

MINUTA DECRETO DE RIESGO

I. PROBLEMAS O NECESIDADES QUE MOTIVAN LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Se considera urgente modificar las normas sobre áreas de riesgo actualmente contenidas, entre otras, en el artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), por estimarse que la normativa actual ha mostrado ciertos problemas, que se han traducido en una inadecuada caracterización de las áreas de riesgo en los Instrumentos de Planificación Territorial, así como también en la definición de las acciones que los proyectos deben efectuar para su mitigación. Adicionalmente, la aludida normativa debe adecuarse a los distintos cambios que en el tiempo se han producido, de tipo legal y a los avances y acuerdos a nivel internacional respecto de los componentes del riesgo, incorporando, además, las experiencias recogidas en diversas catástrofes, en especial las derivadas del terremoto y maremoto ocurrido el 27 de febrero de 2010, así como en diversos fenómenos aluvionales, incendios forestales, inundaciones y de remoción en masa que han afectado al país, con posterioridad a esa fecha.

Si bien el riesgo ha estado presente desde las primeras normativas de urbanismo y construcciones bajo denominaciones muy específicas¹, dichas normas estaban orientadas básicamente desde cómo las edificaciones debían abordarlo, no obstante, solo en posteriores adecuaciones, tales normas las fueron incluyendo como parte de los estudios que debían considerar los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

El artículo 2.1.17. -en términos similares a lo que actualmente existe- fue incorporado a la OGUC el año 2001 mediante el decreto 75 (V. y U.)² en el que se fundían tanto las exigencias para la definición de las áreas de riesgos en los IPT, como las exigencias a los proyectos que se emplacen en ellas. Esta norma consideró que en los IPT podrían “definirse áreas de riesgo, cuando proceda y previo estudio específico, por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos” y que “En dichas áreas de riesgo se determinarán zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación.”. Agregó esta norma que “Por zonas no edificables o restringidas se entenderán aquellas áreas del territorio en las cuales, por razones fundadas, se limite determinado tipo de construcciones y se establezcan los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para su utilización.” Y señaló finalmente, que ambos tipos de zonas se determinarían en base a las siguientes características: que fueran zonas asociadas a áreas de riesgo de origen natural o que fuera una “zonas, franja o radio de protección de obras de infraestructura

¹ De hecho el Capítulo VI del Decreto con Fuerza de Ley N° 345, publicado en el D.O. el 06.02.1936, que aprobó la Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización se denominó “De la asismicidad de las construcciones y de las precauciones contra maremotos y ciclones.”.

² “Artículo 2.1.17. En los Instrumentos de Planificación Territorial que corresponda podrán definirse áreas de riesgo, cuando proceda y previo estudio específico, por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos.

En dichas áreas de riesgo se determinarán zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación.

Por zonas no edificables o restringidas se entenderán aquellas áreas del territorio en las cuales, por razones fundadas, se limite determinado tipo de construcciones y se establezcan los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para su utilización.

Ambos tipos de zonas se determinarán en base a las siguientes características:

1. Zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas y pantanos.
2. Zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas.
3. Zonas de actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas.
4. Zona, franja o radio de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos públicos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos y estanques de almacenamiento de productos peligrosos.

En los casos que la restricción para edificar se deba a razones de seguridad contra desastres naturales u otros motivos subsanables mediante la incorporación de obras de ingeniería u otras suficientes para tales efectos, un proyecto determinado podrá ser autorizado si de acuerdo a estudios fundados, elaborados por profesional especialista, cumple los requisitos y condiciones establecidas para ello, incluida la evaluación de impacto ambiental correspondiente.”

peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos públicos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos, gaseoductos y estanques de almacenamiento de productos peligrosos”.

Este artículo 2.1.17. fue modificado en dos oportunidades; el año 2009, mediante el DS 10, cuando se reemplazó el artículo, agregando el concepto de “áreas restringidas al desarrollo urbano”, que incluían tanto las áreas de riesgo como las zonas no edificables; y el año 2011 en el que se agregó los “maremotos o tsunamis”.

A continuación, a modo de síntesis, se exponen los principales **problemas que las disposiciones relativas a las áreas de riesgo y zonas no edificables**, presenta hoy la OGUC:

- En general, las “zonas no edificables” no son, en estricto rigor “no edificables”, ya que muchas de ellas solo representan una restricción, como por ejemplo los conos de aproximación de los aeropuertos.
- Las Áreas de Riesgo que se definen en los IPT, en general, surgen solo del análisis de las amenazas.
- En muchos casos, no se incluyen ciertas amenazas presentes en el territorio, sea por falta de información o por falta de una metodología adecuada.
- Los tipos de amenazas contemplados en la OGUC (4) no dan cuenta de las tipologías de amenazas presentes en el territorio nacional.
- Los estudios de riesgo, en general, no consideran el análisis prospectivo del riesgo en base a la secuencia: amenaza * vulnerabilidad = riesgo.
- En muchos casos, las áreas de riesgo no son consistentes con los estudios de riesgo sobre los cuales se fundan.
- Hay consenso que ciertas actividades (edificaciones o instalaciones estratégicas) no debieran localizarse en áreas de riesgo, y esto requiere contar con una norma de rango nacional.
- La normativa actual no permite establecer niveles de riesgo, con lo cual se dificulta establecer gradientes, que permitan graduar las normas aplicables a los proyectos.

II. OBJETIVOS DE LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

La presente propuesta de modificación pretende, además de dar respuesta a los mencionados problemas, precisar la definición y contenidos del “Estudio de Riesgos” (en el artículo 1.1.2. de la OGUC), con el objeto de fortalecer su análisis, explicitando sus **componentes**, tanto el estudio de las **amenazas**, así como la **exposición** y la **vulnerabilidad** de los territorios a planificar, todos los cuales están en la esencia de la **secuencia metodológica** para el correcto **análisis prospectivo del riesgo**.

El estudio de cada uno de esos **componentes** podrá generar la información necesaria para adoptar decisiones de planificación respecto de la determinación de áreas de riesgo y otras normas urbanísticas, acordes a toda la gradiente de niveles de riesgo, y que paralelamente podrá servir para otros fines, a modo referencial, como tomar decisiones sobre la implementación de obras de mitigación, con enfoque de prevención y atención de la emergencia, así como para la gestión del riesgo de desastres (GRD).

Asimismo, la precisión de los conceptos antes dichos facilitará la comprensión de los fenómenos potencialmente peligrosos y los posibles efectos desastrosos que se puedan producir en su interacción con las instalaciones o edificaciones estratégicas, contribuyendo así a la gestión integral del riesgo de desastres y a la reducción de las pérdidas que ocasionan en términos de vidas humanas, ambientales, sociales y económicas.

En la propuesta, se reconocen seis niveles del riesgo, incorporándose en su análisis dichas gradientes determinadas como consecuencia de integrar los niveles de amenazas con los niveles de vulnerabilidad de los elementos expuestos del sistema urbano. De esta manera se integra a la normativa la conceptualización integral de la vulnerabilidad, atendiendo a sus dimensiones social, física y ambiental, para evaluar correctamente las desventajas y también las capacidades del sistema urbano expuesto, con el fin de valorar las características o condiciones que permitan ponderar si presenta capacidades para sufrir menos daños. Y en este contexto, incorporar en la planificación territorial, decisiones a favor de la reducción de la vulnerabilidad.

En este sentido la modificación de la OGUC que se propone es coherente con los conceptos de Amenaza, Vulnerabilidad, Exposición y Riesgo contenidos tanto en la Ley N° 21.364, Ley SINAPRED como en la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 434, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Es necesario vincular la OGUC, en relación con el estudio de las amenazas presentes en el territorio a planificar, con las competencias de los organismos técnicos para el monitoreo de las amenazas (OTMA), contemplados en el artículo 38 de la Ley 21.364, SINAPRED.

En lo específico, esta modificación propone:

- Mandatar a los IPT a considerar todas las amenazas presentes en el territorio
- Disponer 2 tipologías de amenazas, con sus respectivas sub-tipologías:
 - a) **Amenazas de Origen Natural:**
 - Amenazas Gravitacionales
 - Amenazas por Inundaciones
 - Amenazas Sísmicas
 - Amenazas Volcánicas
 - b) **Amenazas de Origen Antrópico:**
 - Amenaza de Incendio Forestal
 - Amenazas por Suelos con Potencial Presencia de Contaminantes
- Establecer con claridad la Secuencia Metodológica que se debe seguir para la definición de las Áreas de Riesgo.
- Perfeccionar la incorporación y tratamiento de las Áreas de Riesgo.
- Explicitar la obligación de analizar los factores de vulnerabilidad relevantes del sistema urbano expuesto, considerando tres dimensiones: física, social y ambiental, lo que es clave para la evaluación del riesgo y su gestión (disminuir exposición y vulnerabilidad).
- Explicitar que el análisis del riesgo estará constituido por el cruce o interacción entre los niveles de amenazas y niveles de vulnerabilidad.
- Mandatar a los IPT a identificar y considerar los **niveles de riesgo** en función de la matriz de riesgo y el mapa de riesgo del IPT.
- Incorporar reglas objetivas para el emplazamiento de las edificaciones, así como la normativa que les será aplicable en función del tipo de amenaza y el nivel de riesgo.

III. SINTESIS DE LAS PROPUESTAS

1. Principales artículos que se intervienen

- a) 1.1.2., para introducir y/o modificar las siguientes definiciones:
 - Estudio de mitigación del riesgo
 - Estudio de Riesgo
 - Mapa de Amenaza
- b) 2.1.10. bis, para ordenarlo y precisar qué se entenderá por “condiciones especiales”, relacionadas con los estándares que mandata el artículo 105 de la LGUC, en relación a las condiciones de uso de las áreas de riesgo conforme a sus niveles.
- c) 2.1.17. definir áreas de restricción (ex zonas no edificables) y áreas de riesgo; introducir contenidos del estudio de riesgo y de la secuencia metodológica (por pasos sucesivos); incorporar definiciones de las áreas de riesgo según niveles; definir las normas aplicables a las edificaciones e instalaciones estratégicas; precisar el tratamiento de las áreas de riesgo (capas/zonas o subzonas).
- d) 2.1.17. bis (art. nuevo) requisitos de los permisos de urbanización y edificación (estudio de mitigación del riesgo, obras y medidas de mitigación, estudio de evacuación).
- e) 2.1.21. predios afectados por 2 o más zonas o subzonas - se modifican las disposiciones excepcionales y se prohíbe su aplicación en áreas de riesgo establecidas como no edificables.
- f) 2.1.30. y 2.1.31. se prohíbe aplicación de las disposiciones de estos artículos en áreas de riesgo establecidas como no edificables.

2. Disposiciones sobre Áreas de Riesgo y de Restricción

2.1. Art. 2.1.17. definición de las áreas que limitan el desarrollo urbano

- i. **Áreas de Restricción:** se ajusta definición y alcance
- ii. **Áreas de Riesgo:** se ajusta definición y alcance
Para la definición de las áreas de riesgo se establece una secuencia metodológica con los siguientes pasos y consideraciones obligatorias:

A. Estudio de Riesgo

1. Análisis de Amenazas (mapa de amenaza, tipos de amenaza, etc.).
2. Análisis de los Factores de Vulnerabilidad (mapa de vulnerabilidad, incluye potencial de evacuación).
3. Evaluación del Riesgo (construcción de la matriz de riesgo, cuya expresión cartográfica será el mapa de riesgo del IPT con niveles, a partir del cual se tomarán las decisiones de planificación).
4. Definición de las Áreas de Riesgo en el IPT (es parte de un acuerdo donde el Concejo/Consejo toma decisiones, se definen los niveles de riesgo).
Los niveles de riesgo (6) podrán ser los siguientes: Extremo, Muy Alto, Alto, Moderado, Bajo y Poco Significativo.

B. Edificaciones e instalaciones estratégicas

Se definen las siguientes edificaciones e instalaciones estratégicas

- Equipamientos destinados a salud, que contemplen hospitalización o atención de urgencia;
- Equipamientos destinados a educación parvularia, salas cuna y jardines infantiles;
- Establecimientos educacionales de enseñanza básica y media;
- Establecimientos educacionales de enseñanza superior o educación de adultos;
- Hogares estudiantiles;
- Equipamientos deportivos destinados a gimnasios;
- Hogares de acogida y establecimientos de larga estadía para adultos mayores;
- Edificaciones destinadas a centros de control de empresas de servicios energéticos y sanitarios, centros de control de autopistas, centros de datos de colocación y emisoras de telecomunicaciones;
- Equipamientos de seguridad;
- Equipamientos destinados a servicios públicos correspondientes a oficinas de emergencia;
- Infraestructura de transporte aéreo;
- Terminales terrestres de transporte público y privado de pasajeros;
- Instalaciones de producción y almacenamiento de sustancias peligrosas;
- Instalaciones de tratamiento y acumulación de agua.

1. En áreas de riesgo Muy Alto: no se permiten.
2. En áreas de riesgo Alto: se podrán prohibir siempre que el IPT lo diga expresamente.

C. Tratamiento de las Áreas de Riesgo

Se podrán definir como capa, zona/subzona, concordancia con los niveles de riesgo definidos el Estudio de Riesgo.

2.2. Art. 2.1.17. bis, para obtener permisos de urbanización y edificación:

- Las Áreas de Riesgo Extremo se considerarán siempre como no edificables.
- En Áreas de Riesgo muy alto y alto: podrán ser ocupadas en la medida que se hayan ejecutado previamente las obras o medidas de mitigación que correspondan, y cumplido con las condiciones especiales que establezca el Instrumento de Planificación Territorial. Todo proyecto de construcción deberá presentar un estudio de mitigación del riesgo elaborado por un profesional especialista y aprobado por el organismo competente.

El estudio de mitigación del riesgo deberá contar con la aprobación de los organismos competentes, en los casos que la normativa orgánica los faculte expresamente para esto.

Es decir, en lo que respecta al organismo competente facultado para aprobar las acciones a desarrollar en un predio, éste estará en función de las características del riesgo y de las obras de mitigación que el profesional especialista consideró adecuadas para cumplir con el objetivo de mitigar el riesgo identificado en el Plan Regulador.

En este sentido, los “organismos competentes” corresponden a Organismos de la Administración del Estado, los que en función de sus respectivos marcos de competencias –cuyas atribuciones están establecidas en las leyes que los crean- les corresponde aprobar tanto las obras de mitigación, como también los estudios de mitigación del riesgo señalados en el artículo 2.1.17. bis. (aplica dictamen N°30.963 de fecha 13.12.2018 de la CGR)

- En Áreas de Riesgo moderado, podrán ser ocupadas en tanto den cumplimiento a las normas y condiciones especiales que establezca el Instrumento de Planificación Territorial. Eventualmente, en estas áreas, y solo cuando se trate de conjuntos de vivienda y edificaciones o instalaciones estratégicas, el Instrumento de Planificación Territorial podrá requerir la ejecución de obras o medidas de mitigación. Y en este último caso se deberá elaborar un estudio de mitigación del riesgo.
- En las Áreas de Riesgo bajo y poco significativo: podrán ser ocupadas dando cumplimiento a las normas y condiciones especiales que establezca el Instrumento de Planificación Territorial, y no requerirán la elaboración de Estudios de mitigación del riesgo.
- En Áreas de Riesgo muy alto, alto y moderado, cuando el proyecto a emplazarse en esas áreas cuente con una carga de ocupación igual o superior a 50 personas se deberá elaborar estudio de evacuación elaborado por un profesional especialista.

2.3. Artículos 2.1.21., 2.1.30., 2.1.31.

En términos generales se restringen las excepciones que estas normas disponen (sea para edificar o traspasar normas), en función del riesgo en aquellas áreas de riesgo establecidas como no edificables.

IV. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Se proponen 4 artículos transitorios que en síntesis abordan las siguientes materias:

- Se establece la entrada en vigencia diferida del decreto. Se contemplan seis meses, para facilitar el ajuste general de los procesos en desarrollo y dar espacio para la difusión y capacitación de los equipos regionales y locales sobre la nueva normativa.
- Se establece que las áreas de riesgo definidas como tales en los IPT vigentes a la fecha de entrada en vigencia del decreto, y mientras estos no sean actualizados o modificados, se entenderá para todos los efectos, que corresponden a áreas de riesgo alto, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 2.1.17. y 2.1.17. bis, lo que, en términos generales, equivale al riesgo según la normativa actual.
- Se establece que se entenderán congelados los terrenos que contengan equipamientos e instalaciones estratégicas, emplazados en áreas de riesgo por maremoto o tsunami definidas en los planes reguladores vigentes, y les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
Respecto de este artículo transitorio, cabe aclarar que el listado de equipamientos e instalaciones estratégicas corresponde al señalado en la letra B. del punto 2.1. de esta minuta. Y tiene por objetivo, de proteger la vida de las personas y los bienes públicos y privados asociados. Con esta medida se pretende no incrementar los metros cuadrados construidos de aquellos equipamientos e instalaciones estratégicas y por consiguiente su carga de ocupación.
- Se establece que las zonas no edificables reconocidas como tales en los IPT vigentes a la fecha de entrada en vigencia de decreto, y mientras estos no sean modificados para adecuarse al artículo 2.1.17., se entenderán para todos los efectos, que corresponden a áreas de restricción, en conformidad a lo dispuesto en el mencionado artículo.

V. Anexo Guía Metodológica.

Como anexo a la presente Minuta, se adjunta la “Guía Metodológica para la elaboración de los Estudios de Riesgo de los Planes Reguladores del Nivel Comunal e Intercomunal” que está trabajando la División de Desarrollo Urbano del MINVU, para una mejor comprensión de los aspectos técnicos y metodológicos a que hace referencia la propuesta de modificación a la OGUC.