



planes reguladores, participación ciudadana, facultades cgr, instrucciones

**NÚMERO DICTAMEN**

011000N17

**NUEVO:**

SI

**FECHA DOCUMENTO**

31-03-2017

**REACTIVADO:**

NO

DICTAMENES RELACIONADOS

Acción\_

FUENTES LEGALES

pol art/1 inc/fin, pol art/118 inc/1, pol art/118 inc/2, ley 18575 art/3 inc/2, ley 18575 art/13 inc/2,

ley 18695 art/93 inc/2, ley 18695 art/94, dfl 458/75 VVIE art/27 inc/2, dfl 458/75 VVIE art/41,

dto 47/92 VVIE art/2/1/4, dfl 458/75 VVIE art/43, dto 47/92 VVIE art/2/1/11 inc/2 num/1,

dto 47/92 VVIE art/2/1/10, ley 19418 art/6, dto 47/92 VVIE art/2/1/11 inc/2 num/2,

dto 47/92 VVIE art/2/1/11 inc/2 num/4, dto 47/92 VVIE art/2/1/11 inc/2 num/5,

ley 19880 art/11 inc/2, ley 19880 art/41 inc/4, ley 18575 art/13,

ley 19300 art/7 bis, dto 66/2013 MIDES

MATERIA

Imparte instrucciones sobre las materias atinentes a la participación ciudadana, en el marco del procedimiento de elaboración y aprobación de planes reguladores comunales, y sus modificaciones.

DOCUMENTO COMPLETO

La Contraloría General de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, ha estimado conveniente impartir instrucciones sobre las materias atinentes a la Participación Ciudadana en el marco del procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales, y sus modificaciones, regulados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), sancionada por el decreto con fuerza de ley N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en su Ordenanza General (OGUC), aprobada por el decreto N° 47, de 1992, de esa cartera de Estado.

## 1. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con el artículo 1°, inciso final, de la Constitución Política de la República, es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Luego, el artículo 118, inciso, primero, del texto constitucional, dispone que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, agregando en su inciso segundo, que la ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Por su parte, según el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, esta última deberá observar, entre otros, los principios de transparencia y publicidad administrativas, y de participación ciudadana en la gestión pública. Enseguida, el artículo 13, inciso segundo, del texto legal en comento, preceptúa que la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

A su turno, el artículo 93 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenido en el título IV, De la Participación Ciudadana, prevé, en lo que importa, que cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna.

Añade el inciso segundo del citado artículo que la aludida ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos, y describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

Por último, según el artículo 94 de la anotada ley N° 18.695, en lo que interesa, el alcalde deberá informar al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil existente en el municipio, sobre las modificaciones al plan regulador, cuyos consejeros a su vez informarán a sus respectivas organizaciones en sesión especialmente convocada al efecto y con la debida anticipación para recibir consultas y opiniones.

## II. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES REGULADORES COMUNALES (PRC)

### a) Orientaciones de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Es del caso hacer presente que conforme a lo dispuesto en el artículo 27, inciso 2°, de la LGUC, los objetivos y metas que se establezcan en la respectiva política nacional para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos, sus niveles.

El objetivo 5.4., Participación Ciudadana Efectiva, de la Política Nacional de Desarrollo Urbano - sancionada por el decreto N° 78, de 2013, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo-, la considera como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar, debiendo la institucionalidad garantizar dicha dimensión del desarrollo urbano sustentable.

Luego, según el acápite N° 5.4.6. de la política indicada, se debe velar porque la participación sea institucionalizada, financiada, temprana, informada y técnica, y responsable, contemplando mecanismos de exposición simples y didácticos que permitan a cualquier persona comprender el contenido de las propuestas, sus alcances y efectos.

b) Procedimiento de aprobación de un PRC o su modificación

Preliminarmente, es útil recordar que conforme con el artículo 41 de la LGUC, se entiende por planificación urbana comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social, y se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

Además, es menester apuntar que el artículo 2.1.4. de la OGUC prevé que a contar del inicio del proceso de aprobación de un proyecto de Instrumento de Planificación Territorial, o de modificación o enmienda del mismo, el organismo responsable de su confección -en este caso el municipio- deberá facilitar, a cualquier interesado, la adquisición a costa del requirente de todos o algunos de los antecedentes que conforman el expediente enviado a aprobación.

A su turno, los artículos 43 de la LGUC y 2.1.11. de la OGUC contemplan el procedimiento para la elaboración y aprobación de PRC, estableciendo, en lo que atañe, que el pertinente proyecto será preparado por la municipalidad respectiva, y una vez elaborado y con anterioridad al inicio de su discusión, el Concejo Municipal deberá:

1. Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación territorial propuesto y de sus efectos, señalando los criterios adoptados respecto de cada uno de los contenidos del PRC señalados en el artículo 2.1.10. de la OGUC.

Tal información deberá entregarse, al menos, mediante carta certificada a las organizaciones territoriales legalmente constituidas que estén involucradas y, a través de un aviso de prensa en un medio de amplia difusión en la comuna, se pondrá en conocimiento de los vecinos que dicha información, acompañada de la memoria explicativa, estará a su disposición para su retiro gratuito, en el lugar que allí se especifique. En este mismo aviso se indicará el lugar y fecha en que se realizarán las audiencias públicas a que se refiere el número siguiente.

2. Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma establecida en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la respectiva Municipalidad.

3. Consultar la opinión del Consejo Económico y Social comunal -actual Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, según modificación dispuesta por la ley N° 20.500-, en sesión citada expresamente para este efecto.

4. Dar inicio al proceso de aprobación del Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones, exponiendo el proyecto de Plan Regulador Comunal a la comunidad, integrado por los documentos que lo conforman de acuerdo al artículo 2.1.10. de la OGUC, por un plazo de treinta días, con posterioridad a la o las audiencias públicas. Aquellos documentos podrán ser adquiridos por los interesados, a su costa.

5. Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en sesión convocada especialmente para este efecto. En esa sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas.

6. Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto de PRC, hasta quince días después de la audiencia pública a que se refiere el número anterior.

El lugar y plazo de exposición del proyecto de PRC y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas, deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas

distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o mediante avisos radiales o en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto de PRC para la aprobación del Concejo Municipal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contado desde la audiencia pública indicada en el reseñado número 5.

El Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de Plan Regulador Comunal, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. Cuando se tratare de objeciones o proposiciones concretas de los interesados, tales acuerdos deberán comunicarse por escrito a quienes las hubieren formulado. En caso que dicho Concejo aprobare modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No podrá, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto de Plan Regulador Comunal modificado se exponga nuevamente conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.1.11. de la OGUC, es decir, se repita el procedimiento informativo señalado, pero ahora, respecto del proyecto modificado.

El proyecto de Plan Regulador Comunal aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a "la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, para que se continúe con su tramitación conforme con el procedimiento contenido en los incisos siguientes de los artículos reseñados.

Por último, las modificaciones a los PRC se sujetarán al mismo procedimiento ya señalado.

c) instrucciones específicas sobre Participación Ciudadana en la Aprobación del PRC o en sus modificaciones

1. En relación con las actividades contenidas en el N° 1 -relativas a la obligación de información a los vecinos, por carta certificada y por medio de un aviso de prensa, según corresponda-, de los reseñados artículos 43 de la LGUC y 2.1.11. de la OGUC, a las municipalidades les corresponde velar porque la información que se proporcione a los vecinos sobre las principales características del PRC propuesto, así como de sus efectos, sea:

i. Veraz, esto es, que la información proporcionada se apegue a la realidad y que este directamente relacionada con las materias que deben incluirse en un instrumento de planificación, de modo que la misma permita a la comunidad tener pleno conocimiento de los fundamentos, del plan y les permita, en base a dichos antecedentes, efectuar las pertinentes observaciones. Para ello, se deberá entregar la documentación que se hubiere recabado y que servirá de sustento para la aprobación del plan.

ii. Completa, debiendo, en consecuencia, estar disponible la totalidad de la documentación asociada a ese instrumento de planificación, de forma tal que se cuente con toda la información pertinente, por ejemplo, todos los estudios contenidos en la Memoria Explicativa, la Ordenanza Local propuesta y los planos respectivos.

iii. Clara, esto es, inteligible y fácil de comprender, permitiendo a toda la comunidad entender el alcance de las materias en análisis, evitando el empleo de expresiones técnicas o, de tenerlas, agregando un acápite especial que permita que los vecinos las asimilen, en un lenguaje simple, dando razones de su contenido y efectos. Ello, se podrá realizar, a vía ejemplar, disponiendo de material de apoyo y personal que pueda atender las consultas, o bien que las canalice para su adecuada respuesta.

iv. Accesible, que permita a toda la comunidad tener a disposición la documentación pertinente, sin que la obtención de la misma implique algún tipo de dificultad. Que estén disponibles para el público durante todo el horario de funcionamiento de la sede comunal y de sus oficinas dependientes y se publique de forma completa en el sitio web institucional.

Asimismo, en el caso de modificaciones de los PRC, los municipios deben dar cuenta a la

ciudadanía tanto de la situación en vigor como de las condiciones proyectadas, de modo que los cambios que se pretendan efectuar sean apreciados por los destinatarios de la información.

2. En lo que atañe a la entrega de la información en comento, a través de una carta certificada a las organizaciones territoriales legalmente constituidas que estén involucradas, es menester recordar que si bien las municipalidades llevan un registro público, en el que deben inscribirse las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias que se constituyan en su territorio, según lo prevé el artículo 6° de la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, la comunicación de que se trata debe también remitirse a aquellas organizaciones territoriales legalmente constituidas que, por alguna circunstancia, no se encuentren en dicho registro.

3. Respecto de la difusión de la información sobre el PRC, cabe manifestar que sin perjuicio del aviso de prensa que contempla el N° 1 del artículo 2.1.11. de la OGUC, las municipalidades deberán, a fin de resguardar el principio de eficacia en la entrega de la misma y de propender a la amplitud de la convocatoria, emplear los medios de comunicación de que disponen regularmente, tales como sus sitios Web y redes sociales.

4. En lo referente a los lugares a que se alude en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 2.1.11. de la OGUC -relativos al retiro gratuito de la información, a las audiencias públicas y a la exposición del proyecto de PRC-, los municipios procurarán, que éstos guarden la debida cercanía con la comunidad afectada, a fin de facilitar su participación, velando además por que resulten accesibles y utilizables en forma autovalente y sin dificultad por personas con discapacidad, y por aquellas con movilidad reducida.

5. Las entidades edilicias resguardarán, en general, que las audiencias públicas reseñadas, se efectúen en horarios que favorezcan la concurrencia de la ciudadanía, en concordancia con la pertinente ordenanza de participación ciudadana, debiendo en todo caso, practicarse estas en la forma que resulte más cómoda para ellos y que sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

6. En las audiencias consignadas en el N° 2 del antedicho artículo 2.1.11. de la OGUC -esto es, una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad-, los municipios velarán que la exposición del PRC se efectúe de manera clara y apropiada, acorde con las necesidades y características de la comunidad, dando razón de su contenido y efectos.

7. En la exposición de los criterios adoptados por el municipio sobre cada uno de los contenidos del PRC previstos en el artículo 2.1.10. de la OGUC -esto es, la Memoria Explicativa y los estudios correspondientes, el Estudio de Factibilidad de agua potable, la Ordenanza Local y Planos- deberán ser expresados de una forma tal que se asegure su comprensión, integridad y transparencia, procurando el uso de mecanismos de exposición simples y didácticos que posibiliten a todas las personas el adecuado entendimiento del contenido de las propuestas, sus alcances y efectos, contemplando, por cierto, mecanismos adecuados para dar cumplimiento a lo previsto en la ley N° 20.422, que Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad.

Para ello, podrán emplearse diversos mecanismos, tales como, disponer de material de apoyo -textos de la LGUC, la OGUC y la normativa que incida en la materia-, contar con personal que pueda atender las consultas de la comunidad, que se exponga el contenido del plan regulador, dando cuenta, en un lenguaje claro y comprensible, acerca de las competencias de los PRC -ámbito de aplicación y la preceptiva en que incide-, las consecuencias que en la ejecución de proyectos implica esa regulación, detallando el contenido de las propuestas, los objetivos perseguidos con éstas, sus alcances y efectos.

Por su parte, el proyecto de PRC deberá exponerse en forma íntegra, y sus planos, además de presentarse en iguales escalas que aquellas con las que serán aprobados, e incluyendo viñetas legibles, deberán también presentarse en una escala que permite su cabal comprensión, aun cuando ello implique la creación de planos a una escala diversa.

Adicionalmente, los municipios deben orientar a la ciudadanía en relación con las fuentes legales y reglamentarias aplicables al PRC, con el objeto de facilitar su consulta.

8. En lo referente a la información que el alcalde debe proporcionar al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, corresponde que, de igual modo, ésta sea verídica, completa, clara y accesible, en los términos ya expuestos.

9. En cuanto al pronunciamiento del Concejo Comunal, sus acuerdos deberán ser debidamente fundados, acorde con lo previsto en la ley N° 19.880, artículos 11, inciso 2° y 41, inciso 4°, y en la ley N° 18.575, artículo 13, y con el objeto de asegurar su publicidad y transparencia, publicados en el sitio web de tales entes comunales y puestos a disposición del público en la sede edilicia.

#### d) Instrucciones específicas sobre Participación Temprana en la Elaboración del PRC

Si bien el artículo 2.1.11. de la OGUC reglamenta la participación ciudadana una vez que el proyecto de plan regulador se encuentra elaborado, de acuerdo con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, es necesario que tal participación en los planes reguladores sea temprana, y que, por lo tanto, se informe sobre el inicio del proceso de su elaboración a la ciudadanía y se le convoque a participar oportunamente.

Al igual que para la aprobación del PRC, tal convocatoria debe ser amplia y efectiva, dando noticia acerca de los lugares apropiados en que la población podrá tener acceso a la información que a esa fecha exista sobre el plan, así como la ubicación de los espacios en que se realizarán los talleres, reuniones u otras formas de participación, sus horarios y los canales de comunicación disponibles.

El titular del PRC debe garantizar que la información relativa a este último, se encuentre presentada en un lenguaje comprensible y que esté disponible para su consulta, resguardando la igualdad de las personas en el acceso a la misma.

Resulta recomendable que en estos lugares se disponga como material de apoyo la LGUC y la OGUC, y personal que pueda atender las consultas, o bien, las canalice para su adecuada respuesta.

En las distintas fases de los procesos de participación temprana -vg.r., diagnóstico comunal y urbano, elaboración y evaluación de alternativas de estructuración, elaboración de propuesta imagen objetivo urbana, y elaboración de anteproyecto- deben también contemplarse mecanismos de exposición didácticos que permitan la comprensión de las competencias del PRC, sus limitaciones en cuanto a la ejecución de proyectos, el contenido de las propuestas, sus alcances y efectos.

Por último, la metodología de participación debe ser la idónea para que todas las personas puedan participar activa y efectivamente -vg.r., a través de talleres o reuniones participativos, sondeos de opinión a través de encuestas, entrevistas y publicaciones en el sitio web municipal, redes sociales, etc.-.

#### e) Otros procedimientos de participación ciudadana

Además de las instancias participativas señaladas precedentemente, deben contemplarse los procedimientos de participación ciudadana dispuestos en otras preceptivas, tal como acontece con la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece que los instrumentos de planificación territorial se encuentran sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica, en los términos de los artículos 7 bis y siguientes de dicho cuerpo legal, procedimiento que se encuentra reglamentado en el decreto N° 32, de 2015, del ministerio del ramo; así como también observar el decreto N° 66, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprobó el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6° N° 1 letra A) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

### III. CUMPLIMIENTO Y DIFUSIÓN DE ESTAS INSTRUCCIONES

Las respectivas autoridades deberán adoptar todas las medidas que procedan a fin de dar la

debida y oportuna publicidad a las presentes instrucciones al interior del correspondiente organismo y, además, velar por su estricto cumplimiento.

La ordenanza de participación ciudadana debe incluir las disposiciones que permitan dar cabal cumplimiento a las presentes instrucciones.

Es del caso reiterar que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, están obligadas a ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia, por lo que quienes sirven estos cargos están obligados, por la naturaleza de la posición que ocupan, a velar por el cumplimiento de las normas que en el presente instructivo se recuerdan.

Finalmente, se informa que este instructivo se encuentra disponible en, el sitio web [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl).

Transcríbese a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo; a la Asociación Chilena de Municipalidades; a la Asociación de Municipalidades de Chile; a todas las Contralorías Regionales, para su conocimiento y difusión entre las municipalidades y demás organismos públicos existentes en la respectiva región; a todas las Divisiones, Departamentos y a la Fiscalía de esta Entidad de Control.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto  
Contralor General de la República

---

**POR EL CUIDADO Y BUEN USO  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**