ensenada y conformando las terrazas fluviales en torno a los cursos hídricos ubicados hacia el poniente de la Comuna, superficies que corresponden a fondo de valle, en torno a los ríos Maullín y Negro.
- Suelos Clase III (Suelos adaptados para cultivos con restricciones). Estos suelos se ubican al igual que la clase anteriores en sectores relativamente planos, se extienden en torno las riberas del Lago Llanquihue incluso se internan hacia sectores precordilleranos en torno al río Petrohué.

- Suelos Clase IV (Suelos adaptados para cultivos con restricciones severas). Estos suelos se ubican en sectores con una topografía más pronunciada se observan principalmente en el sector oriente de la comuna de posición de terrazas fluviales en torno al Río Maullín, Río Negro y Estero Arrayán.

- Suelos Clase VI. (Suelos no adaptados para cultivos- uso limitado a pastos y forestales). Se ubica en sectores con pendientes especialmente en el sector en torno al volcán Calbuco en los ríos Camahueto, Pescado y Petrohué. Se caracterizan por presentar pendientes pronunciadas, algunos rasgos de erosión antigua o reciente, con suelos poco desarrollados (presencia de pedregosidad o afloramiento de material parental).

- Suelos Clase VII. (Suelos no adaptados a cultivos – uso limitado a pastos y uso forestal). Posee características similares a los suelos clase VI aunque en estos se intensifican las pendientes. Estos se ubican en sectores medios de la comuna en zona de vertientes (sectores altos) en torno al Río Pescado, Río Tepu y Río Petrohué.

- Suelos Clase VIII. (Suelos con carácter de conservación). Estos suelos no poseen valor agrícola, ganadero, ni forestal. Por lo tanto, su uso debe estar destinado principalmente a protección y conservación. Estos suelos se ubican en las vertientes en torno al río Tepu, y las vertientes en torno al río Petrohué en su sección que desagua el Lago Todos Los Santos. Todas estas superficies corresponden a zonas de pendiente pronunciada en los que existe un escaso desarrollo de suelo con presencia de afloramientos rocosos parentales.

### TIPOS DE SUELO - COMUNA PUERTO VARAS

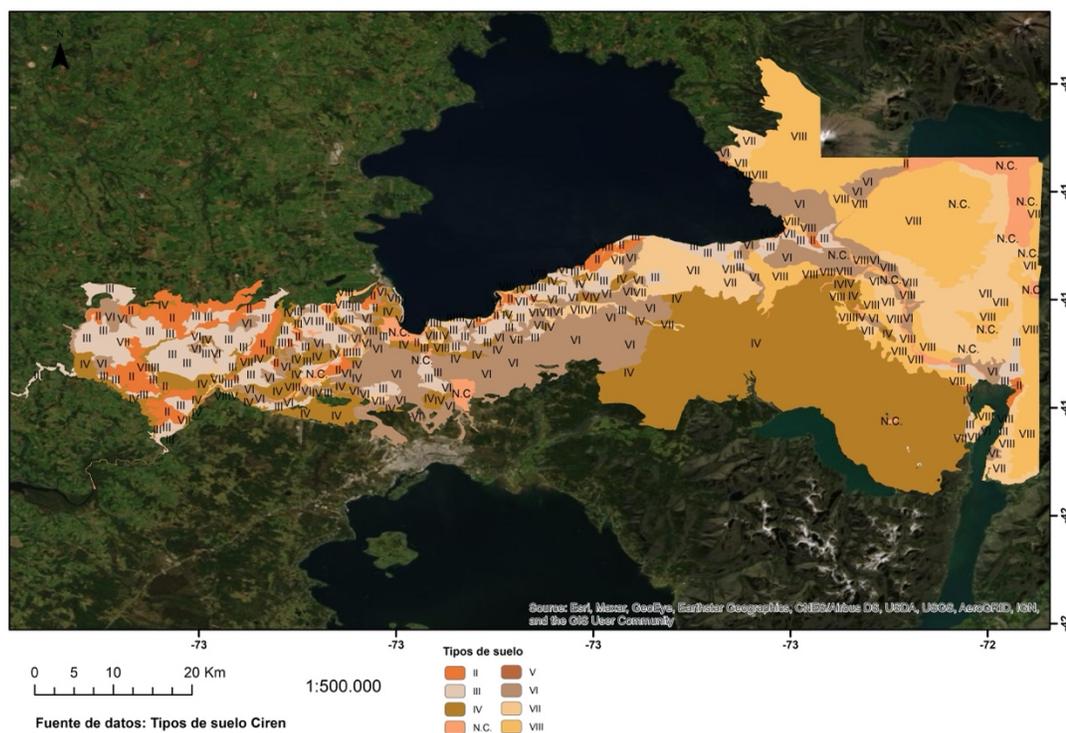


Figura 14. Tipos de suelo comuna Puerto Varas. Fuente: cartografía CIREN.

#### 4.1.4 Permisos de Edificación área rural comuna de Puerto Varas:

Según INE (2022), entre los años 2010 y 2020, la Dirección de Obras Municipales de Puerto Varas otorgó 928 permisos de edificación para obras nuevas de viviendas en el área rural de la comuna. Para el análisis sólo se consideró proyectos de 1 a 2 viviendas en predios rurales, eliminando el registro de proyectos de vivienda colectiva (hasta 1.000 UF de valor). En la Tabla 1 se puede observar un número más o menos constante de permisos entre 2012 y 2020 (alrededor de 100 x año).

Año	Nuevos permisos	Red alcantarillado			Agua potable		
		red pública	priv colec	priv indiv	red pública	priv colec	priv indiv
2010	<b>39</b>	0	1	38	2	21	16
2011	<b>61</b>	1	2	58	3	48	10

2012	<b>97</b>	5	5	87	9	71	17
2013	<b>79</b>	8	4	67	10	55	14
2014	<b>97</b>	5	3	89	7	64	26
2015	<b>112</b>	16	6	90	24	66	22
2016	<b>92</b>	1	1	90	11	69	12
2017	<b>91</b>	5	4	82	10	58	23
2018	<b>94</b>	0	2	92	11	66	17
2019	<b>92</b>	4	5	83	10	68	14
2020	<b>74</b>	5	2	67	9	50	15

*Tabla 1. Permisos de edificación / obra nueva, vivienda unifamiliar, área rural comuna de Puerto Varas 2010 - 2020, indicando modalidad de provisión de alcantarillado y agua potable. Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022*

En la Tabla 1 y en el Gráfico 1, se puede observar que más del 90% de los permisos se otorgaron asociados a sistemas de evacuación y tratamiento de aguas servidas privados e individuales. En lo que respecta a agua potable, tal como se indica en el Gráfico 2, sólo un 20% de los permisos se otorgaron asociados a sistemas de provisión privados e individuales, de lo que evidencia la altísima dependencia de sistemas colectivos y públicos (red pública y agua potable rural – APR -).

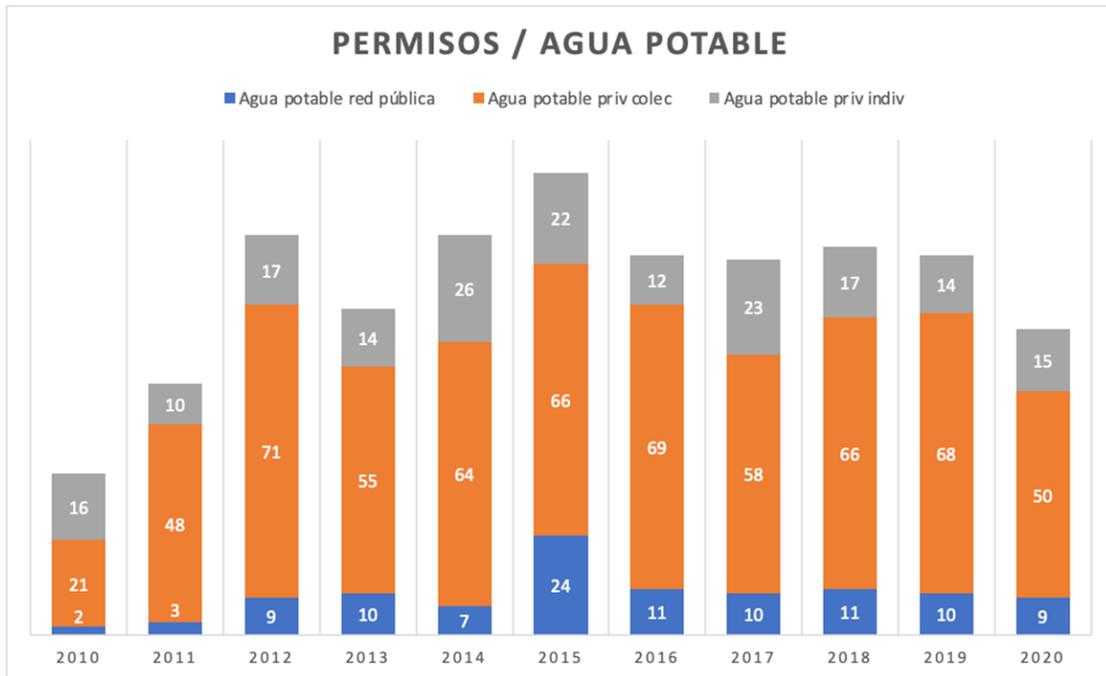


Gráfico 1. Sistema de provisión de agua potable según permisos de edificación 2010 – 2020, obra nueva, vivienda unifamiliar, área rural de Puerto Varas. Fuente. Elaboración propia a partir de INE 2022

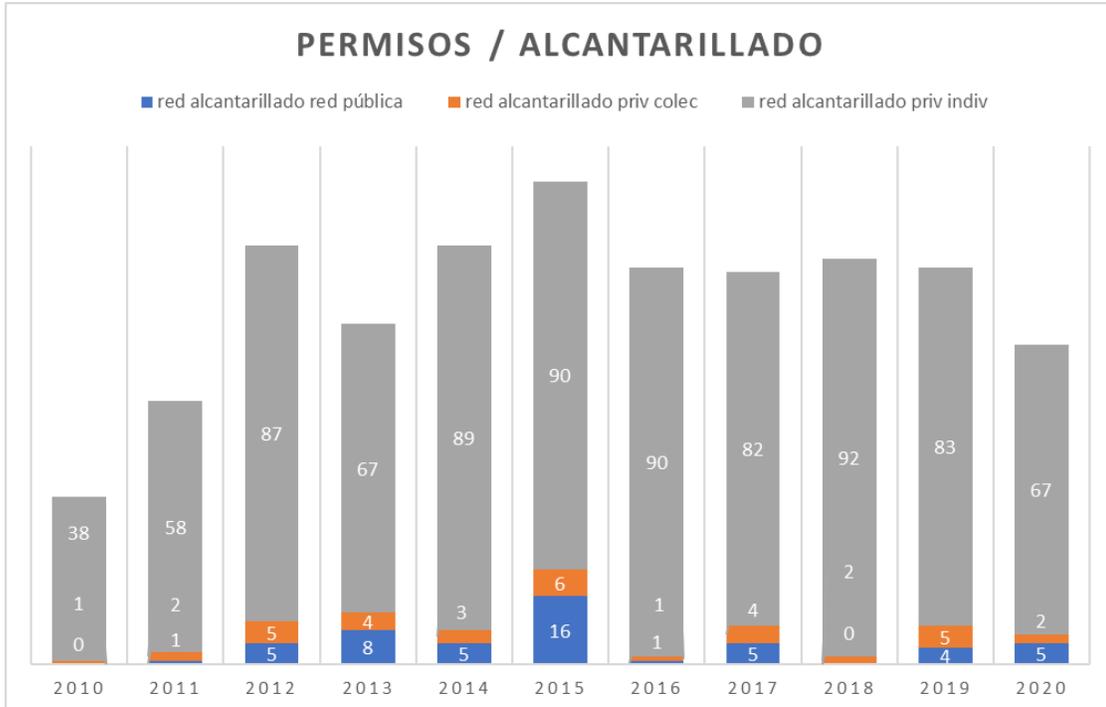


Gráfico 2. Sistema de evacuación y tratamiento de aguas servidas según permisos de

*edificación 2010 – 2020, obra nueva, vivienda unifamiliar, área rural de Puerto Varas.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022*

La Tabla 2 y en el Gráfico 3 da cuenta de la evolución de tipologías en el mercado de las viviendas de Puerto Varas entre los años 2010 y 2020. En el año 2010 sólo un 2,5% de las viviendas con permiso de edificación correspondían a departamentos y poco más de un 84% correspondían a casas en predios urbanos. Para el año 2020 la situación es radicalmente distinta, 78% de las viviendas con permiso corresponden a departamentos y alrededor de un 4,3% a casas en predios urbanos. Los permisos de edificación correspondientes a casas en parcelas evolucionan de poco más de un 13% a poco más de 17% del total de viviendas con permiso.

Año	casas urbano	casas en parcelas	Otros (departamentos y loteos Art.55)
2010	269	43	8
2016	21	90	298
2019	20	104	326
2020	20	81	366

*Tabla 2. Permisos de edificación por tipología de viviendas. Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022*

Si bien la evolución de la tipología “casa en predio rural o parcela” aumenta considerablemente, la magnitud de este aumento es mucho mayor a lo que expresa el análisis de permisos de edificación otorgados. Lo anterior debido a la incidencia de la evidente construcción “sin permiso” especialmente relevante en predios rurales.

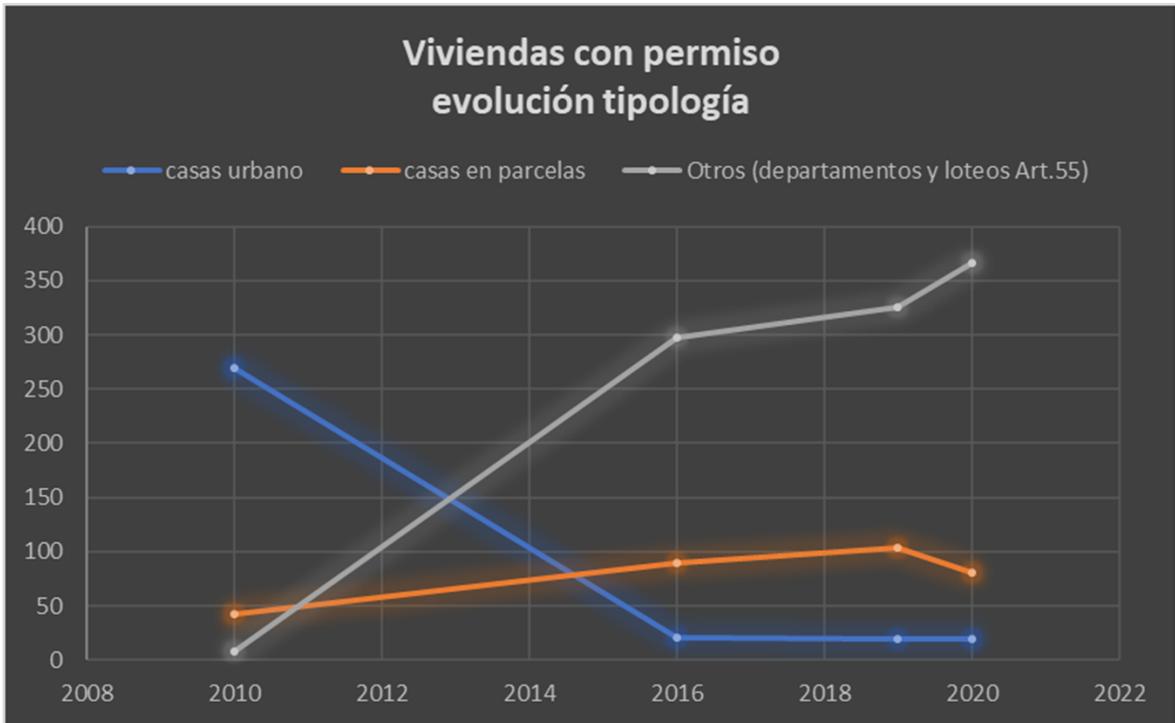


Gráfico 3. Tipologías de viviendas con permiso de edificación. Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022

#### 4.1.5 Subdivisiones de predios rústicos conforme a DL 3516 comuna de Puerto Varas

De acuerdo con la información proporcionada por el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG, 2022), entre el 2012 y 2022 (información hasta agosto de 2022) se han aprobado en la comuna de Puerto Varas más de 1.387 subdivisiones rurales en el marco del DL 3516, correspondientes a más de 30.065 nuevos predios con superficies iguales o poco mayores a 5.000 m<sup>2</sup>. Lo anterior, sin considerar las subdivisiones y nuevos lotes aprobados durante el año 2019, año cuyas cifras no han sido informadas. Cabe señalar que el número de lotes aprobados considerado para el año 2021 (10.150) resulta de una aproximación a partir del promedio de lotes por subdivisión informados para ese año.

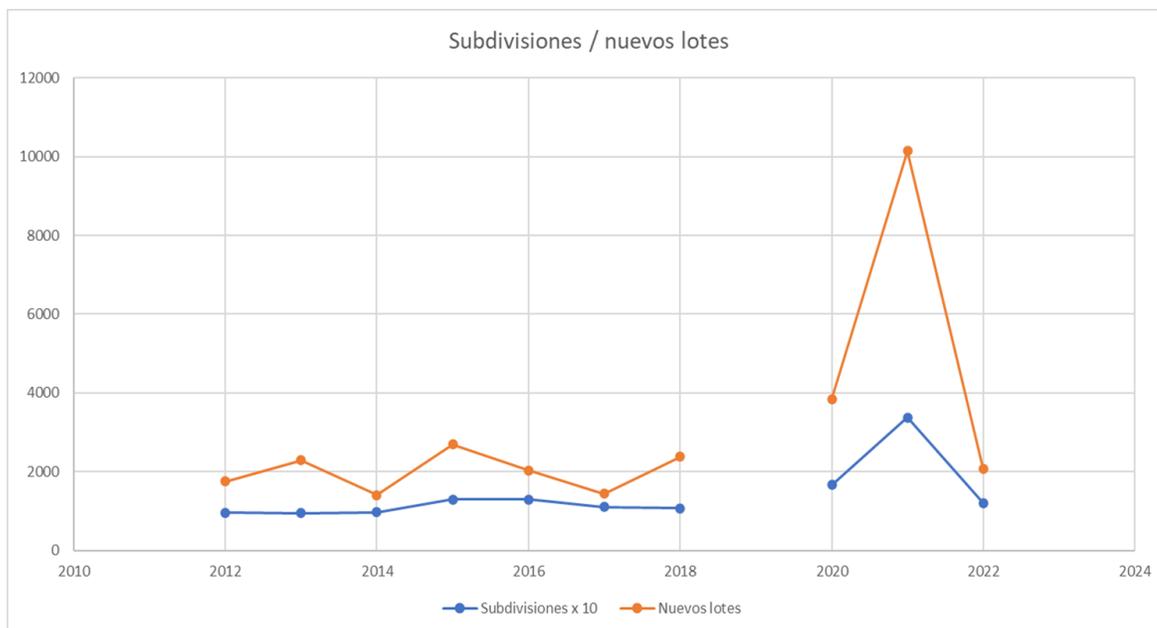
Año	Subdivisiones aprobadas	Nuevos lotes	Promedio lotes por subdivisión	máx lotes	grandes loteos /+ de 20	megaloteos /+ de 80
2012	96	1755	18,3	211	20	9
2013	<b>95</b>	2290	24,1	405	19	6
2014	97	1402	14,5	160	<b>17</b>	4
2015	129	2693	20,9	269	37	5
2016	129	2030	15,7	349	20	4
2017	110	1442	<b>13,1</b>	89	21	<b>1</b>
2018	107	2381	22,3	<b>452</b>	23	8
2019						
2020	166	3864	<b>23,3</b>	249	<b>45</b>	<b>12</b>
2021	<b>338</b>	<b>10150</b>	<b>30,0</b>	373	<b>90,0</b>	<b>38,0</b>
2022	120	2076	17,3	215	19	8
Total	<b>1387</b>	<b>30083</b>				

Tabla 3. Evolución del número de aprobaciones de subdivisiones de predios rústicos (DL 3516) y número de lotes asociados 2012 – 2022. Fuente: Elaboración propia a partir de SAG 2022

Según se puede observar en la Tabla 3, el año 2021 el SAG aprobó en la comuna de Puerto Varas un número de subdivisiones de predios rústicos (en el marco del DL 3516) 2,6 veces mayor al número de subdivisiones aprobadas el año 2020 (primer año de Pandemia de COVID 19), y 4,5 veces mayor al promedio de subdivisiones aprobadas entre 2012 y 2020 (excluyendo el año 2019). Se constata con ello el aumento explosivo de subdivisiones aprobadas durante el segundo año de la pandemia de COVID 19. A su

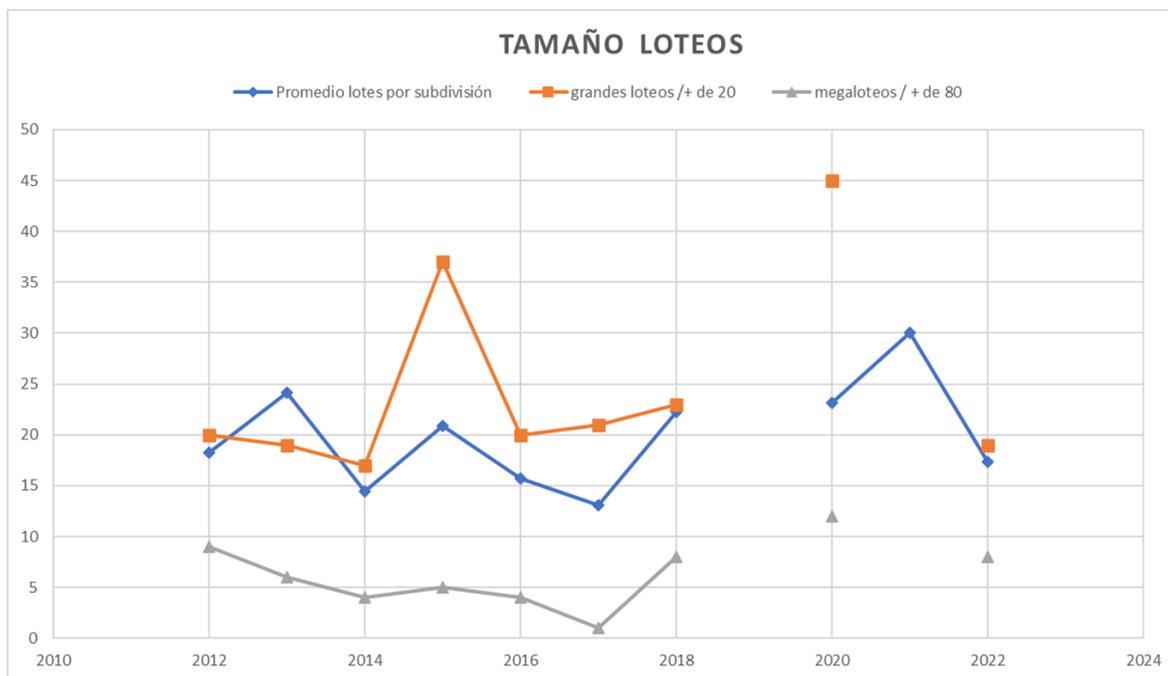
vez se verifica que el número de subdivisiones aprobadas durante el primer semestre del año 2022 vuelve a los niveles que caracterizaron al año 2020, aunque fundamentalmente por la incidencia de las aprobaciones entregadas entre enero y marzo de 2022.

Con todo, entre 2012 y 2022 se estiman más de 15.000 hectáreas de suelo rural subdividido en el marco del DL 3.516, esto es, en predios de 5.000 m<sup>2</sup> o poco más.



*Gráfico 4. Evolución del número de aprobaciones de subdivisiones de predios rústicos (DL 3516) y número de lotes asociados 2012 – 2022. Fuente: Elaboración propia a partir de SAG 2022*

Respecto del tamaño de las subdivisiones, en la Tabla 3 y en el Gráfico 5 se puede constatar que el segundo año de la Pandemia de COVID 19 (2021) no sólo aumentó explosivamente el número de subdivisiones aprobadas en el marco del DL 3516, si no que, además, el número de predios aumentó a más de 30 por subdivisión en promedio, 30 % más que el promedio de predios por subdivisión entre los años 2012 y 2020.



*Gráfico 5. Clasificación de subdivisiones aprobadas SAG 2012 – 2022, según número de lotes. Identificación de mega subdivisiones (más de 80 predios). Fuente: Elaboración propia a partir de SAG 2022*

El año 2021, además, más del 26% de las subdivisiones aprobadas correspondían a Subdivisiones de más de 20 predios y casi un 12% a más de 80 predios por subdivisión. En otras palabras, al menos una de cada 10 subdivisiones aprobadas correspondió a mega subdivisiones de más de 80 predios.

### PARCELACIONES - COMUNA PUERTO VARAS

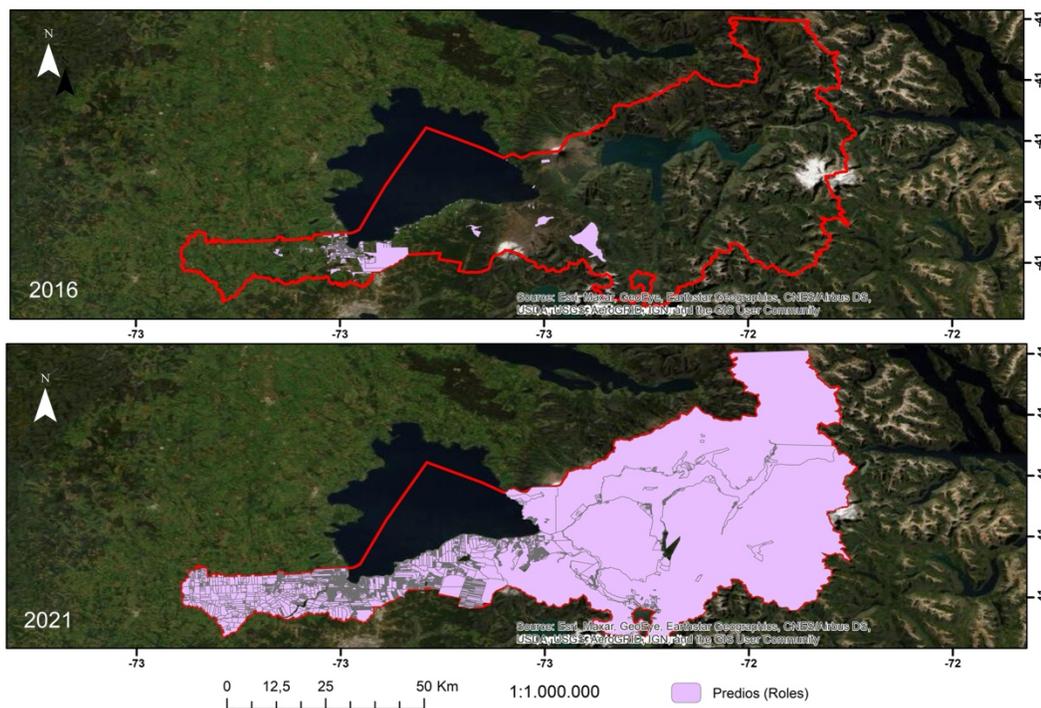
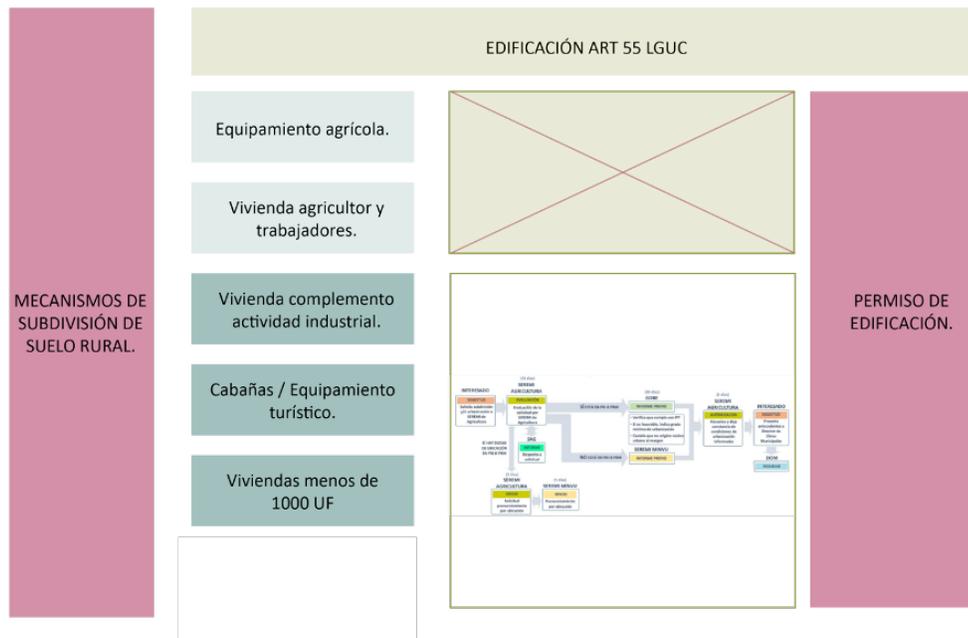


Figura 15. Análisis comparativo del incremento de parcelaciones en la comuna de Puerto Varas para dos periodos, año 2016 (arriba) y 2021 (debajo).

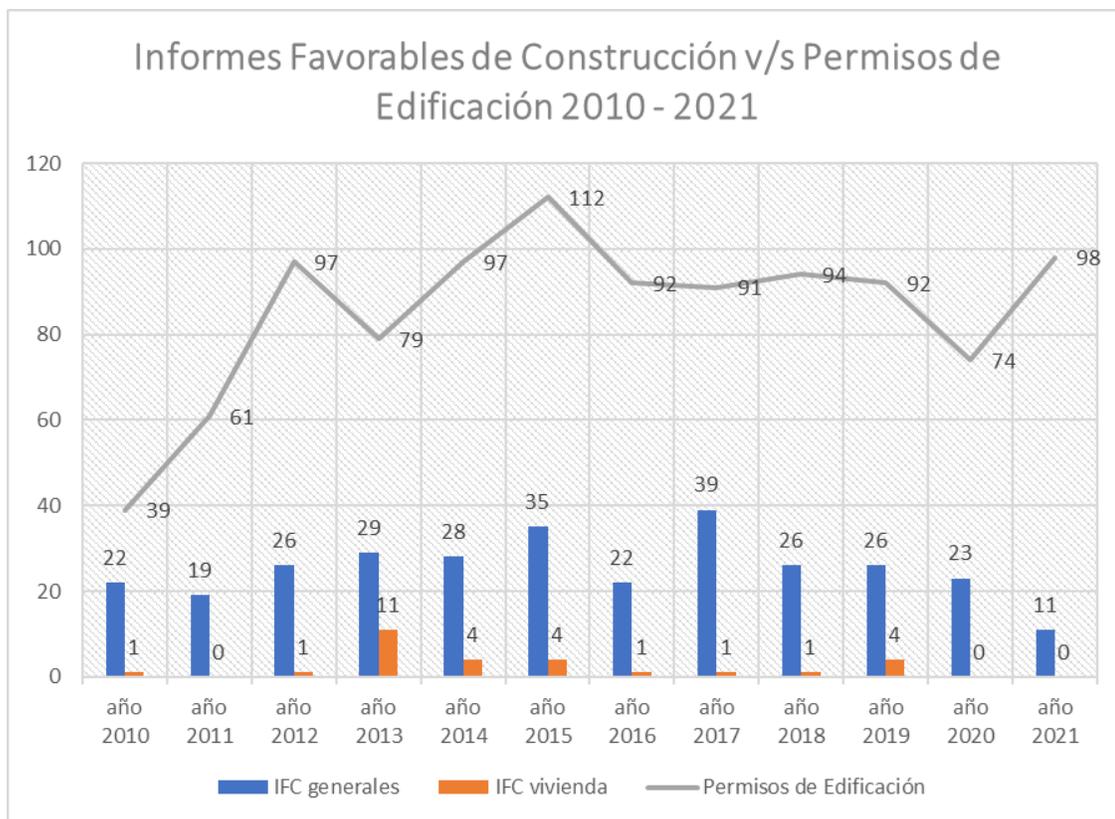
En la figura 15 se muestra de forma espacial el aumento de subdivisiones de proyectos de parcelaciones rurales, tomando como partida de la explosión del fenómeno el año 2016 y como ha continuado en aumento hasta el año 2021.



Flujograma mecanismos de subdivisión de suelo rural.

#### 4.1.5 Informes Favorables de Construcción (IFC)

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, entre 2010 y 2020 se entregó un total de 295 informes favorables de construcción para proyectos de edificación fuera de los límites urbanos de la comuna de Puerto Varas. Poco menos del 10% de estos informes, 28 IFC, correspondió a proyectos de viviendas o usos similares, incluidas las siguientes categorías: vivienda proyecto loteo, condominio tipo A, vivienda cuidador, hotel, casa parroquial, hostería, viviendas sociales, vivienda, loteo DFL 2, condominio tipo B, vivienda principal, vivienda particular, casa habitación, casa de propietario, hospedaje, cabaña, conjunto habitacional, conjunto de viviendas.



*Gráfico 6. Informes favorables de construcción (IFC) generales y para uso de vivienda, versus permisos de edificación otorgados por la DOM de Puerto Varas, periodo 2010 – 2021, proyectos de vivienda nueva fuera del límite urbano. Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022 y MINVU 2022*

A pesar de la dificultad que representa la falta de estandarización de las categorías que describen el uso asociado a cada IFC, el número de estos informes permite inferir que corresponden esencialmente a procesos que involucran la necesidad del PAS (Permiso Ambiental Sectorial) N°160, que excluyen a las viviendas del propietario de un predio agrícola y, eventualmente, de un trabajador subordinado. Es por eso que las categorías que describen los usos de cada IFC informado refieren principalmente a viviendas en el marco de proyectos turísticos y a conjuntos de vivienda de hasta 1.000 UF de costo de construcción, todo en el marco de las definiciones del Art.55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del Art. 160 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esto explica que la cantidad de proyectos de viviendas que contaron con IFC equivale a sólo un 3% de la cantidad de proyectos de viviendas con permiso de edificación otorgado por la DOM de Puerto Varas en igual periodo (2010

– 2020) en el área rural de la comuna. En otras palabras, 3 de cada 100 permisos de edificación de proyectos de vivienda en el área rural de la comuna contaron para su trámite y aprobación con Informe Favorable de Construcción otorgado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos (Gráfico 6).

#### 4.1.6 Subdivisiones aprobadas, nuevos lotes y permisos de edificación.

Para poder comparar los datos entregados por el SAG (subdivisiones y nuevos predios rurales aprobados en la comuna de Puerto Varas) y por el INE (permisos de edificación para obra nueva, vivienda aislada en el área rural de la comuna de Puerto Varas) fue preciso: (1) estimar el número de permisos y el número de nuevos predios rurales a partir de promedios y proyección estadística; (2) excluir el año 2019, a pesar de contar con la información del número de permisos de edificación; y (3) acotar el análisis al periodo 2012 – 2021 (excluyendo año 2019). Haciendo esta aclaración y a la espera de corroborar y complementar los datos, es posible una aproximación a las magnitudes relativas del fenómeno.

Año	Permisos de Edificación (obra nueva, vivienda aislada, área rural)	Subdivisiones aprobadas	Nuevos lotes
2010	39		
2011	61		
2012	97	96	1755
2013	79	<b>95</b>	2290
2014	97	97	1402
2015	112	129	2693
2016	92	129	2030
2017	91	110	1442
2018	94	107	2381
2019			
2020	74	166	3864
2021	<b>98 (*)</b>	<b>338</b>	<b>10150 (*)</b>
Total 2012 - 2021 (excluyendo 2019)	<b>834</b>	<b>1267</b>	<b>28007</b>

(\*) estimaciones a partir de proyección de promedios

*Tabla 4. Informes favorables de construcción (IFC) generales y para uso de vivienda, versus permisos de edificación otorgados por la DOM de Puerto Varas, periodo 2010 – 2021, proyectos de vivienda nueva fuera del límite urbano. Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2022 y MINVU 2022*

Según Tabla 4, entre el año 2012 y 2021 (excluyendo el año 2019) el SAG autorizó 1.267 proyectos de subdivisión, correspondientes a 28.007 nuevos predios rústicos de 5.000m<sup>2</sup> y más (poco más en la gran mayoría de los casos). Se puede inferir que existen propietarios de más de 28.000 predios con la expectativa de llevar a cabo un proyecto de vivienda propia o para negocio inmobiliario. De estos 28.000 predios sólo 834 han obtenido un permiso de edificación. Menos del 3% de los predios aprobados en el marco del DL 3516 cuentan con permiso de edificación. El 97 % de los predios restantes se encuentran en diversas situaciones: comercialización en verde, obras de subdivisión y, en algunos casos, de urbanización, entregados y desocupados, construidos en diversas etapas, aunque sin permiso o con permisos en trámite, otros. Para precisar el número de predios que se encuentran en cada una de estas situaciones se requiere inspección en terreno. Como sea, es presumible que al menos la mitad de ellos existan simplemente en el espacio de las aprobaciones y transacciones documentales, no expresándose aún como un hecho físico.

#### **4.1.7 Cruces de capas georreferenciadas.**

En la Figura 16 se muestra los permisos de edificación en 2021 por tipo de suelo detectado. Cabe señalar en el periodo de 2010- 2021 se emitieron 926 permisos de edificación (esta vez sí se incluye en el cálculo el año 2019). En el 2021 los permisos otorgados predominan los tipos de suelo II y III.

PERMISOS DE EDIFICACIÓN 2021 POR TIPO DE SUELO - COMUNA PUERTO VARAS

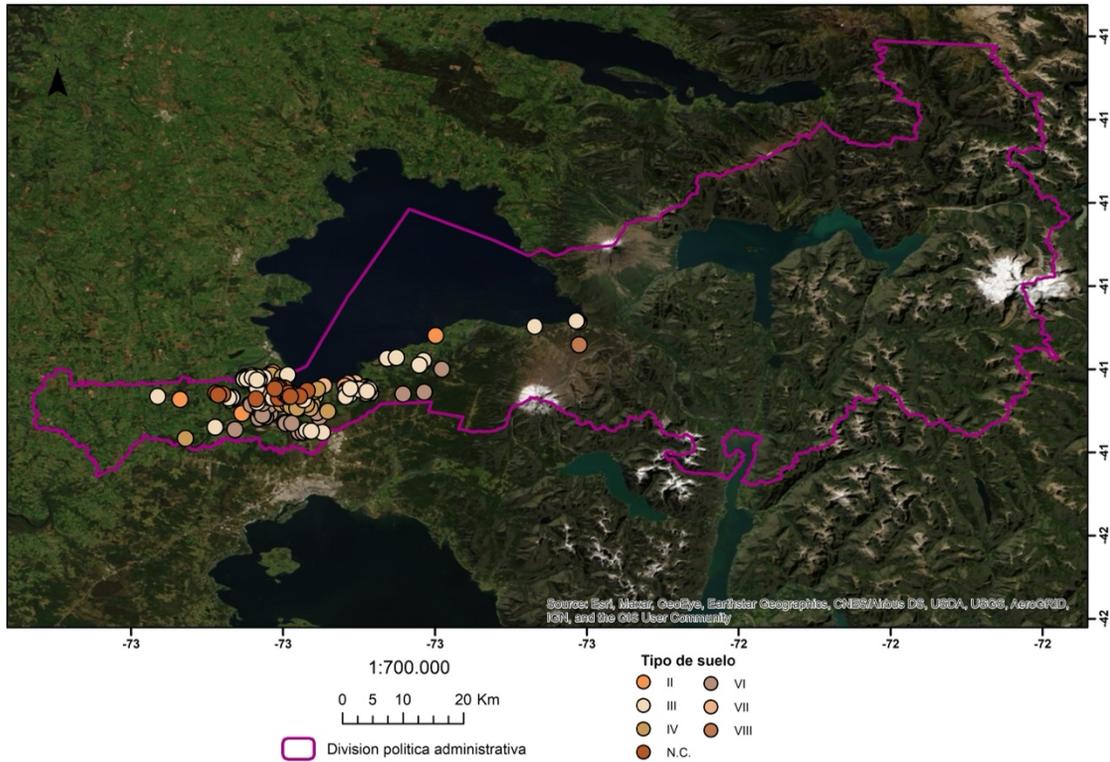


Figura 16. Permisos de edificación 2021 según tipo de suelos en la comuna de Puerto Varas.

El área total de la comuna de Puerto Varas corresponde a 4020,143 km<sup>2</sup>, área que está parcelada de la comuna 140,3 km<sup>2</sup>, 3,49% considerando el límite urbano que fue excluido. En la Figura 10 se muestra del área parcelada 140.3 km<sup>2</sup>, un total 42,6 km<sup>2</sup>, o 29.67% corresponden al área de las parcelaciones que intersecan de alguna forma áreas de peligro volcánico (Figura 17 y Figura 18).

### PERMISOS DE EDIFICACIÓN - COMUNA PUERTO VARAS

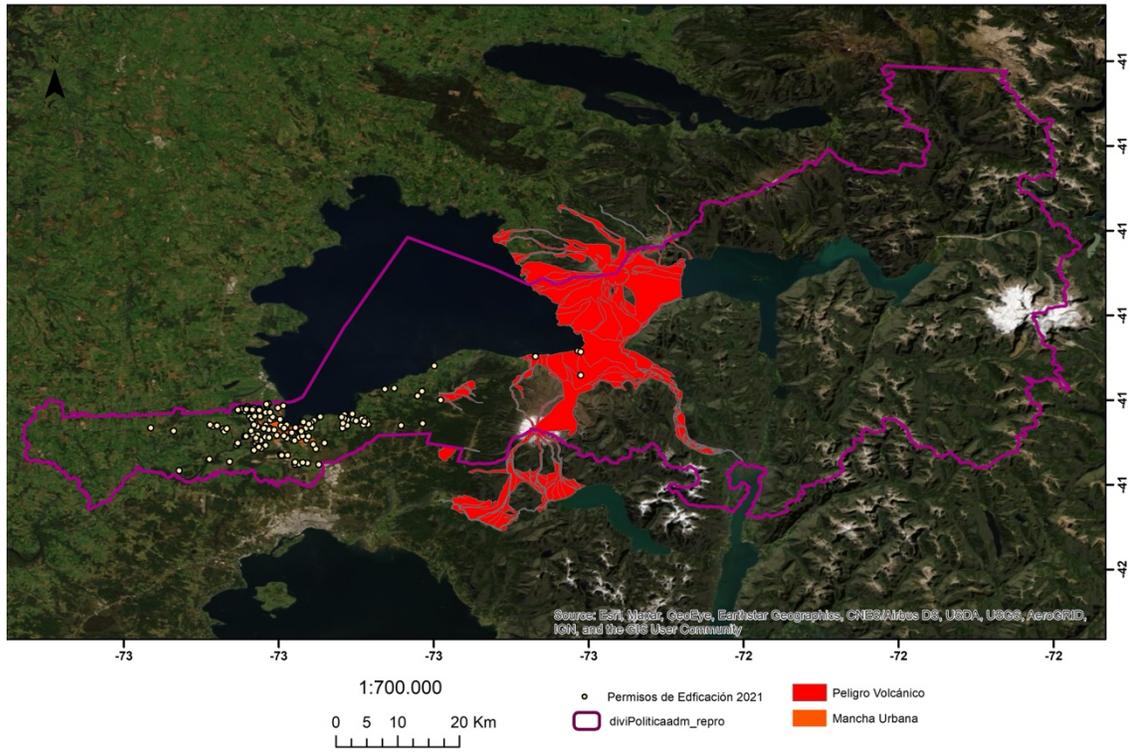
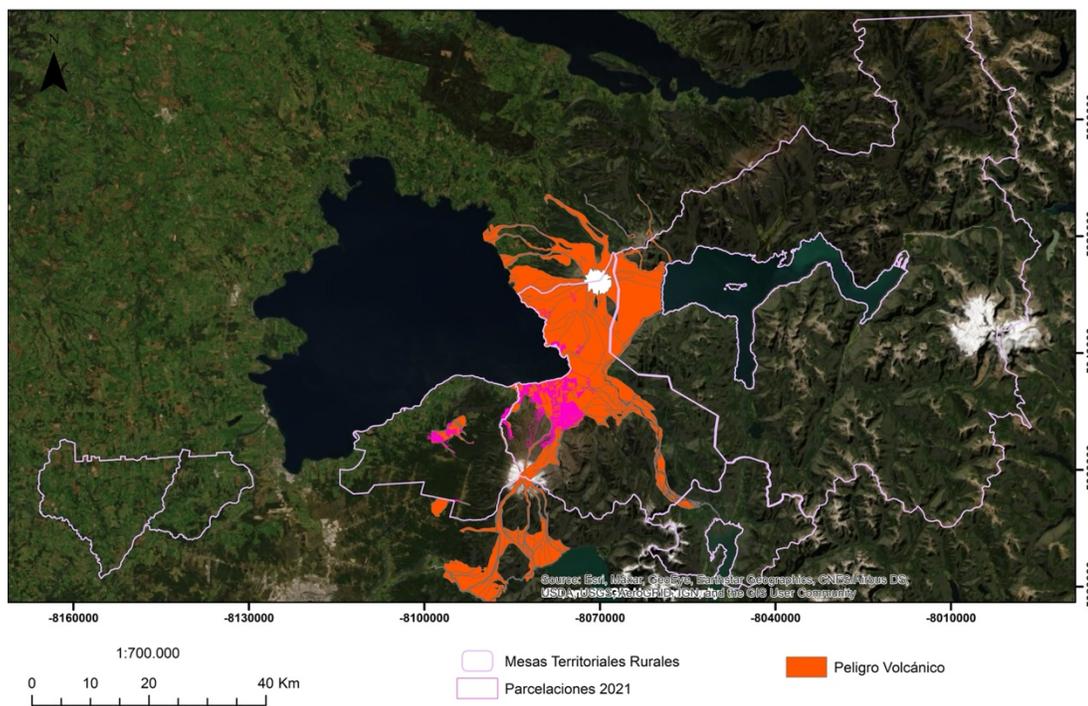


Figura 17. Permisos de edificación 2021 sobre zonas de peligros volcánicos en la comuna de Puerto Varas. Fuente Sernageomin.

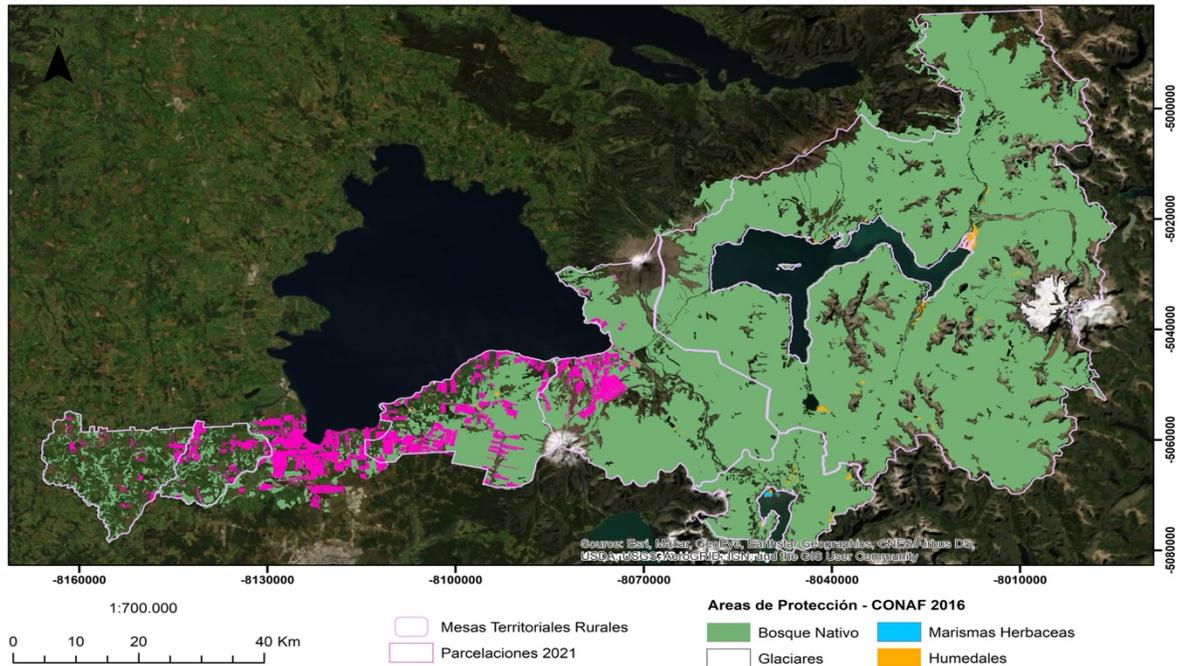
## Parcelaciones en Áreas de Peligro



*Figura 18. Parcelaciones según subdivisiones de mesas territoriales rurales sobre áreas de peligro: riesgo volcánico.*

En la figura 19 siguiente, se muestra que de los 140.3 km<sup>2</sup> de área parcelada, un total 91,6 km<sup>2</sup>, o 63.79% corresponden al área de las parcelaciones que superponen de alguna forma con áreas de protección, siendo ellas mayormente bosques nativos.

## Parcelaciones en Áreas de Protección



*Figura 19. Parcelaciones en áreas protegidas según subdivisiones de mesas territoriales rurales. Fuente: áreas protegidas CONAF.*

### 4.1.8 Áreas de influencia de centros de servicios y núcleos urbanos.

En la figura 20 se muestran de forma espacial las mesas rurales territoriales de la comuna de Puerto Varas, son zonas en crecimiento, en las cuales se realizó un análisis de centroides en diferentes escalas, desde 2 km, 5 km y 10 km, donde se puede apreciar el intercepto entre dichas áreas. Las zonas rurales que se encuentran en crecimiento sin planificación territorial previa, están sujetas a problemas de conectividad de transporte y servicios, a la no mantención de caminos, zonas sin gestión de residuos ni tratamientos de aguas servidas, además del impacto ambiental, urbanístico y social que pueden representar.

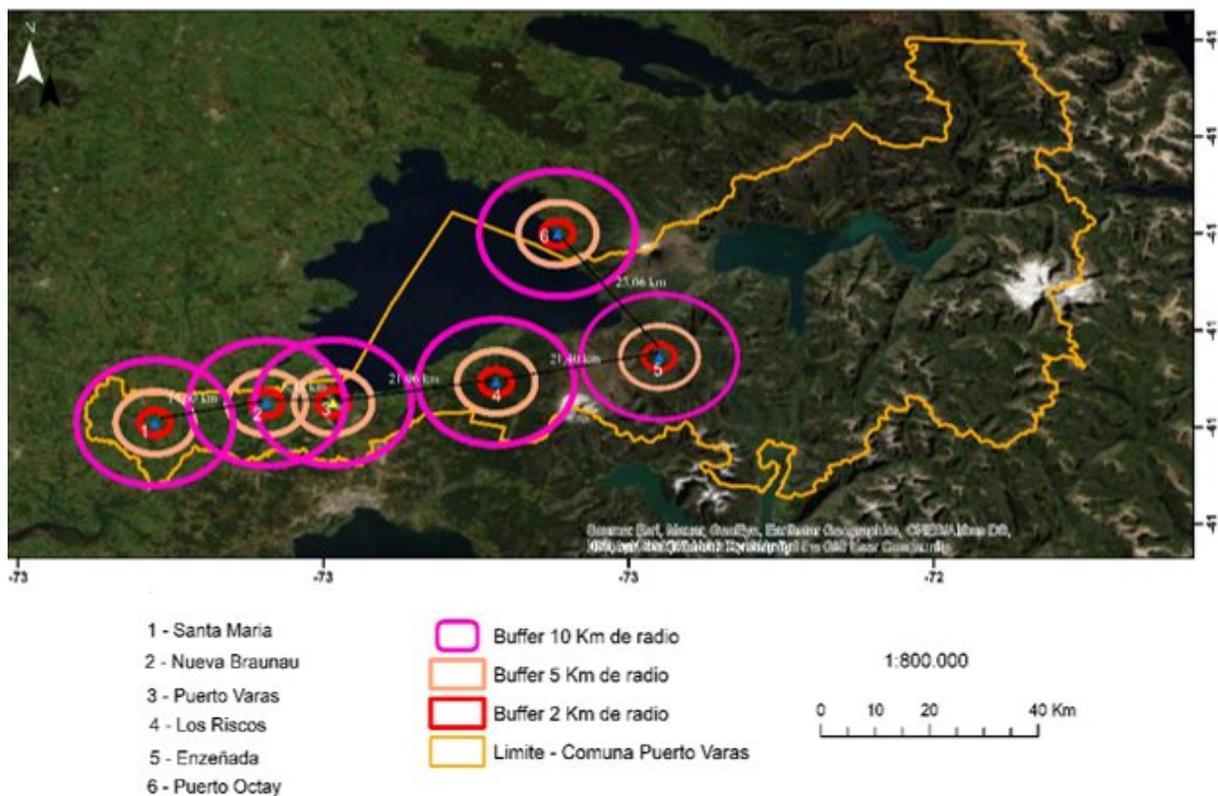


Figura 20. Mesas territoriales rurales, intersección de centros urbanos en crecimiento.

En la Tabla 5 se muestran las mesas territoriales rurales en crecimiento de áreas parceladas.

Mesas Territoriales Rurales	Área Total (Km2)	Área parcelada (km2)	Porcentaje
Santa María	171.7	7.6	4.43*
Ensenada/Petrohué	509.6	41.6	8.16*
Los Riscos	260.7	41.2	15.80*
Nueva Braunau	88.00	9.7	11.02*

Los valores presentes son aproximados\*

Tabla 5. Mesas territoriales rurales. Área total versus área parcelada.

#### 4.1.9 Fragmentación de roles

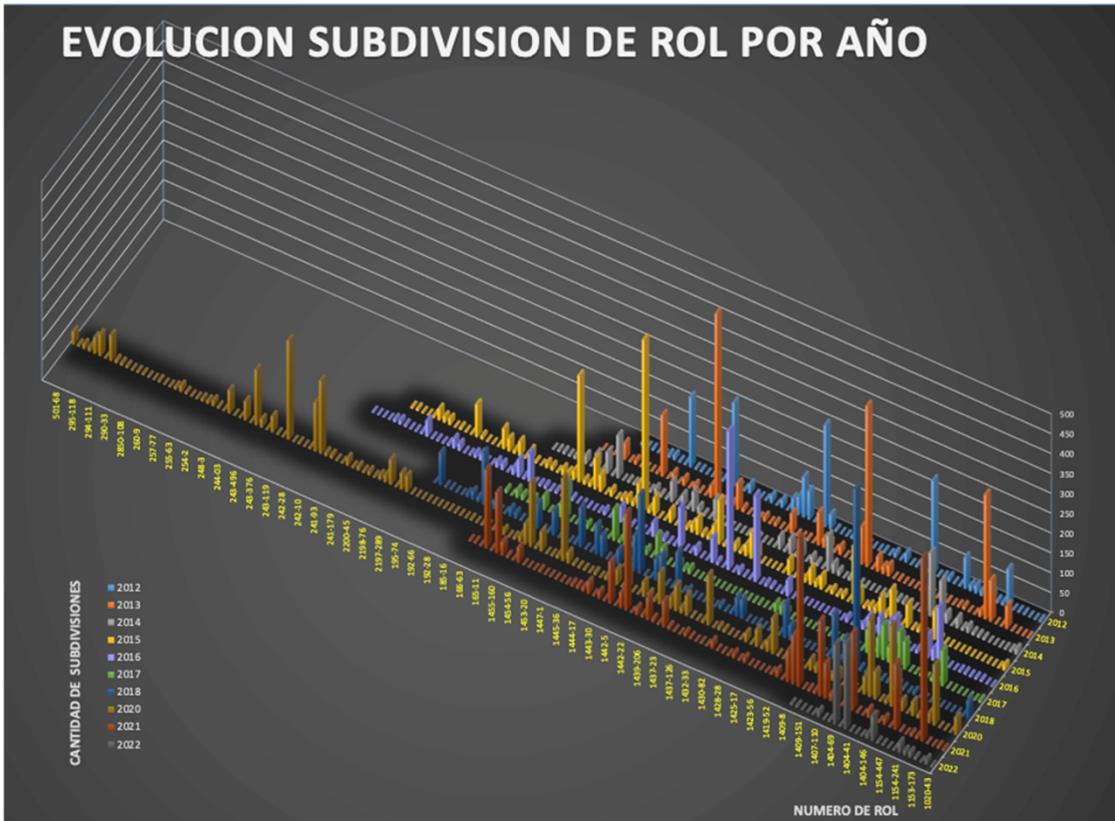


Gráfico 7 Evolución de subdivisiones de Rol por año. Fuente: A partir de datos del SAG.

El gráfico 7 fue elaborado a partir de una base entregada por el Servicio Agrícola y Ganadero, mediante tablas dinámicas se pudo elaborar un gráfico de subdivisiones de roles desde el año 2012 hasta el 2022, el año 2019 fue retirado del análisis debido incompletitud de la información entregada. Se puede observar en los últimos 5 años un incremento acelerado de subdivisiones. En el año 2017 se reportaron en la base de datos 1273 lotes, para el 2018 se reportan 2381 lotes y en el 2021 se alcanzaron 3076 subdivisiones. Las mismas reflejan el escenario actual que ha experimentado la comuna de Puerto Varas. La expansión de la ciudad de Puerto Varas a través del crecimiento de las parcelas de agrado es ya algo evidente y cuantificado.

## 4.2 SOBRE EL MARCO LEGAL

El análisis se refirió a las dimensiones normativa, jurisprudencial y doctrinaria de los principales instrumentos que definen los procedimientos para la subdivisión de predios rústicos. Lo anterior, con foco en detectar las brechas e inconsistencias entre los instrumentos que configuran el marco legal asociado a la política pública en la materia, y los procedimientos que, en la práctica, se aplican actualmente en estos casos.

Para mejor ilustración en este punto, realizamos una distinción entre Marco legal normativo, y Marco legal doctrinario, lo que se detalla en el siguiente desglose, a la fecha:

Marco legal normativo:

- 1.- Decreto Ley N° 3516.
- 2.-Ley General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 55.
- 3.-Reglamento Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- 4.-Decreto Ley N° 2695 (Ministerio de Bienes Nacionales, 1979),
- 5.- Ley N° 19.807 (Ley Sabag, Ministerio de Agricultura, 2002)
- 5.- Publicación Diario Oficial Resolución Exenta N°569 del año 2021, de la Secretaría Regional Ministerial, Ministerio de Vivienda y Urbanismo Los Lagos.
- 6.- Circular N° 0990/2009 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.
- 7.- Circular N° 0012/2021 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.
- 8.-Plan Regional de Ordenamiento Territorial, año 2018. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.

Marco legal doctrinario:

- 1.- Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021)
- 2.- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (2020):
- 3.- Política Nacional de Desarrollo Rural, año 2014-2024.

- 4.- Estudio de subdivisión de predios rústicos y uso del suelo en el área rural, legislación comparada, 2021. Biblioteca del Congreso Nacional.
- 5.- Boletín N° 1446-12 (Regulariza servidumbres para acceso a playas)
- 6.- Boletín N° 11.341-14 (Modificaciones DL 2695)
- 7.-Boletín N° 12.268-1 (Reglamentación servidumbres de tránsito que no estén debidamente constituidas)
- 8.-Boletín N° 12.757-1 (Aumenta superficie mínima permitida, cuando los fines sean distintos al uso habitacional)
- 9.- Boletín N°14.605-14 (Resguarda uso agrícola e incorpora exigencia de estudio de impacto ambiental)
- 10.- Boletín 15.214-14.
- 11.- Proyecto de Ley Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022).
- 12.- “ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: NUEVO ESCENARIO PARA LA GOBERNANZA REGIONAL” Revista de Geografía Norte Grande, 2020. Orellana Ossandón, Arturo; Arenas Vásquez, Federico; Moreno Alba, Daniel.
- 13.- Figueroa Valdés Juan Eduardo, “URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN”, Tercera Edición Actualizada y Complementada, Ediciones DER Chile, marzo 2022.

## **COHERENCIA CON EL MARCO LEGAL DOCTRINARIO**

Durante los meses de abril a octubre del año 2022, se realizó un análisis y recopilación de información, sobre la base de diversos instrumentos legales, administrativos y doctrinarios, relativos a la subdivisión de predios rústicos. Todo lo anterior, con la finalidad de ilustrar e informar el debate para el necesario ajuste estratégico operativo de la política pública en materia de ordenamiento territorial, desarrollo rural y subdivisión de predios rurales, donde se debe encontrar un justo equilibrio entre la necesidad de regularizar la adecuada distribución de los espacios rurales con protección del medioambiente y ecosistema, por un lado, y el derecho de vivir cerca de la naturaleza, por otro. Para lo anterior, se necesita una política pública integral, que, como punto de partida, logre conciliar los distintos impactos que la fragmentación del suelo

rural ha causado en las comunas afectadas, y en nuestro caso, particularmente en la comuna de Puerto Varas.

En este sentido, cabe recordar que para determinar los posibles usos de suelo de un predio, la normativa jurídica chilena hace una distinción fundamental entre "suelos urbanos" y "suelos agrícolas" o "rurales", los que están separados por lo que la Ley General de Urbanismo y Construcciones denomina "límite urbano", al cual define en su artículo 52 como "la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal" (Figueroa, 2022)

Para el cumplimiento del objetivo específico 2, se necesitaba analizar la coherencia conceptual de los distintos instrumentos operativos disponibles legalmente para la regulación y subdivisión del suelo rural, con énfasis en el Decreto Ley 3516 y en las situaciones excepcionales que contempla el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y así buscar la necesaria armonía con los actuales lineamientos de políticas públicas existentes en Chile, en materia de ordenamiento territorial y desarrollo rural; levantando los informes que sean relevantes en esta materia, teniendo también a la vista algunas referencias de derecho comparado en la materia.

En concreto, principalmente en lo que dice relación al análisis y coherencia de la normativa actual con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), se desprende que este último busca establecer diversas competencias en materia de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales, a destacar el establecimiento de políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamiento humano en la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.

También fomenta y propende al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la Región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económico y social. Es precisamente en este último punto, donde se puede visualizar una posible mejora a la aplicación de la normativa que regula la subdivisión del suelo agrícola, donde el factor de la acción multisectorial puede resultar clave para una mejora

en el sistema, con un sello y mirada regional, en virtud de las competencias y atribuciones conferidas a los Gobiernos Regionales en la materia.

Todo lo anterior, permitió proyectar con mayor exactitud las deficiencias de la implementación práctica de la normativa vigente que resulta aplicable en la materia, en lo concerniente a los procedimientos utilizados para la correcta subdivisión del suelo agrícola en la comuna de Puerto Varas, donde si bien se advierte que existe un contenido de fondo en la normativa actual (principalmente en el Decreto Ley N° 3516), donde se indican e identifican los presupuestos y requisitos necesarios para que se pueda realizar una correcta subdivisión de predios agrícolas, no se detecta en ellos estructura en la forma, y más aún, la coordinación intersectorial necesaria que debiera existir en la materia, de los distintos servicios públicos que intervienen -con las pertinentes responsabilidades administrativas- para una correcta aplicación, implementación y fiscalización del adecuado uso de los instrumentos normativos que rigen actualmente en la materia, y que permitirían una correcta subdivisión del suelo rural, considerando además las situaciones excepcionales que contempla el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Es más, del análisis realizado, si bien durante el último tiempo, la intención y voluntad de la autoridad y actores relevantes ante la fragmentación rural ha sido positiva, los resultados aún se encuentran lejos de resolver y aclarar los problemas de fondo, existiendo a la fecha más dudas que certezas en relación a cómo abordar el problema actual, que no es menor, y como avanzamos en lo sucesivo, siendo clave vincular y entrelazar la normativa existente sobre el tema, y la que se pretende implementar, debiendo tener actualmente además en consideración los problemas derivados de la evaluación de impacto ambiental, las zonas de interés turístico (ZOIT), requerimientos relativos a derechos de aprovechamiento de aguas, tratamiento de residuos, protección del ecosistema, etcétera, que, a su vez, permita un desarrollo rural sustentable, y a su vez sostenible, conciliable con el legítimo derecho de una persona, de vivir cerca de la naturaleza, con todos los impactos que ello implica (Alcalde, 2022)

Instructivos Ministerio de Agricultura, año 2022.

El 12 de julio del presente año, frente a la gran problemática generada a nivel nacional por la explosión de fragmentación de predios rurales en el marco del Decreto Ley 3516, el Ministerio de Agricultura emite el Ordinario N° 637, en que instruye al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), suspender la certificación de proyectos de subdivisión bajo el amparo de la normativa antes mencionada, cuando se advierta un posible cambio de destino de los lotes resultantes de dichas solicitudes de subdivisiones. En este sentido, posteriormente, se dictan por parte del Servicio Nacional Agrícola y Ganadero, las Circulares N° 471 y N° 475, también en el mes de julio de 2022, donde se fijan los criterios generales y específicos para proceder a la suspensión ordenada por la circular.

Si bien el objetivo principal de dicha circular fue evitar una urbanización fuera de margen o no regulada, la vía por la cual se deciden impartir dichas instrucciones, ha generado una serie de observaciones, cuestionamientos y reparos por parte de los actores involucrados en la materia, que derivó en reclamos ante Contraloría General de la República, que finalmente omitió pronunciamiento sobre el tema, por encontrarse actualmente el tema en debate en sede judicial, quienes deberán pronunciarse sobre dicho punto.

CIRCULAR 475 / 18072022				
CASOS ESPECÍFICOS DE SUSPENSIÓN INMEDIATA Y/O RECHAZO				
Causa / Situación		Análisis y solicitud de informe	Rechazo inmediato	Oficio y Denuncia
1	Elementos de condominio	MINVU / Municipio		
2	Lotes "fideo"	Análisis SAG		
3	Situación de hecho	Análisis SAG		CDE y otros / Juzgado Policía Local
4	Publicidad	Análisis SAG y consulta a organismos competentes		
5	Más de 80 lotes	MINVU / Municipalidad / SMA / SEA		
6	Caminos en bosques	CONAF		
7	Nuevas etapas de proyectos residenciales	MINVU / Municipalidad		
8	Antecedentes documentales	Determinación SAG	Rechazo	
9	Emplazamiento en áreas protegidas	CONAF / MMA / SEA / BB.NN.		
10	Deslinde con terrenos fiscales	BB.NN.		
11	Giro inmobiliario desarrollador	MINVU		
12	Catastro de tierras indígenas	CONADI		

*Tabla 6. Criterios para definir trámites específicos de nuevos proyectos de subdivisión de predios rústicos. Fuente: Elaboración propia a partir de Circular 475 (SAG, 2022)*

Análisis comparativo criterios regionales para aplicación. Art 55 Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Concretamente, se revisaron criterios de regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana de Santiago, O'Higgins, Maule, Ñuble, Bío-Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y Antártica Chilena, impartidos, con el fin de cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales no originen núcleos urbanos al margen de la planificación urbana, donde se advierte uniformidad en términos

generales, pero también ciertas diferencias en algunas consideraciones, que se entregarán en detalle en informe final.

En específico, en el caso de la Región de Los Lagos, se cuenta con nueve criterios que, si bien guardan relación en general con los parámetros nacionales, entregan su particularidad sobre el caso concreto:

- 1.- Cercanía al Límite Urbano.
- 2.- Accesibilidad.
- 3.- Emplazamiento y Red Vial del Entorno.
- 4.- Compatibilidad con Usos.
- 5.- Distanciamiento a Equipamientos.
- 6.- Restricción Ambiental.
- 7.- Identidad.
- 8.- Vulnerabilidad y Riesgos Circundantes.
- 9.- Compatibilidad Territorial de Actividades Productivas.

Este análisis, en su detalle, se incorpora como anexo del presente informe.

## **JURISPRUDENCIA RELEVANTE**

1. Dictamen de Contraloría y Fallo de la Corte Suprema, que declara irregulares permisos de edificación para viviendas en predios rústicos resultantes de la aplicación del Decreto Ley 3516, alerta sobre debilidades procedimentales:

Con fecha 5 de octubre de 2020, la Tercera Sala de la Excma. Corte Suprema, por unanimidad, rechazó el recurso de protección interpuesto por Inversiones Panguipulli SpA en contra de la Contraloría Regional de los Ríos (fallo Rol N° 62.948/ 2020), por la emisión del Dictamen N°203 de fecha 15 de enero de 2020, cuyo contenido declaró irregulares trece permisos de edificación otorgados por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Panguipulli (“DOM”) a la recurrente, para construir

viviendas en parte de los 228 lotes resultantes de la subdivisión del inmueble rural ubicado en Bahía Panguipulli. A juicio del órgano Contralor, al no presentarse los informes favorables del Servicio Agrícola y Ganadero (“SAG”) y de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Ríos (“SEREMI”) para el respectivo cambio de uso de suelo en atención al desarrollo del proyecto habitacional “Bahía Panguipulli”, se contravenía lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (“LGUC”), además de infringir los términos del Decreto Ley N° 3.516, por cuanto esta norma prohíbe la destinación de los predios subdivididos a fines urbanos o habitacionales.

2. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción, dictada en causa Rol/2495-2019, en relación a la prohibición de realizar cambio de uso de suelo a los predios resultantes de una subdivisión de predios agrícolas, en los casos de la situación especial de uso de suelos agrícolas contemplados en el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, teniendo presente además lo dispuesto en el Art. 2 del Decreto Ley N° 3516, que sanciona con multa a beneficio fiscal, a “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...”

En el referido fallo, la Ilustrísima Corte de Apelaciones, en relación a un contrato de promesa de compraventa, analiza y se pronuncia sobre la prohibición de abrir calles ni subdividir predios agrícolas para “formar poblaciones” (considerando quinto), haciendo a su vez alusión a lo establecido en el Art. 136 inciso primero de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que prohíbe al propietario celebrar contratos de promesa de venta sobre aquellos predios que carezcan de las respectivas obras de urbanización, situación objeto del respectivo juicio. En el mismo tenor, destaca la Sentencia pronunciada por la Excm. Corte Suprema con fecha 3 de julio de 2018, dictada en causa Rol/ 3395-2018, relacionada también con la materia.

## **5. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA**

A pesar de los problemas de gestión de información, fue posible evidenciar y medir en parte la magnitud del fenómeno de la fragmentación rural en la comuna de Puerto Varas y, con ello, dar cumplimiento al primer objetivo específico del estudio<sup>2</sup>. No obstante, el proceso de diseño de la política pública exigirá contar con información en línea, actualizada, georreferenciada y de fácil acceso. Lamentablemente no se puede concluir que esta condición se haya dado naturalmente en el transcurso del estudio. La información requerida a los servicios públicos involucrados fue, en general, entregada de forma tardía, con inconsistencias e incompleta, lo que atenta contra su potencial de replicabilidad.

Para profundizar y precisar el análisis y diagnóstico del problema y en lo sucesivo, se recomienda no sólo subsanar las dificultades en la gestión de la data, sino que también distinguir aquellas capas de información que permitirán evaluar con precisión los impactos y consecuencias de la fragmentación del suelo rural en cualquier comuna y región del país, de aquellas capas de información que permitirán precisar, además, distintas situaciones en el territorio rural que debieran ser reconocidas por la política pública en el diseño de nuevos mecanismos e instrumentos.

No hay que perder de vista que se analizó un caso representativo, aunque también muy específico. Para obtener conclusiones más integrales, se recomienda abordar el análisis de otras comunas representativas de la diversidad de situaciones que podemos hallar en el territorio nacional. Esta vez, y en la perspectiva del diseño de instrumentos capaces de abordar el desarrollo territorial de forma integral, se recomienda tener a mano algunas capas de información que no se consideraron (o que no estaban debidamente

---

<sup>2</sup> Objetivo Específico 1: Evidenciar de forma gráfica y didáctica la explosiva fragmentación del suelo rural como resultado de la aplicación del Decreto Ley 3516 (que regula la Subdivisión de Predios Rústicos), a través de información estadística y documental disponible, en el caso de un territorio específico (área rural de la comuna de Puerto Varas) que sirva de ejemplo para ilustrar e informar el debate sobre el necesario ajuste estratégico operativo de la política pública en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural.

actualizadas) en el presente estudio, tales como: catastro de tierras indígenas, caracterización del mercado de suelo rural 2010 – 2022, actualización de la clasificación de suelo rural desde la perspectiva de su potencial productivo, actualización de áreas de riesgo y protección, etc.

En este mismo sentido y con la perspectiva de un diagnóstico que permita orientaciones para una política pública integral, es necesario tener a la vista las conclusiones de otros estudios con foco antropológico, social y económico.

Las conclusiones del presente estudio en ningún caso permiten, por sí solas, modelar y proyectar estos impactos, pero sí, la información que proporciona es condición necesaria para estos futuros desarrollos. Impactos ambientales, socio culturales y económico productivos deben ser analizados en profundidad.

Respecto del segundo objetivo específico del estudio<sup>3</sup>, el cambio permanente en el escenario jurisprudencial, el gran interés mediático y el debate político con relación al fenómeno en estudio, exigió reorientar los esfuerzos en un análisis más contingente. De todas formas, se logró desarrollar la revisión y análisis de la normativa vigente aplicable al caso, principalmente del Decreto Ley 3516 y de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a la luz de los relativamente recientes lineamientos estratégicos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021) y de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR, 2020). También, casi en tiempo real, se realizó un análisis comparativo de las resoluciones exentas (algunas de publicación reciente, 2022), que precisan los criterios regionales para dar cumplimiento a las obligaciones de las distintas secretarías regionales ministeriales en lo que respecta a las definiciones sobre generalidades y excepciones contempladas en el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones sobre urbanizaciones y construcciones fuera de los límites

---

<sup>3</sup> Objetivo Específico 2: Analizar la coherencia conceptual de los distintos instrumentos operativos disponibles legalmente para la regulación y subdivisión del suelo rural, con énfasis en el Decreto Ley 3516, y de esta forma ver como con los actuales lineamientos de políticas públicas existentes en Chile en materia de ordenamiento territorial, protección del patrimonio natural y desarrollo rural, levantando los informes que sean relevantes en esta materia, teniendo a la vista algunas referencias de derecho comparado en la materia, aportando a propuesta de política pública relevante que ajuste la regulación legal a las existentes en materia de ordenamiento territorial, protección del medioambiente y desarrollo rural.

urbanos. Al parecer, las sucesivas propuestas legislativas en la materia, durante el año 2022, fueron mucho más rápidas que la capacidad de análisis.

El estudio abordó y analizó los hitos más relevantes de la política pública y de la acción del Gobierno ante el debate sobre la fragmentación del suelo rural: operativos en terreno, instructivos, circulares y proyectos de ley formulados a raíz del problema, pero casi exclusivamente enfocados en mejorar las capacidades para fiscalizar la norma existente.

En efecto, las gestiones del actual Gobierno y la propuesta de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo referente a las condiciones que deben cumplirse para edificar fuera de los límites urbanos, tienen como principal foco mejorar las capacidades de fiscalización de la norma existente, sin que se vislumbre la propuesta de una nueva política pública, capaz de responder a la complejidad del problema y de orientarse en el sentido de una visión de desarrollo territorial y rural integral y sostenible. Debe existir claridad sobre que la norma actual no reconoce la posibilidad de “vivir en el campo” si es que no se ejerce una actividad económica que explote los recursos del territorio rural (agrícola, ganadera o forestal), incluida la actividad turística. Lo anterior, con la excepción de aquellos que aspiren a vivir en viviendas de hasta 1.000 UF de costo, entre otras situaciones de menor incidencia. Este espacio de apertura a situaciones excepcionales hace aún más evidente la falta de coherencia entre la norma que se tiene y los principios que se sostienen. Enfocar las propuestas de solución a mejorar la fiscalización de este tipo de normas es, al menos, insuficiente.

Finalmente, y a pesar de los esfuerzos para lograr configurar una posición crítica sobre el marco legal que incide sobre la fragmentación del suelo rural, quedaron algunos análisis pendientes. Por ejemplo, se debe hacer un esfuerzo para modelar y proyectar el impacto del DL 3516 en concomitancia con otros cuerpos jurídicos, tales como, DL 2695 (Ministerio de BB.NN., 1979), que da sustento jurídico a la regularización de subdivisiones y ocupaciones informales (cesión de derechos), y la Ley 19807 (Ley Sabag, Ministerio de Agricultura, 2002), que permite en algunos casos la subdivisión de predios rústicos constituidos a partir del DL 3516 en predios más pequeños, respecto de situaciones especiales que describe dicha normativa. Estos mecanismos legales se

superponen al DL 3516, amplificando y agravando considerablemente sus impactos sobre el territorio rural, asunto que aún no se analiza debidamente.

## **RECOMENDACIONES**

Si bien existen recientes definiciones estratégicas en materia de política nacional para el desarrollo rural (PNDR, 2020) y para el ordenamiento territorial (PNOT, 2021), ambas comprometidas con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS, 2015), el repertorio instrumental y procedimental necesario para su implementación apenas comienza a vislumbrarse. La política pública no es sólo el compendio de sus definiciones estratégicas, sino que se resuelve en la secuencia estratégico - operativa. Estándares normativos, instrumentos de gestión y procedimientos deben apuntar decididamente en el sentido de la visión de desarrollo país y de cada uno de sus dimensiones y territorios. Las definiciones estratégicas de la PNOT (2021) y de la PNDR (2020) son, en este sentido, un punto de referencia valioso e insoslayable.

Para avanzar en el sentido de una política pública para el ordenamiento territorial y para el desarrollo rural integral, entendida en el espesor de su secuencia estratégico - operativa, se enuncian orientaciones y recomendaciones en los siguientes ámbitos:

1. **Nueva ruralidad y foco en sostenibilidad:** La discusión sobre los instrumentos para la subdivisión del suelo rural debe reconocerse en el marco de un debate mayor: la nueva ruralidad y el desarrollo sostenible. Se requiere una política pública integral, que logre conciliar la perspectiva de un desarrollo social y económico rural sostenible, con respeto y protección al ecosistema, con el legítimo derecho de vivir en un sector rural, cerca de la naturaleza. No permitir este derecho, independiente del tipo de actividad económica que se desarrolle, equivale a sostener que no se puede habitar el territorio de forma sustentable, convicción que nos llevaría a asumir los asentamientos humanos en diversas escalas y contextos, incluidas las ciudades, como zonas de sacrificio. Por otra parte, no se puede ni debe sostener que la única forma de habitar de forma sostenible el territorio rural es siendo un trabajador agrícola, forestal o ganadero. No hay en la

actividad económica rural garantía de sostenibilidad. Monocultivos, superexplotación, cría de animales exóticos con diversos fines industriales han sido causa de verdaderas catástrofes medioambientales. El foco en la sostenibilidad exigirá establecer condiciones diferenciadas para distintos usos en territorios diversos, incluyendo el uso residencial sostenible. La gestión de esta diversidad y complejidad asociada es precisamente uno de los principales objetivos del ordenamiento, la planificación y la gestión territorial.

## **2. Definición de mecanismos en el marco de la planificación supra comunal:**

Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial de escala intercomunal, metropolitana y regional son el espacio propicio para establecer los criterios y condiciones para la ocupación del territorio urbano y rural. Tienen la capacidad de superar la reducción dicotómica campo – ciudad, asumiendo la escala de grises que existe entre medio y gestionando la diversidad. En este sentido, es clave la voluntad legislativa que pueda existir para fijar el punto de partida en las modificaciones legales que se requieren para establecer el marco en el que se podrán realizar este tipo de subdivisiones de predios rústicos, con especial acento en la fiscalización y responsabilidades administrativas correspondientes, y además, por otra parte, resultarán también esenciales las decisiones y políticas que adopten los respectivos gobiernos regionales en el marco de sus actuales competencias y atribuciones, conferidas principalmente por la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que establece diversas competencias en materia de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales, a destacar, el establecimiento de políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes. Todo lo anterior, teniendo en consideración además los futuros planes de ordenamiento territorial (PROT), cuya elaboración se regirá de acuerdo al reglamento recientemente promulgado (2022). A los nuevos PROT, se suman los ya conocidos planes reguladores intercomunales y metropolitanos, en el marco de los cuales han surgido instrumentos y mecanismos más específicos, cuya evaluación crítica pudiera dar luces sobre los instrumentos que se requieren. Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZDUC), Áreas Urbanas de

Desarrollo Prioritario (AUDP) y los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), surgidos en el contexto del PRMS (1997) debieran ser revisados a la luz de la problemática en estudio. En efecto, la exclusión explícita del DL 3516 en el territorio del Plan Regulador Metropolitano de Santiago obligó a definir estos mecanismos, que de alguna forma han dado respuesta a una legítima demanda, reconociendo sus impactos sobre el territorio. Los nuevos PROT podrían no sólo definir las bases para la planificación intercomunal, sino que también orientar una solución al problema en estudio sin requerir el trámite de una nueva ley.

3. **Distinción de mecanismos para suelo rural aún no subdividido y para parcelaciones existentes:** Sería un error focalizar los esfuerzos sólo en las nuevas subdivisiones de suelo rural. Parte muy relevante del suelo rural ya se encuentra subdividido en el marco del DL 3516. En Puerto Varas, sólo entre 2010 y 2022 se autorizaron más de 27 mil predios rurales presumiblemente para viviendas, que aún no cuentan con permiso de edificación. La perspectiva de nuevos mecanismos establecidos por ley o surgidos en el marco de la planificación supra comunal no resolverán este problema. Se deben resolver mecanismos capaces de actuar sobre hechos consumados, con foco en el cumplimiento de la ley y la sostenibilidad, pero con la flexibilidad que obliga el reconocimiento de la buena fe de miles de familias que adquirieron una propiedad con la aspiración de vivir más cerca de la naturaleza.

4. **Clasificación del suelo rural para la planificación y gestión del territorio rural:** Tal como acontece en la planificación urbana, el territorio rural, antes de ser planificado, debiera ser clasificado en función de sus atributos o superposición de atributos específicos. A modo de ejemplo, no es lo mismo aspirar a vivir en un espacio rural periurbano altamente demandado, contiguo a un humedal protegido, que en una zona rural aislada donde la baja densidad poblacional es casi una garantía. Asumiendo estas diferencias, la clasificación del territorio rural debiera orientar mecanismos y condiciones diferenciadas para los distintos usos, incluyendo el uso residencial, ya sea para aplicar sobre subdivisiones existentes o futuras. Esta clasificación debiera considerar al menos los siguientes atributos: condición de riesgo antrópico o natural,

valor patrimonial natural y cultural (tangibles e intangibles), potencial productivo agrícola, forestal, ganadero, turístico, distancia de centros poblados y de servicio (hinterland), entre otros.

5. **Reconocimiento de “vivienda o asentamiento rural sostenible”:** Sin perjuicio de la necesidad de nuevos mecanismos de regulación, se recomienda que entre las excepciones contenidas en el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, pudieran contemplarse proyectos de vivienda rural sostenible, sobre todo pensando en edificaciones para residencias en predios previamente subdivididos en el marco del DL 3516 que superen las 1.000 UF de costo de construcción, no necesariamente asociadas a las actividades productivas reconocidas actualmente por el Art.55. Claro está, debiera definirse antes “vivienda o asentamiento rural sostenible”. Un “asentamiento rural sostenible” podría definirse en función de su emplazamiento, cumpliendo con condiciones previamente establecidas (relacionadas con el reconocimiento de atributos o superposición de atributos que comprometan la sostenibilidad del ecosistema) y en función de sus estándares de habitabilidad, con foco en la preservación del patrimonio natural, sistemas individuales y colectivos para la provisión de servicios básicos y energía sostenibles, gestión de residuos, etc. Ejemplos de mecanismos que pudieran derivar en “asentamientos rurales sostenibles” son tratados en el documento de propuestas para las subdivisiones rústicas en Chile del Centro de Estudios Públicos (Allard, 2022).

6. **Planificación integrada, desarrollo local y asociatividad:** Los mecanismos que se establezcan para regular la subdivisión del suelo rural no sólo debieran comprenderse en el marco de los lineamientos estratégicos de las políticas nacionales de Desarrollo Rural (2020) y de Ordenamiento Territorial (2021) y de los instrumentos de planificación territorial supra comunal (PROT, PRI, PRM), sino que además de actuar en conjunto con otros instrumentos de gestión y de inversión. A los instrumentos para la regulación del suelo, debieran sumarse mecanismos e instrumentos que promuevan la productividad, cohesión social y protección ambiental rural que dialoguen entre sí y que conecten con otros ámbitos de la política rural nacional, regional y local. Lo anterior,

debe agenciarse a través de altos niveles de coordinación con liderazgo local (municipal) y con participación de los distintos agentes involucrados. Los instrumentos que se definan deben permitir la definición de estándares más específicos, coherentes con la visión de desarrollo territorial compartida a nivel local. Se requiere de instrumentos capaces de responder a las particularidades de cada territorio. Si bien se comprende la motivación de excluir a las subdivisiones de predios rústicos (DL 3516) de las posibilidades de la “copropiedad inmobiliaria” (2022), quizás sea el momento de promover diversas formas de asociatividad que promuevan formas sostenibles y responsables (ante la ley) de habitar el territorio, capaces de interactuar entre sí y con los líderes locales: juntas de vecinos, cooperativas, comités de adelanto y, precisamente, comunidades de copropietarios, podrían ser clave para implementar mecanismos de gestión que se comprometan con los instrumentos de planificación territorial rural.

7. **Regulación de mercado de suelo y foco en la calidad de vida urbana:** La proliferación de parcelas de agrado en parte responde al legítimo anhelo de vivir en el campo, pero también responde a las distorsiones de un mercado de suelo desregulado y a una legislación indulgente con la especulación inmobiliaria. El excesivo aumento del valor del suelo urbano y su no correspondencia con los atributos de calidad de vida a los que aspiran las familias que demandan viviendas, podría explicar en parte la magnitud del fenómeno. En consecuencia, es recomendable poner uno de los focos de la discusión en la política urbana integral y en los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios urbanos que disminuyan el potencial especulativo del mercado de suelo en el territorio urbano y rural.

8. **Gestión de la información y mecanismos de regulación indexados:** Se propone revisar los criterios con los que los diversos servicios públicos cumplen con sus obligaciones en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Si bien el INE y el SII han avanzado en este sentido y a pesar de la existencia de plataformas de acceso gratuito como Geoportal del Ministerio de Bienes Nacionales, se constata la dificultad para realizar cruces de información relevantes para el diagnóstico y las propuestas en torno de la problemática en estudio. Un mejor y más fluido acceso a

información pública permitiría, además, distinguir la situación específica en la que se encuentran los predios rústicos (DL 3516) a los que no se asocia aún el trámite de un permiso de edificación (cerca del 97%, en el caso de Puerto Varas, entre los años 2010 y 2022) y, a partir de ello, proyectar con mayor precisión sus diversos impactos en el tiempo. Así, como es posible activar un mecanismo basado en gestión de información para que el SII pueda ejercer su rol, el cruce de información actualizada y en línea del SAG, MINVU, DOM, CBR, con catastros actualizados (riesgo, protección ambiental, potencial agrícola, etc.), permitiría orientar la planificación del territorio rural en la perspectiva de mecanismos de gestión y regulación indexados a esta información, capaces de reaccionar oportunamente ante amenazas producto de saturación y sobrecargas de los recursos naturales.

9. **Mejoras al actual procedimiento.** Coincidente con Allard (2022), se propone que el DL 3516 en todos los casos opere con autorización previa de la Seremi Minvu o DOM antes de entrar a su trámite en el SAG. Por otra parte, se recomienda que una vez que se autorice la subdivisión de predios agrícolas, inmediatamente se activen los pre roles solicitados ante el Servicio de Impuestos Internos para la solicitud de subdivisión y posterior archivo de plano en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, para que de esta forma, dicho servicio pueda monitorear en forma inmediata el destino de esos lotes, con los efectos correspondientes, sin la necesidad de esperar que los lotes de la subdivisión sean transferidos o enajenados, para que recién llegue la información actualizada al Servicio de Impuestos Internos. Esto además permitirá tener información veraz, unificada, cotejada, y principalmente real, con relación a las solicitudes de subdivisiones de predios rurales autorizadas, número de lotes resultantes, y roles de avalúo de cada uno de ellos, y no solamente del rol matriz del predio principal objeto de la subdivisión, a la espera de que un lote se transfiera y recién en dicho momento se “active” el pre-rol respectivo.

10. **Mesa regional permanente en la USS:** Independiente del rumbo de los acontecimientos que se sucedan en la perspectiva de una política integral en la que se reconozca una secuencia estratégico-operativa coherente y con foco en el desarrollo

sostenible, es recomendable que los agentes regionales y locales actúen colaborativamente y de forma coordinada. Lo anterior es especialmente relevante, toda vez que aún no existe una plataforma de información confiable, actualizada y en línea. Tal como sucedió en el transcurso del desarrollo de la presente investigación, la Academia (Universidad San Sebastián, Sede de la Patagonia, a través del Instituto de Políticas Públicas en Salud IPSUSS), representantes de los diversos servicios públicos involucrados, incluido el Gobierno Regional, podrían reunirse en un espacio neutral para discutir la contingencia y perspectivas en el marco de la discusión de ajustes procedimentales y normativos y de nuevos mecanismos.

## 6. REFERENCIAS

A.A.V.V., 2002. Pioneros del Llanquihue. 150 años de la emigración alemana al lago Llanquihue 1852 - 2002. Santiago de Chile. Edición Liga Chileno Alemana.

Alcalde, J., 2022. El Nebuloso mundo de los loteos rurales. En: <https://idealex.press/el-nebuloso-mundo-de-los-lotes-rurales/>.

Allard, P., Correa, J., Sánchez, J., 2022. Parcelaciones rurales: propuestas para el desarrollo de las subdivisiones rústicas en Chile. Centro de Estudios Públicos. Serie Puntos de Referencia. Edición Digital N°623, octubre de 2022.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015. Propuestas de políticas de suelo para la integración social urbana. En: [https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Documento\\_Final\\_Propuesta-de-Poli%CC%81ticas\\_Suelo\\_para\\_Integracio%CC%81n\\_Social\\_CNDU\\_Mayo\\_2015.pdf](https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Documento_Final_Propuesta-de-Poli%CC%81ticas_Suelo_para_Integracio%CC%81n_Social_CNDU_Mayo_2015.pdf)

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

Figuroa, J. E., 2022. Urbanismo y Construcción. Monografías Ediciones DER. Tercera edición actualizada y complementada.

Hopfner, H., Jacobsen, T., Moraga, P., Vodanovic, D., 2021. Guía de arquitectura tradicional en madera del Lago Llanquihue. Volumen zonas rurales. Ediciones Universidad San Sebastián, 14-21.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020. Parcelas de agrado desde la perspectiva censal y territorial.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE), 2022. Estadísticas Edificación y Construcción. Permisos de Edificación. En:

<https://www.ine.cl/estadisticas/economia/edificacion-y-construccion/permisos-de-edificacion>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2019. Bases administrativas de Licitación Pública ID 644-14-LQ19. Contratación del estudio “Adecuación de estudios Plan Regulador Intercomunal Lago Llanquihue e hinterland Puerto Montt” de la Región de Los Lagos. Gobierno de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), Gobierno de Chile, 2020. Decreto 19: Política Nacional de Desarrollo Rural. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2f9ab>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, 2021. Decreto 469: Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2qco8>

Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), 2022. Avalúos y Contribuciones de Bienes Raíces. Mapas digitales. En:

<https://www4.sii.cl/mapasui/internet/#/contenido/index.html>

Sur Plan Ltda., 2015. Informe de diagnóstico. Actualización Plan regulador de Puerto Maras. Estudio contratado por la Municipalidad de Puerto Varas. Disponible en: <https://ptovaras.cl/pr/Informe1/ESTUDIO-DIAGNOSTICO-subs.pdf>