



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF.: N° 54.319/2019  
XIH 180.867/2019

LA MUNICIPALIDAD DE QUILPUÉ  
DEBERÁ CORREGIR LA  
PROPUESTA DE PLAN  
REGULADOR COMUNAL.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 5

10 JUL 2019

N° 7.966

VALPARAÍSO,



Se ha dirigido a esta Contraloría Regional de Valparaíso don Mauricio Zulueta Ramírez, denunciando que la Municipalidad de Quilpué no estableció zonas de riesgos de incendios, pese a que el estudio adjunto al instrumento de planificación territorial (IPT) en tramitación determinó tales peligros en la comuna, lo que, según plantea, se aparta de lo previsto en la DDU N° 269, de 2014, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Sobre el particular, la Municipalidad de Quilpué, a través del oficio N° 552, de 20 de mayo de 2019, aclaró, en primer término, que a su juicio no resultan comparables los territorios del área intercomunal de Chillán-Chillán Viejo con la comuna de Quilpué, por cuanto tienen condiciones topográficas, climáticas, medioambientales y actividades económicas distintas, y los IPT respectivos difieren en escala, atribuciones y alcances.

Del mismo modo, en lo que se refiere al fondo del asunto, aclara que de acuerdo con lo establecido en la citada DDU N° 269, se incorporó el riesgo de incendio al Estudio de Riesgo y Protección Ambiental, en donde, basado en los diagnósticos obtenidos, se determinó que las causas principales en la generación de incendios en el área urbana de la comuna son el tránsito de las personas y vehículos y las actividades recreativas, más la presencia de bosques de pino y eucaliptus, en el caso de la ocurrencia de incendios en el sector sur. Concluye, haciendo presente que, si bien el municipio en el ámbito de la planificación del territorio comunal reconoció los sectores con mayor susceptibilidad de incendios, en base a ellos adoptó decisiones que se incorporaron a la actualización del plan regulador comunal.

AL SEÑOR  
ALCALDE DE LA  
MUNICIPALIDAD DE  
QUILPUÉ



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2

(PRC), a través de la implementación de vías de circulación en barrios que tenían poca conectividad, y excluyó algunos usos de suelo, tales como equipamientos de salud, seguridad y educación, entre otras medidas.

Por su parte, por oficio N° 1.469, de 8 de mayo de 2019, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo se abstuvo de emitir un pronunciamiento sobre la especie, teniendo en cuenta que la última versión del instrumento en comento no ha ingresado a sus dependencias para su revisión.

Sobre la materia, cabe hacer presente que de acuerdo a lo previsto en el artículo 2.1.17 del decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), dispone, en su inciso cuarto, que por áreas de riesgo "se entenderán aquellos territorios en los cuales, previo estudio fundado, se limite determinado tipo de construcciones por razones de seguridad contra desastres naturales u otros semejantes, que requieran para su utilización la incorporación de obras de ingeniería o de otra índole suficientes para subsanar o mitigar tales efectos", tal como acontece con las zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana, entre otras.

Agrega el referido precepto que, para autorizar proyectos a emplazarse en áreas de riesgo, se requerirá que se acompañe a la respectiva solicitud de permiso de edificación un estudio fundado, elaborado por un profesional especialista y aprobado por el organismo competente, que determine las acciones que deberán ejecutarse para su utilización, incluida la Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente conforme a la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, cuando corresponda, los que podrán recibirse parcial o totalmente en la medida que se hubieren ejecutado las acciones indicadas en el referido estudio, y que, en estas áreas, el plan regulador establecerá las normas urbanísticas aplicables a los proyectos una vez que cumplan con los requisitos establecidos en este inciso.

Por su parte, la circular N° 350, de 18 de junio de 2014 (DDU 269), señala que conforme al citado artículo 2.1.17, y en el contexto de las facultades de los planes reguladores intercomunales y comunales, definidas a través de los artículos 2.1.7 y 2.1.10 de la OGUC, respectivamente, se podrán incorporar al respectivo instrumento los riesgos que hayan sido identificados en el correspondiente estudio fundado, mediante la definición de un área de riesgo, y que, en tal sentido, el riesgo por incendio corresponde eminentemente a uno generado por la actividad o intervención humana, por lo que se instruye a los municipios para que en la formulación o modificación de sus respectivos planes reguladores comunales identifiquen el territorio bajo amenaza de riesgo por incendio en un estudio fundado, así como la definición de las áreas de riesgo pertinentes en base a dicho estudio.

Ahora bien, en el marco de la "Actualización del PRC Quilpué", se elaboró el estudio de riesgos y protección





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

3

ambiental, que incluyó en su numeral 5.7 los incendios forestales, en que se definieron aquellas zonas que presentaban riesgos de incendio en función de ciertas variables condicionantes del grado de peligro -como la presencia de plantaciones forestales o bosque nativo en las laderas de los cerros o al interior de las localidades, condiciones meteorológicas, datos históricos, etc.-, estableciendo, en síntesis, que la definición de un área de riesgo por la existencia de especies arbóreas (eucaliptus, pinos u otras) resulta inoficiosa, dado que, en general, la única opción es sacarlos de raíz, lo que implica altos costos y la elaboración de planes de manejo en que se especifique el número de especies a cortar y aquellas a reforestar, y porque, a su juicio, retirar un bosque o un basural completo no necesariamente configura la mitigación del riesgo, más aún cuando ello implica congelar el desarrollo de un determinado territorio, lo que propicia la aparición de pastizales y basurales, estimando que, a la luz de tales antecedentes, resultaría del todo desproporcionado afectar sin el suficiente fundamento la propiedad de los vecinos.

Se indica, además, que una situación distinta se produce en el sector norte, en que el riesgo atenta en contra de la biodiversidad de especies originarias y que, por ende, la planificación debiera restringir al máximo posible el desarrollo, entendiendo que la mayor causa de incendios es antrópica.

Concluye señalando que, más que la definición de áreas de riesgo dentro del PRC, se debía analizar la posibilidad de que el municipio generara una ordenanza local que prohíba la plantación de eucaliptus y pinos dentro del área urbana, y que, a través de la planificación, se reconocieran los sectores con mayor susceptibilidad de incendios, de forma tal que, en base a ellos, se tomaran decisiones tales como la definición de vías de escape y la prohibición de equipamientos de salud, seguridad o educación.

Sobre la materia, cabe aclarar, en primer término, que conforme a lo dispuesto en el citado artículo 2.1.17, la definición de una zona de riesgo no necesariamente implica congelar un determinado territorio, sino que obliga a que, para hacer uso de él, se contemplen obras de ingeniería o medidas que mitiguen tales riesgos. En tal sentido, no aparece debidamente justificado que, pese a haberse establecido áreas de riesgos por incendio al interior del área comunal, en el mismo estudio se haya determinado que resultaba inoficioso definir zonas de riesgos por dicha causa, argumentando razones como los altos costos que significaría extraer de raíz pinos o eucaliptus, o bien, que la eliminación de árboles o basurales no mitiga necesariamente el riesgo, entre otros.

Del mismo modo, se estima importante hacer presente que, no obstante las recomendaciones informadas en el estudio de riesgo acompañado al IPT en tramitación, no se advierte que hacia el sur de la comuna, en aquellas áreas que presentan mayores riesgos de incendios -como ocurre con las Zonas ZR3, ZR5 y ZR8, entre otras-, se hayan restringido



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

4

los usos de suelo de educación, salud o seguridad, y que, pese a lo señalado respecto a las zonas riesgosas ubicadas en el sector norte, tampoco se establecieron áreas de riesgo por incendio en dicha ubicación (aplica criterio dictámenes N°s 43.602, de 2015 y 28.040, de 2018).

Siendo ello así, la Municipalidad de Quilpué deberá adoptar las medidas que resulten procedentes con el fin de armonizar las disposiciones y la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control anotadas, con el documento de que se trata.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR HUGO MERINO ROJAS  
Contralor Regional Valparaíso  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DISTRIBUCIÓN:

- Recurrente (Mauricio Zulueta Ramírez, mz@arqzulueta.com)
- SECPLA de la Municipalidad de Quilpué
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Valparaíso.

