Boletín N° 10.771-14

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Montes, señora Allende y señores Moreira, Quinteros y Walker (don Patricio), que modifica el artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de fortalecer la planificación urbana.

Vistos. Lo dispuesto en los artículos 1º, 19º y 63º de la Constitución Política de la República y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Fundamentos.-

La planificación urbana

1.- La planificación urbana es fundamental para el desarrollo de las ciudades. A través de ella de persigue la óptima utilización del territorio en pos del bien común. Se busca conciliar intereses particulares con los colectivos, logrando un desarrollo armónico y sustentable.

Como lo indica Henri Lefebvre, en El Derecho a la Ciudad, "La realización de la sociedad urbana reclama una planificación orientada hacia las necesidades sociales, las de la sociedad urbana. Necesita una ciencia de la ciudad (de las relaciones y correlaciones en la vida urbana)."

2.- Las urbes chilenas han carecido, en general, de una adecuada y oportuna planificación. El urbanismo, entre nosotros, suele estar más ligado a los intentos de solución de problemas que a anticiparlos.

El resultado de esto son tramas urbanas complejas, con severos problemas de movilidad y conectividad, segregación residencial, desigualdades en el equipamiento urbano y áreas verdes e interacciones anómalas entre distintos usos de suelo.

Diversas causas explican estas deficiencias.

En primer término, la liberalización del mercado del suelo, introducida a partir de la década del '70, confluye en estos resultados, agravando los problemas, al carecerse de regulaciones adecuadas.

Como indica Sabatini: "La planificación urbana como ejercicio de visión comprensiva en lo espacial y de anticipación en lo temporal es ineludible para conseguir la coordinación que los imperfectos mercados de suelo no pueden ofrecer"

Nuestra normativa es aún imperfecta e insuficiente, particularmente en materia de captura de plusvalías, elemento indispensable para redistribuir el mayor valor del suelo urbano.

Por otra parte, los procedimientos de génesis y tramitación de los instrumentos de planificación presentan debilidades para interactuar con otras instancias y ámbitos.

Como señala la Política Nacional de Desarrollo Urbano "...dichos instrumentos tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento."

Por último, es habitual que nuestras normas de planificación junto con establecer una definición general, establezcan paralela -o posteriormente- excepciones que anulan o atenúan sus efectos.

El artículo 55 de la LGUC

El año 2002 se presentó a la Cámara de Diputados, la moción que Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcción, con el objeto de facilitar la construcción de viviendas sociales (Boletín 3172-14)

Su objetivo era permitir la construcción de conjuntos de viviendas sociales, cuya ejecución se encontraba paralizada a consecuencia de la falta de terrenos y las dificultades para concretar las modificaciones de los instrumentos de planificación. Se estimó que unas 18.000 unidades eran las que no podían materializarse.

Así lo indican sus autores:[1] "Ello ha generado un importante problema para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales en numerosas comunas del país, sea por la inexistencia de terrenos disponibles dentro del límite urbano de las mismas o por su alto valor."

Por tal razón, a juicio de los promotores de la iniciativa "Resulta urgente, entonces, buscar una solución que, sin poner en riesgo y afectar las adecuadas limitaciones existentes en materia de planificación territorial, permitan atender este problema creciente en materia de política habitacional, proponiéndose contemplar esta hipótesis como una nueva excepción a la regla general."

La ley N°19.859

Tras una rápida tramitación dicha moción se transformó en ley, el 31 de Enero de 2003.

Respecto de su formulación original, durante su análisis en el Parlamento y especialmente en la Cámara de Diputados, se introdujeron limitaciones tendientes a acotar los alcances de la excepción, restringiendo el tipo de habitaciones susceptibles de construir al margen del radio urbano a viviendas sociales o viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

La norma de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, quedó de la siguiente forma (se destacan los cambios de la ley 19.859):

"Artículo 55º.- Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.

Corresponderá a la Secretaría Regional de la Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización (mínimo) que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan."

El carácter excepcional y transitorio de esta normativa

Como se señaló, el origen de esta iniciativa estuvo en posibilitar una solución excepcional y transitoria para la construcción de diversos conjuntos de viviendas sociales que se encontraban paralizados por falta de emplazamiento.

Diversas opiniones vertidas durante su discusión así lo confirman.

Así, la señora Caria González (Jefa de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), junto con expresar el respaldo del Ejecutivo a la moción en tanto resulta útil para "resolver una situación que requiere una urgente solución" señaló:

"...la modificación legal en estudio debiera ser excepcional, y transitoria, porque existe la intención gubernamental de dar una solución global y definitiva a este problema, contenido en un anteproyecto de ley que se encuentra, en estos momentos, en la Secretaría General de la Presidencia de la República. En forma paralela, agregó, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo está elaborando una política de suelo urbano, que persigue unir el trabajo de planificación urbana, a través de los planes reguladores, con temas tales como la provisión de suelo. Es así como, el anteproyecto de ley referido, propone introducir cambios sustanciales en los instrumentos de planificación territorial: los simplifica, se abocan a temas más estratégicos, con menos detalles, y simplifica los procedimientos de aprobación, con mayor participación de la comunidad."[2]

En el mismo sentido se expresan diversos parlamentarios, o que queda consignado en el informe respectivo:

"Algunos señores Diputados manifestaron que era prudente que la norma se circunscriba como máximo a dicho monto atendido que se trata de una solución de carácter transitorio y de excepción, que busca salvar un problema concreto y actual, de tal manera que el Ejecutivo estudie, o continúe estudiando, una fórmula más definitiva que venga a resolver, por un lado, la situación que se produce por la escasez de terrenos para construir y al mismo tiempo, permita seguir una adecuada política, de largo plazo, de urbanismo y planificación de las ciudades. Además, la modificación propuesta enfrenta una situación que afecta a un determinado segmento de la población, cual es, el sector de menores recursos económicos."

Especial énfasis se puso en evitar que esta situación deviniera en definitiva:

"La modificación que se propone obedece a una solución excepcional; sin embargo, se hizo presente la inquietud en orden a que una solución que en un principio se plantea como transitoria, termine aplicándose en forma permanente en el tiempo."

Forado a la planificación urbana

Como lo señalan los especialistas dicha norma se ha transformado en un gigantesco forado a la planificación urbana y una forma irregular de crecimiento de las ciudades al margen de los instrumentos permanentes.

"En la práctica, aun cuando los municipios trazan el límite correspondiente a la zona urbana, existen estamentos legales de jerarquía superior al plan regulador comunal que permite obviar dicho límite y extender la ciudad mediante un proceso de urbanización, hacia el territorio rural. Son dos los principales mecanismos de expansión en territorio rural: el Decreto de Ley N° 3.516/80 y al Artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)."[3]

La Política Nacional de Desarrollo Urbano cuestiona estas debilidades señalando: "Muchas decisiones de inversión en vivienda e infraestructura se llevan a cabo al margen de la planificación."

Por su parte, el Informe sobre Propuesta para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana, emanado del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, contempla entre las Medidas para Regular la Equidad Urbana, como Medida 2, la siguiente:

"Fortalecer el ordenamiento territorial en zonas rurales, reemplazando las normas que propician los asentamientos al margen de la planificación urbana y de los estándares urbanos mínimos, lo cual genera distorsiones del mercado de suelo y bajos estándares de urbanización y equipamiento. [Asociada al Objetivo PNDU 1.3].

Para fortalecer las áreas urbanas con mayores estándares de desarrollo se debe terminar con las normas de excepción y procesos altamente discrecionales que permiten "extender la ciudad" a través de la subdivisión y/o urbanización en zonas rurales. Estos procesos distorsionan el mercado del suelo y la planificación urbana con estándares urbanos mínimos o incluso sin ellos, incrementan la segregación social, expulsando a los pobres fuera de los límites de las ciudades, y aumentan los déficits de infraestructuras y equipamientos.

El Decreto Ley N° 3.516/1980 permite subdivisiones de 5.000 m2 en las áreas rurales y prohíbe destinarlas "a fines urbanos o habitacionales", pero lo ocurrido en la periferia urbana y las zonas de valor turístico demuestra que en la mayoría de los casos el uso agrícola y rural ha sido sustituido, en los hechos, por el uso residencial y de equipamiento (recreacional y de servicios). El Decreto Ley N° 2.695/1979, a su turno, permite regularizar la propiedad raíz dando lugar a procesos de subdivisión del suelo que no cumplen con las obligaciones de urbanización y las normas de los planes reguladores (p. ej., superficies prediales mínimas). El artículo 50 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en tanto, permite modificar planes reguladores por Decreto Supremo para proyectos de los SERVIU sin un proceso formal y participativo de planificación, lo que posibilita menores estándares urbanos para maximizar la cantidad de viviendas construidas. Por último, el artículo 55° de la misma Ley permite construir en las áreas rurales equipamientos o conjuntos de viviendas (p. ej., las de hasta 1.000 UF que puedan adquirirse con subsidio del Estado) sin ajustarse a una zona urbana previamente planificada, lo que impulsa la especulación sobre el suelo rural y la segregación social en el caso de las viviendas.

Para corregir estas situaciones se propone dictar nuevas disposiciones legales que permitan a los instrumentos de planificación normar la construcción en las áreas rurales sometidas al desarrollo productivo o turístico, asegurando desarrollos urbanos sostenibles social, ambiental y económicamente.

Asimismo, se propone la implementación de nuevas normas que incrementen el tamaño permitido de la subdivisión rural para evitar el poblamiento y especulación suburbana, que permitan la regularización del dominio en la medida que se cumplan los estándares urbanos y que reemplacen el actual artículo 50 de la 14 LGUC por nuevas normas de planificación urbana destinadas a proyectos públicos de

regeneración o remodelación urbana, basados en una adecuada participación ciudadana y el respeto de los estándares urbanos que propone la Medida N°1"[4]

Creemos, por tanto, indispensable terminar con esta norma, en el entendido que la situación de excepción que motivó la dictación de la ley 19.859 se ha atenuado significativamente y que con posterioridad se han dictado tanto la Política Nacional de Desarrollo Urbano como el Informe sobre Suelo señalado, los cuales advierten acerca de la necesidad de terminar con este tipo de excepciones, pues constituyen, además, un germen de segregación.

Nos asiste el convencimiento de que el mejor desarrollo de las ciudades proviene del cumplimiento de los instrumentos territoriales de planificación y que los programas gubernamentales de vivienda deben procurar una mejor localización de la vivienda social y no su desplazamiento hacia la periferia.

Por lo anterior, los senadores que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Modifíquese el artículo 55 del decreto con fuerza de ley Nº458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, del modo que sigue:

1. Elimínese en el inciso primero la siguiente oración:

"o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado"

2. Elimínese en el inciso tercero, la siguiente oración:

"o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado".

---

[1] Los diputados Rodrigo Alvarez, Mario Bertolino, Eliana Caraball, Francisco Encina, Carlos Jarpa, Juan Pablo Letelier, Pedro Muñoz, Víctor Pérez, Lily Pérez y Aníbal Pérez.

[2] Informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, Cámara de Diputados.

[3] VICUÑA Magdalena, Expansión urbana en suelo rural: el Decreto N° 3.516/80 y el Artículo 55°.

[4] Informe Propuesta para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana, CNUD.