

“Expansión Urbana en la Precordillera de Santiago, el caso de la comuna de la Florida”

Sebastián Sepúlveda S.

I. **Elementos para el análisis jurídico-ambiental de la expansión urbana en la Región Metropolitana de Santiago. El caso de la urbanización de la precordillera en la comuna de La Florida**

El valor ambiental estratégico de Chile central

Entre los ríos Choapa y Bío Bío, se emplaza una de las cinco ecorregiones de clima mediterráneo del planeta. Éstas reúnen al 20% de la diversidad de animales y plantas que existen, en un área equivalente al 5% de la superficie continental.

Al ser una región de Chile con un alto nivel de endemismo y diversidad biológica, y al mismo tiempo una de las áreas que concentra la mayor cantidad de población y actividad productiva del país, se ha incluido a Chile mediterráneo y su bosque *esclerófilo* en la lista de “hotspots” o 25 puntos de importancia para la conservación de la biodiversidad del mundo¹. La capital y centro económico del país se encuentra precisamente en este *hotspot*.

Gran parte de la vegetación nativa se localiza en el piedemonte y la precordillera andina, extenso territorio de 20 mil hectáreas aproximadamente, ubicado entre la cota² 650 y 1600³. Este territorio, que estaba conformado mayoritariamente por esta vegetación en 1975, hoy sólo conserva un 24% de ella. En la Región Metropolitana de Santiago, el bosque nativo se ha reducido dramáticamente, y en la actualidad sólo quedan 93 mil hectáreas, esto es menos del 6% de su vegetación original⁴. A su vez, sólo un 1,4% de estos bosques se encuentra bajo protección oficial en alguna categoría del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

El rápido proceso de urbanización y destrucción de ecosistemas nativos en el piedemonte y la precordillera de Santiago ha influido en distintos ámbitos. Por ejemplo, parte importante de la recarga de acuíferos, esenciales para el equilibrio natural de la ciudad, ocurre en este sector. La urbanización, al impermeabilizar el

1 Arroyo y Cavieres, *El hotspot chileno, prioridad mundial para la conservación*, 2007; Dinerstein, E. et al, 1995, *A conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D.C.*

2 cota: metros sobre el nivel del mar.

3 “Es el contacto principal entre el frente cordillerano y la depresión central, y se compone principalmente por depósitos de movimientos en masa, depósitos de vertientes y por conos de deyección torrencial”. Estudio *Determinación de amenazas y análisis de riesgo del sector precordillerano de la comuna de La Florida*, Francisco Ferrando (2014), p. 35. Municipalidad de la Florida.

4 Davis et al, *Centres of plant diversity*. WWF/IUCN, Washington.

suelo, no permite que el agua lluvia sea depositada en los acuíferos, absorbiendo apenas un 10% promedio del total caído⁵.

Así también ocurre con los *corredores de biodiversidad*, puentes entre la vegetación y la urbe, que al ser destruidos dejan de prestar beneficios a la salud de la cuenca santiaguina⁶. Entre éstos beneficios se incluyen la regulación y provisión de agua en calidad y cantidad, la captura de carbono, la conservación de suelos y de la diversidad biológica, y las oportunidades para el turismo y la recreación⁷.

El piedemonte andino es un área que actúa generando aire fresco para la cuenca de Santiago⁸. La vegetación nativa ahí ubicada es también una barrera natural frente al descenso de sedimentos rocosos provocados por aluviones e inundaciones. Además, purifica el aire contaminado y regula la temperatura de la ciudad, reduciendo el efecto invernadero⁹. Académicos del departamento de Geografía de la Universidad de Chile han investigado sobre las variaciones térmicas que pueden producirse en áreas urbanizadas versus áreas con vegetación. En días de verano, en el piedemonte andino puede haber hasta 5° C menos que en el sector centro-poniente de la capital¹⁰.

En la comuna de la Florida, el bosque nativo se ubica en el piedemonte y la precordillera andina. Este sector posee ciertas características que lo convierten en una zona de gran importancia para la conservación de la diversidad biológica, destacándose por sus condiciones geográficas y climáticas, y como consecuencia de ello, su variedad de hábitats y ecosistemas¹¹.

Según el “Catastro de Recursos Vegetacionales Nativos en la Región Metropolitana de Santiago”, la superficie de bosque nativo en la comuna alcanza las 134,3 há., lo que representa al 0,1 % del total regional¹². Sin embargo, existe poca o nula información respecto a la cantidad exacta de bosque nativo en la comuna, ya que según el último estudio ambiental que contrató el municipio de la

5 Hugo Romero, Fernando Órdenes, Virna Apablaza, Claudio Reyes, Alexis Vázquez, “Evaluación Ambiental de las Cuencas Urbanas del Piedemonte Andino de Santiago de Chile” 2004.

6 Idem, p. 2.

7 Daly G. C. *Nature’s Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington, p. 392, 1997.

8 Gobierno Regional RMS - Universidad de Chile, 1999. “*Carta de Riesgo ecológico. Aire-Clima. Proyecto OTAS*”.

9 Morales S, 2012 “Estrategias de intervención para áreas de preservación del piedemonte de Santiago”, Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile.

10 Melandra Molina, Hugo Romero, Pablo Sarricolea, “Características socioambientales de la expansión urbana de las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso”, *Chile, del país urbano a país metropolitano*, Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile, 2009.

11 Estudio “Determinación de amenazas y análisis de riesgo del sector precordillerano de la comuna de La Florida”, Francisco Ferrando (2014), p. 94. Municipalidad de la Florida.

12 (Proyecto CONAF – CONAMA – BIRF, 1999)

Florida (SGA, 2015), señala que solo en el fundo el Panul, y bajo la cota 1000, la totalidad del terreno estaría conformado por bosque nativo, es decir, 137,5 ha¹³.

A esa cantidad debemos agregar lo que está sobre la cota 1000, más lo que está en los fundos aledaños, los bosques de quebradas, etc., ampliando considerablemente la cantidad oficial.

Si se comparan las cifras oficiales de bosque nativo de las comunas urbanas que forman el Gran Santiago con la superficie regional de bosque nativo, la comuna de Lo Barnechea aporta un 5,7% del bosque nativo regional; seguida por la comuna de Las Condes, que sólo representa el 0,9% del bosque nativo regional; la comuna de Pudahuel, con el 0,8%, y las comunas de Maipú y Peñalolén, que poseen el 0,5% del bosque nativo regional, respectivamente¹⁴.

La comuna de La Florida en tanto, posee un 0,1% representativo del bosque nativo de la Región Metropolitana, lo que la ubica en el octavo lugar entre las 32 comunas del Gran Santiago. Sin embargo, sólo nueve comunas aún conservan parte de su bosque nativo y por lo tanto, aportan a la superficie de bosque nativo regional¹⁵.

En la comuna de la Florida, al menos un 40% del bosque esclerófilo *denso* se encuentra bajo el límite de extensión urbana o cota 1000¹⁶. Cotejando diversos estudios, como el último estudio ambiental (2015) y el estudio de riesgos (2014) de La Florida, este porcentaje podría ser mucho mayor. De todos modos, parte importante del bosque de la comuna es *urbano*, y está regulado en base a estas normas.

Por otro lado, también es relevante que este sector está cruzado por la falla de San Ramón, enorme fisura vertical activa que abarca todo el piedemonte de Santiago, y que según el Ministerio de Vivienda (MINVU) podría generar grandes terremotos¹⁷. Por éstas y otras razones, el estudio de riesgos contratado por el municipio de la Florida (Ferrando, 2014) determinó que en este sector su nivel total de amenazas (ej.: inundación, aluviones o procesos de remoción en masa, eventos sísmicos, pérdida de masa vegetacional) era alto y muy alto, sobre todo en las quebradas de Macul y Lo Cañas. Un estudio hecho por el MINVU calculó en 10 los eventos aluvionales o de remoción en masa ocurridos en ambas quebradas, entre 1980 y 2005¹⁸.

13 Esta información fue corroborada por el propietario del fundo Panul en la evaluación ambiental de su proyecto, ver DIA y EIA, expediente en www.sea.gob.cl, proyecto inmobiliario Fundo el Panul 164.

14 CONAF, Ord. n° 73, Observaciones a la Declaración de Impacto Ambiental Proyecto inmobiliario el Panul, 2009.

15 Ídem.

16 "Usos de suelo presentes en la comuna de la Florida", Gobierno Regional de Santiago, 2012.

17 Estudio de Riesgo Falla de San Ramón (2012), Territorio y Ciudad consultores, Seremi de Vivienda y Urbanismo.

Incorporación de la precordillera al radio urbano de Santiago

-La expansión de Santiago.

La ciudad de Santiago creció de manera vertiginosa en el siglo XX. En cuanto a la expansión de la *planta física* de la ciudad, es claro que ella se efectuó en desmedro de los sectores rurales circundantes, pero también y principalmente en los últimos decenios hacia sectores altos, en búsqueda de mejores condiciones ambientales y de calidad de vida e, impensadamente, hacia áreas de mayor riesgo.

En este proceso, la ciudad ha cuadruplicado su superficie en los últimos 50 años, significando la pérdida de 16.699 hectáreas de suelos agrícolas entre 1970 y 1991, es decir, una superficie aproximadamente un 30% mayor a la de Santiago en 1940¹⁹.

Este crecimiento explosivo trajo varias consecuencias, tanto por el excesivo centralismo que conllevaba, como por la contaminación, pérdida de suelo agrícola-forestal, y reducción de la calidad de vida.

Ya en 1992, la política urbana del Estado había recibido cuestionamientos por lo precaria de su planificación y por excluir las variables ambientales. El profesor Patricio Larrain N., geógrafo de la Universidad Católica de Valparaíso, sostenía en “El sistema natural en la planificación urbana chilena”²⁰ en 1992, que:

“durante el siglo XX los profesionales, tecnócratas y políticos responsables de la planificación de nuestras ciudades han prácticamente ignorado las características del sistema natural intervenido. Una de las escasas excepciones corresponde a la consideración de la condición sísmica del territorio, aunque esto ha ocurrido en un contexto exclusivamente estructural, referido a la resistencia de la edificación. Consecuencia de lo anterior son los numerosos problemas ambientales que afectan a las ciudades chilenas, especialmente a las más pobladas, que son a su vez las que concentran una mayor actividad económica. Las razones que explican la exclusión de la variable ambiental de la planificación urbana chilena son múltiples y de variada índole.

En relación a la responsabilidad que le cabe al Estado, resulta evidente constatar que su accionar en el ámbito urbano ha sido de corte economicista e

18 Estudio: *Análisis área riesgo pre cordillera, etapa 1, Vitacura y la Florida*, Induamericana, Ministerio de la Vivienda, 2014.

19 CIREN, 1992, en Armijo y Caviedes, op. cit.

20 Revista de geografía Norte Grande, 19: 59-68 (1992).

inmediatista. En efecto, el Estado ha privilegiado el crecimiento en extensión no solamente a través de normas permisivas, sino que también por medio de una acción tan concreta como la construcción directa o indirecta (vía licitación) de viviendas básicas en áreas urbanas no consolidadas.

En este caso, el único criterio que ha prevalecido es el bajo valor del suelo y la necesidad de reducir el déficit habitacional, ignorando otros costos sociales o externalidades negativas que en el mediano y largo plazo hacen crisis. Entre estas externalidades cabe mencionar la degradación del medio natural, la pérdida de funcionalidad de las ciudades y el fomento de la segregación socioeconómica, factores que conducen irremediablemente a un deterioro en la calidad de vida de la población.

Una segunda causa importante que explica la no incorporación de la dimensión ambiental a la planificación de nuestras ciudades, se vincula con la subordinación histórica que ha tenido la planificación urbana chilena a los intereses inmobiliarios y de la construcción, situación que también es responsabilidad del Estado. La importancia económica y política del sector de la construcción le ha asegurado una influencia prácticamente incontrarrestable en la planificación urbana, situación que se ha traducido en una legislación extraordinariamente permisiva, funcional a los intereses económicos de los grupos involucrados, permitiendo a éstos minimizar u omitir cualquier consideración ambiental que afecte dichos intereses.

Por estas y otras razones, el 4 de noviembre de 1994, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) publicó la Resolución Administrativa N° 20 del Consejo Regional Metropolitano, mediante la cual se creó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), IPT que vino a reemplazar el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960.

Entre sus objetivos generales, se encuentra:

“mejorar la relación entre la ciudad y su entorno, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales del sistema intercomunal para asegurar mejores condiciones de habitabilidad, orientando racional y convenientemente el crecimiento urbano, a objeto de preservar el patrimonio natural. Procurar asimismo, que el crecimiento en extensión de la ciudad se oriente hacia las áreas con mejores condiciones de habitabilidad, accesibilidad y facilidades de dotación de equipamiento y servicios, siguiendo secuencias que permitan lograr la consolidación de estas nuevas áreas y su integración al sistema metropolitano”²¹.

Este IPT fue diseñado en el gobierno de Patricio Aylwin e implementado en el gobierno de Eduardo Frei, bajo la coordinación del Ministro de la Vivienda Jaime Ravinet.

La Administración, luego de criticar duramente el PRIS²², se propuso detener la expansión de la planta física a través del PRMS. Para detener este proceso de “metropolización” o concentración de habitantes en Santiago (con la consecuente pérdida de tierras agrícolas y forestales), aumentó las densidades hacia el centro de la ciudad, disminuyó la proyección del límite urbano respecto al PRIS, y generó áreas de preservación y/o protección ecológica al otro lado de este límite, las que deberían haber funcionado como una especie de freno al avance urbano²³.

El diagnóstico realizado en la memoria explicativa del PRMS de 1994 critica el proceso de metropolización o concentración de habitantes en una ciudad principal, lo que a juicio del ejecutivo “*ha provocado fuertes impactos en lo que al orden urbano y social se refiere, produciendo segregación, marginalidad, e inequidades en el acceso a los bienes y servicios, todo esto agravado por la extensión exagerada que ha alcanzado la ciudad y la desigualdad en el desarrollo comparativo que han experimentado las distintas comunas*”²⁴.

Por otro lado, el Ministerio de la Vivienda planteaba en esta memoria que al año 2020, el tamaño demográfico deseable de la ciudad debería llegar a los 8.700.000 habitantes, alcanzando una densidad promedio de 150 habitantes por hectáreas, es decir, un 50% más que en 1992, con una planta física cuatro veces mayor a la de 1970. Según el gobierno, este plan debía contribuir a maximizar la desaceleración de la población y del crecimiento de la superficie urbana consolidada²⁵.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas, la metropolización continuó acentuándose después del PRMS; de acuerdo con los World Development Indicators del Banco Mundial, el año 2002, en promedio sólo el 17% de la población urbana vivía en la ciudad más grande de cada país, mientras que

22 “Por otra parte, durante los 30 años de vigencia del Plan Intercomunal de Santiago, la ciudad experimentó una profunda transformación cuantitativa y un importante deterioro en la calidad de vida de sus habitantes, en especial en los sectores de menores ingresos.” Memoria Explicativa PRMS, pág. 7.

23 Ejemplos de ello en la precordillera son las Áreas de protección ecológica con desarrollo controlado o el Área de preservación andina. Se establecen restricciones y/o prohibiciones al uso habitacional y comercial, pero nada sobre cómo se implementará la protección o preservación de dichas áreas, las que el propio PRMS califica como “áreas de valor natural.”. Artículo 8.3.1, PRMS 1994.

24 Memoria Explicativa PRMS, págs. 7-8.

25 “**Tendencia de la Superficie Urbana Consolidada.** Al igual que la población, el crecimiento de la superficie urbana también manifiesta una tendencia exponencial, si bien menos pronunciada que el crecimiento de la primera. La máxima aceleración se observa con posterioridad al año 1970, y se mantiene hasta la fecha, correspondiendo al proceso de maximización del crecimiento en extensión que ha experimentado la ciudad durante las últimas dos décadas. **El lineamiento estratégico al año 2020 sobre el tema pretende desacelerar este tipo de crecimiento con aceptables probabilidades de modificar la tendencia**” Memoria explicativa PRMS 1994, pág. 13.

en Chile tal proporción llegaba al 38,5%, es decir más del doble del promedio mundial (en Latinoamérica el promedio es de 25%)²⁶. Mientras, Santiago en 1960 representaba el 24% del total de la población del país.

Este Plan mantuvo y contribuyó al crecimiento demográfico de los años siguientes, como lo demuestra la tasa de crecimiento de Santiago, que si bien fue menos intensa en relación a decenios anteriores, aumentó desmedidamente en relación a la tasa de crecimiento del resto del país²⁷.

El PRMS incorporó 80.000 hectáreas de suelo agrícola al radio urbano de la región, recibiendo duros cuestionamientos por continuar con el explosivo crecimiento cimentado por su predecesor, estableciendo un área urbanizable dos veces mayor a la ciudad de Santiago²⁸.

Además, resulta importante señalar que el PRMS de 1994 no fue evaluado ambientalmente por ningún organismo o sistema, siendo entonces previsible la generación de conflictos jurídico-sociales y derechos eventualmente vulnerados²⁹. Todo esto, agravado por la ausencia de participación ciudadana, lo precario de la institucionalidad ambiental y la falta de relevancia de ésta en la planificación urbana.

-La expansión de Santiago post 1994.

En la primera década del siglo XXI, la expansión de la ciudad y sus consecuencias era una discusión instalada en el seno del gobierno central.

26 "La densidad y el tamaño de Santiago", Alexander Galetovic. Documentos, Centro de Estudios Públicos CEP, 2008.

27 En 1960, antes de la puesta en marcha del PRIS, la población de Santiago era de 1.907.378 habitantes, y la del resto de Chile llegaba a 5.733.737. El año 2002, la población de Santiago había crecido más de un 200%, llegando a 5.822.316 personas, mientras que la población del resto de Chile había crecido tan solo un 62%, llegando a 9.294.119. (Fuente: INE) A la fecha, si bien se desconocen cifras oficiales, las proyecciones hablan de una continuación de la tendencia, contrario, por cierto, al objetivo planteado en el PRMS de 1994.

28 "Es claro que lo propuesto representa un nuevo modelo de crecimiento urbanístico que afectará directamente la forma de vida futura de todos los santiaguinos.

Para justificar la expansión urbana en la Región Metropolitana se sostiene que cualquier suelo puede ser sustituido por otro en compensación, pese a que se posee suelos agrícolas únicos y particulares, algunos de los cuales son irrepetibles e insustituibles. Esta idea extrema revive el mito del suelo inagotable que en 1979 eliminó el límite urbano, medida que el propio gobierno militar revocó en 1984.

Considerando que Santiago crece en un millón de habitantes cada 10 años, es posible, incluso necesario, romper la tendencia de expansión indiscriminada promoviendo otras alternativas de crecimiento que compatibilicen los intereses públicos y privados, respeten el medio ambiente y los recursos naturales y otorguen mejor calidad de vida a todos los ciudadanos. Francisco Ferrando. Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. Revista de Urbanismo FAU, Universidad de Chile, n°18, junio 2008.

29 El Intendente de la época, Germán Quintana (1996 a 1998), señaló que "al aprobarse el PRMS no se tomaron en consideración los impactos ambientales que son importantes cautelar" y se mostró públicamente partidario de revisar las densidades establecidas en el PRMS para la precordillera (de 150 a 450/600 habitantes por hectárea). Diario la Época, sección nacional, pág. 21. 2 de diciembre, 1997.

Por ejemplo, la modificación n° 48 al PRMS (2001) fue resistida por varios sectores, ya que al flexibilizar la norma de las zonas definidas como “Silvoagropecuario Exclusivo”, permitiendo “Desarrollos Urbanos Condicionados” en ellas, propició una pérdida masiva de suelo agrícola alrededor de las ciudades, que al año 2009, se contabilizaba en 3000 hectáreas.

Es así como el SEREMI de Agricultura, en el proceso de consulta del PRMS 100 “Actualización Zonas de extensión urbana y reconversión industrial, Región Metropolitana” le responde duramente a la SEREMI de Vivienda por la ampliación de la ciudad y consecuente pérdida de suelos agrícolas, señalándole que el argumento ocupado para ello (que el crecimiento urbano reducía los costos sociales) era meramente ideológico, y que no respondía a la realidad, ya que no incorporaba la pérdida de suelos en este análisis. Además, que la ampliación de la ciudad no obedece a lógicas de proyección demográfica, sino a intereses y solicitudes de empresas inmobiliarias, por lo que no incorporaba como criterio la protección de suelos agrícolas³⁰.

-La expansión de Santiago sobre la precordillera andina.

30 Acá una parte de la respuesta del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda por la ampliación de la ciudad conocida como MPRMS 100: ***“Cabe señalar que de acuerdo a las funciones ecológicas que cumple un suelo agrícola, independientemente del tipo de cultivo que presente en su cubierta superior, se generan beneficios ambientales tanto en los componentes relativos al aire como en el agua y el suelo. Estas funciones, dado la impermeabilización propia del avance urbano, se perderían, provocando un retroceso además en términos del esfuerzo desplegado a través del Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana, para mejorar la calidad del aire de Santiago. Demás está decir cuales serían las causas ya conocidas por todos.***

En términos de la presentación de la propuesta, la SEREMI MINVU ha hecho una apuesta a la planificación por condiciones, señalando que existe una reducción de costos sociales del crecimiento urbano. Cabe señalar que según se ha podido concluir luego de la lectura del documento, no se presenta el cálculo del costo social que de cuenta del real sustento para justificar este argumento, lo cual lo transforma en un mero juicio de valor o apreciación del redactor. Además, podemos plantear la necesidad urgente de incluir dentro del cálculo del costo social (en caso que efectivamente se realice) la pérdida de suelo, lo cual debe ser valorizado ya que es la sociedad en su conjunto que deja de poseer este bien, pese a que no fue ella quien tomó la decisión de desafectar los terrenos.

La expansión física de la ciudad hacia áreas rurales circundantes, ha significado para el período 1970-1991, la pérdida de 16.699 ha de suelos agrícolas, lo que es superior al área ocupada por Santiago en 400 años.”

La expansión de Santiago ha disminuido drásticamente la cubierta vegetal y la capacidad de infiltración del suelo, generando cambios en las tasas de reposición de las napas freáticas, pérdida de bosque nativo y erosión (CONAMA, Auditoría PPDA, 1999).

La ampliación del PRMS no obedece claramente a lógicas de proyección demográfica, sino a intereses y solicitudes de empresas inmobiliarias (tal como se explicita en sitio web MINVU RMS), por lo que no incorpora como criterios la protección de suelos agrícolas, lo cual es un objetivo actual del estado en la perspectiva de convertir a Chile en una potencia Agroalimentaria. Está escasamente justificado el hecho de que a 2 años después de haber dispuesto un PRMS a 12 años plazo con horizonte al 2020, se esté planteando un nuevo PRMS con horizonte al 2030.

En las propuestas de ampliación, no se toman en cuenta barreras naturales al avance del límite urbano, elementos que son elementales de considerar en cualquier planificación del territorio. Esto se debe corregir, dado que los suelos agrícolas son los que quedan más expuestos a su inutilización futura”. Ordinario N° 63 del 6 de febrero de 2009, en respuesta a Circular N° 37, del 9 de diciembre de 2008, SEREMI MINVU RMS.

El PRMS de 1994 aumentó considerablemente el límite urbano en el sector oriente de la ciudad, hasta la cota 1000. Así, las principales avenidas conectoras del futuro Santiago quedaron proyectadas sobre la precordillera. Ejemplo de ello es la “Avenida Pie Andino”, planificada para extenderse entre las cotas 1000 y 1100, como una respuesta a la fuerte expansión y densificación de Santiago-Sur, especialmente en la comuna de Puente Alto y el sector de Las Vizcachas, en el Cajón del Maipo.

Como consecuencia necesaria de la expansión del límite urbano, el PRMS generó normativamente la aptitud urbana en zonas precordilleranas, anteriormente “rurales”.

Como la precordillera no estaba incorporada a los Planes Reguladores Comunes (PRC), pero sí al PRMS, prácticamente en todas las comunas del sector oriente se iniciaron procesos de actualización de sus planes reguladores, las que en algunos casos fueron realizadas bajo el argumento de proteger este territorio³¹.

Sin embargo, en el tiempo que demoró esta actualización se aprobaron numerosos megaproyectos inmobiliarios, situación que no fue evitada por las municipalidades, pese a que fueron informadas en forma previa a la publicación del PRMS^{32 33}.

Estos cambios en la planificación urbana ocurrían a pesar de lo propuesto en el proyecto OTAS, “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana” (1995-2005), esfuerzo mancomunado entre el Gobierno Regional, la Universidad de Chile, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, y cientos de profesionales y autoridades administrativas³⁴,

31 Como la modificación al PRC ocurrida en la comuna de la Florida, llamada erróneamente “Plan Seccional”, que será analizada más adelante.

32 “El ex Subsecretario General de la Presidencia, Sergio Galilea reconoce que todavía las normas se hacen insuficientes y señala que gran parte de las comunas con suelo con más valor están reguladas y es allí donde ocurriría la actividad inmobiliaria. Por ello se ha dispuesto un programa destinado a apoyar a los municipios que aún no han iniciado sus programas. Tal plazo no satisface a los afectados, quienes temen que antes puede pasar cualquier cosa. Insisten en que no se tomaron en cuenta situaciones particulares y que habrían primado criterios e intereses económicos.” El Mercurio, 30 de noviembre 1996, sección A, pág. 31.

33 La “Unión de Juntas de Vecinos de la Precordillera”, que congregaba a 12 Juntas de Vecinos de las comunas de la Florida, Peñalolén, Puente Alto y San José de Maipo, paralizó el tráfico vehicular en la rotonda Quilín, el 25 de noviembre de 1997 a las 8 am., generando un gran atochamiento. Varios medios cubrieron la noticia. “Los vecinos solicitan que se congelen los permisos de construcción en la precordillera, hasta que no estén aprobados los Planes Reguladores Comunes, y éstos incluyan los debidos estudios de impacto ambiental (...) que deberían contemplar: la evacuación definitiva de las aguas lluvias, impactos viales de megaproyectos, áreas libres de riesgo de aluviones y remociones en masa, e impacto de la deforestación y pavimentación cordillerana en la contaminación de la ciudad”. La Época, 26 de noviembre, 1997.

34 En palabras de las ex Intendenta y actual ministra Ximena Rincón, “el proyecto OTAS es producto de una coordinación intersectorial de Secretarías Regionales Ministeriales y Servicios Públicos, regionales y nacionales, quienes participaron activamente en la discusión y entrega de información, transmitiendo a la autoridad regional una visión global de los diversos procesos que ocurren en el territorio.

Un actor fundamental de este proceso fue el Comité Técnico del Proyecto OTAS, coordinado e integrado por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y por profesionales representantes de las

es decir, uno de los proyectos más ambiciosos y completos en cuanto a planificación territorial se refiere.

El proyecto OTAS, en el proceso de planificación ecológica que realizó, en conjunto con el diagnóstico territorial integrado, señaló las principales áreas de valor natural y paisajístico a proteger normativamente. Dentro de éstas, destaca la propuesta de proteger la totalidad del piedemonte andino bajo la figura de “Parque Regional Piedmont Andino”, propuesta que además resultaba coherente con la declaración de “sitio prioritario” definido en la Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad de la Región Metropolitana³⁵.

Por otro lado, el propio OTAS reconoce como un conflicto el hecho de que Santiago se expanda hacia la montaña, sobre áreas de riesgo y de valor natural³⁶.

A pesar de su envergadura e importancia, las propuestas realizadas por el proyecto OTAS para la precordillera de Santiago nunca han sido implementadas.

-Herramientas jurídicas para la expansión inmobiliaria en la precordillera.

Para concretar esta expansión, una de las herramientas normativas más importantes ha sido el DFL N° 2 Conjunto, de 1959, cuerpo legal creado para incentivar la construcción de *viviendas económicas*, y que buscaba responder a la demanda habitacional de la población urbana más desposeída (viviendas de hasta 140 m²).

Este decreto generó grandes beneficios, franquicias y exenciones para la urbanización de este tipo de viviendas, consistentes en la liberación del pago de impuestos, el aumento en la altura de edificación, o el incremento en las densidades del proyecto de hasta un 25%³⁷.

En ese sentido, el artículo 163 de la LGUC establece un beneficio, al señalar que la vivienda económica podrá emplazarse en cualquier zona habitacional del área urbana, y también en el área rural, siempre y cuando

Secretarías Regionales Ministeriales de Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Transporte y Telecomunicaciones; Agricultura; Salud; Planificación y Coordinación; Bienes Nacionales y Minería; el Servicio Nacional de Geología y Minería; el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente; la Corporación Nacional Forestal; la Corporación Nacional Forestal RMS; la Comisión Nacional del Medio Ambiente; la Comisión Nacional del Medio Ambiente RMS; la Dirección General de Aguas RMS; el Instituto de Desarrollo Agropecuario RMS; el Servicio Agrícola Ganadero RMS; la Secretaría de Medio Ambiente y Territorio del MOP; y las Gobernaciones de Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante.

El Comité Técnico, junto a los actores sociales que participaron en el proyecto, constituyen un valioso capital social que promueve, junto a la autoridad regional, el uso racional del territorio regional”.

35 Informe final proyecto OTAS, pág. 24.

36 Idem, pág. 78.

37 Ambas incorporadas por el ex ministro de Vivienda Jaime Ravinet, a través del artículo 6.1.8 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, OGUC.

complementen la actividad agrícola del lugar, algo similar a lo establecido en el artículo 55 de la LGUC para las viviendas *sociales*³⁸.

Otro beneficio importante quedó plasmado en el artículo 2.1.21 OGUC, que estableció, para los proyectos en predios afectos a dos zonas distintas del plan regulador respectivo, la posibilidad de promediar y concentrar la construcción de viviendas en cualquier lugar dentro del predio, a disposición del urbanizador.

El efecto práctico es que los urbanizadores pueden extender la densidad y el uso de suelo de una zona a otra, no importando si exceden lo establecido por el plan regulador. Por ejemplo, en predios donde en una zona (generalmente pequeña) se pueden edificar 200 viviendas, y en otra solo 10 (por presentar características geográficas especiales), el dueño puede promediar ambas zonas, y construir el resultado en cualquier parte del predio, incluso en la zona de densidad menor.

Esto ha generado una alta *sobredensificación* en áreas que según los IPT de la comuna son de baja densidad, como el piedemonte andino, debido a la distribución espacial de ciertos predios que, en su mayor porción no tienen aptitud urbana, pero sin embargo son urbanizados por disponer de un área de intersección con las zonas residenciales consolidadas³⁹.

Así, la precordillera metropolitana está marcada por la historia de grandes predios colindantes a la montaña, que han sido incorporados paulatinamente a la urbe, gracias a las amplias condiciones que ha generado la autoridad para construir en una pequeña franja adscrita al área urbana, como ocurre en la comuna de la Florida con el Fundo Panul, la ex Viña Tarapacá y otros.

Además, mediante la aplicación del DFL N° 2 Conjunto⁴⁰, y a las normas de la OGUC, se promovió la construcción de megaproyectos en zonas de baja densidad, ocupando en un sector del predio toda la posibilidad de construcción total. Así, una vez construido el proyecto y a pesar del agotamiento del suelo

38 Para un análisis más detallado, ver José Fernández Richard, Felipe Holmes, *Derecho Urbanístico Chileno*, 2009, pág. 141 – 144, 235 – 242.

39 El año 2009, el Ministerio de Vivienda modificó este artículo, incorporando más beneficios a través de un tercer inciso, que estableció que “*si del predio afecto a dos o más zonas o subzonas con distintos usos de suelo, al menos el 30% de su superficie permite los usos de suelo de actividades productivas y/o infraestructura, se admitirá en todo el terreno dicho uso de suelo...*”. Es decir, generando una especie de superioridad para estos usos de suelo en desmedro de otros usos. Esta modificación, un mes después de ser aprobada, permitió a la empresa AES GENER revertir un fallo desfavorable de la Corte Suprema y ejecutar la Termoeléctrica Campiche, que tenía solo un 33% del predio declarado como “zona industrial peligrosa”, y no todo el predio como necesitaba, por lo que había sido invalidada la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto anteriormente por la corte. Esto fue catalogado por algunos medios como “un traje a la medida” del Estado para la empresa AES GENER.

40 Esta situación ha tergiversado a tal punto el espíritu del DFL-2 Conjunto, que en la página web de la Inmobiliaria Sinergia (Macalto o Alto Macul) www.isinergia.cl, los precios de los departamentos van desde las 2790 UF (76 millones de pesos) y de las casas desde las 6000 UF (163 millones de pesos); todas *viviendas económicas*, pero muy por sobre los valores a los que podrían acceder los beneficiarios de dichas viviendas, que son los sectores más desposeídos del país.

disponible, las constructoras solo deben esperar que un cambio al plan regulador les permita seguir avanzando⁴¹.

Esta política urbana, que mantenía e incrementaba el irracional crecimiento de la ciudad gracias al boom inmobiliario, fue criticada por varios expertos, ya que obviaba la tarea fundamental, que era precisamente revisar las proyecciones de crecimiento, y la capacidad de carga de la cuenca, y no solo decretar los cambios que la ciudad necesitaba para albergar a toda la población proyectada. Esto motivó a que se solicitara la creación de una Subsecretaría de Urbanismo y otra de Ordenamiento Territorial, iniciativas que hasta el día de hoy no han sido tomadas en consideración⁴².

-La expansión de la ciudad sobre la precordillera andina de la comuna de la Florida.

Uno de los ejes principales del crecimiento de Santiago fue la expansión sobre la precordillera andina. El PRMS de 1994 incorporó al límite urbano gran parte de este territorio. En La Florida significó un importante aumento, desde la cota 650, que corresponde a la ubicación del Canal San Carlos, hasta la cota 1000, absorbiendo en el radio urbano miles de hectáreas de vegetación nativa⁴³.

En este sector, el PRMS cambió el uso de suelo de rural a urbano, estableciendo una extensa zona habitacional mixta entre las cotas 650 y 900, permitiendo entre un mínimo de 150 y un máximo de 450 ó 600 habitantes por hectárea, dependiendo del sector, es decir, una alta densificación.

Estos beneficios urbanísticos para las inmobiliarias tampoco consideraron las áreas protegidas existentes, como el área denominada “Santiago Andino”, establecida por los DS 82 y 327, de 1974.

Santiago Andino quedaba bajo la aplicación del artículo 8.3.1.1 del PRMS, que estableció que las “Áreas de Protección Existentes” quedaban incorporadas al

41 La inmobiliaria ENACO ha adquirido predios significativos que quedan sin construir, bajo el límite urbano de la comuna de la Florida, como el remanente del proyecto Alto Macul y la ex Viña Tarapacá (hoy Fundo el Rincón), remanente del proyecto Jardines de la Viña.

42 Muchos profesionales entendidos en la materia se dieron cita en el seminario “Santiago, gran ciudad o ciudad grande”, organizado por la Universidad Católica: *“Abogan por Subsecretaría de Urbanismo. Arquitectos dicen que hay que repensar la ciudad. Para René Morales, presidente del colegio de Arquitectos, la ciudad de hoy corre un riesgo. Tal como se encuentra establecida la institucionalidad del país, no existirán respuestas coherentes ni satisfactorias a la serie de efectos urbanos que se generarán en la urbe.”* El Mercurio y La Época, martes 2 de diciembre, 1997.

43 Los bosques esclerófilos y su vegetación nativa del piedemonte de Santiago fueron sustituidos rápidamente por áreas urbanas en expansión, proceso que se aceleró desde la puesta en marcha del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994, que aumentó el límite urbano de la ciudad hasta la cota 1000. (Ferrando F., Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos, 2008; SGA, Áreas de preservación ecológica ambiental de la precordillera, comuna de la Florida, 2015.).

“Área de Preservación Ecológica” creada por dicho plan. Estas áreas, a su vez *“serán mantenidas en su estado natural para asegurar y contribuir al equilibrio y calidad del medio ambiente, como asimismo preservar el patrimonio paisajístico.”*

Pero el PRMS estableció que la precordillera de la Florida era una zona habitacional mixta hasta la cota 900, y un área de desarrollo controlado entre la cota 900 y 1000, es decir, desconociendo la protección entregada por los decretos y por el artículo 8.3.1.1 del mismo Plan.

Pensamos que esta contradicción se debió a que el Estado no ha interpretado correctamente éstos decretos, que ciertamente impedirían el avance urbano en este sector, lo que analizaremos más en detalle para el caso del Fundo el Panul.

Como señalamos, este PRMS generó en la precordillera una zona habitacional, y dos categorías o áreas que buscaban protegerla: el *“Área de preservación ecológica”* y el *“Área de protección ecológica con desarrollo controlado”*⁴⁴.

Por otro lado, este IPT no consideró las extensas zonas de vegetación que existían bajo el límite urbano, por lo que, entre los años 1989 y 2003, se experimentó una disminución general de la vegetación del piedemonte andino de Santiago: en la cuenca de Macul - San Ramón. La disminución alcanzó a 2.294 ha, equivalentes a un 34% de su superficie. En la cuenca de Arrayán - Las Hualtatas hubo una pérdida total de 1.789 ha, es decir, un 28%. En Chicureo, la reducción fue de 752 ha., esto es un 17%⁴⁵.

Llama la atención que esta expansión del límite urbano y el aumento de la densidad en la precordillera de la comuna de la Florida, se hiciera un año después del aluvión de la Quebrada de Macul, evento ocurrido el 3 de mayo de 1993, que dejó una veintena de muertos y desaparecidos, destrucción de cientos de casas y miles de damnificados, es decir, un sector importante del radio urbano, lo que llevaba al menos a cuestionar la expansión urbana e inmobiliaria sin estudios detallados^{46 47}.

Como señalábamos, la planificación urbana sobre la precordillera de Santiago, y por ende de la Florida, no sometió a evaluación sus impactos

44 Artículo 8.3.1, “Áreas de Valor Natural”. PRMS, 1994.

45 Hugo Romero, Fernando Órdenes, Virna Apablaza, Claudio Reyes, Alexis Vázquez, “Evaluación Ambiental de las Cuencas Urbanas del Piedemonte Andino de Santiago de Chile” p. 16.

46 *“La experiencia reciente del aluvión que afectó la parte oriental de la ciudad de Santiago de Chile el día 3 de Mayo de 1993, con grandes pérdidas materiales y humanas, es un ejemplo elocuente y dramático del desconocimiento, o la desatención de los procesos naturales y, específicamente, de la dinámica de las cuencas hidrológicas de montaña.”* Francisco Ferrando. *Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos*. Revista de Urbanismo FAU, Universidad de Chile, n°18, junio 2008.

47 Hoy día existen más de 10.000 personas viviendo en zonas de riesgo en la comuna de la Florida, cifra aproximada al comparar el Estudio de Riesgos de la municipalidad de la Florida (2014) y los actuales asentamientos. También se observan viviendas en zonas por donde pasó este aluvión. Nota del autor.

ambientales con ningún organismo o sistema, tanto el PRMS (1994) como el antiguo PRC (1968), ingresando recién el PRC del año 2001 al SEIA, a través de una Declaración de Impacto Ambiental.

Es decir, al menos en la etapa previa o de planificación, el Estado no evaluó los impactos ambientales que el desarrollo inmobiliario produciría en el piedemonte y precordillera andina de Santiago.

Así, esta regulación (o desregulación) generó un cuadro de eventual vulneración de derechos sociales (como por ejemplo a un medio ambiente libre de contaminación) por daños no evitados ni previstos, *dentro del proceso de planificación urbana* del piedemonte, quedando como única alternativa para la restitución del imperio del derecho el accionar de los tribunales de justicia.

Para volver a tener el control de la planificación urbana y evitar el entrometimiento de los tribunales⁴⁸, evaluar el impacto ambiental de la planificación pareció urgente para el ejecutivo, aun cuando esto en el futuro servirá para continuar con el avance inmobiliario en la precordillera, como lo sucedido con el Decreto 40 (que será analizado en el caso de estudio).

Todo esto, sumado a la tendencia de eximir al rubro inmobiliario de la evaluación ambiental, como a través de la creación de *criterios técnicos* (como los llamados proyectos de “desarrollo urbano” de hasta 300 viviendas), propició una vulnerabilidad mayor.

Esto se tradujo en conflictos jurídicos que fueron resueltos, en muchos casos, por los tribunales de justicia, como explicaremos a continuación.

-Consecuencias directas del PRMS de 1994 para la precordillera de la Florida: Proyecto inmobiliario en el Fundo Macalto y cambios al Plan Regulador Comunal.

Ampliar el radio urbano de la ciudad de Santiago sobre la precordillera andina provocó graves conflictos jurídicos y sociales⁴⁹. El primero de ellos se

48 Véase las declaraciones del Intendente de la época, Germán Quintana, para el diario La Época: “ahora en lo general, **como ordenadores de la utilización del territorio en la Región Metropolitana, no nos gusta que sea la justicia la que en definitiva dirima como se usa el territorio**”. 16 de noviembre, 1997.

49 Sobre éstos conflictos escribía el diario La Época: “*Intereses incompatibles. Hace unas semanas, el intendente Quintana dijo a La Época que cualquier modificación a los planes reguladores requiere del consenso de todos quienes tienen intereses en la zona, para así asegurar su aplicabilidad futura. Al respecto, la presidenta de la junta de vecinos de Lo Cañas, Annie Luyypaert, opinó que las prioridades de los vecinos son incompatibles con las de las empresas inmobiliarias.*” 26 de noviembre, 1997.

produjo inmediatamente después de la entrada en vigencia de dicho plan, por la aprobación del primer megaproyecto inmobiliario en la comuna de la Florida.

El segundo conflicto jurídico se produjo entre algunas inmobiliarias y el Municipio de la Florida por la disminución de la densidad establecida en el PRMS. A pesar de obtener un resultado favorable en la Corte Suprema, el Municipio terminará permitiendo megaproyectos en la precordillera.

-Proyecto inmobiliario “Santa Sofía de Macul” de la empresa Inversiones Macalto S.A.⁵⁰

Es el primer megaproyecto que se acoge a la extensa zona habitacional mixta creada en la precordillera de la Florida por el PRMS.

Este proyecto fue presentado en sede municipal en noviembre de 1995, solicitando la aprobación de un anteproyecto inmobiliario para 7.604 viviendas, las que, en definitiva, fueron reducidas a 3.917 unidades previa evaluación ambiental.

La aprobación de este proyecto marcará el inicio de la urbanización en gran escala de la precordillera de la Florida, reemplazando cerca de 250 hectáreas de vegetación nativa por viviendas.

Esto no estuvo exento de conflictos. De hecho, fue la Corte Suprema la que resolvió sobre la aprobación del anteproyecto, luego de graves negligencias cometidas por el municipio para rechazarlo.

-Características del proyecto.

Su ubicación es el costado sur de la Quebrada de Macul, estando su punto más cercano a 100 metros del cauce de dicha quebrada. Se extiende al oriente del Canal las Perdices, entre las cotas 715 y 900, abarcando 256,49 hectáreas de piedemonte andino.

El ingreso al SEIA se realizó el 23 de octubre de 1997, a través de una Declaración de Impacto Ambiental, obteniendo RCA favorable el 18 de junio de 1998. El monto de la inversión ascendió a 275 millones de dólares, y la duración de la construcción se proyectó a 26 años, siendo uno de los proyectos más costosos, grandes y de mayor duración aprobados en Santiago. Se espera que su construcción finalice el año 2024, plazo que podría aumentar de mediar nuevas aprobaciones de permisos.

50 El clan Cueto (LATAM), Sarquis (Pesquera ITATA, el Golfo), Kassis (Cecinas Winter, La Preferida, PF, etc) y Familia Zalaquett figuran entre sus propietarios.

El proyecto se acogió a todos los beneficios urbanísticos mencionados anteriormente, contenidos en el PRMS, LGUC, OGUC, y DFL- 2 Conjunto, es decir, fue presentado como proyecto inmobiliario de viviendas económicas.

Este proyecto generó una gran oposición⁵¹. La principal crítica técnica se refirió a su ubicación, por encontrarse a un costado de la Quebrada de Macul (la más activa de Santiago), sin los estudios necesarios para ello⁵². Los vecinos por su parte, señalaron que el proyecto se desarrollaría en un área geológicamente inestable, de alto valor ambiental y sin vías de acceso⁵³.

En contrapartida Jorge Sarquis, presidente de Macalto S.A., señaló que esto era organizado por “vecinos y políticos poderosos” que tenían sus residencias en el lugar, que lo veían como su “jardín trasero”, y que no toleraban la idea de que gente de clase media llegará a vivir ahí. Además, que el proyecto mejoraría la calidad de vida de esforzadas familias de Santiago⁵⁴.

Las autoridades políticas también mostraron posiciones contrarias. El ex Ministro del Interior de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Germán Correa, sostuvo que el proyecto deteriorará la calidad de vida de la ciudad, y que el desarrollo urbano de Santiago estaba orientado solamente por el negocio y comercio inmobiliario⁵⁵. A su

51 “Se pretenden realizar dos gigantescos proyectos inmobiliarios, con la oposición del Concejo Municipal, Consejo Regional Metropolitano, la unanimidad de los miembros de las juntas de vecino del sector, los parlamentarios del distrito y el subsecretario de Vivienda” La Tercera, 25 de noviembre, 1996.

52 “Informes del Colegio de arquitectos y del Departamento de Geología de la Universidad de Chile, realizados después del aluvión, coincidieron en que si bien no había que abortar inmediatamente un proyecto futuro, sí se hacía necesario un estudio serio que probara la calidad de los suelos”. El Mercurio, 1 de diciembre, 1996, sección D pág. 17.

53 Los vecinos señalan que “Los proyectos no cuentan con vías de acceso”. “Las críticas a la instalación del proyecto atacan el hecho de que las viviendas se pretenden instalar en una zona geográficamente inestable. También se rechaza el que el condominio al cubrir con cemento más de 200 hectáreas impermeabilizará un área que hoy absorbe un caudal de agua que, entonces, terminará en las anegadas avenidas de La Florida. Los estudios técnicos también indican que la pavimentación producirá un cambio en las corrientes de aire que hará subir la temperatura y que se alteraran seriamente los cauces hidrológicos naturales con consecuencias imprevisibles”. La Época, 25 de noviembre, 1996

54 “En declaración pública, el presidente de Macalto, Jorge Sarquis, acusó a “políticos poderosos” que tienen sus residencias en el sector de querer evitar que se construya el conjunto porque piensan que esos terrenos, pertenecientes al ex fundo Macul, son parte de los jardines de sus casas.” **Sarquis aseguró que ellos “no toleran la idea de que gente de clase media llegue al sector y disfruten de la naturaleza”**. El Mercurio, sábado 30 de noviembre, 1996; “Sarquis señaló que la inversión que quieren hacer no está guiada por afanes desmedidos de lucro, sino por el legítimo objetivo social de **contribuir al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida de esforzadas familias de Santiago, las cuales tienen tanto derecho de vivir en lo Cañas, como aquellos vecinos que hoy se oponen a su presencia ahí.**” La tercera, 30 de noviembre 1996.

55 “Proyecto Macalto deteriorará la calidad de vida del sector”. “¿Sirvió de poco la presión de los vecinos para evitar que se construyera? -**Las juntas de vecinos de acá estaban todas en contra. Fui invitado a una de las reuniones y escribí un artículo en un medio de comunicación. Lo hice más que nada**

vez, la diputada Mariana Aylwin, hija del ex presidente Patricio Aylwin –gobierno que elaboró el PRMS de 1994-, sostuvo que el conflicto en la precordillera de la Florida tenía una raíz más profunda, que era “*velar por el derecho de la comunidad a decidir la ciudad en la que quiere vivir*”⁵⁶.

Por el contrario, el ex Intendente Germán Quintana y el ex diputado y actual senador Carlos Montes, hacían un llamado a la “política de los consensos” y a encontrar un equilibrio entre el punto de vista de la comuna y los intereses de las inmobiliarias⁵⁷.

En un tenor similar se refirió el ex Ministro de la Vivienda, Sergio Henríquez, quien manifestó que la población de Chile está creciendo y que hay que acostumbrarse a ello: “*Hay gente que va a sentirse molesta porque otros ocupan lugares que para ellos eran sus grandes jardines. Pero esos jardines eran áreas construibles y sus dueños tienen derecho a utilizarlos en construcciones, siempre que cumplan con las normas*”⁵⁸.

-¿Cómo pudo un megaproyecto de estas características obtener permisos urbanísticos y ambientales?

Negligencias municipales en el rechazo del anteproyecto.

El alcalde de la Municipalidad de la Florida, Gonzalo Duarte, dejó transcurrir un año y medio desde la entrada en vigencia del PRMS, sin concretar la necesaria modificación del PRC para contener la expansión inmobiliaria sobre la precordillera.

Es por esto que la firma Inversiones Macalto S.A. aprovechó el momento para presentar a la DOM de La Florida, un anteproyecto de 7.604 viviendas⁵⁹ en

para poner en el tapete público un tema que creo que va más allá de este proyecto y que es el gran tema del desarrollo urbano de la ciudad orientado solamente por el negocio. Obviamente, el comercio inmobiliario es muy grande y no tiene ninguna consideración de las externalidades que tienen estos grandes proyectos, que crecientemente van modificando de manera negativa la calidad de vida de esta ciudad”. Germán Correa, ex ministro de Transporte y del Interior. El Mercurio, suplemento comunal, 21 de diciembre. 1996.

56 “*El problema que hay en la Florida Alta tiene una raíz más profunda, que es velar por el derecho de la comunidad a regular la ciudad que queremos vivir*”. Diputada Mariana Aylwin, La Tercera, 30 de noviembre. 1996.

57 Ex Intendente Germán Quintana llama a generar una “*política de los consensos entre todos los actores*”, La Época, 16 de noviembre, 1997; Diputado Carlos Montes: “*se encontrará un equilibrio entre el punto de vista de la comuna y los intereses de las inmobiliarias*” La Época, 5 de diciembre, 1996.

58 El Mercurio, 26 de noviembre, 1997.

59 Informe n.º 83 sobre condiciones de urbanización, permisos de edificación, Proyecto Santa Sofía de Macul, Dirección de Obras Municipales, 3 de noviembre, 1997.

noviembre de 1995, siendo aprobado al mes siguiente. Sin embargo, la empresa no presentó la solicitud de permisos de construcción en el plazo establecido, y el anteproyecto caducó.

Por este motivo, la empresa presenta el mismo anteproyecto en Julio de 1996, siendo éste rechazado al mes siguiente. El argumento central que tuvo en consideración el Municipio para ello, es que el anteproyecto no cumplía con las disposiciones del nuevo Plan Seccional que estaban elaborando⁶⁰. Lo paradójico es que este Plan Seccional no estaba publicado, entrando en vigencia dos meses después del rechazo, el 17 de octubre de 1996.

La empresa Inversiones Macalto S.A. interpone un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la directora de obras, Mariela Vaccaro⁶¹, y del alcalde de la Florida, Gonzalo Duarte, por el rechazo del anteproyecto.

La Corte de Apelaciones acoge el recurso y falla a favor de la inmobiliaria, ordenando al Municipio revocar el rechazo y aprobar el anteproyecto, por haber actuado arbitraria e ilegalmente, puesto que el Plan Seccional aún no estaba publicado, siendo el plan aplicable para el sector el PRMS, cumpliendo el anteproyecto con las normas contenidas en aquel. La Corte Suprema, conociendo el recurso en segunda instancia, mantuvo firme la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago⁶². Hubo manifestaciones de rechazo a las afueras del Municipio⁶³.

60 Mariela Vaccaro, Directora de Obras de la Florida, señaló que el anteproyecto fue rechazado debido a que “*había estudios hechos por la municipalidad en el último tiempo, que destacaban la inconveniencia de aprobar un loteo en las condiciones en que ellos lo estaban presentando, porque no había una suficiente infraestructura vial. Además, de acuerdo a estudios hechos por un geógrafo de la Universidad de Chile, no era conveniente desde el punto de vista geográfico ambiental*”. El Mercurio, Suplemento Comunal, sábado 26 de octubre 1996.

61 Esta ex funcionaria pública trabajará, años más tarde, como revisora independiente para el proyecto Macalto. (Ver Ordinario n.º 3977, 2012. Ministerio de la Vivienda, Departamento de Desarrollo Urbano). Respecto a los **revisores independientes**, “*son profesionales que cuentan con título de Arquitecto, Ingeniero Civil, Ingeniero Constructor o Constructor Civil y que deben estar inscritos en un registro del MINVU para el desempeño de sus funciones, las cuales son verificar que los proyectos de edificación y las obras cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias, emitiendo informes para tales efectos. Dichos profesionales son contratados por propietarios que solicitan un permiso de edificación. No forman parte de los órganos del Estado, sino que son particulares que desempeñan la labor de revisar que los proyectos de construcción se adecuen a la normativa territorial correspondiente.*”, José Fernández Richard, Felipe Holmes, Derecho Urbanístico Chileno. Pág. 76-77. Como señalan los profesores, los revisores independientes son contratados por la empresa privada, y no forman parte del Estado. Resulta al menos cuestionable, que los Directores de Obras u otros funcionarios que sean parte de la elaboración de un Plan Regulador, trabajen posteriormente para empresas u otros que se vieron beneficiados con dichas modificaciones.

62 Sentencia Rol 4093-96, 3 de diciembre de 1996. Revista de derecho y jurisprudencia y gaceta de los tribunales, Tomo 154, n.º 1, enero a abril, 1997.

63 “*Vecinos protestaron en la municipalidad de la Florida por aprobación de proyecto Macalto*”, martes 4 de noviembre 1997, la Nación pág. 1; las últimas noticias p. 8.

Por esta grave negligencia, el Municipio se vio obligado a aprobar el anteproyecto, pero no estaba obligado a entregar los permisos de edificación. Sin embargo, meses después entregó estos permisos⁶⁴, a diez días de que el proyecto ingresara al SEIA, es decir, antes de que el titular obtuviera una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable. Esto permitió que el titular ocupara dichos permisos a su favor en la evaluación ambiental, para responder observaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda sobre vialidad y equipamiento en zonas de riesgo⁶⁵.

Esto allanó el camino para que el proyecto obtuviera los permisos ambientales respectivos. En un análisis detallado del procedimiento de evaluación ambiental, podemos observar también ciertas irregularidades cometidas por la autoridad ambiental que permitieron la rápida entrega de la Resolución de Calificación Ambiental favorable.

-Presentación del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

El proyecto fue presentado a tramitación ambiental a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) el 23 de octubre de 1997, ante la CONAMA de la Región Metropolitana, cuyo director era Clemente Pérez⁶⁶.

Como señalamos anteriormente, este proyecto fue autorizado para construir 3.917 viviendas, en un área de aproximadamente 250 hectáreas de piedemonte andino.

A continuación, expondremos el desarrollo de los elementos más importantes de la evaluación ambiental.

1) Medio Biótico

64 Estos permisos fueron entregados 10 meses después, el 3 de noviembre de 1997. Informe favorable n°83.

65 *“Mediante la presente, adjunto copia de la carta que hemos presentado en el día de hoy en la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, en la cual solicitamos la reconsideración del Ordinario N° 3119, de fecha 20 de noviembre de 1997, emitido por dicha Secretaría Ministerial, referido a la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del Proyecto Inmobiliario Santa Sofía de Macul. En dicho Ordinario se indicó, a nuestro juicio erróneamente, que el Proyecto no cumpliría con determinadas normas urbanísticas que se le aplican, a cuyo respecto entendemos que tal opinión se pudiera deber a que a la fecha de presentación de la Declaración de Impacto Ambiental aún no se había otorgado permiso de loteo y edificación, y por consiguiente, copia del mismo no se acompañó en la mencionada DIA.”* Carta enviada a la CONAMA por Alfonso Sarquis, representante legal de Inversiones Macalto S.A. Expediente Consolidado, pág. 40. Servicio de Evaluación Ambiental.

66 Una vez dejado el cargo, Clemente Pérez creará la consultora “Sustentable S.A.”, que años más tarde trabajará para la inmobiliaria Gesterra (Fundo Panul), generando el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto.

Respecto a la vegetación existente, el titular señaló que ésta era muy baja, encontrándose gravemente alterada por la acción antrópica. Además, que no constituiría *bosque*, puesto que estaba conformada mayoritariamente por espinos (*Acacia Caeven*) degradados y distantes entre sí, junto a dispersos “bosquetes” de litre y quillay⁶⁷, sumado a una baja diversidad florística⁶⁸. Algo similar declaró respecto a la fauna⁶⁹, no existiendo especies en categoría de conservación. Por otro lado, el titular señaló que el proyecto se desarrollaría dentro del *área urbana*, por lo que no resultaba procedente la presentación de un Plan de Manejo forestal.

Esta información fue distinta a la entregada por la Municipalidad de la Florida y por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), organismos que, después de una visita en terreno, detectaron la presencia de bosque nativo en la zona directamente intervenida⁷⁰. Además, el proyecto intervendría el *área de extensión urbana* (Área de protección ecológica con desarrollo controlado) establecida por el PRMS, y también el área de protección establecida en los Decretos Supremos 82 y 327 (Ministerio de Agricultura, 1974), conocida como Santiago Andino.

67 ***“La vegetación del área del Proyecto es relativamente homogénea y se caracteriza por un alto grado de alteración, producto de las actividades antrópicas tales como, la agricultura, la ganadería y la explotación de leña para carbón. En el área del proyecto domina el espinal de Acacia cavem, el cual representa una etapa degradada del bosque y matorral esclerófilo precordillerano. La especie se extiende de manera homogénea por gran parte del predio, presentando muy esporádicamente y en forma entremezclada, reducidos elementos de tipo arbóreo, como por ejemplo, pequeños bosquetes de Quillay o de Litre. Al contrario de lo esperado para una zona de pie de monte, la variedad de especies del área en estudio es baja, repitiéndose prácticamente los mismos elementos florísticos en gran parte de las unidades de vegetación identificada.”*** DIA proyecto inmobiliario “Santa Sofía de Macul”. Expediente Consolidado, pág. 250.

68 ***“En general, el área se caracteriza por una baja diversidad florística. Esto puede estar vinculado a la época del año en la cual se realizó el inventario (invierno), la cual no es adecuada para la colecta de especies herbáceas, al ser la mayoría de ellas de floración primaveral.”*** DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”, Anexo 9 (Medio Biótico). Expediente Consolidado, pág. 252.

69 ***“Los resultados del muestreo indican que el área de estudio no presenta una gran diversidad específica. Cabe destacar que no se observó ninguna especie de sangre fría (anfibios o reptiles). Esta baja diversidad puede deberse a que la prospección se realizó en invierno, época en la cual algunos mamíferos se encuentran en estado de letargo; no están presentes las aves migratorias que visitan el lugar en verano, y los anfibios y reptiles están inactivos.”*** DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”, Anexo 9 (Medio Biótico). Expediente Consolidado, pág. 255.

70 ***“En relación a los puntos 4.2 y 4.8 respecto de la intervención o explotación de vegetación nativa: este Servicio no concuerda con lo señalado por el proponente en el sentido que el impacto de la corta no es significativo. Si bien el Espino no es una especie con problemas de conservación, y está ampliamente representada como formación vegetacional en la Región Metropolitana, la corta de 150 hectáreas implicará dejar un terreno expuesto a mayores escurrimientos de aguas lluvias, aumentando los procesos erosivos en los suelos de ese sector. Lo anterior, evidentemente podría afectar los terrenos y bienes situados más abajo del proyecto. Además, de acuerdo a lo observado en terreno, la cobertura del Espinal fluctúa entre un 50 a 75 %, no apreciándose como “renovales degradados”; situación que obviamente mejoraría con un manejo de los árboles y no con su extracción.”*** Observaciones CONAF a DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”, Expediente Consolidado, pág. 32.

Esto motivó a que CONAF cuestionará duramente el proyecto⁷¹, solicitando la entrega de un Plan de Manejo al titular dentro del proceso de evaluación ambiental, según lo exigido en el Decreto Ley 701 (ley de fomento forestal), y en los Decretos Supremos 82 y 327⁷². Para CONAF, que el proyecto se ubicara en una zona urbanizable no inhabilitaba la vigencia de dichos decretos dentro de la evaluación.

Este punto es importante, porque existía la posibilidad de que el proyecto no se ajustara a dichas normativas y planes de manejo. Con todo, estos decretos debían ser revisados durante la evaluación ambiental, ya que de lo contrario se contravenía el artículo 8 de la ley 19.300, en relación a los permisos y pronunciamientos de carácter ambiental y el momento para solicitarlos.

Sin embargo la CONAMA solicitó al titular presentar un Plan de Manejo ante CONAF para “regularizar la corta de vegetación” una vez terminado el proceso de evaluación, es decir, como exigencia contenida en la RCA favorable⁷³. Difícilmente CONAF podría haber rechazado aquel Plan de Manejo, puesto que el artículo 24 de la ley 19.300 lo obligaba a aprobarlo una vez generada la RCA⁷⁴. Uno de los planes de manejo exigido por CONAF -contenido en los Decretos Supremos- no será solicitado a Macalto S.A. por la CONAMA, ni en el proceso de evaluación

71 *“Por último, en una interrogante dirigida a CONAMA RM, cabe preguntar cómo se insertan este tipo de proyectos, en relación a las medidas presentadas en el anteproyecto del Plan de Descontaminación, en el sentido de privilegiar acciones tendientes a reforestar y recuperar el sector del piedemont cordillerano, y evitar que continúe la deforestación y la urbanización de estos sectores”.* CONAF, respuesta a DIA. Expediente Consolidado, proyecto inmobiliario “Santa Sofía de Macul”, página 33.

72 *“Lo anterior, refuerza la necesidad de presentar un Plan de Manejo ante CONAF para regularizar la corta, pues la DIA no indica la superficie o número de ejemplares que se intervendrán en el tiempo, es decir, si se trata de una extracción anual, bianual, etc., información técnica que -si bien escapa a una DIA- debe ser evaluada por CONAF.*

Complementando lo anterior (...) cabe hacer una aclaración respecto de la no necesidad de presentar un Plan de Manejo para la Corta de Vegetación, debido a que el proyecto se emplaza en un sitio calificado como de extensión urbana por el PRMS. El D.L. 701 de 1974 (Min. de Agricultura) de Fomento Forestal, en su Artículo 21, somete cualquier acción de corta o explotación de bosque nativo mediante un Plan de Manejo aprobado por CONAF, independientemente si el bosque se encuentra en un terreno calificado como zona urbanizable; más aún en este caso, en que se afectará un número de 9.000 ejemplares de Espino, comprometiendo una superficie total de 150 ha., considerada como significativa para esta Región. Todo lo anterior, implica contar con la autorización de CONAF para cualquier acción de corta y/o extracción de vegetación nativa. Asimismo, el Artículo 22 establece la obligación de reforestar cuando se trate de bosque nativo, acción que se realizará conforme al Plan de Manejo aprobado por CONAF”. Observaciones CONAF a DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”, Expediente Consolidado, pág. 32.

73 Resolución de Calificación Ambiental, proyecto “Santa Sofía de Macul”, pág. 5. Expediente SEA.

74 *“Artículo 24.- El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.*

Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes.” Ley 19.300.

ambiental, ni posterior a ello. Dichos decretos serán analizados con mayor detalle en el caso del Fundo el Panul.

Por otro lado, la CONAMA eximió al titular de la obligación de reforestar a causa de la tala de especies nativas, ocupando como argumento que el proyecto se desarrollaría en un área con un uso de suelo urbano, y no con un uso forestal; que cambiar o reclasificar el terreno solo le correspondería al privado (por ejemplo de urbano a forestal); y que la información aportada por él es válida e incuestionable, por lo que no correspondería a CONAF, al municipio, o a institución alguna, reclasificar un terreno como forestal y solicitar medidas de compensación por la vegetación eliminada⁷⁵. Esto, sin perjuicio de que CONAMA exigió al titular reforestar la ribera sur de la Quebrada de Macul, pero no como medida de compensación, sino como medida de protección ante riesgos naturales.

Como vemos en este caso, el Estado entregó al particular el manejo de la vegetación existente en su predio. El razonamiento ocupado por CONAMA fue que la generación de un área urbana privatizaría *per se* la discusión sobre que hacer con la vegetación existente al interior de ella.

Para poder aplicar normativa de carácter *ambiental* al proyecto, el terreno debería reclasificarse de uso de suelo urbano a forestal, siendo esta acción de exclusivo ejercicio del particular, volviendo de paso incuestionable la información entregada por aquel en el proceso de evaluación.

Así, inmobiliaria Macalto no realizó las medidas de compensación relacionadas con la tala de bosque y vegetación nativa. Al respecto CONAF, en primera instancia, solicitó la reforestación de un área igual a la destruida (150 ha), exigencia que bajó después de la adenda a 25% del área, “*porcentaje mínimo de superficie predial arbolada que considera el PRMS para una Área de Protección Ecológica con Desarrollo Controlado*”⁷⁶. Como señalamos, la reforestación como medida de compensación no fue exigida por la CONAMA al titular.

75 “Se hace referencia a cierta inconsistencia entre lo presentado como de uso urbano en el plano de Uso del Suelo y lo observado en terreno. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la información contenida en dicho plano proviene de la Ortofoto (o Mosaico) escala 1:20.000, de 1996, del Centro de Investigación de Recursos Naturales (CIREN-CORFO), las que usualmente son coincidentes con el uso de suelo que el servicio de Impuestos Internos -para efectos tributarios- le asigna a los predios. Asimismo, es esta información de CIREN la que se utiliza como base cartográfica para las calificaciones de terrenos de aptitud preferentemente forestal en los procedimientos del D.L. 701, que en caso de no ser coincidente la información de la ortofoto con lo planteado por el interesado, es éste quien ha de presentar un estudio técnico de recalificación como APF. Por ello, cabe preguntarse por qué debe cuestionarse -en este caso- la validez de la información. Por lo mismo, y si el sector calificado como de uso urbano presenta vegetación en lugar de construcciones (como en el caso del terreno del proyecto), la reclasificación -a través de un estudio técnico- procedería si el proponente quisiera destinar el terreno al uso forestal o de otro tipo, lo que no es el caso. Atender a lo solicitado en el consolidado significaría modificar la clasificación del terreno de urbano a forestal para después -y dada la naturaleza del proyecto- volver a reclasificarlo como urbano.” CONAMA, Adenda, Expediente Consolidado, pág. 326.

76 Ídem, pág. 95.

2) Áreas verdes

Las áreas verdes públicas del proyecto totalizaban 17,7 hectáreas (7% del total del terreno) que era el mínimo exigido por la ley⁷⁷. Además, el titular asumió como compromiso ambiental voluntario la generación de 18,8 hectáreas de áreas verdes privadas.

Este compromiso ambiental fue criticado por algunos organismos como el Municipio o la CONAF, considerando que se eliminarían 150 hectáreas de vegetación nativa, en un predio de 250 hectáreas.

Para el organismo forestal, el proyecto solo mantenía la vegetación existente en las quebradas, pero no manejaba, enriquecía y aumentaba la superficie vegetal, en contrapartida a la cantidad de vegetación eliminada, por lo que fue desestimada como medida de compensación⁷⁸. Además, exigió un proyecto de áreas verdes acorde al daño ambiental, que debía presentarse al municipio y comenzar a implementarse antes de la recepción definitiva de la obra.

La CONAMA desechó la exigencia de CONAF, y aceptó las áreas verdes privadas comprometidas por el titular

*"El compromiso voluntario que se indica en la observación anterior, constituye efectivamente un compromiso voluntario, y por consiguiente resulta altamente positivo que el presente proyecto considera crear áreas destinadas a áreas verdes, en un porcentaje superior a lo exigido por la legislación vigente, en particular por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones."*⁷⁹.

Entonces, como única medida y para "cumplir la legislación forestal que resulte aplicable", la CONAMA establece un requisito en la RCA que no es congruente con la importancia de dicha obligación, "que el proponente desarrolle

77 Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), versión original (1992). Artículo 2.2.2.

78 **"La medida de compromiso ambiental voluntario en el sentido de crear 18,81 ha de áreas verdes privadas (un 7,5% de la superficie), no es suficiente considerando que se eliminarán 150 ha de vegetación nativa y; dada la escueta presentación del proyecto de creación de estas áreas verdes privadas (Anexo N°16). Queda la sensación que se limitan a mantener la vegetación de las quebradas más que a manejar, enriquecer y aumentar la superficie vegetal. Por lo tanto, no se entiende como una medida de compensación.**

Ante esto, el proponente debiera presentar a la autoridad respectiva del Municipio, un proyecto de reforestación o creación y mantención de áreas verdes, considerando además el análisis del elemento paisaje que presenta la DIA; de modo que, junto con lo exigido por la normativa urbana (7 % de la superficie del proyecto), significara un real aporte en la mantención del ambiente "natural" de este sector.

Lo anterior, permitiría adecuar la exigencia de reforestación del DL 701, en el sentido que se debe restituir la superficie intervenida, con lo exigido por el PRMS, pero desarrollando un proyecto de áreas verdes más allá del mero cumplimiento de la normativa municipal, presentándose realmente como una medida de compensación." Observaciones de CONAF a la DIA. Expediente Consolidado, pág. 32.

79 CONAMA, Adenda proyecto "Santa Sofía de Macul". Expediente Consolidado, pág. 331.

en las áreas verdes un proyecto que considere al menos plantar o sembrar un 70% del total de dichas áreas.”

Sin embargo, el artículo 3.1.1.4 del PRMS señala que las “áreas verdes” *“corresponden a los espacios urbanos predominantemente ocupados (o destinados a serlo), con árboles, arbustos o plantas y que permiten el esparcimiento y la recreación de personas en ellos.”* Es decir, la medida solicitada por CONAMA repetía lo prescrito en el PRMS.

Hoy, esta medida no ha sido cumplida, y de un simple análisis de los planos presentados en el proceso de evaluación ambiental, se observan construcciones en gran parte de las áreas verdes originales, que eran un 15% del predio total⁸⁰.

Por otro lado, la CONAMA, en conjunto con el Ministerio de la Vivienda y la Municipalidad de la Florida, dieron su aprobación a la construcción de vialidad en la zona de restricción por quebradas establecida en el PRMS, específicamente en el Parque Quebrada de Macul. El argumento ocupado por el titular para lograr la aprobación fue que la vialidad no constituiría uso de suelo, y que dicha vialidad fue aprobada por la Dirección de Obras de la Municipalidad, a través de un estudio de riesgos presentado por el propio titular⁸¹.

La construcción de vialidad en las áreas de alto riesgo por inundación es discutible, puesto que el artículo 8.2.1.1, letra a.1.2, establece que *“las construcciones y urbanizaciones que se ejecuten en Quebradas, deberán contar*

80 Esto, de todos modos, es ocupado por Macalto a su favor: al abrir la web de dicha empresa (www.isinergia.cl), aparece una frase que dice *“vive junto a una gran reserva ecológica”*.

81 Al respecto, esta fue la observación realizada por el Ministerio de Vivienda: *“De acuerdo a los artículos 3.1.1.4. y 5.2.3.3. del PRMS en la fajas de áreas verdes establecidas en las quebradas no se permite el uso de suelo en vialidad, como tampoco reducir los anchos definidos para área verde. Por lo tanto el proyecto no cumple y tendría que replantear su vialidad”*. Y la respuesta del titular: *“Al respecto cabe indicar que los artículos citados no indican que en las fajas de áreas verdes no es posible ocuparlas con vialidad, sin perjuicio que ésta -la vialidad- no constituye un uso del suelo. Mas aún, cuando el PRMS ha querido establecer de manera categórica que una parte de un área verde no es posible ocupar con vialidad, se ha dicho expresamente, como ocurre precisamente con el artículo 5.2.2. a. del PRMS referido a la zona 1 del Parque Metropolitano San Cristóbal. Por tal motivo la vialidad del proyecto ha sido aprobada por la Dirección de Obras de la I. Municipalidad de La Florida, previa consulta a los responsables de vialidad, de la comuna de La Florida y a la asesoría legal de la Secretaría Ministerial que usted dirige, todos quienes manifestaron su conformidad. Tal aprobación se ha fundamentado, además, en el “Estudio de riesgo de aluviones, sector Fundo Macul-Alto, comuna de La Florida”, preparado por la consultora A.C. Ingenieros Consultores Ltda, el que fue objeto de informe técnico de riesgos por la Dirección Regional de Vialidad Metropolitana-MOP, y por el Servicio Nacional de Geología y Minería. Sobre dichos informes, la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, mediante Ordinario N.º 2.612, de fecha 7 de Octubre de 1997, manifestó que “los informes de los organismos competentes señalan que el análisis que efectúa el estudio de A.C. Ingenieros Consultores, permite afirmar que los posibles escurrimientos aluvionales están libres de acumulación significativa de detritos, y escurren confinados por las riberas a todo lo largo de sus cauces, por lo cual las áreas adyacentes a dichos cauces no se encuentran afectadas”. En consecuencia, la localización de la vialidad del proyecto ha tomado en consideración el hecho que no existe riesgo aluvional en todos sus trazados, lo cual justifica su emplazamiento.”* Carta de Alfonso Sarquis al SEREMI de Vivienda, en respuesta a sus observaciones a la DIA. Proyecto “Santa Sofía de Macul”, Expediente Consolidado, pág. 42.

con los estudios y proyectos que aseguren el normal escurrimiento de las aguas y la protección de los bordes y laderas.” Una calle o avenida difícilmente asegurará el normal escurrimiento de las aguas.

Finalmente, el Ministerio de Vivienda permitió disminuir el ancho de área verde del “Parque Quebrada de Macul” al mínimo, aun cuando el artículo 8.2.1.1, en su letra a.1.3 establece que el ancho definido para el uso de área verde no podrá disminuirse, como consecuencia de estudios, que permitan reducir el ancho de las áreas de restricción de dichas quebradas.

Como medida de mitigación al permiso de edificación, el municipio exigirá la urbanización y generación de un área verde en toda la extensión de la calle Tobalaba por la comuna de La Florida⁸².

La funcionaria municipal que aprobó el proyecto, la ex Directora de Obras Mariela Vaccaro, pasará a trabajar para Macalto, años más tarde, presentando una solicitud de la inmobiliaria para la construcción de vialidad y piscinas en el área “parque quebrada”, zona afectada por riesgos de inundación, obteniendo autorización de la SEREMI de Vivienda, Marisol Rojas⁸³.

Por último, el titular propuso un sistema de gestión ambiental a cargo de un Ingeniero Supervisor, que certificaría el cumplimiento de la normativa ambiental, evitando la generación de cualquier impacto. La inmobiliaria se comprometió a plantar 2.600 árboles en el área verde pública, algo similar en el área privada (con un 60% de especies nativas) y entre 4.500 y 5.500 árboles en las calles y plazas. (25% de especies nativas).

3) Riesgos naturales y aguas lluvias.

El titular señaló en la DIA que las aguas lluvias se recogerán mediante sumideros, que las conducirán gravitacionalmente a través de una red de tuberías colectoras hacia los cauces y quebradas naturales, descargándolas todas hacia la Quebrada de Macul.

Además, que la red de tuberías colectoras se ha dimensionado con la capacidad suficiente para conducir las aguas lluvias que caen directamente a las calles, mas las que reciben los lotes circundantes ubicados inmediatamente aguas arriba de cada colector.

82 Informe de Factibilidad Técnica, medidas de mitigación del EISTU del proyecto “Santa Sofia de Macul”. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Enero, 2015.

83 Ministerio de Vivienda, Dirección de Desarrollo Urbano, Ord. N°3977, 13 de septiembre, 2012.

Por otro lado, el proyecto mantendría a tajo abierto las quebradas que canalizarían dichas aguas lluvias, y generaría un foso o canal interceptor, también a tajo abierto, con descargas a las quebradas, para aguas que escurran sobre la cota 900, hasta que se construya Av. Pie Andino, ya que a futuro dicha avenida, y su sistema de saneamiento, servirán de interceptores de estas aguas lluvias.

Para lograr la aprobación de la vialidad que se construyó sobre las quebradas, respecto a las aguas lluvias, el titular señaló que ***“el proyecto contempla alcantarillas para el cruce de quebradas en las vías estructurantes, el encauzamiento del tramo inferior de la Quebrada las Perdices (entre Av. Santa Sofía y canal Las Perdices), el entubamiento de la Quebrada las Perdices en su tramo sur, y alcantarillas para el cruce de quebradas. Conforme a lo anterior, el presente proyecto en nada modifica la situación actual de las quebradas; por el contrario, disminuye los aportes actuales a éstas al interceptarlas con la red de aguas lluvias proyectada y en las quebradas en que se consultan descargas, el proyecto contempla mejorar sus condiciones de escurrimiento mediante los encauzamientos diseñados y que se incluyen como parte de un proyecto separado”***⁸⁴.

En base a esto, el Ministerio de Obras Públicas, en el proceso de evaluación ambiental, respondió que solo podría aprobarse ambientalmente el proyecto a través de la presentación de un estudio de *“microzonificación de riesgos potenciales al interior del predio”*, por causa de las crecidas de agua de la Quebrada de Macul y su funcionamiento, materia que a juicio del organismo estatal no estaba suficientemente abordada en los antecedentes entregados en la Declaración de Impacto Ambiental⁸⁵.

La solicitud fue acompañada de estudios que señalaban el complejo funcionamiento de la Quebrada de Macul, además de un análisis actual sobre lo riesgoso de construir viviendas a un costado de dicha Quebrada⁸⁶.

84 DIA Proyecto “Santa Sofía de Macul”. Memoria “Proyecto Red de alcantarillado de Aguas Lluvias”, Expediente Consolidado, pág. 348.

85 *“Solo podrá aprobarse ambientalmente el proyecto si para los macrolotes A, B, C, y D, se efectúen los estudios de microzonificación de riesgos diferidamente. Mientras esto no ocurra, en dichas áreas no podrán construirse viviendas”* MOP, observaciones al ICE. Expediente Consolidado, pág. 77.

86 ***“Un reconocimiento ocular tanto terrestre como aéreo permiten percibir el riesgo potencial de inundación y/o arrasamiento al que está expuesto al menos el flanco nor-orientado del predio del presente proyecto, por motivo de eventuales desbordes y/o desvíos del caudal de flujos de la Quebrada de Macul hacia el sur de su actual trazado en el área, especialmente los que puedan producirse aguas arriba del límite del predio mencionado, en el tramo comprendido entre la montaña y los primeros decantadores del sistema de retención de sólidos construidos en el actual cauce de la quebrada, y cuyos efectos podrían repercutir en el área del proyecto, más allá de la franja estipulada en el PRMS, para riesgos y áreas verdes de la Quebrada de Macul. La Unidad y Sistema Piedemontano de Santiago, está en proceso de construcción y por ende potencialmente en una etapa de alta dinámica geomorfológica en función a las condiciones climáticas que se vayan registrando. Dentro de ella, la sub-***

El titular señaló en respuesta que parte de la normativa solicitada (art. 8.2.1.1 a 1.2 del PRMS) no aplicaba al proyecto, por cuanto se refiere a áreas amagadas por inundación, al igual que el artículo 8.2.1.4 del PRMS, puesto que no era un área afecta a procesos de remoción en masa, a pesar de lo señalado por el Ministerio de la Vivienda. Todo esto, fundamentado por un estudio encargado por el titular a la Consultora Ayala y Cabrera, que concluyó que no existían en las cuencas de las quebradas afluentes del Fundo Macul Alto, zonas que pudiesen constituir fuentes de aporte de material sólido en caso de aluviones⁸⁷.

SERNAGEOMIN también realizó observaciones, solicitando información sobre las obras a realizarse, y a la certeza en los caudales de retorno en relación a la captación de las aguas lluvias, sobre todo a las generadas sobre la cota 900 en caso de no construirse la Av. Pie Andino⁸⁸.

Finalmente, la CONAMA sólo exigió al titular la construcción de una red colectora de aguas lluvias (algo normal para este tipo de proyectos), el entubamiento, encauzamiento y cruzamiento de las quebradas existentes, además del estudio de riesgos exigido por el MOP.

La realidad proyectada por el titular y aceptada por la CONAMA fue muy distinta a la vivida años después por el barrio Lomas de Lo Cañas (2004-2005), del proyecto Macalto, que quedó completamente inundado y anegado a causa de

unidad Quebrada de Macul es especialmente activa y en un grado particular, su cono de deyección, geoforma sobre la que se emplaza el proyecto presente, en el segmento superior o apical de su flanco sur, área inestable del mismo donde se sitúa el corredor actual de evacuación de los flujos, reflejado en su presente cauce, como también en las rutas potenciales de evacuación de flujos (hondonadas y/o depresiones), que el cono, -se piensa-, tendería a rellenar a futuro. Parte de dichas áreas podrían coincidir con el emplazamiento del proyecto.” Ministerio de Obras Públicas; observaciones a la DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”. Expediente Consolidado, pág. 37.

87 Señala la CONAMA que **“El citado estudio, elaborado durante el año 1996, concluye en que no existirían puntos de desbordes en ninguna de las quebradas analizadas, no quedando expuestos los terrenos del Fundo Macul Alto a flujos de tipo aluvional generados en las cuencas afluentes de esta propiedad. Así, las únicas áreas de riesgo asociadas a este tipo de eventos, corresponderían a las superficies interiores de los cauces ocupados por los flujos detríticos. Estos quedarían completamente confinados por las riberas naturales de las quebradas.”** DIA proyecto “Santa Sofía de Macul”. Expediente Consolidado, pág. 131.

88 Al respecto observa el SERNAGEOMIN: **“2. En la pág. 15 se señala que las aguas lluvias de calles procedentes del Loteo, se captarán mediante sumideros, serán conducidas y descargadas mediante tuberías hacia cauces naturales receptores, existentes en el área del Proyecto: Quebradas Macul y las Perdices. Interesará disponer de un confiable cálculo de caudales para períodos de retorno de 1:100 años, a objeto que ellos, efectivamente, no interfieran con las actuales secciones de porteo de dichas estructuras. Podría resultar que, en situación de crecidas, los nuevos caudales generados sobrepasen las actuales capacidades de porteo de dichas quebradas, induciendo adversas inundaciones focalizadas. 3. En el evento que la Av. Pie Andino, no se construya oportunamente, ¿cómo se garantizará el control de las aguas lluvias generadas sobre la cota 900, en situación de escurrir por los futuros sitios del Loteo?. (...) Habida cuenta que las obras a proyectar, necesariamente, provocarán importantes modificaciones en la topografía preexistente del terreno, en relación con la apertura de calles, espacios llanos para la construcción de viviendas individuales o departamentos, interesará conocer cómo estos procedimientos constructivos, podrían influir adversamente respecto del escurrimiento de aguas lluvias y la forma cómo ellas serían canalizadas o saneadas.”** Expediente Consolidado proyecto inmobiliario Macalto, pág. 25 y 26.

los aluviones de la Quebrada de lo Cañas, afluente natural de la Quebrada de Macul. Uno de los hechos detonantes fue la construcción de viviendas a un costado sur de la quebrada, dentro del área de restricción establecida en el PRMS, y de las calles e infraestructura construidas sobre su cauce, quedando la Quebrada de lo Cañas prácticamente desconectada de la Quebrada de Macul, terminando abruptamente en la Avenida las Perdices.

Por otro lado, el proyecto propuso construir edificios en las zonas de mayor pendiente, a fin de disminuir posibles riesgos, lo que fue finalmente aceptado por la autoridad ambiental. Hoy los edificios se encuentran construidos al borde de algunas quebradas que cruzan el proyecto.

Esto es similar a los que ocurrió con la planta elevadora de agua potable de EMOS, encargada de abastecer al proyecto Macalto, y que está construida dentro del área de protección de la Quebrada de Macul. Esta planta no sometió a evaluación sus impactos ambientales, por ser de un titular distinto (EMOS), según lo señalado por Macalto en la DIA.

Además, en el punto 4.3.13. de la RCA, se exige como medida de protección la forestación con vegetación nativa de la ribera sur de la Quebrada de Macul, en todo el deslinde norte del predio, medida que no ha sido cumplida en la actualidad.

4) Vialidad

Uno de los puntos más abordados fue el tema de la vialidad y sus impactos a causa del proyecto. El Estudio de Impacto Vial presentado por el titular señaló que el proyecto no produciría un impacto significativo en la vialidad adyacente⁸⁹. Sin embargo, son varias las medidas solicitadas por los distintos organismos evaluadores y por la CONAMA al titular, medidas que hasta el día de hoy no se encuentran cumplidas, es decir, solo la mitad de ellas lo han sido⁹⁰. Esto ha provocado importantes problemas viales para los residentes del proyecto Macalto y sus alrededores, prueba de ello son los constantes cambios en la dirección de las calles realizados por el Municipio para disminuir el atochamiento vehicular.

89 *“Por otra parte, de acuerdo a los resultados del Estudio de Impacto Vial del proyecto, aprobado por SECTRA, cuyas conclusiones y carta aprobatoria se adjuntan en el acápite 11.2 del Anexo 11, el proyecto no causa un impacto significativo en la vialidad adyacente.”* CONAMA, DIA Macalto, pág. 150, Expediente Consolidado.

90 Informe de Factibilidad Técnica, medidas de mitigación del EISTU, “Actualización proyecto Santa Sofía de Macul, 2008.

5) Pertinencia de ingresar como un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

Tres fueron los organismos públicos que solicitaron a la CONAMA la presentación de un EIA, y no de una DIA como lo había hecho la inmobiliaria Macalto: el Municipio de la Florida, el Ministerio de Obras Públicas y la Corporación Nacional Forestal.

En relación a la letra d) del artículo 11, ley 19.300, respecto a si el proyecto se ubica en o próximo a un área protegida, la CONAMA respondió en el Adenda que el área más próxima era Río Clarillo, distante a 20 km. de la ciudad. Además, señala escuetamente que el proyecto no afectará el Área de Conservación Ecológica, denominada “Área de Preservación Andina”, cercana a unos 150 metros del área de intervención directa. Por otro lado, nada se dice sobre el área protegida generada por los DS 82 Y 327 de 1974, denominada Santiago Andino⁹¹.

Por otro lado, según lo consignado por el Municipio y por la CONAF, el proyecto también debió ingresar como Estudio por los efectos adversos significativos sobre los recursos naturales, según lo prescrito en la letra b) del artículo 11 de la misma ley de bases.

Finalmente, la CONAMA desechó estas solicitudes, señalando escuetamente en la Resolución de Calificación Ambiental, que *“el Proyecto no genera ninguno de los efectos, características o circunstancias señaladas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300 Bases del Medio Ambiente.”*

Así, se terminó aprobando el proyecto inmobiliario más grande realizado en la precordillera, lo que abrirá las puertas y el hambre de las inmobiliarias por comprar estos terrenos y concretar millonarios negocios, de la mano de la planificación urbana pro inmobiliaria y la tibieza en la aplicación de las leyes urbano-ambientales.

91 *“Dentro del Capítulo IV, Antecedentes para evaluar la necesidad de presentar Estudio de Impacto Ambiental, no se señala el punto referido a localización próxima a (...) áreas protegidas. Debe analizarse este punto, considerando especialmente la normativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*

Respuesta

El proyecto Santa Sofía de Macul se localiza en un área distante en -al menos- 20 km (en línea recta) de la unidad del Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado más cercana (R.N. Río Clarillo), por lo que el efecto del proyecto sobre aquella es nulo. Por otro lado, en el piso altitudinal superior al ocupado por el proyecto, existe un área definida por el Plan Regulador de la Región Metropolitana como de Protección Ecológica y Desarrollo Controlado (condición que es común a casi todas las áreas urbanas limítrofes del sector oriente de la RM). Respecto de ella, se puede asegurar que el proyecto no contempla efecto alguno sobre ella, pues se encuentra completamente fuera del área de ejecución de cualquiera de las actividades del proyecto. Más aún, sobre el límite altitudinal del emplazamiento del proyecto (cota 900) existe un rodal coetáneo y regular de Eucalyptus globulus, que el proyecto no contempla intervenir y que hace el efecto de zona buffer, mitigando o eliminando cualquier eventual efecto que se produzca sobre el área de protección. En consecuencia, no existen áreas protegidas susceptibles de ser afectadas por el mencionado proyecto.” CONAMA, Adenda proyecto “Santa Sofía de Macul”. Expediente Consolidado, pág. 327-328.

Modificación del Plan Regulador Comunal de la Florida: Inversiones Macalto S.A., Cimenta Administradora de Fondos S.A., Distribuidora la Viña S.A. y Sociedad Agrícola la Viña S.A. contra Estado de Chile

Como analizamos anteriormente, el PRMS de 1994 generó altas densidades para la precordillera de Santiago, lo que posibilitó la construcción de megaproyectos inmobiliarios, como en la comuna de la Florida. Esto movilizó a las comunidades locales, las que exigieron cambios en el Plan Regulador Comunal (PRC) para impedir este tipo de proyectos, por el peligro inminente ante riesgos naturales y la conservación ambiental del lugar⁹².

Anteriormente el Municipio trató de detener la aprobación del anteproyecto de Macalto, pero por graves negligencias municipales este Plan no pudo aplicarse al proyecto inmobiliario.

A pesar de ello, la modificación al Plan Regulador Comunal, denominada “Ordenanza del Plan Seccional Oriente Florida Alta”, fue publicada el 17 de octubre de 1996 (Resolución n.º 81), y cambiará las densidades establecidas en el PRMS, bajándolas de 150 y 450 (600 en algunos lugares), a 25 y 50 habitantes por hectárea respectivamente, lo que imposibilitó la creación de nuevos proyectos inmobiliarios al estilo “Macalto” en la precordillera.

Por ésta razón, dos semanas después, Inversiones Macalto S.A., Cimenta Administradora de Fondos S.A., Distribuidora la Viña S.A. y Sociedad Agrícola la Viña S.A., interponen recursos de protección en contra del Intendente Regional, el Concejo del Gobierno Regional, el Alcalde de la Municipalidad de la Florida, el Concejo Municipal, el SEREMI de Vivienda, la Directora de Obras y el Contralor General, por la aprobación del Plan Seccional Oriente.

El argumento central ocupado por las inmobiliarias y las viñas fue que era *“arbitrario y o ilegal el acto de la resolución y su promulgación y su toma de razón, por causa de que aquella modifica el Plan Regulador Comunal de La Florida por medio de un instrumento de menor jerarquía normativa como sería el Plan Seccional oriente Florida Alto, que por dicha resolución se aprueba como*

92 “Para que se aprobara el Plan Seccional del sector oriente de la florida los vecinos se movilizaron con el objetivo de evitar la construcción de miles de casas en el lugar, como estaban proyectando algunas empresas”, La Tercera, 18 de octubre, 1996; “Plan Seccional floridano: vecinos ganan batalla” “Tras la aprobación de la normativa, se preservara el paisaje semiurbano y habrá un mejor control del sector que está expuesto a riesgos geofísicos como fue el aluvión de la Quebrada de Macul”. La Tercera, 26 de octubre, 1996. Portada y pág.6; “Vecinos defienden la precordillera, y exigen planes seccionales que limiten densificación. No quieren que se siga construyendo en los cerros. Temen que aumenten los problemas de contaminación y las inundaciones” la Tercera, miércoles 1 de octubre de 1997, algo similar diario la Época.

ordenanza, alterándose de esa manera la situación jurídica de los terrenos de que son dueños, porque de tenérseles como pertenecientes a un área urbanizable pasan a formar parte de un área urbana, y porque su densidad habitacional se reduce a términos tan exagerados que hacen imposible su destinación a la construcción de viviendas.”⁹³.

La Contraloría, por su parte, sostuvo que la naturaleza del instrumento que se cuestionaba era un verdadero plan regulador y no un plan seccional, puesto que, si fuese lo último, no se hubiese requerido la aprobación del Concejo Regional, y que además, el control de juridicidad de los actos de la administración es de su competencia, por lo que solicita declarar improcedentes tales acciones cautelares.

La Corte Suprema desestimó la solicitud de improcedencia, puesto que *“no es posible concebir que el sistema constitucional haya excluido a algún órgano estatal o persona del control jurisdiccional vinculado a la observancia de los derechos fundamentales”*. Sin embargo, señaló que los recursos son extemporáneos, toda vez que los actos de los recurridos habían sido generados con anterioridad a los quince días de plazo para impugnar, sin perjuicio de que el acto administrativo complejo fuese publicado dentro de este plazo.

Con todo, la Corte se pronunció sobre la ilegalidad y/o arbitrariedad reclamada.

Respecto a la ilegalidad, la Corte señaló que no es un plan seccional como argumentan los recurridos, sino que una modificación al plan regulador, que recae sobre un sector de la comuna, a causa de que *“las condiciones ambientales, de infraestructura y tenencia de la tierra requieren un tratamiento más fino”*, según lo explicado por el municipio, acogiéndose éste al artículo 3 transitorio y 43 del PRMS; que si bien las publicaciones con las que se convocó a la comunidad fueron realizadas dos años antes, *“debe tenerse en cuenta que la alegación de haber perdido eficacia toda esa tramitación por la paralización de hecho, no se apoya en norma legal alguna.”*

Y continúa la Corte *“El argumento del texto es aún mas inconsistente, porque la propia resolución dice que se trata de una modificación al plan regulador, la que consiste en el tratamiento específico de un área que motiva especial preocupación por sus características de ser pie de monte próxima al sector de alto riesgo de aludes y riadas.”*

Respecto al cambio de área urbanizable por área urbana, la corte señala que no hay contrariedad cuando un cuerpo de menor jerarquía se ocupa del “detalle” del precepto (PRMS) y otorga la calificación de “urbana” y especifica una nueva y menor densidad habitacional, puesto que lo hace precisamente para posibilitar el uso del suelo con fines habitacionales.

La Contraloría ya había señalado que el PRMS estableció verdaderamente un área urbana, o en este caso, “urbanizable”. Además, el municipio, al reducir las condiciones de urbanización, no necesitaba pedir nuevamente el informe de la Subsecretaría de Agricultura y la factibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado que denunciaron los recurrentes, puesto que ya habían sido evacuados para la tramitación del PRMS.

Respecto a la arbitrariedad del acto en cuestión, la Corte señala,

“...Que todo cuanto se acaba de razonar dice relación con la inexistencia de ilegalidad en el proceder de la autoridad, pero además es obligación de esta Corte ocuparse de una posible arbitrariedad de parte de las recurridas en el uso de sus atribuciones legales ya establecidas en los fundamentos precedentes, y ella tampoco se evidencia, toda vez que la memoria explicativa agregada a fs. 317 y siguientes pone de manifiesto las razones, los estudios y finalidades del proyecto modificadorio, todo lo cual impide acoger tal calificación para la decisión discutida, pues no está motivada ni en el capricho ni en la irreflexión.

Para mayor comprensión de lo que se resolverá, resulta conveniente destacar que los actores no aportaron ninguna prueba destinada a producir convicción en cuanto a que la nueva densidad habitacional excedería los márgenes razonables en relación con las especiales características del sector y los riesgos que implica su ocupación masiva, según se informa en los documentos en autos⁹⁴. Finalmente, la Corte rechazó los recursos.

Política pro inmobiliaria del Estado. Vuelven las grandes densidades en la precordillera.

Este último análisis de la Corte (el de la arbitrariedad) es importante para graficar la política pro inmobiliaria del Estado. En efecto, la defensa de la modificación del Plan Regulador Comunal movilizó cuantiosos recursos públicos,

tanto desde el ámbito de la planificación urbana (concejo municipal, asesoría urbana, división jurídica, etc) como de su defensa en tribunales.

Sin duda alguna, para haber obtenido una respuesta favorable de la Corte Suprema, sobre todo respecto a la no arbitrariedad del acto en cuestión, se necesitaron argumentos de peso, que demostraron fehacientemente que el acto no era irracional. Los argumentos que ocupó el Municipio -y el Estado a través de él- estaban en sintonía con los expresados por sectores de la comunidad, respecto a la importancia del patrimonio ambiental y los riesgos geofísicos y naturales de la precordillera de la Florida.

Por este motivo cuesta entender por qué el nuevo Plan Regulador Comunal del año 2001, que fue aprobado por el Gobierno Regional el mismo día en que el ex alcalde Gonzalo Duarte dejaba el sillón edilicio (6 de diciembre del 2000), y que estaba elaborándose desde hace algunos años y en paralelo con el anterior seccional, echó por el suelo las bajas densidades ratificadas por la Corte, aumentando nuevamente las densidades en la precordillera, dejando este territorio en la misma situación en que había quedado con el PRMS de 1994.

Prácticamente son las mismas autoridades que trabajaron en paralelo cambios totalmente contradictorios en su fundamento. El resultado de esta *esquizofrenia institucional*⁹⁵ fue la aprobación de dos megaproyectos inmobiliarios más en la precordillera de la Florida, y la presentación de un tercero que, por razones que detallaremos después, no ha logrado concretarse.

Varios proyectos se han aprobado en la precordillera gracias a la eliminación del “Plan Seccional”, y la creación del PRC del 2001:

Lomas de lo Cañas: Proyecto de la inmobiliaria Macalto, construido el 2004, que 8 meses después de entregado sufrió un aluvión en la quebrada de lo Cañas, donde quedaron cientos de casas totalmente inundadas. El proyecto se encuentra

95 Al momento de generarse el *plan seccional*, esto señalaban las autoridades protagonistas: “*el alcalde Gonzalo Duarte expresó que esa zona además está protegida, porque constituye una de las reservas ambientales de la región. Explicó que como el sector no está urbanizado, comenzar a habilitar infraestructura vial empeoraría la congestión existente en la Florida, lo que se constituiría mas en un perjuicio que en un beneficio para sus habitantes*” domingo 24 de noviembre, 1996. La Época, sección nacional; en un tenor similar lo hacía la Directora de Obras (ver pie de página, número 60, página 19), o la diputada Mariana Aylwin: “*Respecto al Plan Seccional, ha existido un proceso democrático en el cual se ha resuelto una densidad para esta zona sobre la base de estudios técnicos, y nosotros creemos que ese proceso democrático es mas importante que los intereses de las inmobiliarias*” La Tercera, 30 de noviembre, 1996. Sin embargo, el municipio trabajaba en paralelo una modificación que eliminaría el Plan Seccional y devolvería los beneficios urbanos a las inmobiliarias.

justo bajo el cono de deyección de esa quebrada. Al año siguiente sufrió un nuevo aluvión.

Jardines de la Viña: Proyecto desarrollado en la antigua viña Tarapacá por la inmobiliaria ENACO a partir del año 2000. Como explicábamos en capítulos anteriores, el nuevo PRC generó en este predio una pequeña franja con alta densidad, generando dos zonas, lo que permitió la concentración de viviendas - DFL-2 Conjunto- en una parte del predio, entre el Canal San Carlos y un poco más arriba del Canal las Perdices. La parte alta del predio que quedó sin construir fue comprada por la inmobiliaria ENACO, a la espera de que mejoren las condiciones urbanas que les permita seguir construyendo. Esta inmobiliaria ha sido beneficiada con inversión directa por parte de las AFP⁹⁶.

Extensión de proyecto Macalito: Con los años, distintos alcaldes y ministerios han aprobado modificaciones al proyecto, ampliando por ejemplo el número de pisos (de 4 a 8) y la eliminación de ciertas calles, puentes, y otras medidas de mitigación y compensación.

Cumbres de la Viña: Actualmente se construye a los pies del bosque Panul.

Proyecto las Tinajas: Es un proyecto de viviendas sociales, que después de varias promesas incumplidas y cambios de lugar, se contruirá solo la mitad, a los pies del cerro Santa Rosa, bajo el canal San Carlos (cerca del Club de Investigaciones de Chile) en una zona de riesgo por aluvión e inundaciones. Las autoridades han jugado por años con las expectativas de miles de personas allegadas que viven en la Florida, al no otorgarles una solución digna a una demanda básica para vivir, como es la vivienda.

Otra consecuencia del Plan Seccional fue que, cuando se generó, se disminuyó la densidad en la precordillera y se aumentó la del centro de la comuna, como una manera de nivelar la densidad promedio. No ocurrió lo mismo una vez eliminado el Plan Seccional por el actual PRC, es decir, no se disminuyeron las densidades en el centro, sino todo lo contrario. Así, un Seccional elaborado para bajar la densidad, termina con el tiempo, paradójicamente, aumentándola⁹⁷.

96 “Cimenta administra y maneja los fondos de mas de cinco millones de chilenos que cotizan en las AFP, así como también de las mas grandes compañías de seguros del país.”; Enrique Ayala, gerente general de la empresa, aclaró que “en ningún caso se trata de viviendas de subsidio, con lo que se asegura en gran medida el tipo de compradores, tema que al parecer preocupa mucho a los vecinos” Ercilla n.º 3048, pág 36, 16 de diciembre 1996.

97 “Seremi de la Vivienda Sergio González, puntualizó que si bien la municipalidad bajó la densidad poblacional del sector La Florida Alto, permitió el aumento de otros que se encuentran en el plano de la comuna. Respecto al Plan Seccional, señaló “La decisión de la municipalidad me parece acertada, porque previene cualquier tipo de accidente al bajar el nivel de concentración de habitantes en la zona. Además, hay que recordar que también se está protegiendo una zona que es reserva forestal de la región.” La Época,

Una editorial del diario La Época (1996) refleja el conflicto a nivel social:

“Un reciente fallo de la Corte Suprema sobre una masiva construcción de viviendas en el sector alto de la Florida ha venido a zanjar una disputa silenciosa desplegada en el último tiempo entre la empresa constructora y la comunidad, representada por las autoridades edilicias. En lo fundamental, el conflicto remite a la incorporación de vastos terrenos agrícolas al área urbana de la comuna, con el impacto derivado que plantea la construcción de 7 mil viviendas para los sectores socioeconómicos medio y medio alto, y la consiguiente llegada de 36 mil nuevos habitantes a una de las comunas ya más populosas de Santiago.

Los temores de una eventual explosión demográfica en el área pesan fuerte en el sentimiento de la comunidad, dado que afectaría la calidad de vida.

Sin embargo, la inmobiliaria se ha manifestado abierta a bajar la densidad poblacional y a llegar, en esos términos, a un acuerdo con los representantes locales, acercamiento por lo demás que debe valorarse.

Lo sorprendente, en cualquier caso, sobrepasa las preocupaciones vecinales, o la iniciativa de inversión de la empresa y se localiza precisamente en lo que se ha detectado, desde hace ya largo tiempo, como el motor central de los problemas que afectan a la capital: la falta de claridad y de control que emanan de las normativas vigentes y que, en último caso, son responsabilidad de las autoridades que manejan el tema a nivel global.

Así es. Pese a todos los anuncios y a las numerosas declaraciones de intención en contrario, la ciudad sigue expandiendo sus límites urbanos sin que nada ni nadie le ponga cota.

Los planes aprobados hace un par de años no pueden neutralizar las legítimas presiones de expansión empresarial y menos ordenar la caótica situación de congestionamiento que amenaza proyectarse a niveles peores en el futuro próximo.

De ahí que no parezca razonable cuestionar que las inmobiliarias usen las herramientas de que disponen para sus negocios, planteamiento que por lo demás se reafirma en el fallo de la Corte Suprema. La ley está llena de vacíos que atentan contra su espíritu, las instrucciones comunales multiplican las confusiones y la denunciada descoordinación central frente al funcionamiento de Santiago sigue siendo completa.

No hay que desconocerlo. Las áreas verdes y la calidad de vida seguirán disminuyendo si quienes pueden impedirlo mantienen su falta de decisión para cumplir con lo que han prometido.”

Caso de estudio. Proyecto inmobiliario en el Fundo el Panul. (2007 - ...

El Estado de Chile permitió la urbanización en gran escala de toda la precordillera de Santiago. Para la comuna de la Florida, esto significó la pérdida de casi un 50% de piedemonte y precordillera andina: por el norte, se construyeron Macalto y Lomas de lo Cañas; por el sur, Jardines de la Viña, Las Tinajas y Cumbres de la Viña.

El único paño que quedó sin construir era el ocupado por el Fundo Panul, Zavala, el Rincón y Santa Rosa, hacia el suroriente de la comuna, territorio que suma alrededor de 1000 ha., desde el límite urbano hasta las altas cumbres.

Por esto, cuando las comunidades supieron que se presentaría un megaproyecto inmobiliario en el Fundo el Panul, se prendieron luces de alerta, originándose una de las oposiciones más grandes en contra de un proyecto inmobiliario ocurrida en nuestro país, oposición que hasta el día de hoy a impedido la construcción en el último bosque nativo que sobrevive dentro del radio urbano de Santiago.

Fundo el Panul. Historia y características.

El Fundo el Panul está ubicado en el piedemonte y cordillera andina de la comuna de la Florida, entre la cota 750 y el cordón de cerros el Manzano (poco más allá de la cumbre más alta o cerro Minillas). Tiene 520 ha. de superficie, de las cuales 137,5 están dentro del radio urbano o cota 1000, y 93 ha. están bajo la cota 900 o límite urbano comunal⁹⁸.

De propiedad del Instituto Bacteriológico de la Universidad de Chile, fue otorgado en una subasta pública con un único asistente, en 1977, a favor del empresario Vicente Navarrete Marinot, ex presidente de la SOFOFA, por un valor muy bajo para la época⁹⁹.

98 Informe Favorable N° 23, aprobación de anteproyecto inmobiliario Fundo el Panul, Dirección de Obras Municipales, Municipalidad de la Florida, junio 2011.

99 Anexo escritura 1977 entre Instituto Bacteriológico de la Universidad de Chile y Vicente Navarrete Marinot. Ver también en <http://www.redprecordillera.cl/8-noticias/159-la-gran-estafa-del-bosque-panul>

El Fundo Panul es parte del ecosistema de bosques nativos esclerófilos del piedemonte y precordillera andina de la comuna de la Florida. La totalidad de su parte urbana está constituida por bosque nativo, lo que ha sido reconocido por diversos organismos, como CODEFF¹⁰⁰, la Intendencia de Santiago¹⁰¹, CONAF¹⁰², Municipalidad de la Florida¹⁰³, y el mismo propietario en las sucesivas presentaciones del proyecto¹⁰⁴.

En relación al bosque del fundo el Panul *“el sector permanece con vegetación densa hasta los 700 msnm aproximadamente, con alta presencia de materia orgánica y especies propias del bosque esclerófilo que, con sus raíces profundas y troncos duros y gruesos, entranpan los materiales acarreados por los torrentes esporádicos de agua con carga sólida, lo cual se evidencia en la mayoría del sector, en donde se encuentran árboles y arbustos con vegetación en sus troncos.”*¹⁰⁵.

Es decir, el bosque Panul es también un *bosque urbano*, ya que se encuentra dentro del radio urbano de Santiago.

La parte urbana del Fundo Panul se encuentra bajo el cono de deyección de la Quebrada de lo Cañas, estando conformada por los flujos de roca, tierra y agua que bajan por ésta. Esta quebrada ha sido muy estudiada, y se encuentra dentro de las 3 más activas y riesgosas de Santiago¹⁰⁶.

El último aluvión ocurrió el 27 de agosto de 2005, inundando cientos de casas y parcelas. El gobierno culpó a los particulares por obstaculizar en varios tramos la quebrada y no permitir el libre flujo del sedimento¹⁰⁷.

Al interior del Fundo Panul se han encontrado varias especies *amenazadas*, y por esto protegidas por el ordenamiento jurídico, como el Guayacán (*Porlieria chilensis*, Decreto 51, 2008, MINSEGPRES) Flor del gallo (*Astroemeria ligtu*, Boletín n°47, Museo Nacional de Historia Natural), Añañuca (*Rhodophiala Rhodolirion*), Peumo (*Cryptocarya alfa*), Bollén (*Kageneckia oblonga*), Iguana

100 Informe: “Conservación del bosque esclerófilo de la precordillera en la Región Metropolitana: Protección e importancia del fundo el Panul”, Loreto Matthews, 2007.

101 Informe “Creación de nuevas Áreas Silvestres Protegidas en la Región Metropolitana de Santiago. Características principales y relevancia ambiental, social, cultural y económica de los predios Fundo el Panul y Quebrada de Morales”, 2008.

102 Ordinario n° 73, Observaciones DIA “Proyecto inmobiliario Fundo el Panul” 2008.

103 Ordinario n° 771, Observaciones a la DIA 2008; Estudio de Riesgos (2014) y Estudio Ambiental (2015).

104 Ver Resumen ejecutivo EIA, pág. 9, en expediente www.sea.gob.cl, 2010.

105 Estudio de Riesgos, Ferrando 2015, pág. 55. Municipalidad de la Florida.

106 Primer Catastro Nacional de Desastres Naturales. Registro de los principales desastres de origen geológico en Chile y efectos sobre la población y bienes públicos y privados entre 1980 y 2015, SERNAGEOMIN.

107 Estudio: Análisis área riesgo pre cordillera, etapa 1, Vitacura y la Florida, Induamericana, Ministerio de la Vivienda, 2014, “Recopilación y levantamiento de antecedentes”, pág.16.

Chilena (*Callopiestes Palluma*), dos lagartijas vulnerables (*Liolaemus tenuis* y *Liolaemus nitidus*), Cururo (*Spalocopus cyanus*) entre otros¹⁰⁸.

A pesar de ser un fundo privado, la comunidad realiza diversas actividades al interior de él, como caminatas (trekking), ciclismo, actividades educacionales (universidades, colegios, scout, adultos mayores, hogares de niños, SENAME) y recreacionales (tardes familiares, camping, picnic), investigaciones científicas, avistamiento y reconocimiento de flora y fauna, actividades de montaña (cumbres, escalada en roca), ejercicios corporales (yoga, pilates, artes marciales), etc. La Red por la Defensa de la Precordillera, organización comunitaria del sector, realizó el año 2011 más de 70 caminatas, las que, con un promedio de 60 asistentes, da un total de 4.200 visitantes al año. Según datos de ésta organización, la cifra proyectada de visitantes bordea las 40.000 personas al año, cifra similar a otros parques de la Región. Por lo tanto, el uso que los habitantes de Santiago le dan al Fundo el Panul es el de un verdadero Parque¹⁰⁹.

Dentro del Fundo Panul se encuentra el Monumento Nacional Histórico de “La matanza de lo cañas”, oficializado por el Decreto Supremo 204, del ministerio de Educación, el 20 de junio del 2015, por los graves hechos ocurridos en la guerra civil de 1891, donde una treintena de soldados de la élite militar fueron fusilados por las fuerzas balmacedistas después de haber terminado la guerra.

Los soldados golpistas estaban en el Fundo Panul preparando un atentado: volar el ferrocarril que unía Santiago con Valparaíso, para evitar que las fuerzas oficialistas llegaran a pelear a Con Con y Placilla. Sus muertes causaron gran conmoción social, puesto que la guerra ya había terminado. Se recuerda con tres cruces y un paredón de adobe. Dos de estas cruces quedaron fuera del área de protección del monumento, restringiéndose éste a 5 hectáreas, de las 15 hectáreas posibles.

Si bien el PRMS de 1994 incorpora parte del fundo el Panul al área urbana, no fue hasta el Plan Regulador Comunal del año 2001 (generado bajo la administración del alcalde Gonzalo Duarte, y publicado bajo la administración Pablo Zalaquett) que dentro del fundo se crean condiciones favorables para la alta densificación, al eliminarse las densidades establecidas por el “Plan Seccional Oriente” (25 y 50), y generar zonas con alta densidad¹¹⁰.

Esto permitirá que en el futuro se puedan presentar proyectos inmobiliarios, lo que, sumado a la existencia de distintas zonificaciones al interior de los predios, permitirá a los titulares modificar la distribución de la densidad y concentrar la construcción.

108 Resolución exenta n°27, término anticipado de evaluación al proyecto inmobiliario fundo el Panul, Servicio de Evaluación Ambiental, 2012.

109 Observaciones al proyecto inmobiliario “El Panul 164” Observación n°10, Red por la Defensa de la Precordillera, ver en expediente www.sea.gob.cl

110 Ver zonas E-AM2 o E-AM3 del actual Plan Regulador Comunal.

La directora de Obras que elaboró dicha modificación al PRC, Mariela Vaccaro Enríquez, será contratada años más tarde por la empresa que se benefició con esta modificación, la Administradora de Fondos Gesterra S.A., como miembro del equipo técnico del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto inmobiliario¹¹¹, situación similar a la ocurrida por la misma funcionaria para el proyecto Macalto, dejando entrever graves conflictos de intereses.

Una década solicitando un parque en el Panul.

El destino del Fundo el Panul y las peticiones para su conservación no son desconocidas para el Estado. El año 2008, el entonces Intendente de Santiago, Álvaro Erazo, le escribe al presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo de la Cámara de Diputados, Gonzalo Uriarte,

“(...) el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) ha incorporado en su “Agenda 10, para el desarrollo de la Región Metropolitana de Santiago 2007-2010”, el Plan Santiago Verde, iniciativa que busca la construcción de una trama verde que integre el ambiente rural con el urbano, para lo cual ha priorizado la creación de una red de áreas naturales. El incremento de las áreas verdes en su amplia expresión es fundamental para avanzar en la descontaminación del Gran Santiago, para promover la recreación, educación ambiental y las actividades deportivas que se realizan en espacios naturales.

Hemos analizado los valores ecosistémicos, ambientales, culturales y sociales que presenta el Fundo el Panul y coincidimos con algunos parlamentarios en la importancia de avanzar en la protección de los bosques que en ese predio existen.

Hemos revisado distintas opciones para avanzar en concretar la protección del ecosistema natural señalado, llegando a la conclusión de que por el alto valor de la biodiversidad que contiene y la composición ecosistémica que presenta, debe ser incorporado al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE.

En forma paralela el GORE RMS avanza en la realización de los estudios dirigidos a la tasación de ambos predios y a la realización de los estudios de títulos de dominios correspondientes.

Estamos conscientes de que las presiones existentes sobre los predios señalados, especialmente en el caso del Fundo Panul, donde hay un proyecto inmobiliario presentado al Sistema de Evaluación de Impacto

Ambiental como Declaración de Impacto Ambiental, ponen en riesgo la existencia de los recursos naturales que buscamos conservar y proteger para las actuales y futuras generaciones.

Este planteamiento no se contrapone con la incorporación del predio El Panul como área verde de preservación ecológica en la modificación del Plan Intercomunal de Santiago, medida que desde ya comenzaremos a gestionar.”

Ese mismo año, el SEREMI de Vivienda le responde al presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo de la Cámara de Diputados, Gonzalo Uriarte, sobre la consulta de si el Fundo Panul va a ser incorporado como área verde de preservación ecológica en la modificación del plan intercomunal en curso (Modificación Título 8 PRMS, 2008).

La respuesta fue que ***“esta SEREMI, en el marco de dicha modificación, se encuentra realizando un estudio referido al Título 8, Áreas Restringidas y/o Excluidas del Desarrollo Urbano, el cual trata en el capítulo 8.3 sobre Áreas de Valor Natural y/o de Interés Silvoagropecuario. Dicho estudio, durante el año 2009, permitirá ofrecer una propuesta concreta sobre zonas de preservación ecológica que incluirá un pronunciamiento sobre el Sector del Fundo El Panul. Asimismo, se iniciará un estudio del título 5 de equipamiento y áreas verdes donde se incluirán mecanismos precisos para contar con más áreas verdes consolidadas en esta Región, que permitan una distribución más homogénea de ellas.”***¹¹².

Resulta interesante saber que estas gestiones de protección normativa del Fundo Panul no nacieron en el Estado, sino que en la ciudadanía. El Informe que elaboró la Intendencia de Santiago (2008)¹¹³ y que fue enviado al parlamento y al Ministerio de la Vivienda, señala que ***“...la comunidad de la Florida, representada en la Red por la Defensa de la Precordillera, ha manifestado su interés en la conservación de la vegetación existente en el Fundo el Panul, proponiendo que sea declarado parque regional incorporándolo de esta forma como un área verde regional”***.

Hasta el día de hoy, el bosque nativo del Fundo el Panul ha sido fuertemente intervenido. Sus dueños, la familia Navarrete Rolando, controla el holding OXIQUM S.A., empresas que, entre otras actividades, extraen componentes de algas marinas. Esto ha producido un importante impacto, por la gran cantidad de arena que genera la industria, y que es esparcida al interior del bosque, desertificando grandes zonas y obstruyendo quebradas en algunos casos, hechos que han sido denunciados¹¹⁴.

112 Ordinario n.º 4292, Secretaría Regional Ministerial, MINVU.

113 Creación de nuevas Áreas Silvestres Protegidas en la Región Metropolitana de Santiago.

Características principales y relevancia ambiental, social, cultural y económica de los predios “Fundo El Panul” y “Quebrada de Morales”.

Proyecto inmobiliario en el Fundo Panul: presentación ante el Municipio y el SEIA. (2008-2012)

Especificaciones sobre el proyecto

El titular del “Proyecto inmobiliario Fundo el Panul” es la administradora Gesterra S.A., de propiedad de la familia Navarrete Rolando. Este proyecto de 80 millones de dólares buscaba emplazarse entre las cotas 750 y 1000, comenzando al final de Avenida Central (lo Cañas), hasta el límite de extensión urbana, construyendo 1370 viviendas de alto estándar, repartidas en 1158 casas y 212 departamentos, esperando albergar a una población estimada de 5.480 personas¹¹⁵.

La superficie urbana del Fundo Panul es de 137,51 ha., las que están repartidas en 92,88 ha. de uso habitacional o con densidad (es decir bajo el límite urbano comunal) y 44,63 entre el límite comunal y el límite de extensión urbana, denominada como “área de protección ecológica con desarrollo controlado” (sin densidad). El proyecto buscaba emplazarse en 75 ha., ocupando ambas zonas (60 ha. en área urbana comunal y 15 ha. en área de protección ecológica, principalmente para vialidad e infraestructura).

El PRC del 2001 generó altas condiciones de urbanización en una pequeña franja del fundo (7 há.), cuyo nombre de zonificación es E-AM2. Aplicando DFL -2 Conjunto, los cerca de 130 hab/ha (habitantes por hectárea) de esta zona podían promediarse con los 10 hab/ha restantes de la parte alta, resultando un promedio de 94,84 hab/ha. que podían distribuirse en cualquier parte urbana del predio. Esto, sumado al incremento del 25% del proyecto (por ser *viviendas económicas* o DFL-2), aumentó de 13 a 17 la cantidad de viviendas que podían construirse en una hectárea.

114 “GESTERRA S.A. ha intervenido sin permiso algunas quebradas del fundo con arena. Por esta razón el 4 de septiembre de 2009 el DOM de La Florida denunció estas infracciones al 2° Juzgado de Policía Local de la misma comuna.” Informe en Derecho, Universidad de Chile. Págs 24-25.

115 Declaración de Impacto Ambiental, “Proyecto Inmobiliario Fundo el Panul”. Agosto, 2008. (Expediente completo en web del Servicio de Evaluación Ambiental).

Es decir, el proyecto inmobiliario en el Fundo el Panul es un caso ejemplar de cómo las condiciones urbanísticas de una pequeña franja inciden en la parte urbana completa del predio, a pesar de contar con condiciones urbanísticas, en principio, mucho menores. Así, como se observa en la DIA del proyecto¹¹⁶, de las 75 hectáreas en que se emplazaría, solo 3,74 há. corresponden a la zona E-AM2 o de alta urbanización.

La inmobiliaria no fue precisa al detallar el área del proyecto¹¹⁷, hecho que fue solicitado aclarar en la evaluación ambiental.

El área del proyecto se localizaba próxima al sitio prioritario N° 7 denominado “Contrafuerte Cordillerano” incluido en la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad en la Región Metropolitana de Santiago. Dicho sitio,

“se ubica en el piedemonte andino, desde la cota 900 hasta aproximadamente los 3.250 m.s.n.m, abarcando 13.352 ha. Administrativamente, se encuentra en el extremo oriente de las comunas de Lo Barnechea, Las Condes, La Reina, Peñalolén, La Florida y Puente Alto. Es un sitio que por su cercanía a la ciudad de Santiago, otorga múltiples servicios ecosistémicos, a la vez que está fuertemente amenazado por intervención humana”¹¹⁸.

Como el proyecto se emplazaba en parte de este sitio prioritario (15 ha.), se le exigió al titular antecedentes al respecto, puesto que éste había omitido dicha información.

El proyecto también se ubicaba en el área protegida por los Decretos Supremos 82 y 327, del Ministerio de Agricultura (1974) denominada “Santiago Andino”, además de ser considerado el bosque Panul como un bosque de preservación por la ley 20.283 sobre bosque nativo, al contar con especies amenazadas, como el Guayacán.

Resulta interesante destacar que este proyecto inmobiliario fue el primero en el país en ingresar al SEIA como Estudio de Impacto Ambiental (lo que fue

116 Ver expediente SEA. Declaración de Impacto Ambiental, pág. 3.

117 Como consigna un informe de la Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile: “Se observa que en lo que respecta a las zonas de restricción (por quebradas; por riesgo de derrumbe y asentamiento de suelo; y, por riesgo geofísico asociado a remoción en masa), éstas quedarán como cesiones de áreas verdes y como reserva del propietario. Ello, según lo señalado por la empresa constructora, tanto en el plano presentado a la Dirección de Obras Municipales de la Florida (en adelante DOM), como en la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante DIA). Sin embargo, estas afirmaciones no otorgan la suficiente claridad respecto del emplazamiento del proyecto, por lo que en el Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaración, Rectificación y Ampliación (ICSARA) se le solicita al particular aclarar la “caracterización del sector de emplazamiento del proyecto”, considerando condiciones del terreno.” Este Informe en derecho fue realizado el año 2009, bajo la conducción de las profesoras Valentina Durán y Lorena Lorca, a petición de la organización ciudadana Red por la Defensa de la Precordillera, siendo ésta patrocinada por la Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, para analizar la normativa aplicable al proyecto y lograr, entre otras cosas, que éste ingresara por Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y no por DIA, objetivo que finalmente fue conseguido.

118 COREMA RMS, mediante R.E. N°392 de fecha 23 de mayo de 2008.

solicitado por diversos organismos, tanto estatales como de la sociedad civil, siendo acogido por la autoridad ambiental) y también, es el primer proyecto al que se le solicitan antecedentes sobre la Falla de Ramón, para la obtención de todos los permisos, puesto que estaba proyectado justo arriba de dicha falla.

-Inmobiliaria Gesterra S.A. presenta anteproyecto inmobiliario ante la Dirección de Obras Municipales, DOM (2008-2011)

La inmobiliaria ingresó el anteproyecto ante la DOM de la Municipalidad de la Florida el 8 de septiembre del 2008.

Este anteproyecto fue rechazado en tres oportunidades, y finalmente fue aprobado el 29 de junio del 2011, según el Director de Obras, Agustín Pérez, “por instrucción de la SEREMI de Vivienda”¹¹⁹, la arquitecta Marisol Rojas¹²⁰.

Analizaremos a continuación esta instrucción y el rol que jugaron dichos organismos en la ponderación de consideraciones ambientales establecidas en la ley para este tipo de solicitudes, junto a algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los anteproyectos.

Consideraciones previas sobre los anteproyectos inmobiliarios.

Para determinar la naturaleza jurídica de un anteproyecto, es necesario analizar lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC que define anteproyecto como

*“...presentación previa de un proyecto de loteo, de edificación o de urbanización, en el cual se contemplan los aspectos esenciales relacionados con la aplicación de las normas urbanísticas y que **una vez aprobado mantiene vigentes todas las condiciones urbanísticas del Instrumento de Planificación respectivo** y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que éste se hubiera aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que señala esta Ordenanza.”*

119 Informe n.º 656, DOM a Alcalde, en respuesta al recurso de reposición y jerárquico en subsidio interpuesto por la Red por la Defensa de la Precordillera mas otras juntas de vecinos, en contra de la aprobación del anteproyecto, 13 de Julio, 2011.

120 Marisol Rojas es militante de la Democracia Cristiana, y fue Directora de Obras en Peñalolén, aprobando polémicos proyectos en la precordillera, como la Universidad Adolfo Ibáñez, sobre la cota 1000, y la planta de gas de Metrogas. Continuó en su puesto con el cambio de gabinete entre Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Actualmente es investigada por lavado de activos, cohecho, falsificación de instrumentos públicos y prevaricación administrativa, en el marco de la aprobación de un loteo en el Área de Preservación Ecológica, en Viña del Mar. (RUC Nº: 1510021485-4, RIT Nº: 11933 - 2015)

El anteproyecto también está tratado en la LGUC a propósito de los permisos en el artículo 116. Su inciso 8° señala que los anteproyectos *podrán* someterse a la aprobación del DOM. Si el anteproyecto es aprobado se mantendrá la vigencia de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la OGUC consideradas en aquél. Es decir, un anteproyecto aprobado consiste en un instrumento habilitante para la obtención del correspondiente permiso que recaerá sobre el proyecto.

Pese a que es facultativo que el anteproyecto se someta a la aprobación del DOM (esto es en atención al término *podrán*), no lo es el pronunciamiento que debe recaerle.

Al respecto, señala la Corte Suprema en Labbé Castro; Guzmán Baird; Inmobiliaria Quartomiglio S.A. con Director de Obras Municipales de la Municipalidad de Pudahuel; Camilo Ruiz Laulie (30 de diciembre de 1998), que la DOM de la comuna de Pudahuel *debe* emitir pronunciamiento respecto del Anteproyecto de Loteo presentado por la inmobiliaria.

El máximo tribunal, en sentencia de 9 de mayo de 2001, caratulada Salinas Lolic con Director de Obras Municipales de Viña del Mar, vuelve a señalar lo imperativo de que se dicte resolución sobre el anteproyecto presentado por el solicitante. Además de ello, toda obra de construcción, sea del tipo que sea, exige permiso de edificación (a excepción de las establecidas en el inciso 3° del artículo 116 de la LGUC). Es entonces que el anteproyecto viene a ser un antecedente de aquel permiso.

Es relevante al respecto, tener en cuenta el artículo 126 inciso 4° de la OGUC, que señala que, al ingresar una solicitud de aprobación de anteproyecto, la DOM puede pedir el anticipo de un monto no superior al 10% del valor del derecho municipal, lo que se descontará al momento del pago del permiso. Esto lo sostiene, nuevamente, la Corte Suprema en el fallo Inversiones Armas S.A. con Municipalidad de Las Condes, el 20 de julio del 2005.

Siguiendo la línea argumentativa de esa sentencia, el anteproyecto no crea *derechos adquiridos* a propósito de un loteo, edificación o urbanización (lo que dependerá del tipo de proyecto que se pretenda realizar), sino que opera tan sólo como un *título de consignación*, donde lo que se hace es sencillamente adelantar el pago de los derechos municipales, en caso de aprobación del proyecto en sí. Podría decirse, en este caso, que constituye el primer paso en el camino de la obtención del permiso, lo que se materializa, además, con la aprobación del DOM¹²¹.

En otro fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, Las Américas Administradoras de Fondos de Inversión con Municipalidad de Providencia, del 12

121 Informe en Derecho "Proyecto inmobiliario el Panul 164", Clínica Derecho Ambiental, Universidad de Chile, pág. 72.

de Mayo del 2008, el tribunal señala que los anteproyectos “*constituyen una etapa optativa, previa o preliminar a los proyectos*”, que “*sólo pretenden mantener la vigencia de lo proyectado respecto de las condiciones urbanísticas que afectan al predio*” y que su finalidad es “*continuar, con certeza jurídica, el desarrollo del proyecto definitivo, de modo de asegurar su aprobación si se solicita el permiso de edificación dentro de los términos legales*”. Es decir, en concepto de este fallo, se trataría de un instrumento cuyo fin es dar certeza jurídica al interesado en cuanto a la presentación de un proyecto de edificación¹²².

Contrario a éstas interpretaciones, la Corte Suprema también ha fallado que la aprobación de anteproyectos de loteo genera derechos para quien la ha obtenido, como en la sentencia de Luis Ortiz Quiroga con Municipalidad de Zapallar, el 28 de julio del 2004¹²³.

Esta discusión no ha sido resuelta legalmente hasta la actualidad, por lo que reviste de mayor importancia el análisis de las normas urbano-ambientales que se deben aplicar en esta etapa previa para construir, y como el Estado ha interpretado dicha normativa para el caso en cuestión.

Municipalidad aprueba anteproyecto inmobiliario en el Fundo el Panul

El anteproyecto fue presentado el 8 de septiembre del 2008, siendo rechazado en 2 oportunidades. Finalmente fue aprobado tres años después, el 29 de junio del 2011, a 10 días de asumir Rodolfo Carter como alcalde designado por el Concejo Municipal.

Más allá del contexto político y las consideraciones técnicas que tuvo el Municipio para inicialmente rechazar y luego aprobar, nos detendremos en la interpretación de dos normativas urbano-ambientales que fueron fundamentales en esta etapa: el Decreto Supremo 82/74 y 327/75 (este último modifica el área del primero e incorpora al sector precordillerano de la Florida), ambos del Ministerio de Agricultura, y el artículo 3.1.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Primer rechazo del anteproyecto: momento para hacer valer el cumplimiento de la normativa ambiental en la etapa de permisos de construcción. Decreto Supremo 82/1974 y 327/1975, del Ministerio de Agricultura¹²⁴

122 Ídem.

123 Ídem.

124 Texto del decreto: “**PROHIBE LA CORTA DE ARBOLES Y ARBUSTOS EN LA ZONA DE PRECORDILLERA Y CORDILLERA ANDINA QUE SEÑALA**
Santiago, 23 de Marzo de 1974.- Hoy se decretó lo que sigue:
Considerando:

Ambos decretos prohíben la corta de árboles y arbustos nativos en la precordillera y cordillera andina de la Región Metropolitana y parte de la Sexta Región. A su vez, el decreto 82 establece tres excepciones para autorizar la corta de vegetación: “cuando dichas faenas tengan por objeto despejar terrenos para la construcción o realización de obras de beneficio público o la puesta en marcha de planes de manejo o mejoramiento de las mismas masas vegetales que se están protegiendo”.

Que en su mayor parte, los terrenos comprendidos en la precordillera y cordillera andina de la provincia de Santiago están formados por quebradas y áreas de gran atracción turística, no susceptibles de aprovechamiento agrícola o ganadero y muy expuestos a la erosión.

Que es necesario proteger la flora y fauna del área señalada, preservar la belleza del paisaje y evitar la destrucción de los suelos.

Que para tales efectos es indispensable prohibir la corta de árboles y arbustos en dicho sector,

Decreto:

Artículo 1.o- Prohíbese la corta o aprovechamiento en cualquier forma de los árboles y arbustos que se encuentran situados en los terrenos ubicados dentro de los siguientes límites:

NORTE: Una línea imaginaria que parte del cerro Pequen Quillay, y pasa por Cerro Grande, nacimiento quebrada Valle Largo, Cerro Ceatolei, Nevado Olivares, cerro Juncal Chico y hasta el límite con la República Argentina;

ESTE: Límite con la República Argentina.

SUR: Límite con la República Argentina hasta cerro Picos de Barroso;

OESTE: Línea imaginaria que une las altas cumbres de los siguientes cerros: Picos de Barroso Catedral, Paredones Amarillo, Cabeza de Novillo, De La Punta, La Carlota, Narkis de Sasia, San Pedro Nolasco, El Bauble y Monte de Purgatorio; línea imaginaria perpendicular que une este último cerro con el nacimiento del canal San Carlos; curso de dicho canal hasta el nacimiento del canal De Las Perdices; curso de este último canal hasta su intersección con la calle Valenzuela Puelma; línea imaginaria que, siguiendo la dirección de la citada calle, une este punto de intersección con el canal "El Bollo"; curso del canal "El Bollo" hasta su nacimiento en el río Mapocho; curso de este río hasta el puente La Pirámide en el extremo norte de la Avenida Américo Vespucio; camino de la Pirámide hasta su intersección con el canal El Carmen; curso del canal El Carmen hasta su punto más cercano a la cumbre del cerro San Ignacio; línea imaginaria que une la cumbre de este último con los cerros Cóndores y Pequén Quillay. (El Decreto Supremo 327 incorpora a la precordillera de Santiago. Nota de los autores).

Artículo 2.o- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior el Servicio Agrícola y Ganadero previo informe de la Corporación Nacional Forestal podrá autorizar la corta de árboles y arbustos dentro de los límites fijados precedentemente, cuando dichas faenas tengan por objeto despejar terrenos para la construcción o realización de obras de beneficio público o la puesta en marcha de planes de manejo o mejoramiento de las mismas masas vegetales que se están protegiendo. La autorización señalará la forma y condiciones en que deberá realizarse el aprovechamiento.

Artículo 3.o- El Cuerpo de Carabineros de Chile, el Servicio Agrícola y Ganadero y la Corporación Nacional Forestal arbitrarán todas las medidas necesarias para hacer respetar las normas contenidas en el presente decreto, fiscalizando su cumplimiento.

Artículo 4.o- Las infracciones a las normas de este decreto serán sancionadas administrativamente por el Servicio Agrícola y Ganadero de acuerdo a lo dispuesto en la legislación vigente y se les aplicará la pena señaladas en el artículo 249 de la ley N.o 16.640.

Artículo 5.o El incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización a que se refiere el artículo 2.o del presente decreto, hará aplicable al infractor las sanciones señaladas en el artículo 4.o, sin perjuicio de la facultad de la autoridad respectiva de dejar, de inmediato, sin efecto, la autorización correspondiente.

Tómese razón, comuníquese y publíquese por cuenta de la Corporación Nacional Forestal.- Por la Junta de Gobierno, AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta.- Sergio Crespo Montero, Coronel de Aviación (R), Ministro de Agricultura.- Patricio Carvajal Prado, Vicealmirante, Ministro de Defensa Nacional.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. - Saluda atentamente a Ud.- Julio Salas Romo, Subsecretario de Agricultura."

Es decir, un proyecto inmobiliario no podría solicitar un Plan de Manejo puesto que no se encuentra en ninguna de las tres causales contempladas, a no ser que el titular simule un objetivo distinto al real, y presente un Plan de Manejo para, por ejemplo, un mejoramiento de las masas vegetales, y después de autorizado, presente este documento como habilitante para la construcción inmobiliaria.¹²⁵

-Argumentos ocupados por la DOM para rechazar el anteproyecto

El Director de Obras rechazó el anteproyecto -en esta primera oportunidad- ocupando como argumento central que el Plan de Manejo exigido por los DS 82 y 327 no había sido aprobado, y mientras no obtuviera el titular un pronunciamiento favorable de la SEREMI de Agricultura, no podía aprobar anteproyectos en área protegidas por el ordenamiento jurídico¹²⁶.

Tres fueron los cuerpos normativos ocupados por la DOM para rechazar el anteproyecto: el artículo 24, letra c), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que lo faculta a aplicar normativa ambiental relacionada con obras de construcción y urbanización; el artículo 1.4.2 de la OGUC, que señala que los requisitos exigidos por la LGUC para la aprobación de anteproyectos *“constituyen las únicas exigencias que deben cumplirse, **sin perjuicios de requisitos que, en forma explícita y para los mismos efectos, exijan otras leyes.**”*; y los DS 82 y 327 que prohíben la construcción de un proyecto inmobiliario.

Carlos Hernández (representante de GESTERRA S.A.) interpuso un reclamo ante la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, que fue parcialmente acogido por la SEREMI, señalando esta que lo establecido en los DS 82 y 327 son materia del SEIA, por lo que no es pertinente su solicitud en la etapa de anteproyectos¹²⁷.

Por su parte, el alcalde de La Florida, Jorge Gajardo, solicitó al órgano contralor un pronunciamiento en relación a la procedencia de exigir el cumplimiento de los D.S. 82 y 327 como requisito para aprobar el anteproyecto, cual fue respondido mediante el dictamen N°31.251, el 11 de junio del 2010¹²⁸.

125 Informe en Derecho “Proyecto Inmobiliario el Panul 164”, Clínica Derecho Ambiental, Universidad de Chile. Págs. 27 y 28.

126 Ídem, pág. 13.

127 Ídem, pág. 14.

128 Idem.

-Contraloría, Ley 19.300 y el momento para hacer valer normativa ambiental por la DOM.

La Contraloría por su parte, en el dictamen relativo al anteproyecto en el Fundo el Panul¹²⁹, estimó que al no estar señalado en ninguna ley (que la obtención del anteproyecto sea posterior a la aprobación del Plan de Manejo de los decretos) no existía impedimento jurídico para que la DOM lo aprobara¹³⁰.

Con todo, difícilmente los decretos podrían haber señalado algo así, puesto que fueron publicados un año antes que la LGUC, aun cuando ésta última señala que para el otorgamiento de anteproyectos se debe dar cumplimiento a los requisitos que establezcan para los mismos efectos otras leyes.

El dictamen de la Contraloría señaló además que, de acuerdo al artículo 25 bis de la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, *“en orden a que las direcciones de obras municipales no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades sometidos a dicho Sistema no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable, aparece que no hay impedimento jurídico para que las municipalidades puedan otorgar los correspondientes permisos antes que la autoridad ambiental dicte la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden, conclusión que, con mayor razón, es aplicable tratándose de la aprobación de los anteproyectos como el de la especie...”*.

Es decir, una norma que prohíbe la tala de bosque (y por lo tanto el desarrollo inmobiliario) y genera un “Área de Recursos de Valor Natural”, no es considerada por el ente contralor como una norma urbana *per se* en este dictamen, sino como una *norma ambiental* que será revisada en el SEIA. Algo similar fue señalado por el Ministerio de la Vivienda¹³¹.

Una interpretación distinta de la normativa urbana y ambiental había dictaminado la Contraloría un año antes, para un caso similar en Vitacura. En esta

129 Dictamen N.º 31251, 11 de Junio, 2010, Contraloría General de la República.

130 *“En ese contexto, es dable concluir que la sola circunstancia de que el titular del anteproyecto por el que se consulta no haya obtenido la autorización regulada por el artículo 2º del referido decreto N.º 82 de 1974, antes de que la competente Dirección de Obras se pronuncie sobre aquél, no obsta a su aprobación toda vez que ni la normativa urbanística citada ni el referido decreto N.º 82, han establecido dicha autorización como requisito previo a la referida aprobación municipal.”* Dictamen N.º 31251, 11 de Junio, 2010, Contraloría General de la República.

131 *“En este contexto, y en virtud de lo señalado por Contraloría General de la República en el Dictamen indicado en el punto 1, cabe concluir que no existe impedimento jurídico para que las municipalidades puedan otorgar los correspondientes permisos en las “Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural”, antes que la autoridad ambiental dicte la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden; sin embargo, las Direcciones de Obras no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades sometidos a dicho Sistema no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable.”* Circular Ordinario n.º 0550, DDU 237, Jefe División de Desarrollo Urbano, Ministerio de la Vivienda.

ocasión, la Contraloría señaló que la DOM sí podía exigir el cumplimiento de la normativa ambiental previa entrega de cualquier permiso¹³².

-¿Por qué cambió de interpretación la Contraloría?. Artículo 25 bis, ley 19300.

En la tramitación de este anteproyecto vemos cuán importante fue la generación del artículo 25 bis de la ley 19.300, el cual deja para la etapa de “recepción definitiva” la facultad de la DOM de exigir el cumplimiento de la normativa urbano-ambiental, es decir, cuando ya el proyecto está ejecutado. Con esto, difícilmente podría protegerse el medio ambiente, vulnerándose el principio preventivo establecido por la misma ley.

Para el caso en cuestión, la incorporación de este artículo sentará las bases jurídicas para el cambio de interpretación de la Contraloría, lo que allanará el camino para la aprobación del anteproyecto inmobiliario en el Fundo el Panul, puesto que el DOM no podrá solicitar el cumplimiento de los DS 82 y 327. Como analizamos, los decretos prohíben la ejecución de un proyecto inmobiliario en la precordillera.

El Ministerio de Agricultura, a través del Servicio Agrícola Ganadero, refirió no tener atribuciones legales para fiscalizar las materias contenidas en el D.S. 82 y sus modificaciones, correspondiéndole éstas a CONAF¹³³.

Segundo rechazo del anteproyecto: riesgos de áreas colindantes y densidades. LGUC por sobre LOM

Según lo dictaminado por la Contraloría y la SEREMI del Ministerio de Vivienda, la DOM dio por superadas las observaciones relativas a la aprobación del plan de manejo de los decretos supremos. Sin embargo, quedaron algunas

132 *“En otro orden de ideas, es preciso tener en consideración que el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, citada, en armonía con el artículo 1.4.1. de la OGUC, previene que la construcción de obras de urbanización o de edificación de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, con las excepciones que señala la aludida Ordenanza. También, que de conformidad al artículo 1.4.2. de la misma Ordenanza, además de los requisitos exigidos en ese texto normativo y en la ley respectiva, para los fines de la obtención, entre otros, de permisos y recepciones, procede requerir el cumplimiento de los requisitos que, en forma explícita y para los mismos efectos, exijan otras leyes. En concordancia con tales disposiciones, el artículo 24, letras a) y c), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que a la unidad encargada de obras municipales le corresponden las funciones de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes -para cuyo efecto debe dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción, otorgar los permisos correspondientes, fiscalizar la ejecución de las obras, recibirse de las mismas y autorizar su uso-; y aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización.”* Dictamen n°35681, 6 de Julio, 2009. Contraloría General de la República.

observaciones sin responder, y en las siguientes actas se incorporaron otros argumentos, lo que llevó a esa repartición municipal a rechazar el anteproyecto por segunda vez, el 23 de noviembre del 2010.

La DOM ocupó como argumentos para rechazar el anteproyecto:

a) Riesgos: el artículo 3.1.4 n°6 de la OGUC, que faculta a esa repartición a solicitar, en la etapa de anteproyectos, medidas de prevención de riesgos provenientes de áreas colindantes y/o del mismo terreno, cuando el Director de Obras Municipales lo exija en el Certificado de Informaciones Previas, y además, el artículo 5.1.15 del mismo cuerpo normativo, relativo a la presentación de un informe sobre la calidad del subsuelo y posibles riesgos de áreas circundantes¹³⁴.

b) Densidades (PRMS): la pendiente del terreno era mayor a 25%, lo que suponía algunas restricciones y la presentación de informes y propuestas por parte del titular. La DOM llegó a la conclusión de que la pendiente era del 49,25%, puesto que para el cálculo no debía considerarse sólo la pendiente del área del proyecto o loteo, sino que la del predio completo, según el PRMS y la OGUC, especialmente porque el Fundo el Panul no se había subdividido¹³⁵. Para el titular, la pendiente era de 13,32%, por lo que no resultaba afectado por las exigencias del artículo 6.2.5 de la OGUC¹³⁶.

c) Densidades (PRC): la DOM señaló que, aún si se considerase la pendiente presentada por el titular, el anteproyecto incumplía el artículo 8 de la Ordenanza Local del PRC, que permite la concentración de densidades, pero esta no debe ser superior al promedio del proyecto, para aquellos predios con una pendiente mayor al 10%. Según el titular, el promedio del proyecto era de 23,7 viv/ha, pero la DOM certificó que algunas zonas (como la zona H) contaban con un promedio de 30,84 viviendas/ha¹³⁷.

En reacción a lo anterior, el representante de Inmobiliaria Gesterra S.A., Carlos Hernández Kinast, interpuso reclamo ante la SEREMI de Vivienda, Marisol Rojas, quien remitió los antecedentes, solicitando informe, a la DOM de La Florida.

-Riesgos

La DOM por su parte, informó a la SEREMI de la existencia de dos zonas de riesgo al interior del predio: la Zona de Restricción por quebradas R – 1, y la Zona de Restricción por riesgo geofísico asociado a remoción en masa R – 4. En relación a las normas de riesgo, la DOM respondió en lo medular, que

134 Ordinario de rechazo anteproyecto, n.º 1945, 23 de junio 2010, DOM, Municipalidad de la Florida.

135 Ídem.

136 Reclamo interpuesto por Gesterra S.A. en contra de la DOM, ante la SEREMI de Vivienda, por el rechazo del anteproyecto inmobiliario. El artículo 6.2.5 de la OGUC señala que *“en el caso de predios cuya pendiente promedio sea de más de 25%, los proyectos de loteo de que trata este artículo deberán adjuntar los proyectos específicos de las obras de defensa que correspondan.”*

137 Respuesta DOM a reclamo de Gesterra. Ordinario N°39, 12 de enero 2011, DOM. Pág 2-3.

“de acuerdo al artículo 3.1.4 de la OGUC, para solicitar al Director de Obras la aprobación de un anteproyecto de loteo, **se deberán presentar documentos relacionados con las siguientes materias:**

5 e) **áreas de protección o de riesgos** que afecten al terreno y sus respectivas obras de protección cuando corresponda.

6. **Medidas de prevención de riesgos provenientes de áreas colindantes** y/o del mismo terreno, cuando el Director de Obras Municipales lo exija en el certificado de informaciones previas.

El inciso penúltimo del mismo artículo prescribe:

“**El anteproyecto de loteo contemplará** los trazados de nuevas vías..., los antejardines y las **zonas de protección y de riesgo que puedan afectarlo**. En el caso de loteos DFL-2 con construcción simultánea, se aprobarán, además, las viviendas y sus condiciones urbanísticas, en conformidad al artículo 6.2.5 de esta Ordenanza.”

El artículo 6.2.5 OGUC, inciso 1, indica que los loteos DFL-2 de más de 1 há de superficie, se podrán acoger a la excepción del artículo 6.1.8 OGUC, si cumplen con las correspondientes restricciones. Respecto al 6.1.8, este prescribe que el anteproyecto debe cumplir, entre otras normas, con las **zonas de riesgo**.

De lo anterior se deduce que el anteproyecto debe dar cumplimiento a las siguientes normas sobre riesgos contenidas en la OGUC:

1. **Graficar en el plano las áreas de restricción o de riesgos** y sus respectivas obras de protección (artículo 3.1.4 N.º 5 e), OGUC);
2. **Medidas de prevención de riesgos provenientes de áreas colindantes** y/o del mismo terreno (artículo 3.1.4 N.º 6 OGUC);
3. **Proyectos específicos de las obras de defensa** que correspondan (artículo 6.2.5 OGUC)”

La DOM de La Florida señaló respecto a los riesgos, que los estudios presentados por el titular, se referían sólo al área del proyecto y no a las áreas colindantes, lo cual eludía el análisis de fenómenos altamente probables en el lugar, como aludes, derrumbes, avalanchas, deslizamientos, rodados de piedra u otros materiales (PRMS, artículo 8.2.1.4.a).

Uno de los estudios del titular, de 5 páginas¹³⁸, señalaba que las obras de infraestructura por riesgos de remoción en masa serían ratificadas por estudios específicos, en circunstancias que los artículos 3.1.4 y 6.2.5 de la OGUC señalan que los predios que cuentan con una pendiente mayor al 25% (sobre todo en las áreas colindantes sobre el proyecto hacia la montaña), deben presentar los

138 El “Estudio de Riesgo de Remociones en Masa” presentado por Gesterra S.A. contenía dos hojas de análisis, una de portada, un índice, y una de cierre, según observaciones de la DOM. Idem. pág 4.

proyectos específicos para mitigar estos riesgos en la solicitud de anteproyecto en forma previa a su aprobación¹³⁹.

El reclamo presentado por Gesterra evade precisamente tal punto: *“Se hace notar que la presente solicitud de anteproyecto incluye un estudio de inundación visado por la DOH, y un estudio de riesgo que fija la zona de remoción de masa en parte del terreno. Con la presentación de estos estudios, incluyendo todas sus recomendaciones y obras asociadas, se da cumplimiento a las exigencias contenidas en la norma para efectos de presentaciones de anteproyectos.”*¹⁴⁰. Sin embargo, como remarcó la DOM de La Florida, dichas obras no fueron presentadas.

La SEREMI de la Vivienda resolverá el tema

“de acuerdo con lo señalado en la DDU -ESP N°58/2009, que se adjunta, el DOM no tiene competencia en el área rural sino en sólo la parte del predio que se encuentra en el área urbana y de extensión urbana. Por lo que, no caben observaciones sobre estudios de riesgo, pendiente y densidad que consideren todo el terreno. En consecuencia, las observaciones se entienden superadas y esa Dirección de Obras deberá corregir el Certificado de Informaciones Previas eliminando las materias que no corresponden y continuar con la tramitación del referido expediente”¹⁴¹.

La DDU -ESP N°58 se refiere simplemente al cobro de derecho municipales en áreas rurales, sobre los cuales la DOM no tiene competencia, pero en ningún caso sobre los riesgos de áreas colindantes establecidos en la OGUC¹⁴².

Es decir, a través de una DDU que no tiene relación con el tema resuelto, la SEREMI evitó que la DOM ejerciera las facultades que le entrega el artículo 3.1.4 n.º 5 y 6 de la OGUC, para solicitar obras de protección, medidas de mitigación y/o compensación de riesgos de áreas colindantes al proyecto, durante la aprobación del anteproyecto. Este punto es esencial en un predio como el Fundo el Panul, con altas pendientes y zonas de riesgo.

Así, la empresa inmobiliaria presentó estudios incompletos, y propuso medidas solo para el área del proyecto, dejando afuera las áreas colindantes.

No deja de sorprender la justificación entregada por la SEREMI para dar por superadas éstas observaciones de la DOM: *“con respecto a lo establecido en el art. 3.1.4 N.º 6 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se*

139 Idem. pág 4.

140 Reclamo de Gesterra contra rechazo de anteproyecto.

141 Ordinario N.º 845, 18 febrero 2011. Departamento de Desarrollo Urbano, SEREMI Metropolitana, Ministerio de la Vivienda. Está firmado por el SEREMI subrogante, Jorge Vera.

142 *“Conforme a lo anterior, cabe hacer presente que las Direcciones de Obras Municipales no tienen competencia para autorizar las subdivisiones de predios rurales, por lo que carecen de facultad para cobrar los derechos municipales a que se refiere el artículo 130 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”* DDU -ESP N°58, Punto 5.

debe señalar que **el Informe Preliminar del Estudio de Riesgo presentado por el interesado, indica “que no requiere de obras de infraestructura destinadas a mitigar impactos de fenómenos de remoción en masa, todo lo cual deberá ser ratificado con estudios específicos a desarrollar previo a su materialización”, por lo tanto, las medidas de prevención de riesgos deberán incorporarse en la etapa de proyecto como lo establece el art. 3.1.5 numeral 3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, exigencias que esa Dirección de Obras deberá traspasar al Permiso de Edificación cuando corresponda**¹⁴³.

Con esto, la SEREMI modifica el momento de la presentación de estas medidas (en la etapa de proyecto o de permisos de construcción, y no en el anteproyecto), en base a lo indicado por el titular y no en base a la ley¹⁴⁴.

-Densidades

La DOM señaló que las densidades establecidas en el anteproyecto tampoco se ajustaban a derecho¹⁴⁵, tanto si se consideraba la pendiente calculada por esa repartición (49,25%) como por el titular (13,32%). En cualquiera caso se aplicaba la ordenanza local.

Ante esto, Gesterra S.A. señaló que su proyecto se acogía al artículo 6.1.8 de la OGUC, y que por lo tanto *“no le corresponde la aplicación del artículo 8 de la Ordenanza Local de la Florida”*.

El artículo 6.1.8 señala cuáles serán las normas aplicables a proyectos como el presentado en el Panul, entre ellas las normas sobre densidades. Es decir, Gesterra S.A. estaba reclamando que el artículo 8 del PRC no era una norma sobre densidades. El conflicto lo zanjará la SEREMI, señalando que el artículo 8 era una norma *“para terrenos en pendiente”* y no una norma sobre densidades, dándole la razón al particular y dejando sin aplicación el PRC¹⁴⁶.

Al estudiar el tenor literal del artículo, nos damos cuenta que si bien está referido a los terrenos en pendiente, pretende generar efectos sobre la densidad establecida, al configurarse ciertas condiciones.

143 Ordinario N.º 1712, 20 de abril del 2011, SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo.

144 *“Por último, con respecto a lo establecido en el Art. 3.1.4 N°6 de la OGUC, se debe señalar que el Informe Preliminar del Estudio de Riesgo presentado por el interesado, indica “que no requiere de obras de infraestructura destinadas a mitigar impactos de fenómenos de remoción en masa, todo lo cual deberá ser ratificado con estudios específicos a desarrollar previo su materialización”, por lo tanto, las medidas de prevención de riesgos deberán incorporarse en la etapa de proyecto como lo establece el Art. 3.1.5 numeral 3 de la OGUC, exigencias que esa Dirección de Obras deberá traspasar al Permiso de Edificación cuando corresponda”*. Ordinario n°1712, del 20 de abril del 2011. SEREMI Metropolitana, Ministerio de la Vivienda.

145 Artículos 3.3.2.2 PRMS y 8 PRC.

146 Ordinario n°1712, del 20 de abril del 2011. SEREMI Metropolitana, Ministerio de la Vivienda.

Es decir, a raíz de una interpretación de la OGUC, la SEREMI evitó que la DOM aplicara el PRC. Debemos recordar que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece como facultad privativa de los municipios la regulación urbana comunal, que a su vez debe adecuarse a las normas urbanas imperantes. Si bien es cierto que el Plan Regulador no es ley, es la OGUC la que establece que aspectos deberá considerar el planificador de los instrumentos de planificación territorial respectivos.

En este caso, se deja sin aplicación el PRC por una interpretación errónea de la OGUC. Este punto fue especialmente discutido por la DOM, quien solicitó una aclaración¹⁴⁷.

La SEREMI responde en duros términos a la DOM: *“En relación del tema sobre el artículo 8 se indica claramente que es una norma de terrenos pendiente, situación que usted mismo confirma en su respuesta, sin embargo de acuerdo a lo que nos informa al respecto, debemos recordarle a usted que los únicos facultados para interpretar el Plan Regulador Comunal y todo su contenido es la Secretaría Ministerial de la Vivienda y Urbanismo, por lo que no corresponde, ni se ajusta a derecho la interpretación realizada por esa repartición”*¹⁴⁸.

Por éstas razones, y dada la insistencia de la DOM (presentó seis aclaraciones y rectificaciones), la SEREMI envió un ultimátum, señalando que *“no corresponde un nuevo pronunciamiento nuestro respecto de los informes emitidos, los que son claros y ajustados a la normativa vigente, por lo que debe remitirse a las instrucciones oficiadas por esta institución e informar en un plazo no superior a 15 días la resolución aprobatoria del anteproyecto, de lo contrario nos veremos en la obligación de remitir los antecedentes a la Contraloría*

147 “La DOM a partir de la entrada en vigencia del PRC ha aplicado las normas sobre densidades contenidas tanto en el artículo 8 como en el 39. Entendiendo que por una parte se encuentra el aspecto cualitativo relacionado con las medidas de prevención de riesgos por pendiente, artículo 8; y por otra, el aspecto cuantitativo relacionado con las densidades brutas máximas y brutas mínimas. De la aplicación de ambas surgen conceptos cuantitativos como densidades promedio, concentración de densidades, densidades brutas máximas y densidades brutas mínimas, que se constituyen en normas urbanísticas las cuales son susceptibles de ser aumentadas en un 25% cuando se acogen al artículo 6.1.8 de la OGUC. Por este motivo, en los predios ubicados al oriente del Canal Las Perdices se incluye en el certificado de informaciones previas (CIP) el artículo 8. Existen casos excepcionales de loteos DFL-2 simultáneos, a los cuales no se les aplicó el artículo 8 porque fueron aprobados antes de entrar en vigencia el actual PRC. Son el caso del loteo Santa Sofía de Macul aprobado con permiso N.º 303 de fecha 04.11.97; y el conjunto Viña Tarapacá que aprobó anteproyecto con Resolución N.º 02 del 17.08.98. El conjunto Panul sería el primer loteo DFL-2 emplazado al oriente del Canal Las Perdices que cuenta con una pendiente superior al 10%, que ingresa con el actual PRC (se adjuntan antecedentes). En conclusión, en el marco de la OGUC vigente en la fecha de elaboración del PRC, se concibieron los artículos 8 y 39; estos responden a los objetivos del PRC indicados en su memoria explicativa.” Ordinario N.º 427, 22 de marzo, 2011. DOM Municipalidad de la Florida; esto lo vuelve a reiterar en otra solicitud: “De manera que, a juicio de la DOM sobre ambos preceptos procede su observancia por parte de la unidad municipal correspondiente, salvo que medie una modificación del mencionado plan regulador que elimine las regulaciones sobre densidades que trata el mencionado artículo 8.” Ordinario N.º 718, 4 de mayo, 2011, DOM.

148 Ordinario N.º 2441, 2 de junio del 2011. SEREMI Metropolitana, Ministerio de la Vivienda. Las negritas son del original.

General de la República, tal como señala el artículo 15 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”¹⁴⁹. Este artículo es el que establece el sumario administrativo.

La DOM tenía buenas razones jurídicas para mantener el rechazo y sortear favorablemente un sumario en Contraloría. Sin embargo, el recién asumido alcalde Rodolfo Carter¹⁵⁰ decidió aprobar el anteproyecto inmobiliario, el 29 de junio del 2011.

El argumento ocupado por el alcalde fue la errada creencia que la SEREMI de Vivienda es superior jerárquica de la DOM, lo que será analizado en el próximo punto.

La comunidad siguió de cerca el conflicto, y solicitó antecedentes al Ministerio de la Vivienda, organismo que se desentendió de la solicitud¹⁵¹.

En síntesis, la SEREMI Metropolitana de la Vivienda, interpretó la normativa urbana de tal forma que inhibió las facultades que emanan de la autonomía municipal, ampliando sus propias facultades respecto a la planificación urbana en general. Además de limitar facultades constitucionales de poderes autónomos, interpreta la normativa urbana en favor del sector inmobiliario, entregando la decisión sobre la necesidad de presentar obras de mitigación al propio titular del proyecto.

Aprobación de anteproyecto. Acciones judiciales de la comunidad

El 8 de Julio del 2011, la Red por la Defensa de la Precordillera, más otras quince juntas de vecinos, interpusieron un recurso de reposición y jerárquico en subsidio (art. 59 inc. 2° ley 19880) ante la DOM para dejar sin efectos el acto aprobatorio del anteproyecto.

149 Ordinario N.º 2441, 2 de junio del 2011. SEREMI Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

150 El alcalde UDI fue elegido después de cuatro meses de intensas negociaciones, tiempo en que el municipio estuvo sin alcalde.

151 “El 31 de agosto de 2009, la Presidenta de la Red Ciudadana por la Defensa de la Precordillera, Sra. Anna Luypaert, envió una carta a la Ministra de Vivienda, Patricia Poblete, en la cual le solicita una entrevista con el fin de aclarar dudas respecto al procedimiento que se está aplicando para la aprobación del proyecto en El Panul.

El 14 de octubre de 2009, por ORD N.º 2222, el Coordinador Nacional del Sistema Integrado de Atención al Ciudadano del MINVU, contesta la carta dirigida a la Ministra de Vivienda, señalando que **no corresponde a las competencias del MINVU la protección del bosque esclerófilo, siendo competencia del Ministerio de Agricultura y en particular a la Corporación Nacional Forestal**, instituciones a las que se debe consultar respecto a los D.S. N.º 82 y D.S. 327. Por último, señala que “toda respuesta dada por la DDU a través de esta vía, tiene un carácter informativo u orientador y no constituye una respuesta oficial para la solución del caso específico consultado”. Informe en Derecho “Proyecto inmobiliario el Panul 164”, Clínica Derecho Ambiental, Universidad de Chile, pág 15.

La DOM respondió que no podía acceder a lo solicitado, por lo que elevó los antecedentes al alcalde para que se pronuncie al respecto, como superior jerárquico de la DOM¹⁵².

A su vez, la DOM emitió un informe al alcalde, exponiendo el conflicto jurídico. Respecto a la solicitud de los vecinos, de resolver en definitiva si el anteproyecto se ajustaba o no a derecho, la DOM respondió que *“de acuerdo a lo expresado por la SEREMI en sus oficios ordinarios N.º 845 del 18.02.11; N.º 1712 del 20.04.11 y N.º 2441 del 02.06.11, el anteproyecto se ajusta a la normativa vigente y dejó para la etapa de permiso algunas exigencias que interesan a los vecinos (medidas de prevención de riesgos). **No obstante, la DOM apeló al pronunciamiento de la SEREMI señalando que el anteproyecto no se ajustaba a la normativa vigente porque no se resolvieron dentro del plazo todas las observaciones, pero finalmente el anteproyecto se resolvió por aplicación del artículo 12 de la LGUC. Por tanto, existiendo su pronunciamiento expreso y perentorio de aprobación del anteproyecto por parte de la SEREMI, en conformidad con el artículo 12 de la LGUC, no es posible que la DOM resuelva otra medida.**”*¹⁵³.

Por otro lado, el Director Jurídico de la Municipalidad, César Ocaranza, emitió un ordinario donde señala que el superior jerárquico de la DOM no es el Alcalde, sino que la SEREMI Metropolitana de Vivienda, *“atendido al carácter eminentemente técnico de la materia”*¹⁵⁴.

El alcalde de la Florida, Rodolfo Carter, eleva los antecedentes a la SEREMI, ocupando los mismos argumentos que el director jurídico, es decir, que él no es el superior jerárquico de la DOM, sino que es la SEREMI quien debe responderlo.

Ciertamente, que el recurso de reposición sea “técnico” no significa que cambia el superior jerárquico de la DOM, cual es el alcalde de la comuna¹⁵⁵.

La SEREMI de Vivienda tiene una labor de supervigilancia y resolución de conflictos en algunos casos, pero no es la superiora de la DOM, por lo que el acto

152 Ordinario n°1176, 18 de Julio, 2011. DOM, Municipalidad de la Florida. Respuesta al recurso de reposición.

153 Informe N.º 656, 13 de Julio del 2011. DOM eleva a alcalde expediente de recurso de reposición.

154 Ordinario N.º 663, 29 de Julio del 2011. Dirección Jurídica, Municipio de la Florida.

155 *“Cabe comentar sobre los recursos de reposición y jerárquicos, en el caso de impugnación de resoluciones de una DOM que rechacen una solicitud de permiso, que la reposición es conocida por el Director de Obras Municipales y el recurso jerárquico es conocido por el Alcalde, en su calidad de superior jerárquico del jefe de la unidad de Obras Municipales.”* José Fernández Richard, Felipe Homes, Derecho Urbanístico Chileno, pág 286.

del alcalde no se ajustaba a derecho¹⁵⁶. La SEREMI no responderá el recurso, y la comunidad desistirá de presentar nuevas acciones legales.

Evaluación ambiental del proyecto presentado por Inmobiliaria Gesterra S.A.

1) Proyecto es presentado como Declaración de Impacto Ambiental (DIA). (2008-2010)

El proyecto inmobiliario ingresó al SEIA mediante la presentación de una DIA el 2 de septiembre del 2008, terminando por primera vez el proceso de evaluación con el desistimiento del titular, el 27 de octubre del 2010.

-Descripción de la DIA¹⁵⁷

a) Flora y fauna: respecto a la vegetación o flora del área del proyecto, el titular señaló que la vegetación se encontraba conformada principalmente por Espino (Acacia Caeven) y que se encontraba degradada. Además, que la mayor cantidad de los árboles estaban atacados por agentes patógenos (parásitos, enfermedades y plagas)¹⁵⁸.

Algo similar señaló el titular respecto a la fauna: *“El componente fauna está predominado por la avifauna, principalmente aves de ciudad, quedando muy reducida la presencia de las otras clases. La presencia de mamíferos reduce a conejos y roedores; los reptiles están representados por lagartijas.”*¹⁵⁹.

La ciudadanía y diversos organismos desmintieron esta información, sobre todo respecto al diverso valor ambiental y paisajístico del Panul, como queda consignado en el Informe en derecho de la Universidad de Chile¹⁶⁰.

156 “La principal relación de las SEREMI del MINVU con las DOM proviene del artículo 4° de la LGUC, ya que en virtud de él las Secretarías Regionales Ministeriales deberán supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización.” Idem, pág 76.

157 Además de lo señalado en el punto “especificaciones sobre el proyecto”, pág 42.

158 “La vegetación que se encuentra en el área del proyecto, corresponde al tipo forestal esclerófilo, y hallándose dos subtipos, Peumo – Quillay – Litre (20%) y Espino (80%), esta formación y la pradera que se asocia a esta se encuentran degradadas.”, “La vegetación presente en el lugar predomina los árboles, la presencia de arbustos se limita a las quebradas presentes en el área, y la cubierta herbácea esta presente pero muy degradada por la presencia de ganado bovino y equino.” y “De las especies identificadas en terreno ninguna se encuentra clasificada en Estado de Conservación. Es necesario indicar que la mayor parte de los árboles presenta problemas de ataque de agentes patógenos (parásitos, enfermedades y plagas).” DIA “Proyecto Inmobiliario El Panul 164”, pág 11.

159 Ídem, pág. 12.

160 “Sin embargo, el informe presentado por la Red por la Defensa de la Precordillera (informe que nos fue entregado por los clientes debido a que como el proyecto entró al proceso de Evaluación de Impacto

En ese mismo sentido la CONAMA responde en la Adenda¹⁶¹¹⁶².

Por estas razones, en el primer Adenda de la DIA se exige al titular la presentación de una Línea de base de Flora y Fauna de escala 1:5000, exigencia que por regla general procede para los estudios y no para las declaraciones¹⁶³.

b) Riesgos: Según el titular, *“Los riesgos asociados al terreno en estudio son mínimos, no existen lugares identificadas zonas con potencialidades de riesgos, sean de inundación, remoción en masa u otros. Ver Anexo Estudio de Inundaciones”*¹⁶⁴. Algo similar señala dicho anexo.

Esto contrasta con el Estudio de Riesgos realizado por el Municipio dos años después, que establece como un área de riesgo medio-alto la zona donde pretendía emplazarse el proyecto inmobiliario. Por otro lado, respecto a las aguas lluvias, el titular no entregó medidas tendientes a amortiguar o eliminar los riesgos por este punto, por lo que la CONAMA solicitó en el Adenda el proyecto de solución de aguas lluvias, con antecedentes concretos para su evaluación.

Algo similar solicitó este organismo respecto de las obras que interferían cauces naturales: *“Presentar un análisis del riesgo de desborde de los cauces o quebradas, en función de procesos de crecidas aluvionales”*¹⁶⁵.

*Ambiental por medio de una DIA, que no contempla mecanismos de participación ciudadana, no pudo ser aportado por ellos al proceso de evaluación ambiental), señala que **donde se emplazará el proyecto hay un bosque nativo cuyo valor paisajístico es reconocido por los vecinos, usuarios y por el mundo científico en general.** Además, el desarrollo de este proyecto eliminaría la posibilidad de tener un acceso directo y cercano al Sendero de Chile. Además, en el ICSARA se solicitan aclaraciones respecto del medio natural y físico en que se desarrolla el proyecto. Esto es solicitado por CONAF, el SAG y la CONAMA en sus respectivas observaciones. Relevante es destacar que en entrevista sostenida con el patrocinado, se indicó, en relación a este punto, que lo señalado en la DIA no se corresponde a la realidad, ya que **sólo basta estar en el terreno para advertir que el lugar en que realizarán las construcciones es el más frondoso del sector. Esto es confirmado por lo indicado por la CONAF, en cuanto a las especies encontradas en el lugar**” Informe en derecho “Proyecto El Panul 164”, Universidad de Chile, pág. 11.*

161 Adenda: es el documento que se genera cuando se reúnen las observaciones de los organismos estatales a un proyecto particular. Pueden haber varios adenda. También se le llama así a todo el proceso de observar y responder.

162 *“Se solicita al titular fundamentar la aseveración de que “la mayor parte de los árboles presentan problemas de agentes patógenos (parásitos, enfermedades y plagas)”, situación no concordante con las condiciones de la formación vegetal del terreno del proyecto, vistas en la visita a terreno realizada durante el mes de abril de 2009.” y “Se solicita al titular aclarar lo indicado en el punto VI.6 Medio Natural y Físico de la Declaración de Impacto Ambiental, donde se indica que: “dentro de una matriz urbana, existe escasa vegetación, presencia de algunas aves. Los sectores que presentan una cubierta vegetal están asociada a las quebradas y quebradas intermitentes que la alimentan, están consideradas dentro de los terrenos destinados a áreas verdes, por lo que no se intervendrá la vegetación natural”. En su respuesta el titular debe considerar las condiciones del terreno observadas durante la visita al sitio de emplazamiento del proyecto, efectuada durante el mes de abril de 2009.” Adenda, DIA Proyecto Inmobiliario “El Panul 164”, punto 11 y 12 respectivamente.*

163 Adenda, DIA Proyecto Inmobiliario “El Panul 164”, punto 9.

164 DIA Proyecto Inmobiliario “El Panul 164”, pág. 30.

165 Adenda Proyecto Inmobiliario “El Panul 164”, punto 16.3.

c) Otras consideraciones: el titular señala que el proyecto se desarrollará en un área residencial y urbana consolidada, y que no existe un área protegida por el ordenamiento jurídico en el área de emplazamiento¹⁶⁶.

Al respecto, señala el Informe en derecho de la Universidad de Chile: *“Para empezar, el proyecto se encuentra próximo al Área de Preservación Ecológica establecida por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS, en su artículo 8.3.1.1). Cabe señalar que la propia CONAMA mediante oficio N°43.710, de 2004, ha señalado que deben entenderse dentro de las “áreas sujetas a protección oficial”, para efectos del SEIA, las Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial. Además, el proyecto se ubica dentro del Área de Protección “Santiago Andino” (Decreto Supremo N°82/74 del Ministerio de Agricultura; D.S. N.º 693/02, del Ministerio de Agricultura); y existen recursos protegidos en forma oficial, esto es, especies protegidas o cuya corta está regulada por el Decreto Supremo N.º 366/44, del Ministerio de Tierras y Colonización*¹⁶⁷.

El titular también entregó información errada respecto al valor paisajístico, señalando que no presentaba características relevantes¹⁶⁸.

Como vemos, en la información aportada por el titular se omiten antecedentes relevantes, incluso respecto a si el proyecto se encuentra o no en un área protegida. Esto demuestra lo peligroso que resulta entregar a los particulares,

166 *“El análisis anterior del área donde se emplazará el proyecto, incluyendo sus obras y acciones asociadas, en cualquiera de sus fases, concluye que el proyecto no se localiza próximo a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.* DIA Proyecto inmobiliario “El Panul 164”, pág. 39.

167 *Esto, se complementa con el artículo 11 letra d) de la Ley N°19.300. Es precisamente sobre este punto cuando cobran pleno valor los Decretos Supremos 82/74 y 327/75 del Ministerio de Agricultura. Precisamente, como ya se dijo, estos permisos no forman parte del PAS 102 ya mencionado, toda vez que tienen objetos de protección distintos. Por un lado, el permiso ambiental sectorial contemplado en el artículo 102 del Reglamento del SEIA, D.S. 95/2001, busca proteger a cierto grupo de especies determinadas que poseen un valor medioambiental que las hace merecedoras de protección por parte del Legislador. Por otro lado, los Decretos referidos, buscan proteger un sector determinado, de hecho, en la mayor parte de su texto se limita a describir el sector que está comprendido por dicha protección oficial. Este hecho, nos da cuenta de que se trata de un sector que tiene un valor paisajístico y ambiental tal, que recibe protección oficial mediante los Decretos Supremos mencionados... Además, se localiza próximo al sitio prioritario N°7 denominado “Contrafuerte Cordillerano”, incluido en la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad en la Región Metropolitana de Santiago (aprobado por la COREMA RM mediante R.E. N.º 392 de fecha 23 de mayo de 2008).” Informe en Derecho, “Proyecto Inmobiliario El Panul 164”, Universidad de Chile. Pág. 42.*

168 *“Las características que presenta este paisaje y en particular el área evaluada no presentan características paisajísticas relevantes, dado que se trata de una zona urbana”* lo que vuelve a aseverar en respuesta al Adenda *“El proyecto no esta cercano o vecino con áreas de proyectos turísticos. El mayor punto de interés turístico en los sectores cercanos al proyecto son las vistas desde y hacia la cordillera, el proyecto no posee una altura en sus construcciones que impida estas vistas, y la construcción de este posibilitara el acceso a zonas de mayor altura lo permitirá tener mejores puntos de observación hacia la cuenca y una vista mas cercana hacia la cordillera, lo que permitirá un mayor contacto de la ciudadanía con estos lugares. Se recuerda que este proyecto es un proyecto abierto, no contempla el cierre de sus calles. Estas zonas pre cordilleranas son similares a todas las que se puede tener acceso dentro de la pre cordillera de la Provincia de Santiago.”* Adenda Proyecto inmobiliario “El Panul 164”.

por ejemplo, el análisis de los riesgos, puesto que la información entregada puede no ser correcta, incompleta, o derechamente falsa, aun cuando los particulares prometen cumplir de buena fé la normativa ambiental al presentar el proyecto a evaluación.

Pertinencia de ingresar vía DIA o EIA

A juicio del titular, correspondía la presentación de una DIA, en virtud del artículo 3 letra h.1 del Reglamento del SEIA. Este artículo establece que los proyectos inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas deben ingresar vía Declaración.

Durante esta primera etapa del proceso de evaluación, 15 organismos sectoriales emitieron sus informes, 11 ellos con observaciones y uno disconforme, esto debido a la magnitud del proyecto y a la cantidad de normativa ambiental incumplida.

En respuesta a la adenda, el titular señala que la vegetación no es importante en el lugar y se encuentra con problemas de conservación, por lo que su proyecto mejoraría la situación actual. Por estas razones, el titular no ve la necesidad de presentar un EIA¹⁶⁹.

169 *“De las más de 100 hectáreas que se afectan con el proyecto, a lo más 50 has. se verán afectadas por el proyecto, de la **vegetación existente está bajo los efectos nocivos que provoca la ganadería, no existe vegetación en estado de conservación o que posea un interés ecológico singular, por lo que no se ve la necesidad de ingresar el proyecto como un Estudio de impacto ambiental.** Se han realizado una serie de reuniones con la Corporación Nacional Forestal, en ellas se ha mostrado el interés del titular por realizar una serie de acciones que ayuden a realzar y conservar la vegetación que se encuentra en el sector, como el proteger los elementos vegetales más antiguos, rescatar los elementos bulbosos, realizar las reforestación asociadas al plan de manejo forestal en las áreas que cumplan las condiciones para ello en los terrenos del predio sobre la cota 1.000; todo esto con la finalidad de aumentar la conectividad y las condiciones ecológicas sobre la esta cota. En el caso de la fauna las especies que se ven afectas según el trabajo ejecutado en terreno, Línea Base de Fauna, en el área del proyecto existen poblaciones de reptiles, los que realizando un plan de rescate y relocalización permite mantener dicha población, la relocalización se puede hacer en el mismo predio sobre la cota 1000, lo que le daría un hábitat mejor al que se encuentran ahora, ya que sobre la cota 1.000 no hay intervención de ganado ni de humanos, lo que afecta y perturba en forma considerable estos individuos. Teniendo en cuenta que no se observaron especies de mamíferos, micromamíferos a excepción de roedores que se consideran plagas, el grupo de aves que tiene gran movilidad y capacidad de relocalización, los efectos adversos sobre la cantidad de fauna silvestre intervenida o explotada es mitigable, restaurable. Estas medidas ayudan a mejorar las condiciones de hábitat y de protección de los ejemplares de reptiles que se observaron, ya que en la parte superior del predio existen mejores condiciones de protección lo que aumenta las condiciones del desarrollo de todo el ciclo de vida de los reptiles.” y “Como se explica en la respuesta anterior, las especies observadas son reptiles, los que se encuentran en categorías de estado de conservación, ejemplares que pueden ser relocalizados; no se observaron ejemplares de mamíferos ni anfibios, en el caso de las aves no se observaron presencia de nidos o lugares de reproducción y crianza de aves, por lo que no se generaría un efecto adverso sobre el estado de conservación de fauna. En el caso de la flora en el área del proyecto y específicamente en el área de intervención no existe presencia de especies vegetales con problemas de conservación, como lo indica el plan de manejo y el trabajo en terreno realizado, por lo que no se podría generar un efecto adverso sobre ese tipo de especies”. Adenda, DIA Proyecto inmobiliario “El Panul 164”.*

Respecto a la procedencia del ingreso vía Declaración, la SEREMI de Agricultura, la Municipalidad de la Florida, y CONAF, solicitaron que el proyecto ingresara por Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y no por DIA.

El Municipio señaló que se incumplía el artículo 10¹⁷⁰ del Reglamento del SEIA, puesto que el proyecto generaría efectos adversos en el valor paisajístico, valor que tenía reconocimiento normativo a través de los D.S. 82 y 327. A su vez, CONAF señaló que el proyecto debía ingresar por EIA, al ajustarse el proyecto -a las causales establecidas en los artículos 6 letra k, l, m y p¹⁷¹, y artículo 9¹⁷² letras b) y c) del Reglamento del SEIA.

Respecto al incumplimiento de este artículo 6, señala el Informe de la Universidad de Chile que tanto CONAF como SAG concluyeron que el Fundo el Panul es una importantísima reserva de flora nativa de la Región Metropolitana y del Bosque Esclerófilo. Además, que hay algunas especies de Litre y Quillay, que por sus dimensiones, hacen presumir que no se tratarían de individuos provenientes de regeneración vegetativa, sino que directamente de semillas, representando bosques primarios, con un alto valor ambiental para todos los habitantes de Santiago¹⁷³.

170 *Artículo 10.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona. A objeto de evaluar si el proyecto o actividad, en cualquiera de sus etapas, genera o presenta alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, se considerará: a) la duración o la magnitud en que se obstruye la visibilidad a zonas con valor paisajístico; b) la duración o la magnitud en que se alteren recursos o elementos del medio ambiente de zonas con valor paisajístico o turístico; c) la duración o la magnitud en que se obstruye el acceso a los recursos o elementos del medio ambiente de zonas con valor paisajístico o turístico; o d) la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en un área declarada zona o centro de interés turístico nacional, según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1.224 de 1975.*

171 *Artículo 6.- k) la cantidad y superficie de vegetación nativa intervenida y/o explotada, así como su forma de intervención y/o explotación; l) la cantidad de fauna silvestre intervenida y/o explotada, así como su forma de intervención y/o explotación; m) el estado de conservación en que se encuentren especies de flora o de fauna a extraer, explotar, alterar o manejar, de acuerdo a lo indicado en los listados nacionales de especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas; p) la diversidad biológica presente en el área de influencia del proyecto o actividad, y su capacidad de regeneración.*

172 *Artículo 9.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad se localiza próximo a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar. A objeto de evaluar si el proyecto o actividad se localiza próximo a población, recursos o áreas protegidas susceptibles de ser afectados, se considerará: a) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas donde habite población protegida por leyes especiales; b) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas donde existen recursos protegidos en forma oficial; o c) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas protegidas o colocadas bajo protección oficial.*

173 *“La DIA del Proyecto indica, a propósito del permiso ambiental sectorial del artículo 102 del Reglamento del SEIA, que “este permiso es solicitado a partir de la corta de la vegetación existente en el lugar”. Además, se refiere a la “inexistencia de flora y fauna en estado de conservación”. Por su parte, CONAF y el SAG han informado de manera detallada los porcentajes de especies nativas presentes en el Fundo El Panul, y su proporción en cuanto al porcentaje total regional. Estos datos, los llevan a concluir que dicho territorio es una importantísima reserva de flora nativa de la Región Metropolitana y del Bosque Esclerófilo. Además de los anterior, y contrariamente a lo aclarado por el proponente, la CONAF identificó la existencia de especies en categoría de conservación dentro del área del proyecto y al efecto señala “Asimismo, es necesario señalar la importancia de algunas especies presentes en las unidades vegetacionales en el área del proyecto, por sus dimensiones y estado de desarrollo,*

Las respuestas aportadas por el titular en relación al Adenda no respondieron en general las observaciones elaboradas por los organismos sectoriales. La CONAMA decidió entonces terminar el proceso de evaluación, generando el ICE (Informe Consolidado de Evaluación), por lo que el titular no podría seguir respondiendo observaciones y el proyecto sería revisado para su posterior rechazo o aprobación.

Al contener contundentes observaciones, sobre todo por la importancia del bosque Panul¹⁷⁴, el rechazo del proyecto era inminente, por lo que la empresa inmobiliaria decide solicitar el desistimiento de la evaluación del proyecto, el 27 de octubre del 2010, siendo esto aceptado por la CONAMA el mismo día. Así concluye la primera presentación de la DIA.

2) Proyecto es presentado nuevamente como DIA (Julio 2011).

A pesar de lo señalado en el ICE, sobre todo respecto a la procedencia de su ingreso como EIA, el proyecto es nuevamente ingresado como DIA, el 19 de

poco frecuente de observar en la Región Metropolitana. Es el caso de algunas especies arbóreas propias del bosque esclerófilo -particularmente Litre (Lithraea caustica) y Quillay (Quillaja saponaria). Sus dimensiones en altura y diámetro del tronco hacen presumir que no se trataría de individuos provenientes de regeneración vegetativa, característica de los bosques secundarios, situación frecuente en los bosques nativos de la Región Metropolitana, sino se trataría de ejemplares adultos provenientes de semillas, que representarían bosques primarios, que han logrado alcanzar estas dimensiones, protegidos de la acción antrópica, del ganado y de las plagas silvestres. Lo anterior, representaría un alto valor ambiental para la comuna y sus habitantes, dadas las funciones ambientales que estarían cumpliendo estas formaciones arbóreas y, que sería necesario evaluar su impacto debido a la implementación del proyecto, con el objeto de eliminar o disminuir los efectos adversos que éste causaría y, en caso de ser necesario se planteen las respectivas medidas de reparación". Este punto, además de relacionarse con la letra m) del artículo 6° en examen, muestra un efecto adverso sobre la calidad de los recursos naturales renovables. Informe en Derecho, "Proyecto Inmobiliario El Panul 164", Clínica de Derecho Ambiental, Universidad de Chile, noviembre 2009. Pág. 39.

174 "Según don Rodolfo Gajardo Michell, Doctor en Ecología, Profesor Titular del Departamento de Silvicultura de la Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Chile, la formación "Bosque Quillay – Litre" del Panul, "constituye una reliquia de aquello que fueron las formaciones boscosas hoy desaparecidas del pie-de-monte del contrafuerte andino de Santiago. De acuerdo a la información existente, es un monte alto de gran naturalidad; ni renoval ni rebrote de cepa. Es un ejemplo, y constituye una fuente invaluable de información, de lo que fueron esas formaciones boscosas, hoy día reducidas a mucho menos del 10% de su existencia original (ver CONAF/CONAMA/BIRF – Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile, 1999), lo cual indican la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y The Nature Conservancy (TCN), como límite mínimo de representatividad ecosistémica" (comunicación personal, octubre- 2010)."; y "Respecto del argumento que el proyecto se emplaza en un terreno destinado a uso urbano, no implica que el recurso vegetal existente "no posee un interés ecológico singular" como afirma el titular. Cabe señalar que la modificación del DL 701/74 mediante la Ley 19.561 de 1998, establece el marco de acción de este cuerpo legal, eliminando el concepto de predio rústico y definiendo claramente el concepto de bosque, el cual en ningún momento hace referencia o distinción al uso del suelo. Este concepto de bosque lo mantiene la ley 20.283 sobre Recuperación de Bosque nativo y Fomento Forestal. Por lo tanto, el bosque y las funciones ambientales que está cumpliendo y los efectos o impactos que tendrá su eliminación, deben ser evaluados, ponderados, y en caso de ser inevitable su eliminación, establecer las medidas de mitigación, compensación y restauración, que a la fecha, al parecer de CONAF RM no han sido adecuadas." Informe Consolidado de Evaluación (ICE), puntos 3.2. y 3.4.

Julio del 2011, siendo éste prácticamente idéntico al anterior¹⁷⁵. Una semana después, la CONAMA declara inadmisibile el proyecto, puesto que en el ICE se concluye que el titular *“no pudo acreditar durante el proceso de evaluación, que el citado proyecto no genera los efectos, características o circunstancias establecidos en la letra b) del artículo 11 de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, así como tampoco lo indicado en el artículo 6 del D.S. N° 95/2001, del MINSEGPRES, Reglamento del SEIA.”*, y por ser igual a la DIA ya presentada, se aplica también a ella el ICE.

Por éstas razones, la CONAMA resuelve *“No acoger a trámite la Declaración de Impacto Ambiental del “Proyecto Inmobiliario El Panul” presentado por el Señor Carlos Hernández Kinast, en representación de Administradora Gesterra S.A., con fecha 19 de julio de 2011, toda vez que en conformidad a los antecedentes contenidos en dicho documento ambiental, así como del análisis de la legislación ambiental vigente, dicho proyecto debe ser evaluado ambientalmente mediante la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental.”*.

-Los nexos políticos de la familia Navarrete Rolando: el proyecto inmobiliario el Panul 164 ingresa al Comité de Agilización de Inversiones (CAI)

Los fuertes obstáculos para concretar el proyecto llevaron a la familia Navarrete Rolando a solicitar ayuda al Ministerio de Economía, concretamente al CAI. Así lo consigna un medio informativo de la época: *“Hoy, según explica el gerente general de Gesterra, Carlos Hernández, están trabajando en la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental. Para echar adelante el proyecto, que cuenta con una fuerte oposición por parte de los habitantes de la comuna y organizaciones ambientalistas, han tocado varias puertas. Entre ellas las del Comité Intergubernamental de Agilización de Inversiones (CAI) presidido por ministerio de Economía, al que según explica Hernández acudieron a principio de año. El proyecto inmobiliario El Panul es una de las 56 iniciativas que, al 15 de julio de este año estaban o habían sido impulsadas por el Comité intergubernamental, a cargo del subsecretario de Economía, Tomás Flores...”*¹⁷⁶.

El CAI fue duramente cuestionado por la Contraloría. En un Informe realizado para investigar las irregularidades cometidas en el cambio de calificación del proyecto Castilla (de “contaminante” a “molesto”), el ente contralor señala que

175 *“Que, en este sentido cabe hacer presente que con fecha 02 de septiembre de 2008 se presentó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) la Declaración de Impacto Ambiental del “Proyecto Inmobiliario Fundo El Panul 164”, por Administradora Gesterra S.A., mismo titular del “Proyecto Inmobiliario El Panul”, cuya Declaración de Impacto Ambiental fue ingresada al SEIA con fecha 19 de julio de 2011, proyectos cuya descripción técnica, objeto y efectos sobre el medio ambiente, en especial sobre el componente ambiental flora, guardan identidad sustancial, según se aprecia en la tabla siguiente...”*
Resolución de inadmisibilidad, CONAMA, 26 de Julio, 2011.

176 El Mostrador, 26 de septiembre 2011. Noticias, Destacado.

el CAI “no se ha limitado a una función meramente asesora”, ni “ha actuado respetando la competencia y autonomía que el ordenamiento jurídico ha asignado a los órganos que intervienen en materia ambiental”.

Además, explica que “las comisiones asesoras creadas en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, no pueden ejercer atribuciones de naturaleza ejecutiva o resolutive, ya que el ejercicio de estas compete a los servicios públicos, por lo que, a futuro, el referido comité debe ser regularizado en las condiciones descritas, limitándose a tener un carácter meramente asesor”.

La Contraloría cuestionó también que la creación de este comité se haya realizado a través de un instructivo presidencial, ya que dada la naturaleza de éste “no constituye la vía idónea para disponer la creación de un ente” como el CAI. De acuerdo a la legislación vigente y a la doctrina de la propia Contraloría “la constitución de comisiones emisoras mediante decreto supremo se encuentra afecta al trámite de toma de razón”¹⁷⁷.

3) Proyecto es presentado como Estudio de Impacto Ambiental (EIA) (noviembre 2011)

Cuatro meses después, la empresa inmobiliaria presenta un Estudio de Impacto Ambiental, abriéndose a su vez la posibilidad de participación ciudadana.

De los trece organismos evaluadores, doce presentaron observaciones al proyecto similares en la evaluación anterior, como la cantidad y calidad de flora y fauna intervenida, los riesgos geofísicos, el valor turístico y paisajístico, las insuficientes medidas de mitigación y la ausencia de compromisos ambientales voluntarios, entre otros. Las observaciones del Municipio de la Florida y del Ministerio de la Vivienda no fueron incorporadas por emitirse fuera de plazo.

-Interpretación de CONAF de los Decretos Supremos 82/74 y 327/75

La interpretación realizada por CONAF en el proceso de evaluación ambiental contrasta con la realizada por el Departamento de Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, puesto que, para el organismo estatal, el área de protección generada por ambos decretos no era considerada como un área bajo protección oficial, según la ley 19.300, aseveración que no argumenta mayormente¹⁷⁸.

177 Informe en Investigación Especial, N.º 49, 5 de septiembre, 2011. División de Auditoría Administrativa. Contraloría General de la República.

Sin embargo, la CONAF señala que al proyecto le es aplicable el DS 82, pero solo a los árboles y arbustos aislados que no constituyan bosque, puesto que si son bosque, le es aplicable la Ley de Bosque Nativo¹⁷⁹.

Esta interpretación es discutible, toda vez que los decretos hablan en plural (árboles y arbustos), y son más específicos que la Ley de Bosque Nativo, puesto que se refieren a un lugar determinado, y la ley lo hace para todos los bosques que se encuentren en el territorio nacional.

Respecto a si un proyecto inmobiliario podría solicitar un Plan de Manejo, la Fiscal de CONAF Carmen Medina Parra le responde así a la Directora Regional de CONAF respecto al proyecto inmobiliario “El Panul 164” y la aplicación de los decretos supremos:

*“En respuesta a su Memorándum n.º 422, de 13 de Abril de 2010, con respecto a la aplicación e interpretación del Decreto Supremo N°82, de 23 de Mayo de 1974, que prohíbe la corta de árboles y arbustos en la zona precordillerana y cordillerana andina que señala, puedo informar a usted lo siguiente: El artículo segundo de ese cuerpo normativo indica que ... “La Corporación Nacional Forestal podrá autorizar la corta de árboles y arbustos dentro de los límites fijados precedentemente, cuando dichas faenas tengan por objeto despejar terrenos para la construcción o realización de obras de beneficio público o la puesta en marcha de planes de manejo o mejoramiento de las mismas masas vegetales que se están protegiendo...”. **En efecto, dicho articulado propone cuatro situaciones distintas unas de otras, las que no***

178 *“-2.El proyecto está dentro del Área de Protección Santiago Andino (DS N°82/74 del Ministerio de Agricultura); si bien para efectos del SEIA, la Ley 19.300 y su modificación no la consideran como Área bajo Protección Oficial, para el Ministerio de Agricultura es un área a considerar en la evaluación de proyectos, de modo de establecer las medidas de protección al suelo, vegetación y fauna que en ella habite.”*

Observaciones CONAF a primer adenda, DIA Proyecto inmobiliario “El Panul 164”.

179 *“Es aplicable el DS 82, cuyo origen se remonta a la Ley 15.020 del año 1962 que da origen a las Áreas de Protección, mediante el artículo 56. El referido decreto, en su considerando único establece lo siguiente: “Que en su mayor parte, los terrenos comprendidos en la precordillera y cordillera andina de la provincia de Santiago, están formados por quebradas y áreas de gran atracción turística, no susceptibles de aprovechamiento agrícola o ganadero y muy expuestos a la erosión. Que es necesario proteger la flora y fauna del área señalada, preservar la belleza del paisaje y evitar la destrucción de los suelos. Que para tales efectos es indispensable prohibir la corta de árboles y arbustos en dicho sector.”. No obstante lo anterior, en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 20.283 de 30.07.2008, que dispuso el traspaso de las competencias, funciones y atribuciones en materia forestal otorgadas al Servicio Agrícola y Ganadero por el Decreto Supremo 4363, de 1931, del ministerio de Tierras y Colonización a la Corporación Nacional Forestal o a su Director Ejecutivo, según corresponda, este último Servicio, excepcionalmente podrá autorizar la corta de árboles y arbustos en virtud del artículo 2º del D.S.82 y dentro de los límites señalados en el artículo 1º, cuando dichas faenas tengan por objeto despejar terrenos para la construcción o realización de obras de beneficio público o la puesta en marcha de planes de manejo o mejoramiento de las mismas masas vegetales que se están protegiendo. Por lo tanto, la corta de árboles aislados que no constituyan bosque, debe ser regulada mediante el Art 2º de este Decreto, como la corta de especies autóctonas arbustivas o suculentas que no estén incluidas en el DS 68/2009 del Ministerio de Agricultura, y como así mismo que no estén reguladas por el D. L.701/74 ni la Ley 20.283, a través del artículo 60 que regula la corta, destrucción o descepados de formaciones xerofíticas. Para ello, debe cumplir con los antecedentes indicados en el Formulario Permiso, disponible en las oficinas de CONAF Región Metropolitana.” Observaciones de CONAF a adenda de la DIA, Proyecto Inmobiliario “El Panul”. II, núm. 3.*

son complementarias entre sí, razón por la cual el vocablo “o” debe ser aplicado, naturalmente, como una conjunción disyuntiva. Por otra parte, podemos señalar a usted que al no existir una definición legal de “obra de beneficio público”, se debe entender lo que su sentido natural obvio nos señala, para lo cual se ha interpretado que una obra de beneficio público es aquella que se refiere a una acción de mejora dirigida hacia la comunidad, como por ejemplo, la realización de un sendero. En cuanto a la pertinencia de hacer un formulario de plan de manejo específico, podemos señalar a usted que la Corporación Nacional Forestal está facultada para establecer los planes de manejo que estime necesario para una correcta puesta en marcha de la legislación pertinente, ya sea por la creación de un nuevo formulario, o la adaptación de uno ya existente, para lo cual deberá ser la Gerencia de Normativas y Fiscalización, en el marco de sus competencias, quien se pronuncie sobre la procedencia del mismo”¹⁸⁰.

Es decir, para CONAF la palabra “o” debería ser ocupada como disyuntiva, por lo que serían cuatro las excepciones (y no tres) que establece el D.S. 82/74 y sus modificaciones: **“construcción o realización de obras de beneficio público o la puesta en marcha de planes de manejo o mejoramiento de las mismas masas vegetales”**. Como la palabra “construcción” queda a secas, CONAF interpreta que cualquier construcción cumple con la excepción del decreto, como por ejemplo, un proyecto inmobiliario.

Esta interpretación es antijurídica, puesto que el decreto fue creado para proteger el piedemonte por su alto valor ambiental y paisajístico (como señala el enunciado)¹⁸¹, prohibiendo la tala o descepado de árboles y arbustos en el área específica que señala, y estableciendo excepciones a esta protección para situaciones que, por sobre todo, van en beneficio del ecosistema y de la sociedad toda.

Al ocupar la letra “o” como disyuntiva, cualquier tipo de construcción podría obtener la autorización para talar árboles o arbustos, lo que ciertamente se aleja de la razón y del espíritu del decreto. Es decir, la interpretación de CONAF vuelve al decreto letra muerta.

Por otro lado, a nuestro juicio el Estado debería aplicar el D.S. 82/74 al área específica en cuestión, estudiando caso a caso si se cumple con las excepciones señaladas en esta normativa, y aplicar la Ley de Bosque Nativo de manera supletoria (y sus planes de manejo).

Además, CONAF ha interpretado que el D.S. 82/74 sólo se aplicaría en caso de no existir bosque, lo que es un absurdo puesto que el tenor literal del decreto es la protección de los árboles y arbustos, resultando obvio que un bosque

180 Memorándum N.º 1337/2010, Fiscalía CONAF, 14 de abril, 2010.

181 Ver íntegro, pág. 47

nativo que genera servicios ambientales para la urbe, coincide con el objeto de protección descrito por la norma.

Dejando sin aplicación normas de orden público, CONAF autorizó el Plan de Manejo presentado por la inmobiliaria Gesterra S.A en el proceso de evaluación ambiental, en virtud de su errada interpretación del D.S. 82/74.

-EIA y participación ciudadana.

La participación ciudadana fue masiva, realizándose dos jornadas con gran afluente de público. Esto queda demostrado en las observaciones ciudadanas adjuntadas en el expediente de evaluación ambiental¹⁸².

Cabe señalar que además de ser el primer proyecto inmobiliario al que la autoridad ambiental le solicita información sobre la falla de San Ramón, es el primero en ingresar como Estudio de Impacto Ambiental.

Finalmente, el director del Servicio de Evaluación Ambiental da término anticipado al procedimiento, puesto que el proyecto presentado *“guarda identidad sustancial con el anterior”* y *“carece de información relevante o esencial que permita evaluar adecuadamente la presencia o generación de efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.”* señalando que *“la ausencia de información básica no resulta subsanable mediante adenda”*¹⁸³.

182 Ver la presentada por la organización Red por la Defensa de la Precordillera, en sitio web del SEA, <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=6502995>.

183 *“En efecto, el titular señala que el proyecto es sometido al SEIA a través de un EIA debido a la cantidad y superficie de vegetación nativa intervenida y/o explotada, conforme a lo señalado en el artículo 6, letra k) del Reglamento SEIA. Sin embargo, en el EIA no se analizan a cabalidad los efectos, características o circunstancias que eventualmente genera el proyecto en relación a los artículos 6°, letras l) y m); 8° y 9° del citado Reglamento, lo que impide a la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana de Santiago, evaluar, por una parte, si los impactos ambientales que generará el proyecto, se ajustan a la normativa legal ambiental vigente, y por la otra, evaluar si las medidas de mitigación, compensación y restauración/repación propuestas, son adecuadas a los impactos ambientales que el proyecto señala declarar. En efecto, y habida cuenta de lo señalado en los Considerandos precedentes, el EIA no da cumplimiento al artículo 12 del Reglamento del SEIA, toda vez que, por sólo nombrar las principales insuficiencias de información, no considera “una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la ley que dan origen a la necesidad de efectuar un EIA” (Artículo 12, letra e); la línea base acompañada al mismo no define y justifica, “para cada elemento afectado del medio ambiente... los impactos ambientales potenciales relevantes sobre ellos” (Artículo 12, letra f), en especial sobre el medio biótico, el que por expreso mandato legal “incluirá una descripción y análisis de la biota, pormenorizando, entre otros, la identificación, ubicación, distribución, diversidad y abundancia de las especies de flora y fauna que componen los ecosistemas existentes, enfatizando en aquellas especies que se encuentren en alguna categoría de conservación” (Artículo 12, letra f.2); asimismo, tampoco identifica rigurosamente “las áreas donde puedan generarse contingencias sobre la población y/o el medio ambiente, con ocasión de la ocurrencia de fenómenos naturales...” (Artículo 12, f.8), ni propone las medidas de prevención de riesgos, las que “tienen por finalidad evitar que aparezcan efectos desfavorables en la población o en el medio ambiente” (artículo 62 del Reglamento del SEIA). La información a la que se ha aludido anteriormente, así como la desarrollada en los distintos Considerandos de la presente resolución, como se señaló, no sólo es esencial, por cuanto el mismo ordenamiento jurídico las exige expresamente, sino que además, es relevante para la evaluación,*

Gesterra S.A. interpondrá un recurso apelando esta decisión, pero este recurso será rechazado. Es primera vez que un procedimiento de evaluación ambiental termina de esta forma.

Decreto N° 40/2010 del Ministerio del Medio Ambiente modifica el RSEIA, buscando excluir al proyecto inmobiliario “El Panul” de la evaluación de sus impactos ambientales

El 12 de agosto del 2013, a través de una modificación reglamentaria, la administración de Sebastián Piñera dejaba fuera de la evaluación ambiental al proyecto inmobiliario en el Fundo el Panul, y a todos los proyectos inmobiliarios en general que podían presentarse en Santiago.

Esto se debía a la publicación del Decreto n.º 40 del Ministerio del Medio Ambiente, que establecía una excepción en el reglamento del SEIA para el ingreso de proyectos inmobiliarios, en el inciso final del artículo 3º h.1 del D.S. 95/01: “*Se exceptuarán dichos proyectos de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en aquellas zonas declaradas latentes o saturadas, que cuenten con un Plan de Prevención o Descontaminación vigente, dictado de acuerdo al artículo 44 de la Ley y se permita el desarrollo de proyectos inmobiliarios en un Instrumento de Planificación Territorial aprobado ambientalmente conforme a la Ley*”.

Esto era un traje a la medida para Gesterra S.A., puesto que la ciudad de Santiago había sido declarada como zona saturada de contaminación, y contaba con un Plan de Descontaminación, permitiendo los instrumentos de planificación territorial el desarrollo inmobiliario en la precordillera.

Es decir, por un cambio reglamentario se dejaba afuera de la evaluación de sus impactos ambientales a un proyecto que no pudo ser evaluado durante cuatro años por omitir y no entregar información básica y esencial al Estado, además de evaluarse el gran impacto ambiental que provocaría.

Además, esta modificación era contraria a la ley 19.300, puesto que en ella se establece, en su artículo 10 letra h), que los proyectos industriales o

pues, sin ella, el SEIA no puede cumplir con el objetivo que se le ha propuesto, esto es, tratándose de EIAs, evaluar si el proyecto o actividad, se ajusta a la normativa legal ambiental que le resulte aplicable, así como, si el proyecto ha definido medidas de mitigación, compensación y restauración/repación apropiadas a los impactos ambientales a generar. En efecto, y como lo ha señalado la jurisprudencia emanada de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA (actual Servicio de Evaluación Ambiental), la falta de IRE para calificar un proyecto o actividad, está básicamente orientada a la insuficiencia de la información contenida en el documento ambiental respectivo, por lo que debe entenderse que la ausencia de información básica, no resulta subsanable mediante Adenda.” Resolución de Término Anticipado, 17 enero 2011, Servicio de Evaluación Ambiental.

inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas deben ingresar al SEIA, sin establecer ninguna excepción.

Esto motivó a la Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad Diego Portales a patrocinar a la organización Red por la Defensa de la Precordillera y otras organizaciones con conflictos similares¹⁸⁴, solicitando la invalidación parcial del Decreto 40 y del Ordinario n.º 131.949 del SEA que establecía instrucciones para la aplicación de la modificación¹⁸⁵.

Esta invalidación fue acogida por la administración de Michelle Bachelet, y fue eliminada del reglamento del SEIA, a través del Decreto nº 63 del Ministerio del Medio Ambiente, el 6 de octubre del 2014, volviendo a la situación original¹⁸⁶.

Esta modificación, a nuestro parecer, revela la voluntad política de los últimos gobiernos en orden a eximir de la evaluación ambiental de sus impactos al desarrollo urbano e inmobiliario, sobre todo a este último, que genera eventualmente efectos de mayor envergadura. Debemos recordar que el desarrollo urbano (proyectos de menos de 300 casas) había sido excluido del SEIA por el Decreto 131, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en 1997, como indicábamos en capítulos anteriores.

Finalmente, fueron organizaciones de la sociedad civil en conjunto con una universidad privada quienes detuvieron –momentáneamente- esta exclusión del desarrollo urbano del SEIA.

Modificación N°9 al PRC de La Florida. ¿Cómo proteger eficazmente la precordillera urbana?

Como vimos, el PRC del 2001 permitió la presentación de megaproyectos inmobiliarios en la precordillera, como el del Fundo el Panul.

Durante años la comunidad solicitó modificaciones al PRC para proteger la precordillera¹⁸⁷.

Finalmente, esta modificación fue objeto de consulta pública. El 28 y 29 de enero del 2012, 21.936 residentes de la comuna de la Florida votaron si estaban a favor o en contra a la pregunta "¿Aprueba Ud. la decisión del municipio de

184 Mientras estuvo vigente este decreto, se aprobaron algunos proyectos, como "Santiago Downtown", iniciándose procesos administrativos contra éstas aprobaciones, patrocinados por la misma Universidad.

185 Solicitud de Invalidación, 23 de Julio 2014. Clínica Jurídica de Justicia Ambiental, Universidad Diego Portales. La abogada que patrocina la invalidación se llama Natalia Alfieri.

186 Para más información, leer noticia escrita sobre el tema en Radio Universidad de Chile:

<http://radio.uchile.cl/2014/08/05/inmobiliarias-deberan-someter-sus-mega-proyectos-a-estudio-ambiental/>

187 Audiencia Pública en el CIQMA (Centro Intercultural Quebrada de Macul), donde se acuerda proteger la precordillera a través de la creación de un nuevo Plan Seccional. 15 de enero, 2008.

defender el bosque El Panul y modificar el plano regulador para proteger la precordillera de La Florida?". El 98% votó a favor de la protección.

Dos años después, el Municipio aprobará la Modificación N°9 al PRC¹⁸⁸, la que abordó una pequeña parte de la precordillera: la encontrada bajo la cota 900 y al sur del barrio Santa Sofía de lo Cañas. Es decir, el sector de Macalto y Santa Sofía quedaron fuera de la modificación.

En ésta área, la modificación n°9 creo una nueva zona de protección por riesgos, la zona ESP- 4 Precordillera, eliminando el uso de suelo "residencial", pero manteniendo los demás (equipamiento: comercio, culto y cultura, deporte, esparcimiento; y áreas verdes). En esta zona se permite la subdivisión en terrenos de una hectárea, pudiendo construirse 140 m² por hectárea, lo que es acumulable para predios más grandes.

Al mantener un uso de suelo urbano, el plan regulador estableció taxativamente una lista de actividades prohibidas. Por lo que, a contrario sensu, podría construirse todo lo que no está en la lista: gimnasios, canchas deportivas, piscinas, tiendas comerciales o cafeterías; calles, estacionamientos, tendido eléctrico, red de alcantarillado, antenas de celular, plantas de agua, etc.

Esta modificación restringió en una parte del Fundo Panul y de los fundos aledaños la construcción de casas (lo que eliminó la posibilidad de construir el proyecto inmobiliario tal como se presentó), pero mantuvo y mejoró otras partes al interior del Fundo.

Por ejemplo, mantuvo la zona E-AM2 (zona que ocupa 8 hectáreas al interior del Panul)¹⁸⁹ en la que se permiten 130 viviendas por hectárea. Esta zona fue la que posibilitó la presentación de un proyecto DFL-2 Conjunto.

En esta zona además mejoraron las condiciones de urbanización, bajando la subdivisión predial mínima de 700 a 500 m². Otra zona que mejoró sus condiciones fue la zona E-AM3, que si bien no se encuentra al interior del Fundo Panul, está ubicada en la precordillera, en el barrio lo Cañas. En esta zona la subdivisión bajó de 1400 a 700 m².

Con todo, a la fecha no se ha presentado un nuevo proyecto inmobiliario o de otra índole.

Respecto a la generación de un parque público y una posible expropiación, el Ministerio de la Vivienda señaló que el Fundo Panul cuesta 40.000 millones de pesos, "*lo que claramente inhibe cualquier posibilidad de expropiación por parte*

188 Decreto Exento 461, 9 febrero 2015.

189 Abarcando 30 hectáreas en total. Nota del autor.

de algún Organismo Público”¹⁹⁰. Este valor coincide con el de la última escritura de compraventa del predio, que aun continúa en poder de los Navarrete Rolando.

Y en relación a la protección de la precordillera, el Ministerio respondió *“Hoy la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, desarrolla un estudio de ajuste de la vía Pie Andino que implica una modificación al PRMS en varias comunas precordilleranas en torno a su faja, abarcando la zona del Bosque El Panul, que posibilitará a su vez, definir áreas de protección ecológica contiguas a su trazado, en las que se encuentra el área en cuestión.”*¹⁹¹

A la fecha, el PRMS no ha sido modificado.

Conclusiones

-Protección de la precordillera de la comuna de la Florida.

Hoy, la precordillera de La Florida sigue siendo propiedad privada. Esto, sumado a los distintos usos permitidos por Plan Regulador Comunal y Metropolitano, la exponen a un alto grado de peligro por destrucción de sus ecosistemas nativos.

El Bosque Panul es una reserva estratégica de vegetación que cumple un sinnúmero de beneficios, tanto sociales como para el equilibrio del planeta, razón por la cual debiera ser prioridad para el planificador protegerlo, evitando la construcción de proyectos que deterioren su alto valor ambiental, sobre todo en una ciudad como Santiago.

Por esto creemos necesario que el planificador ocupe sus facultades constitucionales relacionadas a limitar el derecho de propiedad cuando es por causa de la protección del patrimonio ambiental, y genere un parque público, expropiando para ello la precordillera.

Para que esto ocurra, debe mediar una modificación, ya sea del Plan Regulador Comunal o del Metropolitano, que declare como Parque el bosque Panul y la precordillera de la Florida, generando una declaratoria de utilidad

190 Esta es una Aclaración Pública en respuesta a un artículo publicado por la Red por la defensa de la precordillera. Ver la aclaración en <http://metropolitana.minvu.cl/20/05/2015/aclaracion-publica-2/>, y el artículo en <http://www.redprecordillera.cl/8-noticias/137-corrupcion-bosque-panul-en-peligro>

191 Idem.

pública, de acuerdo a los artículos 59 y 59 bis de la LGUC, para iniciar un proceso expropiatorio que involucre diversos actores, lo que permita pagar un precio justo por la adquisición de estos terrenos estratégicos para la cuenca.

A través de una investigación y tasación correctas podrá evitarse que el Estado pague un valor especulado o que no coincida con el valor real.

Planificar la ciudad es un derecho humano básico. Nos transformamos en el lugar que habitamos. Si el lugar solo tiene cemento, nos volveremos seres de cemento. Construir ciudades evitando riesgos, a escala humana, con viviendas dignas, protegiendo sus ecosistemas, es un asunto trascendental para que nuestra vida cobre sentido en el planeta, y nuestro paso permita mantener el equilibrio cósmico. Es urgente que el Estado se abra a una planificación urbana participativa, donde los distintos barrios y comunidades decidan el ordenamiento de su territorio, y también, que se generen fuertes políticas descentralizadoras que disminuyan el crecimiento irracional de la ciudad de Santiago, y permitan el desarrollo sustentable del país.