REVISIÓN CRÍTICA DE PROPUESTAS DE ACTUALIZACIÓN DEL PRC DE VICHUQUÉN Y PRI COSTA MATAQUITO, R. VII



21/02/2016

Informe FINAL

El presente documento recoge el cuerpo central del trabajo realizado a solicitud de la Unión Comunal Lago Vichuquén, entre abril y diciembre de 2015, con el objeto de evaluar las posibilidades de revisión, ajuste o modificación de la Propuesta de Actualización del PRC de Vichuquén, y en segunda instancia, del PRI Costa Mataquito, que atentan contra el desarrollo sustentable del contexto urbano y rural del Lago Vichuquén.

Revisión crítica de Propuestas de Actualización del PRC de Vichuquén y PRI Costa Mataquito, R. VII

INFORME FINAL

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO 3

INTRODUCIÓN 6

ALCANCES DEL ESTUDIO: PRCV (+ PRICM) 6

METODOLOGÍA 7

1. ANTECEDENTES 8

1.1. DE LA FRAGIL SITUACIÓN ECOLÓGICA DEL LAGO VICHUQUÉN 8

1.2. CONDICIONES ACTUALES / PRCV VIGENTE 9

1.3. CONDICIONES FUTURAS I / PROPUESTA PRCV 10

1.3.1. Componentes de la Propuesta 10

1.3.2. Estado de Aprobación 10

1.3.3. Contenidos de la Propuesta 11

1.4. CONDICIONES FUTURAS II / PROPUESTA PRI COSTA MATAQUITO 14

1.4.1. Estado de Aprobación 14

1.4.2. Contenidos de la Propuesta 14

2. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE PLANES REGULADORES: PRCV Y PRICM 19

2.1 PLAN REGULADOR COMUNAL DE VICHUQUÉN (PRCV) 19

2.1.1 Competencias y Alcances de un Plan Regulador Comunal 19

2.1.2 Protocolo administrativo implementado 21

2.1.3 Proceso de Participación Ciudadana 22

2.1.4 Proceso de Evaluación Ambiental Estratégica 24

2.2 PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL COSTA MATAQUITO (PRICM) 27

2.2.1 Competencias y Alcances de un Plan Regulador Intercomunal 27

2.2.2 Protocolo administrativo implementado 28

2.2.3 Coherencia entre Propuestas PRCV y PRICM 28

2.3 ASPECTOS DE FONDO 31

2.3.1. Respecto del PRCV 31

2.3.2. Respecto del PRICM 32

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 35

3.1 PERTINENCIA DE REVISIÓN / MODIFICACIÓN 35

3.2 ESTRATEGIA DE GESTIÓN 35

RESUMEN EJECUTIVO

Del estudio realizado de los antecedentes disponibles, así como de las sucesivas entrevistas y conversaciones sostenidas con diferentes profesionales y autoridades en organismos y consultoras vinculadas al proceso de formulación y tramitación de los instrumentos de planificación territorial en gestación, es posible afirmar con propiedad:

1. El Lago Vichuquén presenta actualmente una condición de extrema fragilidad ecológica (proceso acelerado de *eutrofización*); en este escenario, la densificación progresiva del borde del lago deteriora la sustentabilidad del lugar, con importantes efectos sociales, económicos y ambientales.

   - Causas del problema: naturales y antrópicos
     - entrada masiva de agua de mar por la intervención humana sobre el patrón histórico de desagüe y los cambios geográficos a causa del 27F
     - aporte de nutrientes y materia orgánica al ecosistema acuático desde diversas fuentes
     - aporte continuo de sedimentos a lechos de ríos y cuerpos de agua por escorrentía superficial, obras de caminos y construcciones, rellenos, etc.
     - remoción de plantas acuáticas enraizadas, importantes para fijación de nutrientes y retención de sedimentos
     - aumento de temperatura ambiental y disminución del patrón normal de precipitaciones.
   - Consecuencias del problema: crisis medio ambiental por deterioro del cuerpo de agua dulce y crisis ecológica en Laguna Torca (Reserva y Santuario de la Naturaleza) con fuerte impacto social local: disminución del empleo y las actividades relacionadas (comercio, turismo). Desde el pasado 14 de abril, tras efectuar las mediciones correspondientes de niveles de PH, grasas y aceites presentes en el agua, la Seremi de Salud prohibió el ingreso a bañistas y embarcaciones motorizadas al Lago, así como el uso de agua para consumo.
   - Solución al problema: recuperar el cuerpo de agua dulce (lago y asociados) y sustentar su calidad en el tiempo. Hacerlo requiere de la coordinación de actores institucionales y de quienes participan de la cuenca, así como asignación de recursos y tiempo. En lo relativo a la planificación territorial, urge la revisión y ajuste de los instrumentos en gestación (PRCV y PRICM) y, probablemente, sea necesario también la gestación de un plan a mayor escala para el manejo sustentable de la cuenca.

2. Todo aumento en la intensidad de la ocupación del borde del lago atenta contra la recuperación del mismo lago y, por extensión, con las condiciones de sustentabilidad del contexto geográfico en cuestión.

3. La Propuesta Plan Regulador Comunal de Vichuquén induce al aumento de la densidad en el borde del Lago (subdivisión predial mínima y densidad propuesta), potenciando las condiciones que han generado la situación actual (causas antrópicas) y dificultando su recuperación.

   - Propuesta PRC Vichuquén incorpora dentro del Límite Urbano la totalidad del borde del Lago, incorporando áreas rurales que presentan subdivisión de 5.000 m² o más en la actualidad.
   - En estas áreas, Propuesta PRC fija Zona ZU-3 con subdivisión de 1.000 m² y 60 hab/ha, abriendo espacio para una mayor intensidad de uso en zona con inminente saturación. Mayor densidad

implica mayor edificación de unidades de vivienda con soluciones irregulares para resolver la ausencia de sistema de alcantarillado sanitario y de agua potable, y con ello, un proceso irreversible que puede y debe ser evitado.

- La Propuesta PRCV pudiera haber considerado mantener condición de subdivisión en 5.000 m² (Art. 2.1.20 / OGUC) en estas nuevas áreas incorporadas, coherente con escenario de saturación actual y fragilidad ecológica del Lago y su entorno. En efecto, cuando estas áreas se incorporaron a la propuesta de regulación, fue en primera instancia para regular su desarrollo en forma sustentable.
- Unión Comunal Lago Vichuquén formalizó observación en el marco de la tramitación de la Propuesta PRC; el Concejo rechazó las observaciones, comprometiéndose a retomar el tema en una próxima modificación.

4. La Propuesta Plan Regulador Intercomunal de Costa Mataquito desconoce los parámetros de subdivisión y densidad existentes en el borde del Lago Vichuquén, así como los propuestos por el PRC en aprobación.

- Propuesta PRI Costa Mataquito reconoce el Límite Urbano determinado en Propuesta PRC de Vichuquén, generando Zonas de Extensión Urbana.
- En estas áreas de extensión, Propuesta PRICM fija vía artículo transitorio Zonas ZEU-2 con subdivisión de 200 m² y 160 hab/ha, abriendo espacio para una intensidad propiamente urbana en zonas que ya presentan inminente saturación
- La situación reviste extrema gravedad por los efectos que traerá el ingreso eventual de solicitudes de loteo mientras no se apruebe el PRC en aprobación, puesto que una vez aprobados no será posible volver atrás.

5. La Propuesta Plan Regulador Intercomunal de Costa Mataquito desconoce zonas de riesgo propuestos por el PRC en aprobación, abriendo espacio para proyectos de loteo sin mitigación alguna.

- La propuesta PRICM desconoce zonas de riesgo por inundación por cuerpos de agua vinculadas a sectores sur y surponiente del Lago Vichuquén.
- Este desconocimiento, sumado a las condiciones transitorias de subdivisión y densidad ya mencionados en zonas ZEU-2, configuran un escenario de sumo peligro para eventuales loteos y edificaciones que pudieran levantarse en corto plazo, mientras no se apruebe el PRC.
- La Propuesta PRICM no incorpora buffers de protección y separación entre zonas forestales y zonas urbanas residenciales.

6. Se requiere modificar los parámetros expuestos en propuestas PRC Vichuquén y PRI Costa Mataquito, en la perspectiva de generar desde los instrumentos de planificación territorial y en su escala de competencia respectiva, las condiciones propicias para el desarrollo sustentable del entorno del Lago Vichuquén.

- ✓ Contribuir en la recuperación de las condiciones de sustentabilidad del contexto geográfico vinculado al lago Vichuquén.
- ✓ Evitar se superen los estándares de saturación de ocupación hoy cercanos a sus límites.
- ✓ Impedir se produzcan situaciones de peligro para la población (eventuales nuevos residentes).

7. De acuerdo al avance de los respectivos procesos de tramitación de las propuestas de PRCV y PRICM, solo el segundo cuenta con espacio para modificar aspectos de fondo en forma previa a su aprobación.

   - El proceso de aprobación del PRCV carece ya de instancias de modificación de temas de fondo, restando únicamente resolver temas de forma, a ser implementadas una vez se apruebe el PRICM. Por esta razón, la estrategia a seguir apunta a modificar el PRC una vez aprobado, en un nuevo proceso independiente del actual.
   - El PRICM, en cambio, cuanta aún con una instancia de exposición pública del Estudio de Impacto Ambiental, espacio que permite generar observaciones que debieran motivar a la autoridad regional a modificar los parámetros pertinentes de la propuesta.
   - En definitiva, la estrategia a implementar aborda primero el PRICM en su instancia de exposición pública e instancias finales de aprobación, para luego esperar a la aprobación del PRCV y solo entonces activar un proceso de modificación posterior.

En virtud de lo señalado, las recomendaciones a seguir apuntan a implementar las siguientes acciones estratégicas de gestión en cada instrumento, en forma consecutiva según prioridad establecida:

FASE 1: Modificación Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito

A. Informar e integrar al Municipio: Carta + Reunión

B. Monitorear exposición pública de la Propuesta PRICM

C. Generar observaciones a Seremi MINVU Maule: Carta de Reparos a la Propuesta PRICM y Solicitud de Modificación + Reunión

D. Gestionar Reuniones con Autoridades y Profesionales de la Municipalidad de Vichuquén / Consejo Regional

E. Revisar Documento Aprobado por el Ministerio del Medio Ambiente

F. Monitorear aprobación por parte del CORE, revisión por Contraloría y publicación en Diario Oficial

(ver explicación de cada acción en informe)

Dado que los alcances de la segunda fase están subordinados a los resultados de la primera, será necesario esperar por tener estos resultados para determinar con mayor precisión la estrategia a seguir.

Sin perjuicio de lo anterior, en forma preliminar se proponen las siguientes actividades a realizar:

FASE 2: Modificación Plan Regulador Comunal de Vichuquén

G. Coordinación con Municipio

H. Monitorear proceso de aprobación PRCV

I. Activar y apoyar Nuevo proceso de Modificación PRCV

(ver explicación de cada acción en informe)

INTRODUCIÓN

El presente informe responde a un requerimiento de la Unión Comunal Lago Vichuquén, en el sentido de revisar críticamente la Propuesta de Actualización del Plan Regulador Comunal de Vichuquén (en adelante, PRCV) así como el procedimiento de aprobación implementado hasta la fecha, con el objeto de determinar la pertinencia de ajustar o modificar aspectos esenciales de la propuesta, que atentan con el desarrollo sustentable del contexto urbano y rural del Lago Vichuquén; y en caso afirmativo, de proceder con las gestiones requeridas para que ello sea llevado a cabo.

ALCANCES DEL ESTUDIO: PRCV (+ PRICM)

El objeto de la asesoría se funda en la siguiente hipótesis:

- **Existen argumentos que permiten afirmar que la propuesta de actualización del PRC de Vichuquén, tal como se encuentra formulada hoy en día, genera condiciones para el desarrollo de actividades urbanas que lesionarían irremediable y definitivamente la sustentabilidad del entorno natural y antrópico en el ámbito territorial directamente vinculado al Lago Vichuquén.**

En virtud de tal hipótesis, la propuesta de actualización del PRC de Vichuquén requeriría ser revisada, corregida y complementada (o en su defecto, reemplazada por una nueva propuesta), para solo entonces proceder con el procedimiento de aprobación.

Cabe señalar que modificar la propuesta PRCV requeriría:

- ✓ la disposición de las autoridades pertinentes, tanto a nivel municipal (Alcalde, Concejo) como ministerial (Seremi MINVU Maule)
- ✓ la asignación de recursos para cubrir los costos que ello implique
- ✓ la redefinición de plazos, de forma de dotarlo de viabilidad política y técnica

En esta perspectiva, el presente informe revisa, discute críticamente y complementa la pertinencia de los argumentos respecto de su objeto de proceder con la modificación de la Propuesta PRCV.

Entre los argumentos a revisar, cabe destacar los siguientes:

- Se ha asumido una suerte de mecanismo de formulación y aprobación acelerado, cuyos resultados han derivado en una propuesta de PRC que presenta significativos descalces con las aspiraciones de la comunidad, con el desarrollo proporcionado del territorio involucrado, y con los lineamientos institucionales en sus diferentes escalas de administración.
- Estos descalces son manifestación de aspectos esenciales de forma y fondo desarrollados durante el proceso de formulación de la Propuesta PRCV, que deben ser revisados y corregidos de forma oportuna. De acuerdo a documentación proporcionada por el mandante, algunos de estos aspectos serían los siguientes:
  - *El PRC propuesto eleva, en general, las densidades de los sitios en torno al Lago, sin contar con las correspondientes factibilidades técnicas de alcantarillado, agua potable y otras obras de urbanización, ni considera estudios de impacto vial.*
  - *Los centros poblados vecinos al Lago (Llico, Las Conchas, Población Nueva, Santa Rosa, Paula, Aquelarre y otros) no disponen en este momento de un alcantarillado eficiente, de manera que su vertido a la Laguna y al Lago lo contamina severamente, razón por la que es urgente el análisis y propuesta de manejo de las aguas servidas de las poblaciones y viviendas aledañas al Lago.*
  - *Un porcentaje de viviendas de veraneo en torno al lago no dispone de un sistema eficiente de manejo de sus aguas servidas, las que en ciertos casos también contaminan el Lago. Por lo mismo, es necesario avanzar en la regularización de construcciones en torno del lago, poniendo especial énfasis en los temas relativos al alcantarillado. El total de viviendas asciende a 1.200 viviendas aprox.*

- *No hay dotación segura de agua potable para Llico y otras localidades.*
- *Es necesario mejorar la playa pública de Paula y abrir nuevas playas públicas, poniendo especial cuidado en su equipamiento y en la adecuada dotación de estacionamientos. Esta dotación debe ser objeto de un detallado estudio que permita habilitarlos en diversos lugares, en particular en Llico, Paula y Aquelarre.*
- *Posterior a la fecha de elaboración de la Propuesta PRCV, se ha aprobado la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2013), carta de navegación para la planificación y el desarrollo urbano territorial nacional, cuyos postulados deben ser necesariamente recogidos en el instrumento a ser aprobado.*

Complementariamente, y como derivada de la misma revisión del proceso de aprobación de la Propuesta PRCV, se ha develado un proceso paralelo de aprobación del Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito (PRICM), que incluye en su ámbito de cobertura a la comuna de Vichuquén. Este instrumento de planificación territorial, de mayor escala que el PRCV y que, en cierto modo, lo contiene, determina igualmente condiciones que afectan en forma transitoria o definitiva al territorio en cuestión en materia de densidad de ocupación y de distribución de zonas de riesgo y restricción, siendo de especial relevancia su análisis en el marco de este mismo proceso de estudio.

METODOLOGÍA

El estudio considera una primera fase de apertura de antecedentes relativos a las condiciones normativas vigentes (PRCV) y proyectadas (PRCV y PRICM) sobre el territorio en cuestión, para avanzar con el análisis de aspectos de forma y fondo, y cerrar con las recomendaciones a seguir.

En lo concreto, las actividades realizadas comprenden los siguientes puntos:

- ➔ Reunión presencial, conversaciones varias vía telefónica e intercambio vía email con Director de Obras Municipales de Vichuquén: Arquitecto Rolando Castillo
- ➔ Contacto con profesional responsable de revisión de PRCs de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Maule: Arquitecta Olaya Martínez.
- ➔ Contactos con profesionales de la División de División Urbano e Infraestructura de la SEREMI MINVU Maule: Pablo Yáñez y Mauricio Apablaza.
- ➔ Contactos con quien fuera Coordinador Instrumentos de Planificación Territorial de SEREMI MINVU Maule durante el proceso de formulación de la Propuesta PRCV en 2011 y 2012, hoy en el ámbito privado vinculado a Consultora Nómade: Arquitecto Camilo Escalante.
- ➔ Contactos con profesionales de Consultora Nómade, expertos en formulación de PRCs y pioneros en la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica, además de ser quienes han desarrollado la Propuesta de Plan Regulador Intercomunal de Costa Mataquito: Marcela Rivas y Francisca Fuentes.
- ➔ Catastro de Antecedentes en Municipalidad, Seremi MINVU Maule, págs. web institucionales (GORE, Municipio, Ministerio Medio Ambiente) y a través de contacto directo con Consultora
- ➔ Análisis de Documentación
- ➔ Elaboración de Informe
- ➔ Monitoreo quincenal de avances en procesos de aprobación de instrumentos de planificación territorial en Seremi MINVU Maule
- ➔ Asistencia y Presentación ante Asamblea de la Unión Comunal Lago Vichuquén

1. ANTECEDENTES

El territorio del Lago Vichuquén se encuentra hoy sujeto a las disposiciones del instrumento de planificación territorial vigente: el Plan Regulador Comunal de Vichuquén (PRCV). A futuro, sin embargo, será objeto de las disposiciones propuestas de los instrumentos de planificación territorial en formulación: Propuesta de actualización PRCV y Propuesta de formulación del Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito (PRICM).

Se tocan a continuación, entre los antecedentes a considerar en el análisis del proceso de formulación de la propuesta PRCV:

- La Frágil Situación Ecológica del Lago Vichuquén
- Condiciones Actuales / PRCV vigente
- Condiciones Futuras / Propuesta PRCV (en proceso de aprobación)
- Condiciones Futuras / Propuesta PRI Costa Mataquito (en proceso de aprobación)

1.1. DE LA FRAGIL SITUACIÓN ECOLÓGICA DEL LAGO VICHUQUÉN

El Lago Vichuquén presenta actualmente un proceso acelerado de *eutrofización*, cuya mayor evidencia es la contaminación del agua producto del desmedido crecimiento de microalgas, lo que produce a su vez un color verdoso, consistencia viscosa y mal olor.

Las causas del problema responderían a un conjunto de factores naturales y antrópicos, entre los que cabe mencionar:

- Entrada masiva de agua de mar por alteración del patrón histórico de desagüe del lago a causa del 27F
- Aporte excesivo de nutrientes (fósforo y nitrógeno) al ecosistema acuático desde diversas fuentes (fertilización de suelos en el borde lago, planta de tratamiento, de Llico, fosas sépticas en el borde lago)
- Aporte continuo de sedimentos a lechos de ríos y cuerpos de agua de la cuenca (por obras de relleno en el borde lago y estero, por escorrentía superficial, entre otras.)
- Remoción de plantas acuáticas enraizadas del género Myrophyllum (importantes para fijación de nutrientes y retención de sedimentos)
- Aumento de temperatura ambiental y alteración del patrón normal de precipitaciones.

El problema ha traído como consecuencias un escenario de crisis medio ambiental con fuerte impacto social local (empleo) por deterioro del cuerpo de agua dulce y las actividades relacionadas (comercio, turismo), así como la crisis ecológica en Laguna Torca, que es reserva y Santuario de la Naturaleza. Desde el pasado 14 de abril, en efecto, y tras efectuar las mediciones correspondientes de niveles de PH, grasas y aceites presentes en el agua, la Seremi de Salud prohibió el ingreso a bañistas y embarcaciones motorizadas al Lago, así como el uso de agua para consumo.

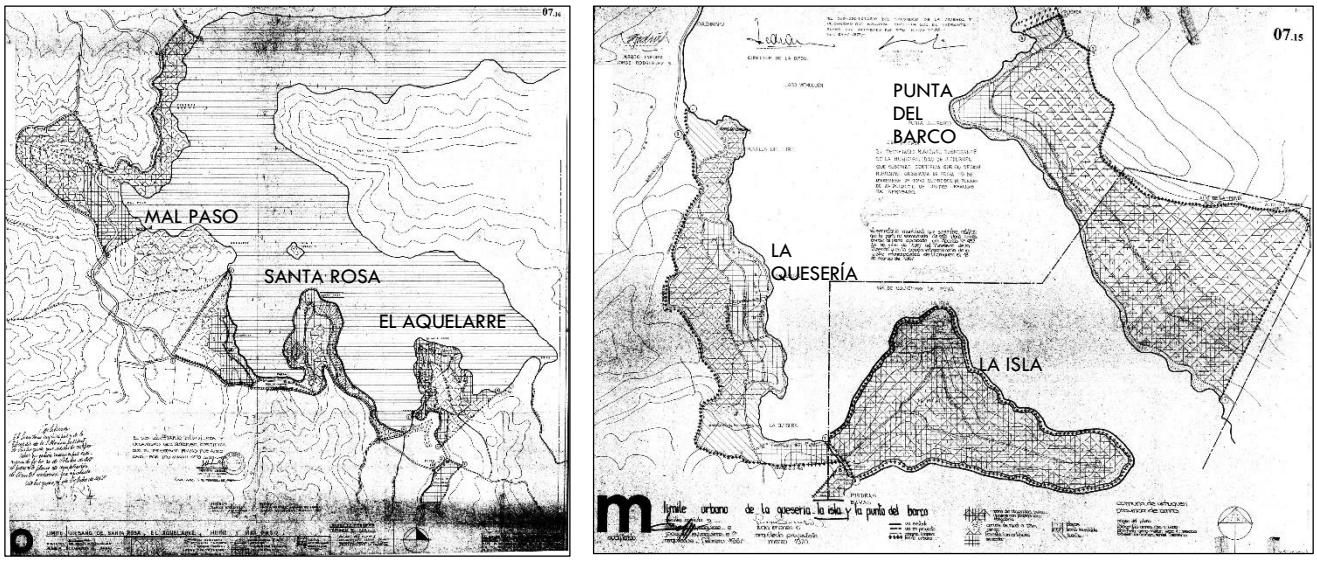
En definitiva, el Lago presenta hoy una condición extremadamente frágil. La recuperación del Lago (y la de su sustentabilidad en el tiempo), exige la coordinación y articulación de todos los actores de la cuenca, así como la disposición de recursos y de tiempo.

En materia de planificación territorial, un particular acento reviste la regulación de los usos de suelo, por la vía de la revisión y ajuste de los instrumentos en gestación (PRCV y PRICM).

Cabe señalar que este escenario de fragilidad ecológica del Lago Vichuquén no se ha presentado antes con la gravedad actual, razón que (al menos en parte) explicaría el descalce entre esta condición de saturación y las condiciones de mayor intensidad urbana promovidas en la Propuesta PRCV y PRICM.

1.2. CONDICIONES ACTUALES / PRCV VIGENTE

El Plan Regulador Comunal vigente a junio 2015 reconoce polígonos propiamente urbanos, dispersos en el territorio comunal de Vichuquén. Estos polígonos fueron determinados y modificados sucesivamente en 1967 (Aquelarre, Santa Rosa, Huiñe, La Quesería, Punta del Barco y Llico), en 1969 (La Isla), en 1972 (Vichuquén, Llico, Quesería, Piedras Bayas y La Isla), y, finalmente, en 1987.



Planos de Límites urbanos vigentes: a la izquierda, Santa Rosa, El Aquelarre, Huiñe y Mal Paso (1969); a la derecha, La Quesería, La Isla y Punta del Barco (1970)

Dado lo anterior, las normas que rigen hoy los terrenos que bordean el Lago Vichuquén distinguen:

- ➔ Zonas urbanas, cuyos parámetros de subdivisión y edificación están contenidos en la Ordenanza del PRC; entre otros aspectos, se determina una subdivisión mínima de 400 m² para Llico, Aquelarre, Sta. Rosa, Huiñe y Vichuquén; 600 m² para La Quesería; de 1.000 m² para Punta del Barco y 5.000 m² para La Isla.
- ➔ Zonas rurales, para las cuales rigen las condiciones establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su correspondiente Ordenanza. En materia de subdivisión de lotes, se aplican las siguientes normas:
  - Los predios rústicos ubicados fuera de los límites urbanos, podrán ser divididos libremente por sus propietarios en lotes cuya superficie sea igual o superior a 0,5 há. (5.000 m²). Certifica SAG.
  - Si se desea subdividir un predio rural en lotes inferiores a media hectárea – 5000 m² de superficie y desarrollar un proyecto de equipamiento, turismo, industria y poblaciones – se debe solicitar la autorización de la Secretaria Ministerial de Agricultura y de la Secretaria Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región (Artículo 55 LGUC y 2.1.19 de la OGUC). Se otorga un Informe Favorable para la Construcción que reconoce un proyecto específico a modo excepcional, y no un cambio de uso de suelo.

1.3. CONDICIONES FUTURAS I / PROPUESTA PRCV

1.3.1. Componentes de la Propuesta

La Propuesta PRCV en proceso de aprobación, según consta en el **Informe Técnico Favorable** emitido por Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Seremi MINVU, Región de Maule (Informe N°42 del 18.12.2012), está compuesta por los siguientes planos y documentos:

- **Memoria Explicativa** que incluye: Estudio de Capacidad Vial, Estudio de Equipamiento y Estudio de Riesgos y de Protección Ambiental.
- **Estudio de Factibilidad Sanitaria** del "Plan Regulador Comunal de Vichuquén"
- **Ordenanza Local** "Plan Regulador de Vichuquén"
- **Planos de Zonificación**:
  - Uso de Suelo – PRCV – V, Localidad de Vichuquén
  - Uso de Suelo – PRCV – LL, Localidad de Llico
  - Uso de Suelo – PRCV – LV, Localidad de Lago Vichuquén, compuesto de 2 láminas
  - Uso de Suelo – PRCV – L, Localidad de Lipimávida

En relación al proceso aprobatorio, el expediente cuenta además con los siguientes documentos:

- Copia de los **Antecedentes Administrativos** que dan cuenta del proceso de aprobación del "Plan Regulador Comunal de Vichuquén", según el procedimiento descrito en el Artículo N° 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y su modificación a través de la Ley 20.417.
- Copia del **Informe Ambiental** del Plan Regulador Comunal de Vichuquén, que documenta el procedimiento realizado para incorporar las consideraciones ambientales al proceso de formulación del plan, conforme a las instrucciones emitidas por la División de Desarrollo Urbano mediante Circular DDU 247 referida a la Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de los instrumentos de planificación territorial (Ministerio del Medio Ambiente - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011).

1.3.2. Estado de Aprobación

La propuesta PRCV se encuentra en instancias finales del proceso de aprobación, habiendo superado las etapas formales consideradas en el Art. 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y el Art. 2.1.11 de su Ordenanza General (OGUC).

En efecto, la propuesta cuenta a la fecha con el **Informe Técnico Favorable al Proyecto "Plan Regulador Comunal de Vichuquén"** (Informe N° 42 del 18.12.2012), emitido por la Seremi MINVU regional.

Este informe fue remitido al Gobierno Regional (GORE) con fecha del 07.03.2013 (Ord. N° 0447 de la SEREMI MINVU región de Maule). Tal como indica el Art. 36 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el GORE debe aprobar los planes reguladores comunales de comunas que no forman parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordado por las municipalidades.

Una vez aprobado por el GORE, solo restaría la revisión por parte de Contraloría General de la República, organismo que verifica que todos los aspectos estén de acuerdo a lo que dicta la legalidad vigente. No obstante, de la revisión de profesionales del GORE durante el segundo trimestre del 2013, se identificaron aspectos de forma que requieren de ser corregidos previo a la revisión de Contraloría,

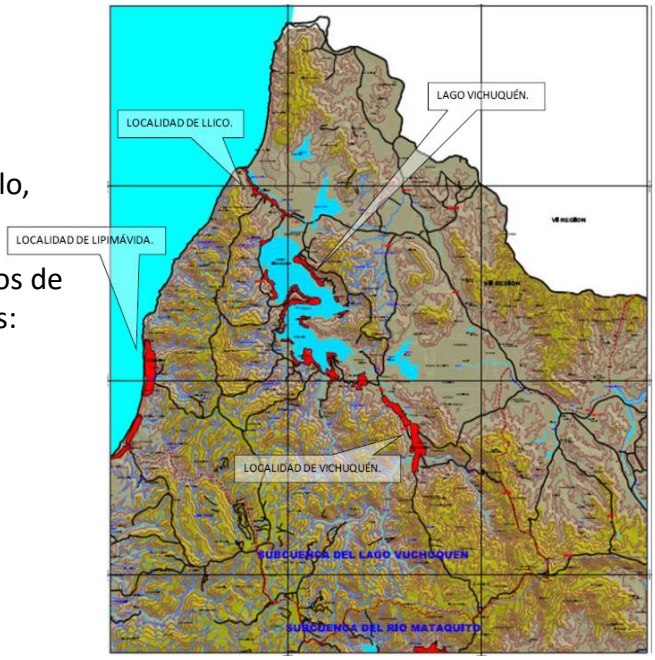
a la luz de los dictámenes que emitió este organismo durante el 2012 y parte del 2013, respecto de otras propuestas de planes reguladores.

Desde entonces y hasta la fecha, la revisión y corrección pendiente no ha podido llevarse a cabo, en virtud de que se requieren recursos extra para externalizar a un consultor externo este proceso de corrección, y de que han existido otras prioridades en la Seremi MINVU Maule.

1.3.3. Contenidos de la Propuesta

A. Aspectos Generales

El área de planificación de la propuesta PRCV está constituida por las localidades de Vichuquén Pueblo, Vichuquén Lago, Llico y Lipimávida.



Se definen normas generales y específicas para usos de suelo y edificación, en base a los siguientes tópicos:

- Límite urbano
- Antejardines
- Áreas verdes públicas
- Cierros
- Estacionamientos
- Usos de suelo permitidos
- Zonas típicas
- Vialidad.

La propuesta de zonificación considera 10 tipos de **Áreas Urbanas**, que consideran usos habitacional, equipamiento, productivo e infraestructura, además de áreas verdes:

➢ ÁREAS URBANAS

ZU-1	Zona Urbana 1.
ZU-2	Zona Urbana 2.
ZU-3	Zona Urbana 3.
ZU-4	Zona Urbana Mixta en Área Central.
ZU-5	Zona Urbana Mixta.
ZU-6	Zona Urbana Mixta Turística.
ZE-C	Zona Urbana Equipamiento Cementerio.
ZC-V	Zona Urbana Centro Fundacional Vichuquén.
ZAV-1	Parques comunales.
ZAV-2	Áreas Verdes.

Según consta en la Memoria Explicativa, "*Tres de estas zonas (ZU 1, 2 y 3) son preferentemente residenciales, apelando a una estratificación de la densidad esperada (desde una mayor hasta una menor densidad), 3 de ellas de carácter mixto orientadas a la concentración de equipamientos (ZU 4, 5 y 6), una zona especial de equipamiento exclusivo Cementerio (ZE-C) y una zona vinculada al área central de Vichuquén, cuyas normas se adecúan a la modalidad tipológica característica de esta área.*"

Complementariamente, se definen **Áreas Restringidas al Desarrollo Urbano** y **Áreas de Protección de Recursos de Valor Patrimonial Cultural**:

- ÁREAS RESTRINGIDAS AL DESARROLLO URBANO

ÁREAS DE RIESGO	
ZRI	Área de Riesgo de Inundación.
ZRQ	Área de Riesgo de Inundación de Quebradas.
ZRR	Área de Riesgo de Remoción en Masa.
ÁREAS DE PROTECCIÓN DE RECURSOS DE VALOR NATURAL	
ZPB	Zona de Protección de Bordes Costeros Marítimos y Lacustres.

- ÁREAS DE PROTECCIÓN DE RECURSOS DE VALOR PATRIMONIAL CULTURAL

ÁREAS DE PROTECCIÓN DE RECURSOS DE VALOR PATRIMONIAL CULTURAL	
ZT	Zona Típica.

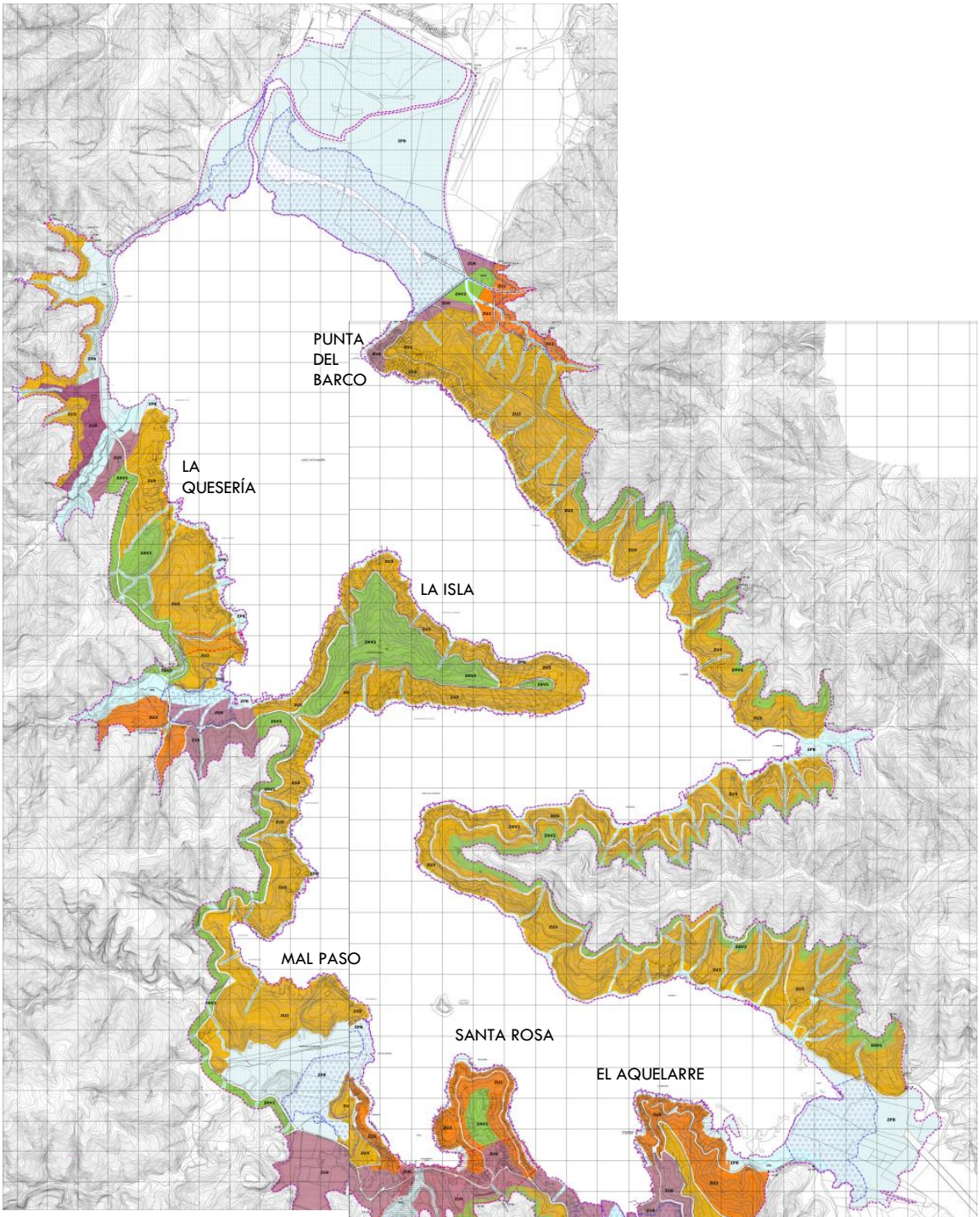
B. Aspectos Específicos del sector Vichuquén Lago

Respecto del Lago Vichuquén y su entorno inmediato, la propuesta incorpora la totalidad del perímetro como área urbana, integrando los focos urbanos dispersos que hasta la fecha han considerado los instrumentos vigentes: Llico, Aquelarre, Santa Rosa, Huiñe, Vichuquén, La Quesería, Punta del Barco y La Isla. Todos estos quedan inscritos dentro de un mismo polígono que distingue el Límite Urbano Lago Vichuquén.

Dentro de este límite, se distinguen zonas urbanas y áreas restringidas al desarrollo urbano, de acuerdo al **Esquema integrado de Zonificación según Planos correspondientes a la Propuesta de PRC** (ver pág. Sigte.).

Para las zonas que admiten usos residenciales, se determinan las siguientes condiciones de subdivisión y densidad bruta:

ZONA	Subdivisión Mínima Predial (m^2)*	Densidad Bruta Máxima (hab/ha)
ZU-1	200	160
ZU-2	500	100
ZU-3	1.000	60
ZU-4	300	120
ZU-5	800	80
ZU-6	800	120



Esquema integrado de Zonificación según Planos correspondientes a la Propuesta de PRC informada favorablemente por Seremi MINVU Maule, actualmente en proceso de aprobación

USOS DE SUELO

ZONAS HABITACIONALES y DE EQUIPAMIENTO

- ZU1 - Zona Urbana 1
- ZU2 - Zona Urbana 2
- ZU3 - Zona Urbana 3
- ZU4 - Zona Urbana Mixta en Área Central
- ZU5 - Zona Urbana Mixta
- ZU6 - Zona Urbana Mixta Turística
- ZEC - Zona Urbana Equipamiento Cementerio

ÁREAS VERDES y ESPACIOS PÚBLICOS

- ZAV-1 Parques Comunales
- ZAV-2 Áreas Verdes

ÁREAS DE RIESGO, RESTRICCIÓN y PROTECCIÓN AMBIENTAL

- ZP - Zona de Playas y Bordes de Agua
- ZRI - Restricción por Riesgo de Inundación de Cuerpos de Agua
- ZRQ - Restricción por Riesgo de Inundación debido a Quebradas
- ZRR - Zona de Restricción por Riesgo de Remoción en Masa

1.4. CONDICIONES FUTURAS II / PROPUESTA PRI COSTA MATAQUITO

1.4.1. Estado de Aprobación

El proceso de formulación del PRICM se inició formalmente en nov. 2012, con la ejecución del "Diagnóstico Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito". Desde entonces y hasta la fecha, la propuesta PRICM ha alcanzado una fase avanzada del proceso de aprobación, habiendo superado diferentes instancias técnicas. En efecto, la **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)** ha obtenido el visto bueno del Ministerio del Medio Ambiente, según consta en Ord. N° 140904 del 07.03.2014, retando aún por efectuar la exposición a la comunidad del cuerpo del plan durante 10 días en la Seremi.

Esta instancia de exposición pública permite a actores públicos y privados expresar reparos al instrumento propuesto, debiendo dejar constancia de estos en el informe final, aun cuando no sean vinculantes.

Aprobado el Plan por el Ministerio de Medio Ambiente y expuesto a la comunidad, las comunas directamente afectadas tienen un plazo de 60 días para votar su aprobación en el **concejo municipal**, mientras que las comunas colindantes pueden formular apreciaciones. Si las comunas aprueban la iniciativa, el documento es enviado al **Consejo Regional**, en donde será revisado por la Comisión de Ordenamiento Territorial, y posteriormente, aprobado o rechazado mediante votación en el pleno de los Consejeros Regionales.

Finalmente, si el plan es aprobado, el documento será enviado a **Contraloría General de la República** para la toma de razón, instancia que carece de plazos predefinidos, y en la cual habitualmente se hacen igualmente correcciones de forma y de fondo.

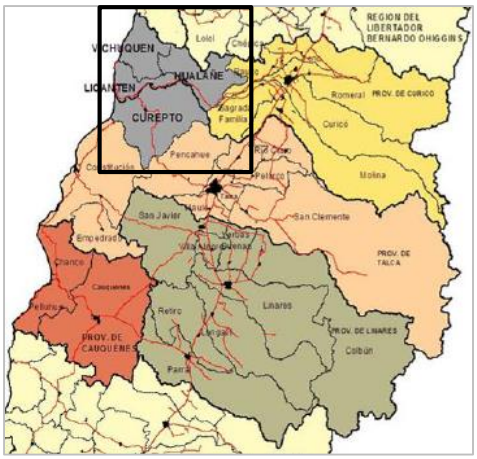
Cabe destacar que, desde marzo de 2014 hasta la fecha, la instancia de exposición pública no ha sido implementada por falta de recursos por parte de la Seremi MINVU Maule, así como de una diversa asignación de prioridades.

1.4.2. Contenidos de la Propuesta

A. Aspectos Generales

El Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito (PRICM) ha sido concebido para regular la intercomuna de Curepto, Licantén, Hualañé, Vichuquén y parte de Sagrada Familia.

En estas comunas se reconocen áreas urbanas, en las cuales se distinguen dos tipos de zonas: Zonas Urbanas (**ZU**) y Zonas de Extensión Urbana (**ZEU**); dentro de estas últimas se reconoce igualmente el Área Verde Intercomunal (**AVI**).



Zonas Urbanas (ZU)

Zona	Localidad o sector
ZU-1	Hualañé
	Curepto
	Iloca
ZU-2	La Huerta
ZU-3	Pueblo de Vichuquén
	Llico
	Lago Vichuquén (áreas urbanas vigentes de: Aquelarre, Huiñe, Santa Rosa, Quesería y Punta del Barco)

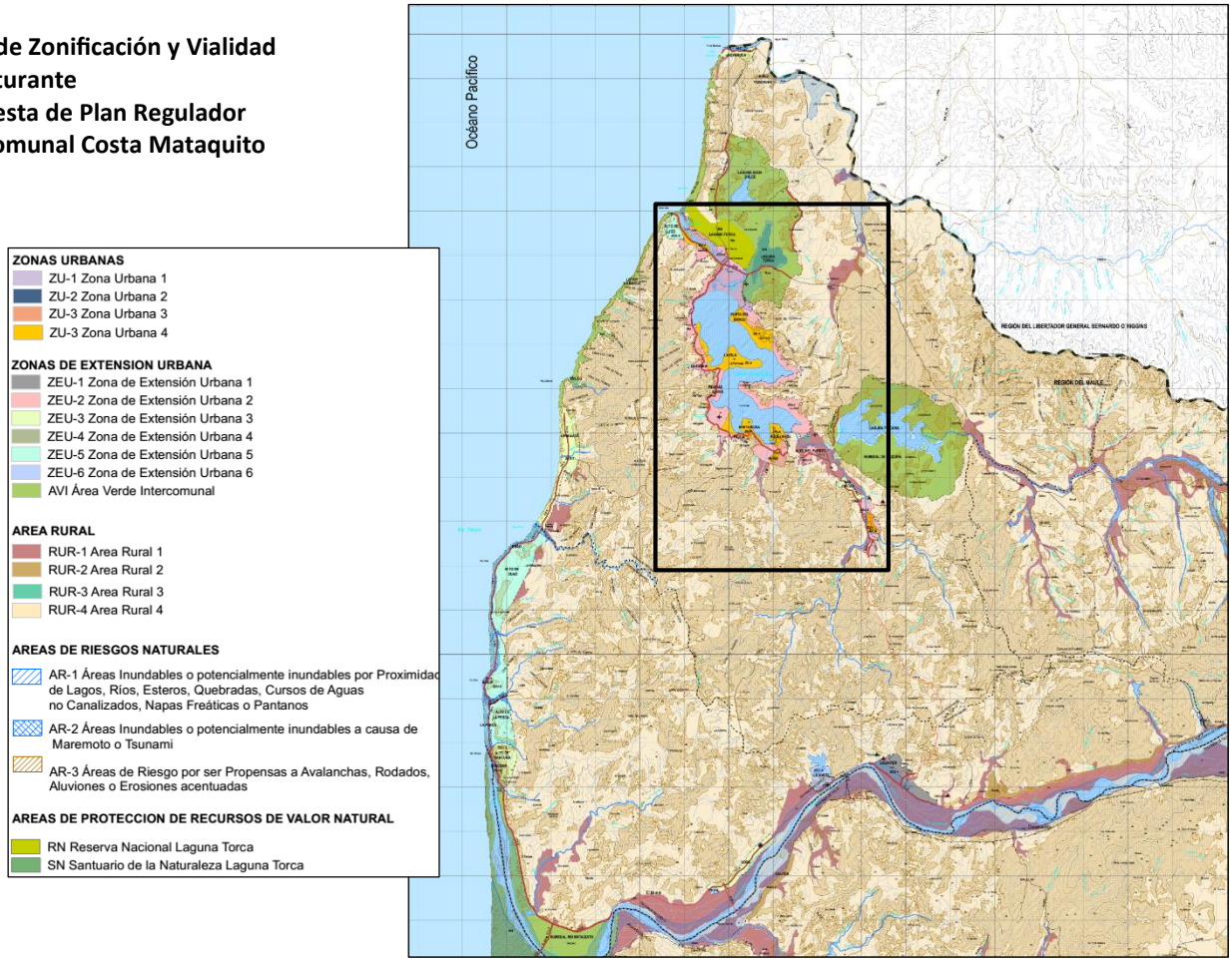
Zonas de Extensión Urbana (ZEU)

Zona	Localidad o sector	Comuna
ZEU-1	Hualañé	Hualañé
	La Huerta	Licantén
	Licantén	Curepto
	Curepto	
ZEU-2	Pueblo de Vichuquén	Vichuquén
	Las Juntas	
	Lago Vichuquén (nuevas áreas urbanas de: Aquelarre, Alto del Puerto, Paula, Punta del Barco, Santa Rosa, La Quesería, La Isla, Huiñe, Piedras Bayas y Totorilla)	
	Llico	
	Gualleco	Curepto
ZEU-3	Lora	Licantén
	Alto de Rancura	
	Lipimávida	Vichuquén
	Boyeruca	
	Huaquén	Curepto
	Villaseca	Sagrada Familia
	Peralillo	Hualañé
	Barba Rubia	
	Camarico	
	Los Coipos	
ZEU-4	Alto de La Trinchera	Curepto
	Rancura	Licantén
ZEU-5	Duao – Iloca – La Pesca	Licantén
	Alto de Llico	Vichuquén
ZEU-6	Licancel	Licantén
	Placilla	Curepto
	Parronal	Hualañé
	Industrial de Lora	Licantén

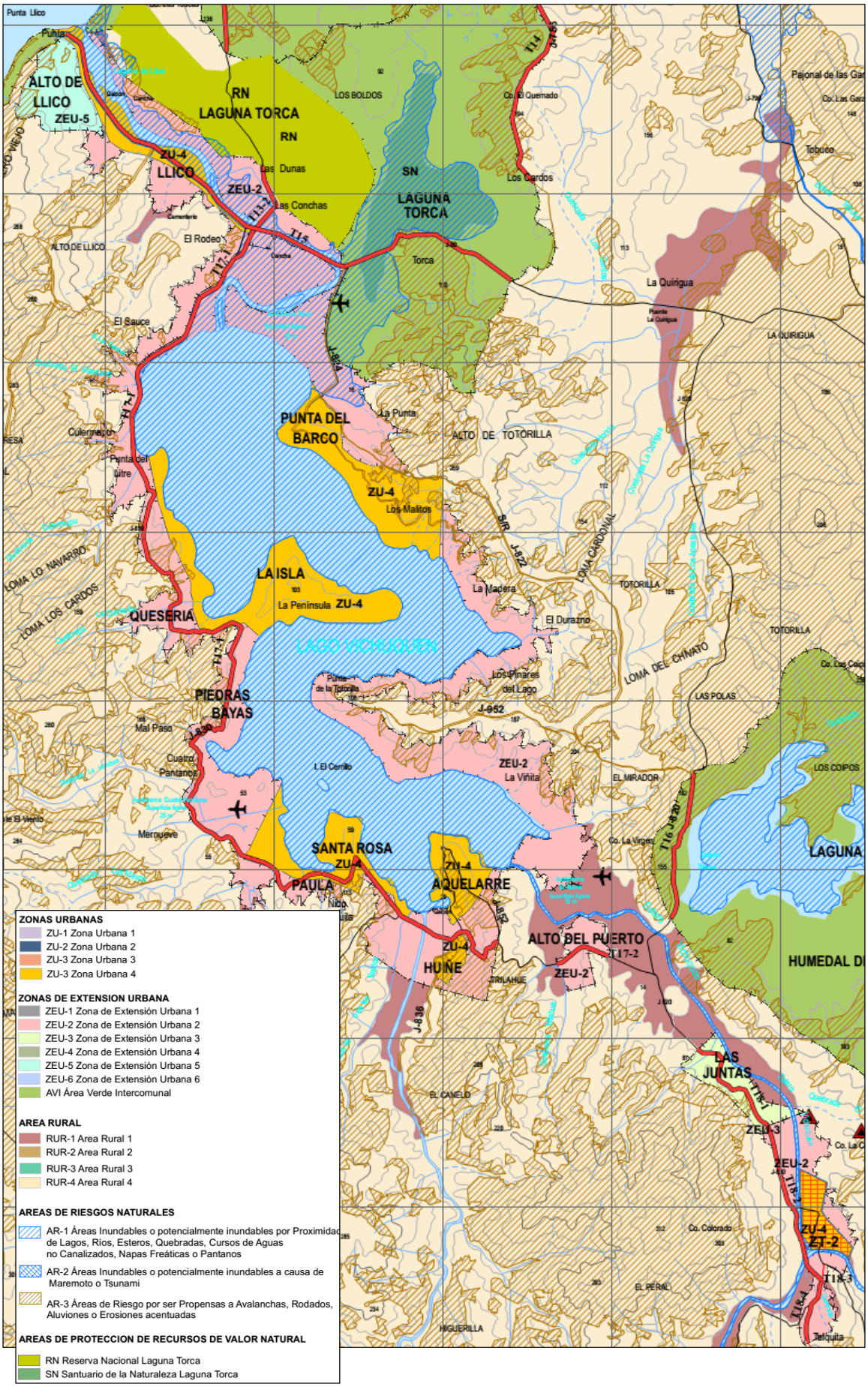
Las zonas de extensión urbana corresponden a zonas de extensión del límite urbano vigente, establecidas en los respectivos planes reguladores comunales en aprobación; están concebidas con el objetivo de generar territorios que permitan sustentar los crecimientos y demandas futuras de la población por suelo urbanizable para determinadas actividades de una forma regulada.

Asimismo, se considera la incorporación de localidades rurales no incluidas en la planificación de nivel comunal por los PRC en aprobación de cada comuna. En el contexto comunal de Vichuquén, se incluye en esta condición el sector Alto de Llico.

Plano de Zonificación y Vialidad Estructurante
Propuesta de Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito



Plano de Zonificación y Vialidad Estructurante / Fragmento en torno a Lago Vichuquén
Propuesta de Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito



B. Aspectos Específicos del sector Vichuquén Lago

En las zonas consideradas como de expansión urbana, cabe destacar la vasta superficie considerada en torno al Lago Vichuquén (**ZEU-2**), con 1.026 Hás distribuidas alrededor de todo el lago.

Superficies por Localidad y Zonas

Comuna	Localidad	Superficies/ Localidad (Hás)	Zonas	Superficies/ Zona (Hás)
Vichuquén	Pueblo de Vichuquén	125,96	ZU-4	33,88
			ZEU-2	92,08
	Llico	330,64	ZU-4	60,62
			ZEU-2	199,67
			ZEU-5	70,35
	Lago Vichuquén	1501,31	ZU-4	474,37
			ZEU-2	1026,94
	Lipimávida	322,76	ZEU-3	322,76
	Las Juntas	50,19	ZEU-3	50,19
	Boyeruca	60,17	ZEU-3	60,17

Para estas zonas, el PRICM determina densidades brutas máximas, que luego deberán ser recogidas en los respectivos planes reguladores comunales. Ahora bien, los criterios considerados para establecer las densidades brutas máximas en el PRICM reconocen, al menos en teoría, las densidades establecidas por los respectivos Planes Reguladores Comunales que se encuentran en proceso de tramitación y aprobación; y también las que el mismo PRICM determina que requerirán a futuro de acuerdo a las dinámicas de crecimiento proyectadas por el Plan.

En definitiva, el PRICM establece las siguientes densidades brutas máximas para el entorno del Lago Vichuquén:

Densidad Bruta Máxima para Localidades vinculadas al Lago Vichuquén según PRICM (fragmento)

Zona	Densidad Máxima Hab/ Há	Localidad o sector	Comuna	Criterio
ZU-4	**160**	Lago Vichuquén (áreas urbanas vigentes de: Aquelarre, Paula, Punta del Barco, Santa Rosa, La Quesería, La Isla, Huiñé y Piedras Bayas)	Vichuquén	Se integra densidad PRC por ajustarse a futura dinámica intercomunal
ZEU-2	**160**	Lago Vichuquén (nuevas áreas urbanas de: Aquelarre, Alto del Puerto, Paula, Punta del Barco, Santa Rosa, La Quesería, La Isla, Huiñé y Piedras Bayas)	Vichuquén	Se integra densidad PRC por ajustarse a futura dinámica intercomunal

Respecto de la ZEU-2, zona de extensión urbana que afecta directamente el Lago Vichuquén, la Ordenanza del PRICM determina normas urbanísticas por la vía de Disposiciones Transitorias.

Normas urbanísticas definidas para ZEU-2, según Art. 20° DISPOSICIONES TRASITORIAS en Ordenanza PRI Costa Mataquito.

ZEU-2		
USOS DE SUELO PERMITIDOS		PROHIBIDOS
Residencial	Vivienda	
	Hospedaje	
Equipamiento	Científico	
	Comercio	
	Culto y Cultura	
	Deporte	Estadios
	Educación	
	Salud	Hospitales, cementerios, crematorios
	Seguridad	Cárceles y centros de detención
	Servicios	
	Social	
CONDICIONES DE EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN		
Sistema de Agrupamiento de las Edificaciones		Aislado
Coeficiente de Constructibilidad		1,0
Coeficiente de Ocupación de Suelo		0,6
Superficie de Subdivisión Predial Mínima		200 m^2
Altura Máxima de Edificación		7 m
Altura de Cierros		1,8 m
Densidad Bruta Máxima		160 hab/ha

Complementariamente, en materia de Riesgos Naturales, el PRICM abarca 3 tipos de áreas:

- **AR-1** / Áreas Inundables o potencialmente inundables por Proximidad de Lagos, Ríos, Esteros, Quebradas, Cursos de Agua no Canalizados, Napas Freáticas o Pantanos
- **AR-2** / Áreas Inundables o potencialmente inundable a causa de Maremoto o Tsunami
- **AR-3** / Áreas de Riesgo por ser Propensas a Avalanchas, Rodados, Aluviones o Erosiones acentuadas

Especial relevancia adquieren las primeras, las **AR- 1**, en virtud de la conformación geográfica del entorno del Lago Vichuquén, ya constatado en la propuesta PRCV en la definición de ZONAS DE RIESGO, RESTRICCIÓN Y PROTECCIÓN AMBIENTAL (Zonas PRC: Zonas de Restricción por Riesgo de Inundación de Cuerpos de Agua **ZRI** y debido a Quebradas **ZRQ**, y Zonas de Playas y Bordes de Agua **ZP**).

2. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE PLANES REGULADORES: PRCV y PRICM

Respecto de los argumentos señalados previamente por la Unión Comunal Lago Vichuquén como aspectos críticos de la propuesta de PRC, es posible distinguir los siguientes tópicos:

- LÍMITE URBANO: Pertinencia de considerar la totalidad del borde del Lago Vichuquén como urbano.
- DENSIDADES: Densidad propuesta en nuevas zonas urbanas, por efecto de la extensión del límite urbano.
- FACTIBILIDAD TÉCNICA DE SERVICIOS: Necesidad de alcantarillado sanitario y de agua potable.
- MALAS PRÁCTICAS: Prácticas contaminantes respecto de las aguas servidas en centros poblados y viviendas de veraneo.
- INVERSIÓN, GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN: Apertura de nuevas playas públicas y Mejoramiento de la existente en Paula.
- ZONIFICACIÓN: Buffers de protección de zonas forestales en contacto con áreas de uso turístico o residencial.

Se discuten estos tópicos a continuación, en función del proceso de aprobación del PRCV y del PRICM.

2.1 PLAN REGULADOR COMUNAL DE VICHUQUÉN (PRCV)

2.1.1 Competencias y Alcances de un Plan Regulador Comunal

Es clave tener una comprensión de los alcances que puede lograr un Plan Regulador Comunal, de forma de identificar aquellos otros alcances que no guardan relación con el instrumento, focalizando las acciones efectivas y evitando discusiones estériles.

¿Qué es un Plan Regulador Comunal?

Es un INSTRUMENTO LEGAL constituido por un conjunto de normas, que permite ordenar el ámbito urbano comunal y las distintas actividades que se desarrollan en éste, por medio de normas.

Sus disposiciones (LGUC / Art. 41) se refieren a:

- *Uso del suelo (zonificación)*
- *Localización del equipamiento comunitario*
- *Estacionamiento*
- *Jerarquización de la estructura vial*
- *Fijación de límites urbanos*
- *Densidades*
- *Determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.*

De acuerdo a los tópicos mencionados previamente:

➔ SÍ son competencia del PRC los temas de LÍMITE URBANO, DENSIDADES y USOS DE SUELO (ZONIFICACIÓN), con matices a precisar:

Respecto del LÍMITE URBANO, es competencia del PRC mientras no exista un instrumento de planificación de nivel superior, léase Plan Regulador Intercomunal (Art. 2.1.1. OGUC).

Respecto de las DENSIDADES, cabe citar textualmente lo determinado en la OGUC:

> ***Artículo 2.1.20.*** *En el área urbana los Instrumentos de Planificación Territorial podrán establecer superficies prediales mínimas de cualquier tamaño, cuando la zona afecta a dicha disposición presenta alguna de las siguientes condiciones:*
>
> 1. *Estar expuesta a zona de riesgo o contener recursos de valor natural o patrimonial cultural, que se deba proteger, conforme a lo establecido para estos casos en la presente Ordenanza.*
> 2. *Tener una pendiente promedio superior al 20%.*
> 3. *Carecer de dotación de infraestructura de agua potable, alcantarillado y pavimentación, en al menos la mitad de su perímetro frente a vías públicas.*
>
> *En el área urbana, excluidas las áreas de extensión urbana, cuando la zona afecta no presenta alguna de las condiciones señaladas, la superficie predial mínima será de 2.500 m² o menor, según lo determine el Instrumento de Planificación Territorial correspondiente.*

Sobre esta base, se entiende que la propuesta PRCV pudiera haber considerado una subdivisión mínima superior a los 1.000 m², evitando el condicionamiento de los 2.500 m² como cota máxima, en virtud de la verificación del punto 3.

Respecto de los USOS DE SUELO (ZONIFICACIÓN), cabe precisar que el ámbito de competencia del PRC será el territorio inscrito dentro del límite urbano. Así, todo buffer de mediación entre zonas forestales y áreas de uso turístico o residencial pudiera ser considerada al interior del Límite urbano, y no fuera de éste.

➔ NO es competencia del PRC la FACTIBILIDAD TÉCNICA DE SERVICIOS (REDES SANITARIAS)

La LGUC es precisa en señalar en el ya mencionado artículo 41, que el rol del PRC es la "determinación de prioridades de urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad" (ámbito urbano), y no la factibilidad técnica, propiamente tal. No obstante, esta priorización debe ser formulada sobre la base de estudios técnicos que justifiquen que existe "factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias", los que deben ser desarrollados *ex profeso* en el marco de la formulación de la propuesta de PRC.

Al respecto, entre la documentación que acompaña la Propuesta PRCV en proceso de aprobación, se encuentra el **Estudio de Factibilidad Sanitaria** del "Plan Regulador Comunal de Vichuquén", desarrollada por Pulso S.A. Consultores. Este documento expresa textualmente:

> *De acuerdo a los antecedentes expuestos este Consultor estima adecuado expandir el área urbana en las zonas propuestas teniendo en consideración las prioridades descritas, ya que existen recursos hídricos para satisfacer la demanda de agua potable para las densidades habitacionales estimado para un horizonte de 30 años.*
>
> *En resumen, el abastecimiento de agua potable en las zonas de expansión urbana, imagen objetivo, que plantea el proyecto del Plan Regulador Comunal de Vichuquén, deja de ser una restricción, fundamentalmente por la existencia de fuentes de agua y su implementación puede realizarse de acuerdo a las prioridades. En definitiva, las ampliaciones o mejoramiento de los servicios sanitarios pasan por decisiones técnicas, sociales y económicas que deben enfrentar las distintas autoridades, o bien inversionistas privados, en conformidad al desarrollo de la zona.*

En definitiva, la Propuesta PRCV cuenta con la documentación pertinente que justifica la factibilidad técnica de ampliar o dotar de redes sanitarias a las zonas urbanas propuestas.

➔ NO son competencia del PRC las MALAS PRÁCTICAS en materias de vertidos de aguas servidas, ni la INVERSIÓN, GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN en temas de equipamiento, como son playas públicas.

Respecto de ambos aspectos, son otras las instancias a acudir y las mecánicas a implementar.

Sí pudiera contribuir el PRC en el sentido de considerar determinadas zonas en el territorio para uso exclusivo de infraestructura o de equipamiento de carácter público, pero no forma parte de su competencia la materialización del mismo.

2.1.2 Protocolo administrativo implementado

A. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN:

Según consta en el Art. 11 de la OGUC, "el proyecto de Plan Regulador Comunal será preparado por la Municipalidad respectiva". Para la Propuesta PRC Vichuquén, esta primera etapa se desarrolló en procesos desarticulados en un plazo extendido entre el 2004 y junio de 2012, fecha en que el Concejo Municipal aprobó el inicio del proceso de tramitación del PRC de Vichuquén.

De acuerdo al detalle precisado en el **Informe Ambiental** (Cristian Bustos Erwenne, Arquitecto Consultor, junio 2012) –que fuera presentado ante la SEREMI del Medio Ambiente y que forma parte del expediente de la Propuesta PRCV, ingresado luego a la SEREMI MINVU de la Región de Maule–, el proceso de formulación del Plan se desarrolló del siguiente modo:

> *Entre marzo de 2004 y octubre 2005 se realizó una consultoría para la preparación de su plan regulador a cargo de la consultora Macro Arquitectura y Gestión Urbana S.A. y que incluye las localidades urbanas antes mencionadas.*
>
> *En junio de 2006 se obtiene la Resolución de Calificación Ambiental Favorable del proyecto de Plan Regulador Comunal.*[1] *Posteriormente no se logra progresar en la tramitación del instrumento.*
>
> *A fines del 2011 se resuelve modificar el camino para su tramitación y aprobación debiendo ahora contar con el informe ambiental que exige la metodología EAE, …*

En efecto, durante el 2011 se desarrolló el **Estudio de Riesgo, Informe Antisísmico y Adecuación Estudio PRC Vichuquén** por parte de la consultora Pulso S.A., poniendo el énfasis en los efectos del terremoto de febrero de 2010 para la definición de zonas de riesgo y protección, así como adecuaciones a los parámetros determinados al estudio original de 2004-2005.

Aparentemente, durante este segundo proceso de estudio habrían sido modificados los parámetros de subdivisión predial y, con ello, la densidad de viviendas posibles de construir en amplias zonas a lo largo del borde del Lago.

Asimismo, cabe hacer notar el amplio periodo extendido entre ambas propuestas de PRC, la primera desarrollada por Macro Arquitectura y Gestión Urbana S.A. (2004-2005), y la segunda por Pulso S.A. (2011-2012). En este desfase, no ha sido posible identificar los cambios conceptuales entre ambas propuestas, toda vez que no se ha tenido acceso a la primera versión.

B. EL PROCESO DE APROBACIÓN O TRAMITACIÓN DEL PLAN

De acuerdo al **Informe Técnico Favorable** emitido por Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Seremi MINVU, Región de Maule (Informe N°42 del 18.12.2012), "de acuerdo a lo expuesto anteriormente (Antecedentes Administrativos y Técnicos proporcionados por la I. Municipalidad de Vichuquén mediante Ord. N° 568 del 14.11.2012; Observaciones Técnicas de la

[1] Respecto de esta Resolución, el documento **Informe Estrategia Comunicacional**, presentado como anexo en el **Estudio de Riesgo, Informe Antisísmico y Adecuación Estudio PRC Vichuquén** precisa que "el estudio de PRC no fue ingresado a la CONAMA para la tramitación de su DIA"; en consecuencia, no existiría Resolución Ambiental Favorable el 2006.

SEREMI MINVU Maule según Ord. N° 2180 del 13.12.2012; Expediente de "Plan Regulador Comunal de Vichuquén" con observaciones subsanadas), *"se ha dado cumplimiento al trámite que corresponde desarrollar al municipio dentro del proceso aprobatorio, según los procedimientos consignados en la normativa vigente de la Ley general de Urbanismo y Construcciones y de su Ordenanza general, a la fecha del inicio del mismo"*. De este modo, *"el expediente cuenta con los documentos necesarios para acreditar el cumplimiento del procedimiento aprobatorio seguido a nivel comunal".*

Asimismo, se consigna que existe "*concordancia entre el proyecto expuesto al público y el que se somete a aprobación"*, con diferencias que *"se observan están debidamente justificadas"*, y que corresponden a observaciones de la comunidad acogidas por el Concejo y a observaciones de aspectos técnicos y de forma emanadas de la misma Seremi.

En el Informe Técnico Favorable se detalla, además, cada uno de los Antecedentes Administrativos incluidos en el expediente, incluyendo entre otros documentos, Certificados de Acuerdos en Sesiones de Concejo, Cartas a Organizaciones Territoriales, Avisos de Prensa, Actas y Registros de Asistencia de Audiencias Públicas, Certificados de Convocatorias y Registros de Sesiones de Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente al Informe Ambiental y Certificado del Concejo que Aprueba las Respuestas a estas Observaciones, Actas de Apertura de Exposición PRC y Certificado que indica el periodo en que fue expuesto, Certificado y Registro de Asistencia a Audiencia Pública del Informe Ambiental, Registro y Acta de Aprobación de Respuestas de Observaciones al PRC, así como las mismas respuestas emitidas.

En este detalle, se precisa sobre el "Certificado N° 206 del Secretario Municipal de Vichuquén de fecha 08.10.2012, que indica que en sesión extraordinaria N° 21 del 05.10.2012, el Concejo Municipal de Vichuquén rechaza la observación presentada por la Unión Comunal Lago Vichuquén; y da por aprobado el Plan Regulador Comunal para continuar con su tramitación de acuerdo al artículo 2.1.11 de la OGUC."

2.1.3 Proceso de Participación Ciudadana

En términos generales, el proceso de Participación Ciudadana implementado presenta coherencia de lo estrictamente exigido por la legalidad vigente, en el sentido de cumplir, aparentemente, con los protocolos de citación a vecinos a través de las organizaciones legalmente constituidas, de publicar avisos de audiencias en medio de prensa de circulación masiva, de exponer la propuesta durante el plazo exigido, así como de dar respuesta a las observaciones emitidas.

Especial mención merecen las observaciones emitidas por la Unión Comunal Lago Vichuquén (fechada el 02.08.2012, con fecha de recepción en el Municipio del 08.08.2012), en el marco del periodo legal posterior a la Exposición Pública de la propuesta PRC. En el documento se tocan los siguientes tópicos:

- Como fundamentación de las objeciones asociadas al sistema medioambiental y la capacidad de carga del área:
  - el proceso de eutrofización y contaminación peligrosa del lago, aumentada por la existencia de pozos y fosas sépticas, es decir, por soluciones individuales frente a la ausencia de sistema de alcantarillado público;
  - la ocupación de más del 80% de las riberas en condiciones de subdivisión de baja densidad (lotes de 5.000 m² o más);

- escenario cercano al máximo de su capacidad de carga (uso de riberas, absorción sanitaria, movimiento de embarcaciones), y por extensión, en condiciones de alto estado de fragilidad y deterioro;
- desconocimiento, por parte de la propuesta PRCV, del escenario de fragilidad ecológica e inminente saturación de los usos del borde lago, promoviendo una mayor intensificación de los mismos.

- Complementando lo señalado, se detallan las posibilidades que ofrece el Art. 2.1.20 de la OGUC respecto de la subdivisión mínima predial (ver detalle en 2.1. ASPECTOS DE FORMA), pudiendo perfectamente definir en zonas urbanas una superficie mayor a los 2.500 m², en virtud de que éstas carecen de dotación de infraestructura de agua potable, alcantarillado y pavimentación en más de la mitad de su perímetro frente a vías públicas, y que parte importante de las áreas zonificadas cuentan con pendiente promedio superior al 20%.

- En virtud de ambos aspectos, la Unión Comunal Lago Vichuquén, en representación de las 14 Juntas de Vecinos del Lago Vichuquén, manifestó su rechazo y se opuso a la propuesta de PRC para el sector de Vichuquén Lago, solicitando que se considerara:
  - que el borde del Lago Vichuquén permanezca como área rural (no urbana), manteniendo subdivisión mínima de 5.000 m², evitando así quedar como zona ZU-3 y una subdivisión de 1.000 m² y 60 hab/ha
  - que en zona ZU-2 (Aquelarre, Paula y Santa Rosa) se fije una subdivisión mínima de 800 m² (vinculado a una densidad de 75 hab/ha).
  - que en zona ZU-6 (Aquelarre, Paula y Santa Rosa Alto) se fije una subdivisión mínima de 1.000 m² (vinculado a una densidad de 60 hab/ha).

En definitiva, haber acogido la solicitud solo en el primer punto hubiera significado modificar estructuralmente la propuesta PRC, por cuanto se hubiera debido redefinir el Límite Urbano propuesto. Esto hubiera detonado, no solo ajustar y corregir los contenidos pertinentes en los documentos vinculados (Memoria, Ordenanza, Planos y estudios técnicos), sino volver a efectuar el protocolo de aprobación o tramitación ya ejecutado, así como la respectiva revisión por parte de los organismos correspondientes.

En este sentido, y habiendo expuesto las posibilidades del Art. 2.1.20, hubiera sido más factible proponer igualmente un ajuste en la subdivisión mínima, al igual que lo propuesto en zonas ZU-2 y ZU-6, asumiendo que lo que se buscaba era reducir la carga de ocupación propuesta por el instrumento de regulación, y no aumentarla.

Aun así, es muy probable que la respuesta dada por el Concejo Municipal hubiera sido la misma. Según consta en **Certificado N° 206** del 08.10.2012 –incluido entre los Antecedentes Administrativos entregados para la revisión de la Propuesta PRC a la SEREMI MINVU Maule–, el Concejo acordó *"no acoger las observaciones realizadas por la Unión Comunal de Juntas de Vecinos del Lago Vichuquén, en esta etapa de tramitación del Plan Regulador Comunal de Vichuquén, pero se asume el compromiso de estudiar la modificación presentada para aumentar la superficie de subdivisión predial mínima."*

En definitiva, al menos en el discurso formal, existiría por parte del Concejo Municipal la voluntad política de analizar la cuestión en lo sucesivo, más no así en el ámbito del actual proceso de tramitación de la propuesta PRCV.

2.1.4 Proceso de Evaluación Ambiental Estratégica

De acuerdo al **Informe Técnico Favorable** emitido por Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Seremi MINVU, Región de Maule (Informe N°42 del 18.12.2012), entre los antecedentes que acompañan el Informe y que se encuentran vinculados al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se encuentran los siguientes documentos:

- 9) Ingreso a Ministerio de Medio Ambiente del Informe Ambiental del Plan Regulador Comunal de Vichuquén, por medio de Ord N° 285, del 06.06.2012, del Sr. Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Vichuquén.
- 10) Observaciones emitidas por Ministerio de Medio Ambiente al Informe Ambiental del Plan Regulador Comunal de Vichuquén, por medio de Ord N° 122330/12, del 10.07.2012, del Subsecretario del Ministerio del Medio Ambiente.
- 13) Aprobación de respuesta a observaciones del Ministerio de Medio Ambiente al Informe Ambiental (Certificado N°172 del Secretario Municipal, de fecha 27.08.2012).
- 14) Certificado de fecha 19.11.2012, del Secretario Municipal (S), que indica que desde el 07.09.2012, y hasta el 25.09.2012, fue abierta al público la exposición del Informe Ambiental del Plan Regulador Comunal de Vichuquén.
- 16) Aviso Prensa Convoca a Audiencia Pública de Informe Ambiental de la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Regulador de Vichuquén (Convocatoria a través del Diario El Centro con fecha 30 de agosto y 04 de septiembre de 2012).
- 19) Audiencia Pública del Informe Ambiental de la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Regulador Comunal de Vichuquén (Certificado del Secretario Municipal, del 19.11.2012, que certifica que con fecha 07.09.2012 se realizó la Audiencia y Registro de asistencia).
- 21) Cierre de plazo de presentación observaciones al Informe Ambiental de Evaluación Ambiental Estratégica del PRC de Vichuquén (Certificado de fecha 19.11.2012 se dio cierre al período de observaciones, indicando que no se recibieron observaciones).

De acuerdo al Ord. N° 122330 del 10.07.2012, que remite las Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente al Informe Ambiental del PRCV (9), éste no cumplió con los contenidos mínimos, en virtud de un conjunto de observaciones estructuradas en 7 puntos:

1. *Respecto al esquema general y/o resumen de los contenidos y objetivos principales del plan a desarrollar.*
2. *Respecto de los órganos de la administración convocados y participantes en la etapa de formulación del plan y los instrumentos o estudios considerados.*
3. *Respecto del resumen de los criterios de desarrollo sustentable y de los objetivos ambientales del plan, así como una descripción de los nuevos objetivos ambientales que hayan surgido posteriormente en el proceso de diseño del plan.*
4. *Respecto del resumen de los efectos ambientales de cada alternativa evaluada para conseguir el logro de los objetivos del plan, incluyendo una descripción de la metodología aplicada para la evaluación ambiental de tales efectos y alternativas.*
5. *Respecto de la propuesta de plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que son afectadas producto del plan desarrollado.*
6. *Respecto de los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan.*
7. *Respecto de los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación del plan en el mediano o largo plazo.*

En términos generales, la mayor parte de las observaciones apuntan a explicitar u obtener mayor claridad en la propuesta ya formulada, respecto de tópicos relevantes en materia ambiental. Entre estos tópicos, cabe destacar las observaciones que apuntan directa o indirectamente a los conflictos ya mencionados, y contienen una connotación más de fondo que de forma.

En la tabla de la pág. siguiente se precisan en la columna izquierda la observación emitida, y en la columna derecha la respuesta respectiva dada posteriormente por el Municipio, registradas en Acta Sesión Ordinaria N°134 del Concejo Municipal Comuna de Vichuquén, del 27.08.2012:

Observaciones Relevantes emitidas por Seremi Medio Ambiente y su Respuesta Respectiva por parte del Municipio

PUNTO	OBSERVACIÓN (Seremi Medio Ambiente)	RESPUESTA (Mun. Vichuquén)
1	*En relación a los objetivos planteados, no queda claro cómo se logra el objetivo específico "tener una política de equidad territorial", en relación a la necesidad de dotar de infraestructura sanitaria a la comuna, debido a los problemas ambientales asociados a la carencia de este tipo de infraestructuras, y que permitan llevar a cabo una adecuada gestión de los residuos líquidos. Esto último también se hace presente para el problema de disposición de residuos sólidos.*	Se replantea el objetivo "tener una política de equidad territorial" redactándolo en relación al ámbito correcto de su contenido.
3	*En relación a los criterios de desarrollo sustentable, éstos deben contemplar las tres dimensiones (social, ambiental y económica) que son constituyentes del desarrollo sustentable. En tal sentido, se considera que ninguno de los criterios de sustentabilidad planteados cumple con este requisito.* *En este contexto, es importante considerar que una vez enunciados los criterios de sustentabilidad, se puede desarrollar una explicación de los mismos. No obstante, siempre se debe indicar en qué medida el diseño del plan regulador considera los criterios planteados. Adicionalmente, también se podrá señalar la manera en que el plan integra las dimensiones social, económica y ambiental.*	Se reformula el criterio de desarrollo sustentable atendiendo las indicaciones de la observación.
4	*Se observa que el Informe Ambiental no presenta el desarrollo de alternativas para la propuesta de plan regulador, por lo que la evaluación ambiental de las mismas tampoco se realiza. Si para la elaboración del plan regulador comunal de Vichuquén no se consideraron alternativas, es necesaria una justificación clara al respecto.*	Se incorporan las alternativas para la propuesta del plan, realizadas durante su elaboración en el año 2005, luego de encontrar los antecedentes.
	Para los efectos ambientales, se recomienda que éstos sean evaluados considerando la interacción que cada alternativa planteada (y sus directrices o decisiones asociadas) tendrá con los problemas ambientales estratégicos identificados en el diagnóstico ambiental realizado para el territorio urbano de la comuna de Vichuquén. (…) *Por ejemplo, se ha hecho presente en el informe ambiental y documentos adjuntos que dentro de los problemas ambientales más importantes en la comuna se encuentran el de la disposición de residuos sólidos y líquidos derivados de actividades productivas, una posible contaminación de los sistemas lacustres y principales cuerpos de agua, la inexistencia de sistemas de tratamiento de residuos líquidos domiciliarios y una presión sobre el sistema derivado del aumento del flujo de turistas en época estival (entre otros). La evaluación de efectos debería apuntar a cómo interactúan las alternativas con cada uno de los problemas detectados.*	Se realiza una evaluación de los efectos ambientales por alternativa.
6	*Se hace presente que* (en) *el informe ambiental no se presentan criterios e indicadores de seguimiento para este aspecto* (controlar la eficacia del plan). *En relación a este apartado, se entregan las siguientes consideraciones para su formulación:* - *(…)*	Se incorporan los criterios e indicadores de seguimiento para este aspecto, con sus respectivos plazos de medición o control, según indicaciones de la observación.

	- *Además, para cada criterio se seguimiento que se defina, deberá existir al menos un indicador asociado, y establecer para cada uno de ellos un plazo de medición o control.*	
	Es necesario hacer presente que la Ilustre Municipalidad de Vichuquén deberá incluir estos criterios e indicadores en el acto administrativo terminal que aprueba el plan regulador, tal como lo señala el artículo 7° quáter de la Ley N° 19.300.	(No hay respuesta para esta observación)

A la luz de las respuestas del Municipio, es posible afirmar que el proceso de Evaluación Ambiental implementado se ejecuta, más que como una instancia que permite enriquecer el instrumento de planificación propuesto en la perspectiva de la sustentabilidad, como una instancia protocolar que debe ser superada en una fase avanzada de aprobación.

En estos términos, las observaciones son atendidas en su totalidad como aspectos de forma, y en ninguno de los casos se asume el fondo del asunto observado, hecho manifiesto en los siguientes 2 hechos:

- No ha sido encontrado en el sistema de consulta del Ministerio de Medio Ambiente una versión corregida del Informe Ambiental observado, ni ha sido posible constatar que esta versión efectivamente exista en la documentación revisada. Las respuestas, en consecuencia, quedarían como una manifestación de voluntad de proceder con la corrección de los aspectos observados, pero no es seguro que tal corrección haya sido efectivamente ejecutada.

  Este aspecto guarda especial relevancia en lo relativo al punto 6 observado, que apunta a definir criterios e indicadores de seguimiento; en definitiva, al monitoreo de la forma en que el PRC contribuye en el desarrollo de un escenario especialmente frágil.

- Tampoco ha sido posible apreciar que los aspectos pertinentes hayan sido integrados a la **Memoria Explicativa** que forma parte esencial del expediente de aprobación de la Propuesta de Plan Regulador de Vichuquén. En este sentido, se destaca que no ha sido explicitado el desarrollo de Alternativas para la propuesta de Plan Regulador ni su correspondiente evaluación bajo criterios ambientales, ni se ha justificado que no existan alternativas; tampoco se ha exhibido un proceso de desarrollo de alternativas que hubiera sido ejecutado en 2005 y que hubiera sido considerado para la propuesta definitiva, lo que de por sí resultaría, además, anacrónico al 2015, dada la situación de fragilidad ambiental actual.

Sin perjuicio de lo señalado, es posible afirmar que la propuesta definitiva de PRC de Vichuquén, en consecuencia y a juicio de este consultor, cumple con la legalidad vigente.

2.2 PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL COSTA MATAQUITO (PRICM)

2.2.1 Competencias y Alcances de un Plan Regulador Intercomunal

De acuerdo al Art. 34° de la LGUC,

> *"Se entenderá por Planificación Urbana Intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana."*

Respecto del área urbana, el ámbito de acción de un Plan Regulador Intercomunal dice relación con:

a) Definición de límites de extensión urbana, diferenciando el área urbana del área rural.
b) Clasificación de la red vial pública (vías expresas y troncales) y parques de nivel intercomunal.
c) Normas urbanísticas para edificaciones, instalaciones destinadas a infraestructura, así como las actividades productivas, todas estas de impacto intercomunal.
d) Fijación de densidades promedio y/o máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales.
e) Definición de áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, así como reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonio cultural (abarca también al área urbana).

En relación a la intensidad de ocupación y la sustentabilidad del Lago Vichuquén y su entorno directo, especial atención merecen los puntos a, d y e.

Del mismo modo, cabe destacar el Art. 28° de la LGUC, que determina:

> *"Cada instrumento de planificación urbana tendrá un ámbito de competencia propio en atención al área geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás."*

En efecto, mientras el PRC solo puede fijar condiciones en el área urbana, el PRI abarca, además, el área rural. El mismo Art. 28° de la LGUC hace un segundo alcance clave para el presente análisis:

> *"Sin perjuicio de lo anterior (del párrafo recién citado), los instrumentos podrán establecer, sólo para territorios no planificados, disposiciones transitorias con carácter supletorio sobre las materias propias del otro nivel, sea éste superior o inferior, las que quedarán sin efecto al momento de entrar en vigencia el instrumento de planificación territorial que contenga las normas correspondientes a ese ámbito de competencia. Estas disposiciones transitorias no serán imperativas para el nuevo instrumento."*

Sobre esta base, y en virtud de que el nuevo límite urbano propuesto en el PRCV no ha sido aún aprobado, es que el PRI puede determinar zonas de Extensión Urbana en e ámbito comunal respectivo (para el sector Vichuquén Lago se consideran las **ZEU-2**), para las cuales fija normas urbanísticas mediante Disposiciones Transitorias, que regirán el ámbito respectivo hasta que estas zonas sean incorporadas al Plan Regulador Comunal.

Por otra parte, igualmente relevante es tener claridad respecto a lo dispuesto en los siguientes artículos, respecto de la relación entre el instrumento de escala intercomunal y el comunal:

> Art. 37°: *"sus disposiciones* (las del Plan Regulador Intercomunal) *serán obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales.";*
>
> Art. *38°: "Las disposiciones de los Planes Reguladores Intercomunales, que constituyan alteraciones a las disposiciones de los Planes Reguladores Comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones."*

Lo anterior aplica, desde luego, no tanto para las disposiciones transitorias con carácter supletorio, sino para aquellas otras disposiciones formuladas como parte del cuerpo central de la Ordenanza del PRICM; a grandes rasgos, para el límite urbano, las densidades y zonas de protección y restricción.

Elaborado un Plan Regulador Intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho Plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.

2.2.2 Protocolo administrativo implementado

Según consta en el Art. 6° de la LGUC,

> *"El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, …".*
>
> *"Paralelamente el proyecto del Plan deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental."*

Llevado a la práctica, la formulación de un PRI demanda igualmente la participación de consultores y expertos externos, responsabilidad que, en el caso de Costa Mataquito, recayó en consultora Nómade.

A diferencia del instrumento de escala comunal, la consulta que se lleva a cabo durante el proceso de formulación y tramitación del Plan es de carácter institucional, con prácticamente nula participación de la comunidad. Es más, es apenas a través de un profesional de la Municipalidad que deben resguardarse los intereses específicos respecto del territorio comunal, con toda la complejidad que esto implica. En efecto, la tarea recayó en Rolando Castillo, Director de Obras de la Municipalidad de Vichuquén.

2.2.3 Coherencia entre Propuestas PRCV y PRICM

Se comparan ambos instrumentos propuestos a nivel de Límite Urbano, Zonificación, Densidad y Zonas de Riesgo y Restricción:

A. LÍMITE URBANO

Ambos instrumentos de planificación propuestos presentan para el sector Lago el mismo límite urbano, que modifica y amplía la cobertura actual. Tal como ha sido comentado anteriormente, el trazado ha sido propuesto originalmente en el PRCV, situación expuesta expresamente en la Memoria del PRICM, ya a nivel de Imagen Objetivo:

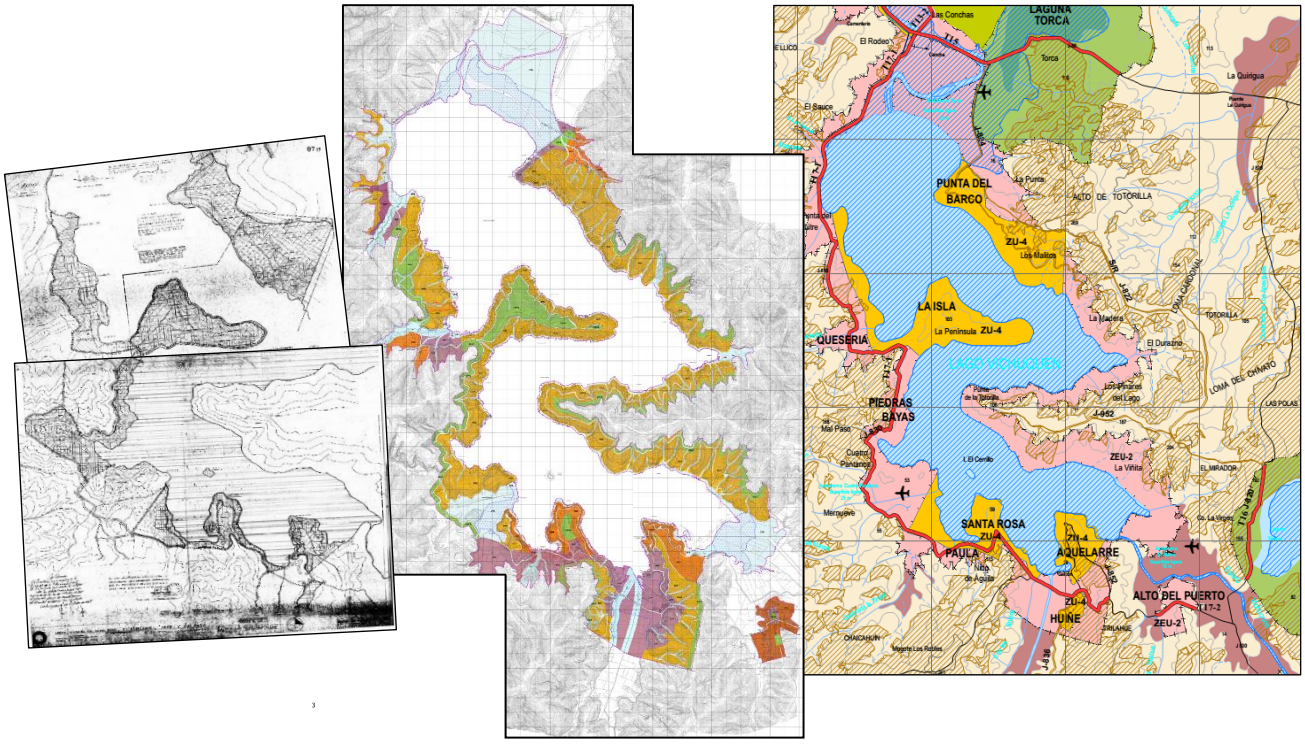
> • ***Crecimiento Urbano***
> *Se internalizan las propuestas de los Planes Reguladores Comunales (en adelante PRC) sobre las zonas de expansión urbana, ya que éstos fueron formulados en un extenso proceso que incorporó la participación de la ciudadanía y diagnósticos acabados de la situación comunal y local. (…) En este sentido, las nuevas áreas de extensión urbana, preferentemente residenciales con equipamiento complementario, son sólo las necesarias, ...*

Complementariamente, se precisa el argumento respecto de estas zonas de extensión en la Síntesis del Diagnóstico / Instrumentos de Planificación Territorial en Aprobación en el Área de Estudio / Plan Regulador Comunal de Vichuquén:

> *Los límites urbanos propuestos para la comuna de Vichuquén presentan una ampliación de las áreas urbanas vigentes.* (respecto del sector Lago), *se genera una integración y continuidad del territorio del borde del Lago Vichuquén definiendo un solo límite urbano …*

La coincidencia del límite propuesto en torno al Lago Vichuquén se visualiza en los siguientes fragmentos de los respectivos planos de zonificación:

Zonas urbanas en torno al Lago Vichuquén en PRCV vigente (izquierda), PRCV propuesto (centro) y PRICM (derecha) según fragmentos Planos de Zonificación respectivos



B. *ZONIFICACIÓN*

La zonificación de la propuesta PRICM (derecha, en fragmentos anteriores) presenta una estructura bastante gruesa, que en general desconoce la zonificación más detallada dispuesta en la propuesta PRCV (centro), en atención, desde luego, a su escala mayor de intervención.

Sin embargo, sí coincide con la configuración de las zonas urbanas hoy vigentes (izquierda), que distinguen a sectores de Llico, Aquelarre, Sta. Rosa, Huiñe y Vichuquén, La Quesería, Punta del Barco y La Isla, integrando todas ellas en **ZU-4**; el resto de fragmentos del borde lago incluidos dentro del límite urbano quedan inscritos como zonas de extensión **ZEU-2**.

C. *DENSIDAD Y SUBDIVISIÓN*

La diversa configuración de la zonificación al interior del límite urbano en torno al lago entre ambos instrumentos de planificación, tiene su correlato en el diverso tratamiento de la capacidad de carga, especialmente de las zonas de extensión urbana **ZEU-2**.

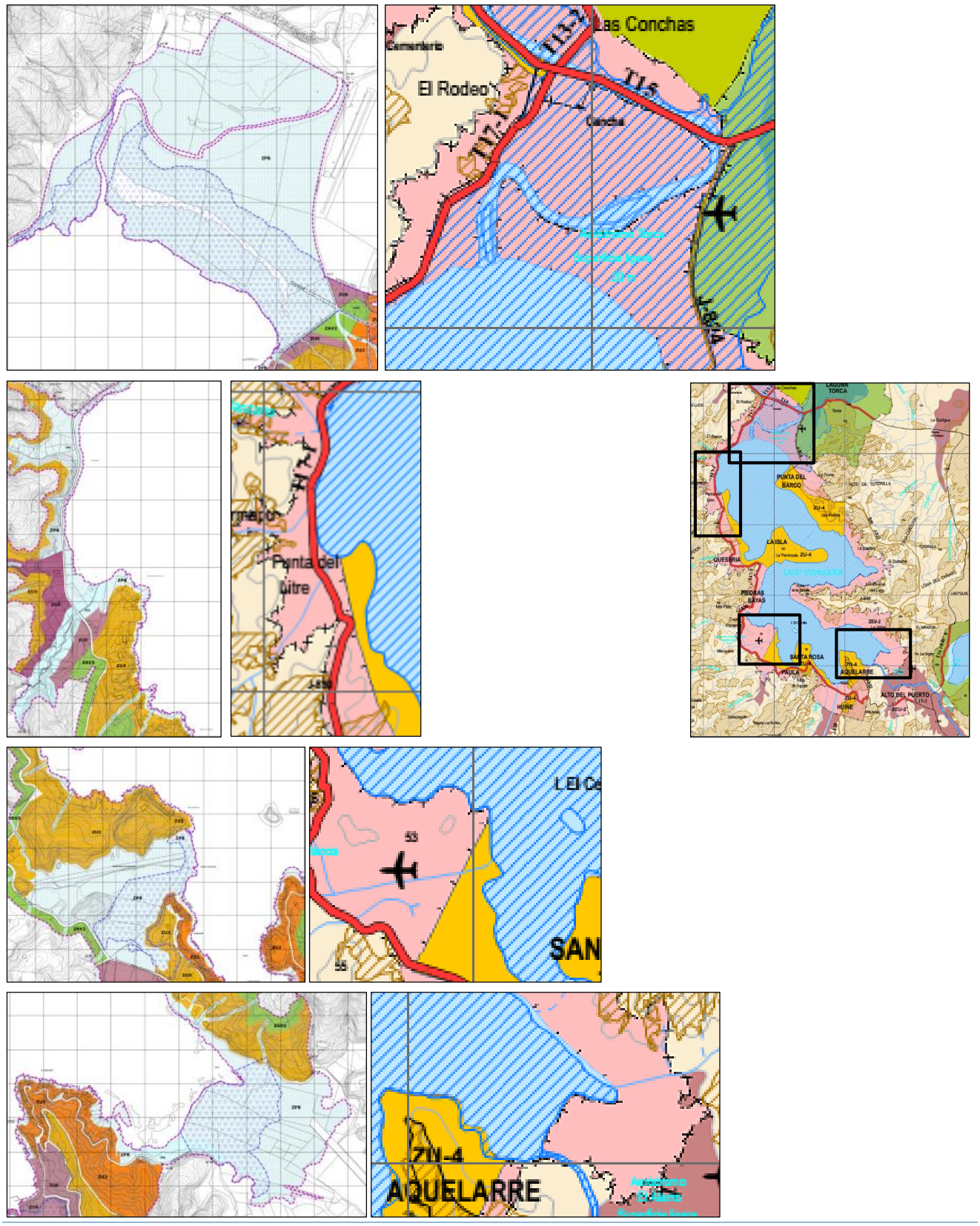
En la mayor parte de estas zonas de extensión, el PRCV determina zonas **ZU-3** (en el plano central, en amarillo), para las cuales considera una Subdivisión Mínima Predial (m²) de 1.000 m² y una Densidad Bruta Máxima de 60 hab/ha. Se permitiría un total de 15 unidades de vivienda por cada 10.000 m², equivalente a 2 a 4 veces las permitidas en la actualidad.

El PRICM, en contraste, para la **ZEU-2** considera una Subdivisión Mínima Predial (m²) de 200 m² y una Densidad Bruta Máxima de 160 hab/ha. Se permitiría un total de 40 unidades de vivienda por cada 10.000 m², equivalente a 10 a 20 veces las permitidas en la actualidad, y a 2,67 veces las propuestas en el PRCV.

D. ZONAS DE RIESGO Y RESTRICCIÓN

En la configuración de las zonas **AR-1** en el PRICM, y respecto a lo definido en la propuesta del PRCV, solo se reconoce el sector norte del lago Vichuquén como área de riesgo, desconociendo otras zonas de riesgo y restricción, tal como se aprecia en los siguientes recuadros, que corresponden a fragmentos del Plano de Zonificación de cada instrumento de planificación propuesto.

Zonas de Riesgo y Restricción en PRCV (izquierda) y PRICM (derecha)según fragmentos de Planos de Zonificación



2.3 ASPECTOS DE FONDO

2.3.1. Respecto del PRCV

Aun cuando fuera posible afirmar que la propuesta PRCV cumple con la legalidad vigente, cabe señalar que la misma propuesta carece de la coherencia y consecuencia que debiera primar en un proceso responsable de gestación de un instrumento de planificación territorial.

Basta revisar los criterios explicitados en la Memoria Explicativa de la misma propuesta hasta ahora aprobada. Ya en la introducción se explicitan los graves problemas que conlleva el aumento de la densidad de ocupación, tanto en una dimensión diagnóstica de la situación actual *("la carencia de infraestructura sanitaria está poniendo en grave peligro la aptitud turística de la comuna y los acuíferos que nutren las redes de agua potable"*), como en la dimensión instrumental que debe asumir el nuevo PRC (*"Disponer de un PRC que permita planificar el ordenamiento territorial, orientado a regular la sobreexplotación del lago, …"*).

La claridad del diagnóstico se refuerza al subrayar las restricciones existentes que deben ser consideradas en la propuesta:

> *Restricciones Lago Vichuquén*
>
> *Las restricciones están vinculadas a la saturación del lago –y, en consecuencia, contaminación del mismo- y al riesgo de inundación latente como producto de las crecidas del lago. (…)*
>
> *La saturación y contaminación tiene que ver esencialmente con la fragilidad del alcantarillado a la par con la sobreproducción estacional de materia orgánica, en conjunto con las actividades náuticas que generan impacto en el ecosistema.*

Ya a nivel de la Propuesta del PRCV, en la "fundamentación y directrices de ordenamiento" se precisa que en un "escenario de crecimiento optimista", para el Lago se asumirían las siguientes consideraciones:

> - *En el Lago se aborda la totalidad del perímetro como área urbana con el fin de incorporar una mayor área al control y las restricciones planteadas por el instrumento, procurando mantener las densidades desarrolladas y, en los sectores menos consolidados, fortalecer las medidas de protección del entorno natural.*

Luego, si en la propuesta de Densidad Bruta Máxima y de Subdivisión Mínima Predial se ha definido una mayor intensidad de uso, en zonas del borde del Lago, es en abierta contradicción con lo señalado anteriormente.

Especial relieve adquiere la zona **ZU-3**, que extiende el uso urbano a zonas hoy rurales, abriendo espacio a esta mayor especulación con el suelo. De esta forma, se transgreden los criterios expresados en la Memoria respecto de poder incorporar esta área al mayor control y las restricciones del instrumento, así como de mantener las densidades desarrolladas.

Junto con ello, han sido desoídos los llamados de alerta y advertencias reiteradas que ha emitido la comunidad representada por la Unión Comunal Lago Vichuquén, y nos encontramos ante la inminente

aprobación de forma de un instrumento que, en su fondo, al menos parcialmente, no sintoniza con la sustentabilidad del lugar, e incluso, atenta en contra de ésta.

En definitiva, es pertinente realizar los ajustes necesarios para mantener la densidad actual en las zonas de extensión del límite del PRC, aceptando la pertinencia de la extensión de este límite. No obstante, ello no sería posible realizarlo durante el actual proceso de modificación en curso.

Por otra parte, asumir la posición de bloquear la totalidad del proceso aprobatorio carece de sustento, toda vez que de acuerdo a las competencias del instrumento y considerando el área afectada, solo afecta a un fragmento específico, siendo necesaria la implementación para el resto del territorio comunal en cuestión.

2.3.2. Respecto del PRICM

Son 2 los aspectos claves del PRICM que apuntan a temas de fondo:

- la intensidad de uso que posibilitarían las zonas **ZEU-2**
- la ausencia de zonas de riesgo y restricción

Ambos aspectos abren un espacio a la intensificación del uso y a la especulación del suelo en torno al lago, lo que resulta extremadamente grave por la magnitud de los efectos sobre la sustentabilidad de un territorio ya saturado, por los riesgos en los que se sometería a la población que pudiera arribar, así como por la irreversibilidad de estos efectos una vez consumados.

A. Sobre la intensificación de uso en el borde lago

Es clave subrayar la distinción entra las zonas **ZU-4** y las **ZEU-2** determinadas en la zonificación del PRICM: mientras las **ZU-4** se definen como zonas referenciales, sobre las cuales tienen prioridad las zonas del PRC vigente para efectos operativos, las **ZEU-2** adquieren una condición supletoria una vez aprobado el PRICM. Es decir, regirán mientras no se apruebe en dichas zonas otra zonificación más detallada a nivel de PRC.

Al respecto, no deja de ser relevante que en la exposición de los criterios para determinar la Densidad Máxima para cada zona en la Memoria del PRICM, se usa el mismo criterio tanto para las **ZU-4** como para las **ZEU-2**, pese a que mientras las primeras delimitan áreas urbanas consolidadas, las segundas señalan áreas caracterizadas por la baja densidad:

> *Se integra densidad PRC por ajustarse a futura dinámica intercomunal (Memoria Explicativa PRICM / Formulación del Plan / Zonificación / Densidades promedio y máximas del área urbana).*

Consecuencia de lo anterior, es que para ambas zonas se determina una Densidad Máxima de 160 hab/ha y una subdivisión predial mínima de 200 m², lo que resulta coherente para las áreas urbanas consolidadas, pero carece de todo sentido para un territorio ya saturado con una densidad que se mueve entre 8 y 16 hab/ha (Subdiv. Mín. de 5.000 m²). Para ser más concretos, al menos conceptualmente, la cantidad de viviendas se podría multiplicar x20, asumiendo las 40 unidades de vivienda por cada 10.000 m² que determinan las 160 hab/ha.

Por otra parte, es posible afirmar que desde una perspectiva intercomunal tiene sentido darle continuidad a la zonificación del borde del lago, y a esta escala de intervención, el instrumento no tendría que hacerse cargo necesariamente del nivel de detalle propio de un PRC.

Sin embargo, cuando la zonificación propuesta asumirá una condición supletoria de un instrumento inexistente a la fecha, dicha zonificación sí debería adquirir una mayor sensibilidad territorial, toda vez que transitoriamente operará como tal. Más aún, pudiendo haber incorporado la norma dispuesta en la propuesta PRCV que sería aprobada consecutivamente, que para el mismo ámbito territorial (ZU-3) define una subdivisión mínima predial de 1.000 m² y una densidad de 60 hab/ha, intensificando igualmente el uso, pero en forma significativamente más moderada (x5 aprox).

Esto es particularmente trascendente en nuestro país, plagado de casos en que normas transitorias se vuelven permanentes por la incapacidad de reaccionar oportunamente a los requerimientos de las fuerzas del mercado.

Cabe señalar, finalmente, que en la misma Memoria del PRICM se deja expresa constancia a nivel de Diagnóstico, de la extrema fragilidad del Medio Físico-Natural y Medio Ambiente del Lago Vichuquén:

> *El lago Vichuquén es un humedal de agua dulce lacustre, (…) Su entorno se encuentra altamente alterado con la sustitución de la flora nativa y la ocupación para segunda residencia turística. (…) La mayor amenaza al humedal es el proceso de eutroficación por descargas de aguas servidas domésticas.*

Por esta razón, y al igual que en el caso del PRCV, resulta incoherente el escenario de saturación con la promoción de una mayor intensidad de uso del borde lago.

B. Sobre la ausencia de zonas de restricción

Tal como acontece con la densidad propuesta por medio de normas transitorias en zonas de extensión urbana, la disposición de estas mismas zonas de extensión sobre áreas que el PRCV claramente ha identificado como áreas de riesgo, restricción y protección ambiental, abre un espacio de especulación contraproducente.

En efecto, la aprobación del PRICM permitirá transitoriamente el ingreso de solicitudes de subdivisión predial y permisos de edificación en amplios focos que deben ser protegidos o que exigen protocolos de mitigación de riesgos potenciales, tal como se expresa en la Memoria Explicativa del PRCV como fundamento a la zonificación propuesta:

> *Áreas de riesgo*
> *La zonificación incluye 3 tipos de zonas asociadas a riesgos de carácter geomorfológico o geológico, con origen en inundación en general originada en tsunamis, lagos y esteros, inundación específicamente originada en las quebradas y riesgos vinculados a procesos de remoción en masa. (…) En el caso de los sectores de riesgo, la delimitación de estas zonas deriva de los análisis de especialidad que han identificado áreas riesgosas para el asentamiento humano, en tanto no se realicen estudios técnicos que permitan mitigar los posibles impactos generados por inundaciones y deslizamientos de material desde laderas.*
>
> *Áreas de protección de recursos de valor natural*
> *Esta corresponde a una zona única asociada a la Protección de Bordes Costeros Marítimos y Lacustres, … correspondientes a las localidades del Lago Vichuquén, Llico y Lipimávida.*

Consolidar la propuesta PRICM tal como está dispuesta, en consecuencia, puede exponer la seguridad de aquellos habitantes que pudieran instalarse en las áreas de riesgo, así como puede afectar en forma irreversible recursos que poseen valor natural.

C. Sobre el PRICM y la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Ambos aspectos mencionados atentan contra el Objetivo Principal de la **Política Nacional de Desarrollo Urbano**, vigente desde sep. de 2013, cual es “generar condiciones para una mejor Calidad

de Vida de las Personas", que a su vez se funda en el Desarrollo Sustentable y el valor insustituible del territorio, tal como se expresa en los siguientes párrafos:

> *Esta Política se basa en el concepto de "Desarrollo Sustentable", entendiendo desarrollo como el aumento de las posibilidades de las personas y comunidades para llevar adelante sus proyectos de vida en distintos ámbitos. Y sustentable, en términos "que la satisfacción de las necesidades actuales de las personas se realice sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas".*
> *En cuanto al territorio, esta Política considera que este no es un bien cualquiera, sino que tiene la cualidad de único e irrepetible, por lo que no resulta apropiado referirse a él exclusivamente en términos de escasez o abundancia. Su utilización, cuando se trata de fijar usos permanentes, debe ser objeto de regulación, bajo el principio del "Bien Común" y el respeto de los derechos individuales.*

Mayor relieve adquieren los tópicos discutidos al contrastar sus potenciales efectos, con los alcances de uno de los 5 ámbitos o postulados básicos sobre los cuales se funda la PNDU: el EQUILIBRIO AMBIENTAL.[2] Entre los lineamientos y objetivos específicos vinculados a este ámbito, se destacan los siguientes:

> ***Objetivo 3.1. Considerar los sistemas naturales como soporte fundamental en la planificación y diseño de las intervenciones en el territorio***
> *3.1.1. Establecer que los Instrumentos de Planificación Territorial deben siempre elaborarse considerando los sistemas naturales del territorio planificado y su capacidad de carga, con especial atención a las cuencas hidrográficas, reconociendo la biodiversidad y los ecosistemas como activos ambientales.*
> *3.1.3. Incorporar en los Instrumentos de Planificación Territorial reglas y planes especiales para los bordes costeros marítimos, lacustres y fluviales, de canales y humedales,…*
> *3.1.4. Establecer reglas y condiciones objetivas para el desarrollo sustentable de proyectos en el borde acuático en base a una visión integrada tierra-mar, lago o río.*
> *3.1.5. Considerar la base económica dominante de las distintas ciudades y territorios y generar modelos específicos de gestión urbano-ambiental adecuados a sus particularidades y escala.*
>
> ***Objetivo 3.2. Identificar y considerar los riesgos naturales y antrópicos***
> *3.2.1. Fomentar la investigación y estudio sobre los riesgos naturales y antrópicos asociados al uso del territorio para asentamientos humanos, incorporando dicha información a los Instrumentos de Planificación Territorial.*
> *3.2.2. Integrar el concepto de reducción de riesgo de desastres en los Instrumentos de Planificación Territorial de las diferentes escalas.*
> *3.2.4. Establecer reglas objetivas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo, bajo requisitos de estudios específicos, de medidas de prevención o la ejecución de obras de resguardo o mitigación.*
> *3.2.5. Fomentar en todas las escalas la gestión y prevención de riesgos por pasivos ambientales.*
>
> ***Objetivo 3.5. Fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión***

Corregir los aspectos mencionados, en definitiva, apunta a alinear los instrumentos propuestos con la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Esto, desde luego, no solo es pertinente, sino que reviste de suma urgencia.

[2] El objetivo central y los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano se desarrollan en cinco ámbitos complementarios entre sí, que representan la base y a la vez la guía sobre la cual deberán desarrollarse las iniciativas y acciones tendientes a su materialización. Dichos ámbitos temáticos son: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental e identidad y patrimonio. Debe tenerse presente que los distintos ámbitos son formas de aproximación a un tema común, la calidad de vida de las personas y el territorio que habitan, por tanto, los lineamientos de cada uno se relacionan e incluso superponen en algunas materias. Al mismo tiempo, dada su complementariedad, el sentido y alcance de cada postulado debe siempre verificarse a la luz del conjunto (*Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*, MINVU Chile, 2014).

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 PERTINENCIA DE REVISIÓN / MODIFICACIÓN

De acuerdo al avance de los respectivos procesos de tramitación de las propuestas de PRCV y PRICM, solo el segundo cuenta con espacio para modificar aspectos de fondo en forma previa a su aprobación.

- El proceso de aprobación del PRCV carece ya de instancias de modificación de temas de fondo, restando únicamente resolver temas de forma, a ser implementadas una vez se apruebe el PRICM. Por esta razón, la estrategia a seguir apunta a modificar el PRC una vez aprobado, en un nuevo proceso independiente del actual.
- El PRICM, en cambio, cuanta aún con una instancia de exposición pública del Estudio de Impacto Ambiental, espacio que permite generar observaciones que debieran motivar a la autoridad regional a modificar los parámetros pertinentes de la propuesta
- La estrategia, en consecuencia, debe abordar primero el PRICM en su instancia de exposición pública e instancias finales de aprobación, para luego esperar a la aprobación del PRCV y solo entonces activar un proceso de modificación posterior es este instrumento.

3.2 ESTRATEGIA DE GESTIÓN

En virtud de lo señalado, las recomendaciones a seguir apuntan a implementar las siguientes estrategias de gestión en cada instrumento, en forma consecutiva según prioridad establecida:

FASE 1:	Modificación Plan Regulador Intercomunal Costa Mataquito

A. Informar e integrar al Municipio: Carta + Reunión
Reunión de representantes de la UCV + entrega de Carta formal al alcalde y concejo municipal, con los argumentos desarrollados y la invitación a hacerse parte de la solicitud de modificación al PRICM, en la perspectiva de proteger las condiciones de densidad (subdivisión predial) y riesgo y restricción dispuestas en la propuesta PRCV.

B. Monitorear exposición pública de la Propuesta PRICM
Exposición del cuerpo del PRICM debe ser informada previamente en medio de prensa escrito, y mantenerse abierta durante 10 días en dependencias de la Seremi MINVU Maule, en ciudad de Talca.

C. Generar observaciones a Seremi MINVU Maule: Carta de Reparos a la Propuesta PRICM y Solicitud de Modificación + Reunión
Lo óptimo es motivar al Municipio que lidere la formulación de los reparos pertinentes, así como que los criterios se encuentren alineados con los de la UCV; no obstante, debe contemplarse que la UCV entregue igualmente sus propios argumentos.

La entrega de la Carta de Reparos será acompañada de Reunión con Autoridades y Profesionales de la Seremi MINVU Maule, fortaleciendo técnica y políticamente los argumentos presentados.

D. Revisar Documento Aprobado por el Ministerio del Medio Ambiente
Reparos identificados y entregados no son vinculantes, por lo cual será necesario revisar la versión definitiva aprobada, así como la respuesta dada a los mismos.

E. Gestionar Reuniones con Autoridades y Profesionales de la Municipalidad de Vichuquén / Consejo Regional
En caso de que los reparos no hubieran sido considerados, y la propuesta mantenga las disposiciones originales que atentan contra la sustentabilidad del Lago y su entorno inmediato, será necesario

motivar a las autoridades locales -Concejo Municipal de Vichuquén- a rechazarlo. El plazo para votar su aprobación es de 60 días.
Aun aprobado, restaría la instancia ante el Consejo Regional, en donde el instrumento debe ser revisado por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional, y posteriormente aprobado o rechazado mediante votación en el pleno de los Consejeros Regionales.

F. Monitorear aprobación por parte del CORE, revisión por Contraloría y publicación en Diario Oficial

Dado que los alcances de la segunda fase están subordinados a los resultados de la primera, será necesario esperar por tener estos resultados para determinar con mayor precisión la estrategia a seguir.

Sin perjuicio de lo anterior, en forma preliminar se proponen las siguientes actividades a realizar:

FASE 2:	Modificación Plan Regulador Comunal de Vichuquén

G. Coordinación con Municipio
Cualquiera sea el resultado de la gestión con el PRICM, toda estrategia posterior debe considerar articularse con las autoridades municipales, considerando que esta segunda fase enfocada en el PRCV debiera ser activada en un plazo posterior a las próximas elecciones.
Del actual proceso de aprobación del PRCV, deberá ser retomado el compromiso manifestado por el Concejo Municipal al momento de rechazar los argumentos de la UCV y aprobar la actual propuesta, según consta en Certificado N°206 del 08.10.2012, incluido entre los Antecedentes Administrativos entregados para la revisión de la Propuesta PRC a la SEREMI MINVU Maule; tal compromiso apuntaba a "estudiar la modificación presentada para aumentar la superficie de subdivisión predial mínima".

H. Monitorear proceso de aprobación PRCV
Una vez aprobado el PRICM debiera ser retomado el PRCV, en los términos ya formulados, con ajustes de forma en atención a exigencias derivadas de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de criterios exigidos por Contraloría en otros PRCs.
Dependiendo de los resultados de la gestión de modificación del PRICM, de no proceder con los ajustes se deberá gestionar con el Municipio un eventual congelamiento (hasta en 12 meses) de las condiciones transitorias formuladas por el instrumento de escala intercomunal en condición de instrumento supletorio, mientras se aprueba el PRCV. Esto, con el objeto de evitar recibir solicitudes de aprobación de proyectos de subdivisión en términos no deseados.
Respecto del congelamiento, cabe señalar que puede ser aplicado sobre un fragmento del PRC, y debe ser informado previa y favorablemente por la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Se hace con una resolución del Alcalde, en virtud de un proceso de modificación en curso; la resolución debe ser fundada y acompañarse de los antecedentes necesarios para informar adecuadamente a cualquier interesado.

I. Activar y apoyar Nuevo proceso de Modificación PRCV
Según sea el resultado de la coordinación con Municipio, será recomendable ajustar y actualizar argumentos revisados en forma anticipada a la aprobación del instrumento, de forma de facilitar la labor del Municipio, para eventual proceso de congelamiento, o para alimentar los antecedentes para la consultora que eventualmente desarrolle las modificaciones pertinentes al instrumento que resulte aprobado, aspectos a determinar a su debido momento.