

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores.

BOLETÍN N° 3.247-14.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

Se deja constancia de que el proyecto sólo se discutió en general, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

En una de las sesiones que vuestra Comisión dedicó a este asunto, participó el Honorable Senador señor Cariola.

A las sesiones en que vuestra Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa, concurrió el Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Ravinet, y sus asesores, señora Jeannette Tapia y señor Luis Eduardo Bresciani.

Asistieron, especialmente invitados, los señores Carlos Alarcón, Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo de la Asociación Chilena de Municipalidades; Augusto Bruna, Fiscal de la Cámara Chilena de la Construcción; Carlos Avilés, Presidente de la Asociación de Corredores de Propiedades de Chile; Patricio Hermann y Jonás Figueroa, representantes de la Agrupación "Defendamos la Ciudad"; José Ramón Ugarte, Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile; Iván González, Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la misma entidad; Pablo

Kangiser, representante del Instituto Libertad y Desarrollo, y Salvador Valdés, arquitecto especialista en materias de urbanismo y vialidad.

Cabe hacer presente que el artículo 2º debe ser aprobado con quórum orgánico constitucional, en conformidad a los artículos 63 y 117 de la Constitución Política.

- - - - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa, deben tenerse presentes los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje

En éste, el Primer Mandatario explica, en primer término, los fundamentos de la iniciativa.

Hace presente que la ya mencionada Ley General de Urbanismo y Construcciones permite que se declaren de utilidad pública todos los terrenos consultados en el Plan Regulador, destinados a vialidad, áreas verdes y equipamiento, con el objetivo de permitir su expropiación. Agrega que en la práctica, sin embargo, muchas veces las obras necesarias para materializar dicho Plan no se ejecutan en un período prudente ni se expropián los terrenos, lo cual perjudica gravemente a los propietarios de estos inmuebles, que no pueden aumentar el volumen de las construcciones existentes ni recibir una indemnización a cambio mientras no se concrete la debida expropiación del área afecta.

Con el objeto de evitar dichas situaciones, el proyecto fija un plazo máximo de 10 años para la expropiación de terrenos afectos a la declaratoria de utilidad pública establecida en los Planes Reguladores, puntualizando que, en el evento de que ella no se materialice en dicho plazo, caduca la declaratoria y sus efectos.

El Primer Mandatario sostiene que esta nueva regulación incidirá en un mejor estudio de las futuras decisiones de

planificación que se adopten a través de los Planes Reguladores, por cuanto definirá un horizonte de tiempo en el cual ellas deberán materializarse.

El texto del proyecto aprobado en primer trámite constitucional

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados reemplaza los artículos 59 y 83 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, que contiene la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y deroga otras disposiciones de la misma ley. Además, modifica el artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Contempla, además, una disposición transitoria.

El artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones aprobado en primer trámite, establece lo siguiente:

a) Declara de utilidad pública, por los plazos que la misma norma indica, los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, parques intercomunales y parques comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos.

b) Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana, según su destino, serán de diez años para las vías expresas, y de cinco años para las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales.

Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área de extensión urbana, según su destino, serán de veinte años para las vías expresas, y de diez años en el caso de las vías troncales y colectoras y de los parques intercomunales y comunales.

c) Permite la prórroga del plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías troncales y colectoras y a parques intercomunales. Este podrá ser prorrogado, por una sola vez, por igual período. Dicha prórroga se tramitará conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial.

d) Dispone que en los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública y, mientras se procede a su expropiación o

adquisición, no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del respectivo plan regulador, en la parte del inmueble que esté afectada a dicha declaratoria si ésta fuera parcial.

e) Prescribe que caducada la declaratoria de utilidad pública, el correspondiente inmueble no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos incluidos en una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se dicte dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública.

f) Finalmente, puntualiza que lo dispuesto anteriormente no afectará en modo alguno los procesos de expropiación autorizados en otras normas legales.

A su vez, el artículo 83 aprobado por la Cámara de Diputados dispone que las expropiaciones que realicen las municipalidades en virtud de una declaratoria de utilidad pública se sujetarán al procedimiento contemplado en el decreto ley N° 2.186, de 1978, que contiene la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones. Se deroga, en consecuencia, prácticamente en su totalidad el Capítulo VII de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dedicado precisamente a esa materia.

Por su parte, la modificación al artículo 33 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, tiene por objeto establecer que las municipalidades, a propuesta del alcalde y con la aprobación del Concejo, podrán declarar de utilidad pública inmuebles localizados en áreas urbanas y destinados a vías locales y de servicios y a plazas, siempre que hagan la provisión de fondos necesarios para proceder en forma inmediata a su expropiación.

En último término, la disposición transitoria del proyecto manda que las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que se encontraran vigentes a la fecha de publicación de esta ley, caducarán automáticamente, junto con sus efectos, en los mismos plazos establecidos por el mencionado artículo, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

B.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

Cabe tener presente, en primer lugar, que el dominio privado está sometido a determinadas limitaciones o restricciones que impone la ley en interés o beneficio público o social, que tienen su base en las disposiciones de la Carta Fundamental.

El inciso primero del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales”.

Del mismo modo, el inciso segundo del mencionado numeral, encomienda a la ley el establecimiento del “modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella” y, además, la facultad para regular las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, que comprende “cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”. Por otra parte, el inciso tercero del numeral, dispone que nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, el artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece que se declaran de utilidad pública todos los terrenos consultados en el plan regulador comunal destinados a distintos objetos de bien común, tales como calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y a equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de Carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales, con el objeto de permitir su expropiación. El inciso segundo del mismo precepto prohíbe aumentar el volumen de las construcciones existentes en los terrenos afectos a declaratorias de utilidad pública mientras se procede a su expropiación o adquisición.

A su vez, el artículo 121 de la mencionada Ley señala que en los terrenos a que se refiere el artículo 59 no podrán efectuarse nuevas construcciones y, si estuvieren edificados, no será permitido reconstruir los edificios, alterarlos o repararlos a menos que la Dirección de Obras Municipales lo autorice y siempre que el propietario

renuncie a la eventual indemnización de perjuicios por esas nuevas obras, en caso de expropiación.

Asimismo, el artículo 62 del mismo cuerpo legal expresa que los terrenos cuyo uso no se conforme con los instrumentos de planificación territorial se entenderán congelados, en el sentido de que no podrá aumentarse el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo, con las excepciones previstas en el mismo precepto.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 33 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que, para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública.

A su vez, el decreto ley N° 2.186, de 1978, que aprueba la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, dispone que toda expropiación por causa de utilidad pública o de interés social o nacional, cualquiera que sea la ley que la autorice o la institución que la decreta, se sujetará al procedimiento que ella establece. Su artículo 2° dispone que la entidad autorizada para expropiar, por ley general o especial, podrá ordenar el estudio de la expropiación de un bien determinado, resolución que se publica en el Diario Oficial y cuyos efectos duran noventa días.

Es menester tener presente que la Ley General de Urbanismo y Construcciones contempla un Capítulo VII denominado “De las expropiaciones”, en el cual se fija el procedimiento a que deberán sujetarse las municipalidades para materializar las expropiaciones de los inmuebles necesarios para la formación de las áreas verdes de uso público y de equipamiento. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del citado decreto ley N° 2.186, desde la entrada en vigencia de dicho cuerpo legal, se habrían derogado todas las leyes preexistentes sobre las materias que en ella se tratan.

Finalmente, es útil mencionar el artículo 99 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en virtud del cual, mientras una municipalidad no haga efectiva la expropiación de los terrenos declarados de utilidad pública de acuerdo a lo prescrito en el artículo 59, se suspenderá el correspondiente pago de las contribuciones de bienes raíces, siempre que dichos terrenos no generen renta alguna. Esta suspensión de pago deberá solicitarse a la Oficina de Impuestos Internos respectiva, adjuntando un certificado de la Dirección de Obras Municipales que acredite que dichos

inmuebles, conforme al plan regulador comunal, han sido declarados de utilidad pública.

DISCUSIÓN EN GENERAL

En primer lugar, la Comisión escuchó **al señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, don Jaime Ravinet**.

Informó que si bien esta iniciativa se enmarca en el conjunto de modificaciones actualmente en estudio que se pretende introducir a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se estimó conveniente anticiparla y darle una tramitación separada, con la finalidad de comenzar a solucionar a la brevedad posible los problemas que actualmente originan las declaratorias de utilidad pública.

Como se sabe, explicó, los planes reguladores pueden declarar de utilidad pública determinados espacios sin necesidad de fijar un plazo para que se proceda a su expropiación, con los consecuentes daños que ello acarrea a sus propietarios. De este modo, prosiguió, el planificador urbano incurre en una clara vulneración del derecho de propiedad que recae sobre estos inmuebles.

Señaló que el objetivo perseguido por esta iniciativa consiste en determinar plazos de vigencia para las declaratorias de utilidad pública, de modo que pueda compatibilizarse de manera efectiva la planificación urbana con el debido ejercicio del derecho de propiedad.

Hizo presente que, durante el primer trámite constitucional, la Cámara de Diputados introdujo algunas enmiendas al proyecto, que lograron perfeccionarlo.

Como rasgos más destacables de la iniciativa, hizo presente los siguientes:

Se dejó de lado el plazo común de diez años que originalmente se fijaba y se establecieron lapsos diferenciados, dependiendo de la naturaleza del área en la cual se sitúa el espacio a expropiar y de la obra que se pretende construir.

Por otra parte, se agregó la posibilidad de prorrogar por una vez estos plazos en el caso de las vías troncales y colectoras que se sitúan en áreas urbanas. Del mismo modo, la prórroga también procedería

tratándose de los parques intercomunales localizados en áreas urbanas. Tales prórrogas se tramitarán conforme al procedimiento establecido para la modificación del correspondiente instrumento de planificación territorial.

Vencidos estos lapsos o sus prórrogas, caducará la declaratoria de utilidad pública y sus efectos y no procederá, por regla general, otra nueva sobre el inmueble para los mismos usos.

Finalmente, hizo notar la incorporación de un nuevo sistema de expropiación, que corresponde a aquél establecido por el Decreto Ley N° 2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

Con el propósito de enriquecer más aún el proyecto, **el Ministro señor Ravinet** anunció que, en su momento, presentará indicaciones orientadas a dos aspectos:

En primer lugar, a fijar un plazo de un año para que los Municipios y los Gobiernos Regionales revisen los correspondientes planes reguladores de manera que puedan liberar de las declaratorias de utilidad pública aquellos bienes raíces donde no se emplazará ninguna obra.

La segunda proposición se relaciona con la posibilidad que actualmente tiene el propietario de un bien declarado de utilidad pública en cuanto a ceder gratuitamente una franja del mismo a la Municipalidad, pudiendo disponer libremente de la parte restante del inmueble. Hizo notar que como lo anterior se ha prestado para ciertos abusos, propondrá que en estos casos, transcurridos los plazos sin que se realicen las obras, el Municipio restituya al propietario la porción de terreno que éste le cedió a título gratuito.

En último término, presentó un cuadro que consigna en forma gráfica las proposiciones contenidas en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados:

**PLAZOS CADUCIDAD UTILIDAD PÚBLICA APROBADOS
EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL**

TIPO DE VÍA	ROL	ANCHO En metros	ÁREA URBANA		ÁREA DE EXTENSIÓN	
			Plazo Original	Plazo Prórroga	Plazo Original	Plazo Prórroga
EXPRESA	Establecer las relaciones intercomunales entre las diferentes áreas urbanas a nivel regional	50	10 años	No hay	20 años	No hay
TRONCAL	Conectar las diferentes zonas urbanas de una intercomuna	20-30	5 años	5 años	10 años	No hay
COLECTORA	Servir como corredor de distribución entre la residencia y los centros de empleo y de servicios, y de repartición y/o captación hacia o desde la trama vial de nivel inferior	15-20	5 años	5 años	10 años	No hay
SERVICIO	Servir como vía central de centros o subcentros urbanos que tienen como rol permitir la accesibilidad a los servicios y al comercio emplazados en sus márgenes	15	No hay	No hay	No hay	No hay
LOCAL	Establecer las relaciones entre las vías troncales, colectoras y de servicios y de acceso a la vivienda.	11	No hay	No hay	No hay	No hay
PASAJE	Posibilitar la circulación de peatones y el tránsito eventual de vehículos	2,5 – 8	No hay	No hay	No hay	No hay
PARQUE INTERCOMUNAL			5 años	5 años	10 años	No hay
PARQUE COMUNAL			5 años	No hay	10 años	No hay

Para continuar ilustrando su debate, la Comisión escuchó las opiniones que a continuación se consignan.

En representación de la **Asociación Chilena de Municipalidades**, hizo uso de la palabra **el señor Carlos Alarcón**, Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo de esa entidad.

Expresó, en primer término, que las declaratorias de utilidad pública deben estar contenidas en los correspondientes planes reguladores.

Señaló que, en su opinión, el proyecto de ley en estudio facilita la gestión que las propias comunas deben tener en materias que las afectan en forma directa, como son las que esta iniciativa involucra.

Recordó que inicialmente, se proponía un plazo común de diez años para la caducidad de las declaratorias de utilidad pública en todos los casos. Informó que durante el primer trámite constitucional, sugirió sustituirlo por otro de seis cuando se tratara de bienes situados dentro de una comuna, ante lo cual se pusieron de relieve las dificultades que los municipios tendrían para expropiar en caso de no tener disponibilidad de fondos. Por ello, se plantearon plazos de ocho y diez años, dependiendo de la naturaleza del inmueble a expropiar.

Indicó que le asisten ciertas dudas en torno a las normas que se proponen en relación a las áreas de expansión urbana, que son, resaltó, de carácter rural. Sin embargo, como para estos casos se fija un lapso de veinte años sin prórroga, manifestó que podría dejar de lado sus objeciones. Opinó que es efectivo que las ciudades deben concebirse y planificarse con el tiempo necesario; no obstante, sostuvo que igualmente preferiría mantener en este caso el plazo original de diez años para la caducidad.

En último término, expresó su concordancia con las indicaciones que el señor Ministro del ramo anunció que presentaría.

Enseguida, la Comisión tomó conocimiento de las observaciones que la **Cámara Chilena de la Construcción** hizo llegar a través de su Fiscal, **señor Augusto Bruna**.

Informó que las principales observaciones de esa entidad en relación al proyecto de ley en estudio son las siguientes:

En primer término, dijo, se hace referencia a vías expresas, troncales y colectoras, las que están definidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 2.3.2. Indicó que, a juicio de esa Cámara, es necesario que la propia ley defina qué se entiende por cada una de estas vías, considerando que sobre la base de esa distinción se está constituyendo un gravamen al derecho de propiedad, con variaciones importantes en su número de años de duración. En el caso de

las vías expresas, es de 10 años en las áreas urbanas y de 20, en las áreas de extensión urbana.

Señaló que también sería necesario definir en la ley qué debe entenderse por “parques intercomunales” y por “parques comunales”. En efecto, puntualizó, hoy sólo se hace mención de los parques comunales e intercomunales en el Plan Regulador Intercomunal Metropolitano, que corresponde a un Decreto.

Ahora bien, sostuvo que si estos conceptos no se definen en la ley, al menos debería incluirse en la iniciativa una referencia a los textos reglamentarios que lo hacen.

Luego, manifestó que en el proyecto no se establecen plazos para declaratorias de utilidad pública de plazas o de vialidad local, traspasándose esta materia al texto de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Al respecto, propuso mantener estas declaratorias dentro de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, posibilitando la declaración de bienes de utilidad pública con plazos que no superen los tres años.

En tercer lugar, señaló que la iniciativa distingue entre áreas urbanas y áreas de extensión urbana, estableciendo plazos de duración de las declaratorias de utilidad pública mayores para éstas últimas. Sobre este particular, acotó que parece razonable que en áreas de extensión urbana, que normalmente son menos consolidadas, se establezcan plazos mayores, toda vez que la materialización de la vialidad es más lenta.

En cuarto término, indicó que no se establecen fórmulas de compensación para los propietarios de inmuebles afectos a declaratoria de utilidad pública, lo que debiera incorporarse para todos los casos contemplados.

Enseguida, se refirió a los posibles mecanismos de compensación que, según el criterio de la Cámara Chilena de la Construcción, sería procedente establecer. En esta materia, propuso lo siguiente:

- 1) Eliminar el pago de las contribuciones en el caso de que la propiedad esté afectada a ese tributo.
- 2) Establecer un derecho de constructibilidad comerciable o transable.

3) Precisar que las limitaciones para construir no afectarán la parte del terreno que no está incluida en la declaratoria.

4) En relación a la modificación al artículo 33 de la Ley Orgánica de Municipalidades, mediante la cual se establece que se podrán declarar de utilidad pública plazas y vías locales y de servicios siempre que se efectúe una expropiación inmediata, la Cámara sugiere revisar este aspecto y analizarlo detenidamente, ya que, atendida la realidad económica de la mayoría de los Municipios, proceder a expropiaciones inmediatas por parte de éstos sería impracticable.

5) En cuanto a la derogación de normas sobre expropiaciones que el proyecto contempla, la Cámara Chilena de la Construcción considera inconveniente derogar los artículos 89, 95, 96, 97 y 98 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dado que constituyen normas especiales que no se encuentran expresamente contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos de Expropiaciones, Decreto Ley N° 2.186.

6) Finalmente, postula el reemplazo del artículo transitorio contenido en el proyecto por otro del siguiente tenor:

“Las propiedades que a la fecha de publicación de la presente ley estuvieren afectas a utilidad pública o sujetas a expropiación, conforme al artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, por un plazo igual o superior a los cinco años, continuarán afectas a dicho régimen por el término de cinco años, contado desde la fecha de publicación de esta ley. Vencido el plazo señalado anteriormente, caducarán automáticamente las declaraciones.

Tratándose de propiedades que, a la fecha de publicación de la presente ley, hayan estado afectas a utilidad pública o sujetas a expropiación por un plazo inferior a los cinco años, quedarán afectas a ese régimen por un plazo de diez años, contado desde la fecha de publicación de esta ley, cualquiera sea la vía que las afecte.

Las demás propiedades se regirán por lo dispuesto en los incisos segundo, tercero y quinto del artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones.”.

Enseguida, hizo uso de la palabra **el señor Patricio Hermann, representante de la Agrupación “Defendamos la Ciudad”**.

Informó que esa entidad comparte el criterio que sustenta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en cuanto a los perjuicios que la actual normativa ocasiona a algunos particulares que desean aumentar el volumen de sus construcciones en terrenos afectados por las declaratorias en estudio.

No obstante, afirmó, siempre ha hecho valer el interés común de la ciudad por sobre los legítimos intereses privados. Por tal razón, no está de acuerdo con la propuesta del Gobierno que desea establecer la caducidad de esta declaratoria, la que les parece regresiva en términos sociales. El sistema vigente, explicó, no siendo el óptimo, garantiza el normal crecimiento de las urbes, más aún cuando el aumento del parque automotor es bastante más alto que el crecimiento de la población. Por ello, estiman que se debe buscar una fórmula conducente a compensar a todos aquellos particulares que se ven perjudicados por la ausencia de una expropiación, sin modificarse la actual declaratoria.

Más aún, agregó, estiman que se podría permitir la construcción en terrenos privados declarados de utilidad pública, en el entendido de que los montos de la indemnización futura no consideren este aumento de edificación. Es decir, se trataría de que cada individuo decida qué es lo que más le conviene, de acuerdo a reglas del juego ya conocidas.

Añadió que también se podría estudiar la exención perpetua en el pago de contribuciones para todos aquellos que estén afectados por la declaratoria, a partir de una fecha determinada. Es decir, explicó, mientras el Estado no ejecute el ensanche de una vialidad y, por lo tanto, no materialice la expropiación, éste estará liberado de pagar dicho impuesto territorial. Ese menor ingreso municipal sería un aliciente para que la autoridad adopte decisiones que signifiquen inversión pública para mejorar el desplazamiento vehicular.

La Agrupación que representa, destacó, está consciente de que la planificación urbana es consustancial a la idea de lograr una ciudad amigable. Por esta razón, es menester insistir en que cada comuna del país disponga de su Plan Regulador, los que deben ser permanentemente actualizados como consecuencia del dinamismo al que nos vemos enfrentados.

En síntesis, propuso que la declaratoria de utilidad pública se mantenga y que se analicen las compensaciones para aquellos que se sientan perjudicados en sus intereses económicos. Puntualizó que no

desearía que se repitiera lo acontecido con la segunda pista del aeropuerto Arturo Merino Benítez, que no se hizo en el espacio ideal hacia el oriente por falta de previsión.

Con el objeto de que los miembros de la Comisión apreciaran la situación urbana de la ciudad de Santiago hace un siglo atrás, hicieron entrega de un plano de la capital y sus alrededores, a escala 1:50.000, publicado por la Sociedad del Canal de Maipo y elaborado a base de material del Estado Mayor del Ejército y otros planos disponibles. Este documento histórico grafica la situación de la ciudad al 15 de abril de 1901 y en él se establece que la capital chilena llegaba por el norte hasta el río Mapocho, más el barrio La Chimba; por el sur, hasta el camino cintura o de Los Monos, hoy Avenida Matta; por el oriente, hasta la plaza Italia y el camino cintura, hoy Avenida Vicuña Mackenna, y por el occidente, hasta la Quinta Normal, hoy Avenida Matucana.

Hizo notar que en aquella época la metrópoli tenía 300.000 habitantes y que ahora, en cambio, supera los 6.000.000, con los innumerables problemas que de ello derivan. Finalizó su intervención manifestando que, para evitar un descalabro mayor, debe insistirse con firmeza en la necesidad de planificar.

A continuación, usó de la palabra **el señor Jonás Figueroa, académico especialista en vialidad y urbanismo y miembro, asimismo, de la ya mencionada Agrupación “Defendamos la Ciudad”**.

Sostuvo, en primer término, que, como criterio general, es necesario salvaguardar la vigencia de los planes reguladores.

Citó, enseguida, la legislación española sobre la materia en estudio, en la cual no existe la figura de la caducidad de las declaratorias de utilidad pública. Ello se debe, dijo, a que no se concibe que se produzcan demoras tan prolongadas antes de procederse a la expropiación. Más bien, explicó, existe una institución que se denomina “reversión”, en virtud de la cual se devuelve el bien al propietario cuando el fin de utilidad pública que lo afectaba ha cambiado.

Consideró adecuado contemplar en nuestro sistema un lapso de diez años para aplicar la caducidad. Plazos superiores, dijo, no serían coherentes con el dinamismo que caracteriza la vida de nuestra sociedad.

Expresó que concuerda con aquellas apreciaciones de la Cámara Chilena de la Construcción orientadas a aprovechar los espacios desde el punto de vista urbanístico para crear áreas verdes y equipamiento, siempre que ello no afecte ni vulnere la vialidad. Informó que en España incluso se advierte un afán de parte de los propietarios del sector privado por cooperar con su ciudad en este sentido.

Enfatizó su preocupación porque las alteraciones que se introduzcan a las reglas sobre las declaratorias de utilidad pública puedan vulnerar la vialidad. Esta última, afirmó, permite que las ciudades funcionen y que los derechos tanto de los sectores públicos como privados se salvaguarden adecuadamente. Sin embargo, terminó diciendo, debe entenderse que en esta materia el interés privado está siempre supeditado al interés público o social y que no puede perderse de vista, en definitiva, que un adecuado sistema de vialidad acarrea progreso.

Enseguida, presentó su punto de vista **el señor Carlos Avilés, Presidente de la Asociación de Corredores de Propiedades de Chile.**

Hizo presente su coincidencia con muchos de los argumentos vertidos por los expositores anteriores. Específicamente, compartió el interés por cautelar la vialidad, aspecto que consideró de la mayor importancia en el desenvolvimiento de la vida de una ciudad.

Informó que en el ejercicio de sus labores como corredor de propiedades, aprecia los efectos del tema en estudio desde el punto de vista de los clientes que desean poner propiedades a la venta. Explicó que aquellos sobre cuyos inmuebles recaen declaratorias de utilidad pública ven severamente limitado, postergado y estancado el ejercicio de su derecho de propiedad. En esos casos, agregó, los bienes raíces pierden valor en forma muy considerable y el propio proceso de enajenación se dificulta enormemente, pues prácticamente sólo pueden venderse al contado, ya que los bancos no otorgan créditos para estas operaciones.

En definitiva, afirmó, las declaratorias de utilidad pública causan un gravísimo perjuicio a los propietarios.

Indicó que, según su entender, el proyecto de ley en estudio avanza en una línea correcta ya que toma en consideración los derechos de las personas.

Finalmente, se refirió a la exención del pago de contribuciones a que se ha aludido. Puntualizó que ésta se aplica siempre que el correspondiente bien raíz no genere rentas. De este modo, añadió, dicho beneficio no favorece a los inmuebles arrendados, que son la mayoría.

En consecuencia, sugirió buscar una solución para este aspecto en particular. Por ejemplo, propuso la aplicación de una exención semejante a la que beneficia a los bienes raíces acogidos al D.F.L. 2 en tanto se encuentre vigente la declaratoria de utilidad pública.

A continuación, la Comisión escuchó los planteamientos **del Colegio de Arquitectos de Chile, dados a conocer por su Presidente, señor José Ramón Ugarte.**

Manifestó que este proyecto de ley aborda uno de los aspectos más importantes del urbanismo, que es la separación entre lo que es público y lo que es privado, la forma en que se determinan los nuevos espacios públicos y la contraposición entre el bien social que se persigue y el derecho de propiedad de las personas.

Expresó que de los 164 artículos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el artículo 59, protagonista de la iniciativa en estudio, se refiere a las porciones de terrenos urbanos, de dominio privado, que la autoridad declara que pasarán a ser de dominio público, para el mejor desarrollo de la ciudad.

Señaló que, compartiendo el espíritu del proyecto de ley, tanto en la versión enviada por el Ejecutivo como en el texto aprobado por la Cámara de Diputados, el Colegio de Arquitectos considera que éste puede ser perfeccionado.

Ambos textos, dijo, enfrentan la materia desde el punto de vista de acotar el grado de perjuicio que puede aplicarse a los particulares en el ejercicio del bien común, en este caso, las declaratorias de utilidad pública de los Planes Reguladores.

Explicó que los dos indicados textos proponen plazos de caducidad automática para las citadas declaratorias en caso que no se hubiera procedido a la expropiación. Sólo difieren en la extensión de los plazos, salvo por dos aspectos: el proyecto de la Cámara de Diputados establece que los Planes Reguladores Intercomunales también generarán afectaciones de utilidad pública de forma automática con la promulgación de la ley y dispone la derogación de dieciocho de los veintidós artículos de la

Ley General que se refieren a las expropiaciones. Aparentemente, puntualizó, existe un error en este punto ya que los citados veintidós artículos se encuentran derogados desde el 9 de junio de 1978, por el artículo 41 de la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones

Añadió que estos dos textos también se asemejan en que no mencionan la relación existente entre el mencionado artículo 59 y el artículo 43, sobre Planos Seccionales. Tampoco se refieren al artículo 70, sobre la obligación de efectuar cesiones gratuitas de terrenos. Indicó que, como lo explicaría más adelante, los temas de estos tres artículos se encuentran íntimamente ligados.

El principal reparo sobre ambos proyectos, prosiguió diciendo, es que no alcanzan a dar cuenta de la complejidad del tema, por lo que generarán efectos negativos innecesarios.

En primer lugar, establecen un mismo trato para casos muy distintos cuando, intentando limitar un supuesto perjuicio, disponen que todas las declaratorias de utilidad pública tendrán un plazo de vigencia, cumplido el cual cesarán sus efectos de manera automática.

En segundo lugar, no se pronuncian respecto de los requisitos mínimos necesarios para establecer las declaratorias de utilidad pública. Explicó que esto cobra especial relevancia en caso de aprobarse el texto propuesto por la Cámara de Diputados, debido a la facultad que se incorpora a los Planes Reguladores Intercomunales.

En tercer lugar, estos textos no se pronuncian respecto de compensaciones para los perjudicados por dichas declaratorias.

Sostuvo que un aspecto que llama la atención sobre la proposición de caducidad de las declaratorias es que, vencido el plazo, los terrenos se mantendrán gravados por las condiciones de edificación y de uso de suelo, por lo que no se soluciona el problema que se espera resolver mediante el proyecto. Esto porque la línea que delimita el área afecta cumple también otros fines que no desaparecen con la caducidad de la afectación. La misma línea, dijo, fija el límite del área edificable y del o los usos de suelo permitidos, lo que significa que el área de la declaratoria dejará de estar afecta a utilidad pública pero, en ningún caso, se podría edificar sobre ella.

Informó que, según el criterio del Colegio de Arquitectos, el enfoque del tema debiera atender a:

1. Identificar las propiedades que se ven perjudicadas por una declaratoria de utilidad pública, situación que se da en una minoría de casos, y
2. Establecer formas de compensación para dichos casos.

Hizo presente un alcance previo: en el Mensaje se menciona que el propósito de las afectaciones de utilidad pública es habilitar los terrenos afectados para proceder a su expropiación, tal como lo señala el artículo 59 de la correspondiente ley. Sin embargo, indicó que no se explica que en la actualidad, en prácticamente la totalidad de los casos, su efecto es determinar las porciones de terreno que los particulares deberán ceder gratuitamente cuando construyan.

Aseveró que ello se explica porque el artículo 59, cuya redacción data de la ley original de 1929, siempre estuvo ligado a los antes citados artículos 83 al 104 que conformaban el Capítulo 7 de la Ley, denominado “De las expropiaciones”, el que, como se señaló, fue derogado en 1978. A contar de entonces, agregó, las afectaciones de utilidad pública quedaron desligadas de los planes de expropiaciones de las Municipalidades y la obligación de cesiones gratuitas de terreno que disponía el artículo 70 se aplicaba únicamente para los nuevos loteos. Excepcionalmente, se aplicó el artículo 128, que permite compensar el pago de los derechos municipales con el valor de la expropiación a que estaba afecto el inmueble, aplicándolo no a la expropiación, sino a la cesión de la porción de terreno afecto.

Aseveró que, en la práctica, el mecanismo descrito en dicho articulado siempre fue de excepcional aplicación, por la simple razón de que las Municipalidades no contaban, ni cuentan hoy, con recursos para efectuar la expropiación de las franjas de terreno afectas a utilidad pública por los Planes Reguladores Comunes. Así es como, desde la entrada en vigencia del D.L. N° 2.186, no se realizan expropiaciones de dichas porciones de terrenos. No las realizan las Municipalidades, como tampoco los SERVIU ni la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.

Informó que la situación se mantuvo bajo condiciones “irregulares”, en el sentido de que las nuevas edificaciones que se levantaban en terrenos afectos a utilidad pública debían adoptar la línea de edificación señalada en el Plan Regulador; sin embargo, la porción de terreno afecta permanecía bajo dominio privado. La situación se mantuvo

hasta el 16 de septiembre de 1992, cuando entró en vigencia el texto actual de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En dicho texto, se incluía el nuevo artículo 2.2.2., vigente hasta hoy bajo los números 2.2.4. y 2.2.5., disponiendo que las cesiones gratuitas y obligatorias de los terrenos afectos a utilidad pública ya no eran aplicables sólo a los loteos, sino a cualquier tipo de construcciones. Indicó que de esta forma en la actualidad se transfiere al dominio público prácticamente la totalidad de las franjas de terreno afectas a utilidad pública por el Plan Regulador.

Añadió que es necesario explicar que las autopistas urbanas concesionadas no forman parte de los Planes Reguladores; ni siquiera guardan coherencia con éstos y no tienen relación con la iniciativa legal en estudio. Sin embargo, en estos proyectos, afirmó, efectivamente opera la ley sobre expropiaciones aplicada por el Ministerio de Obras Públicas.

Enseguida, manifestó que, hecho este alcance, procedería a fundamentar los dos puntos que conforman la proposición del Colegio de Arquitectos.

1. En primer lugar, se trata de identificar las propiedades que se ven perjudicadas por una declaratoria de utilidad pública.

Sobre este particular, hizo presente que en la mayoría de los casos, las afectaciones de utilidad pública no configuran un perjuicio para los particulares dueños de los predios objeto de tal declaratoria. Señaló que esto ocurre porque también en la mayoría de los casos, la declaratoria se realiza como parte de la formulación o modificación de un Plan Regulador, en la que se fijan las condiciones urbanísticas aplicables a los predios, las cuales componen un conjunto de disposiciones de carácter territorial, en las que los aspectos viales -en que se incluyen los ensanches y prolongaciones de las vías existentes, que, a su vez, determinan las franjas afectas a utilidad pública-, son sólo una parte. Junto a tales declaratorias, los Planes Reguladores disponen normas de edificación, que fijan la magnitud de lo que se puede construir en cada terreno, y reglas sobre uso de suelo, que establecen los destinos posibles para tales construcciones.

Sostuvo que lo habitual es que las franjas de utilidad pública vayan acompañadas, en forma simultánea, de un mejoramiento en las condiciones urbanísticas aplicables a los predios, por ejemplo, de aumentos en el coeficiente de constructibilidad y de mejores condiciones de uso de suelo, como pasar de uso habitacional exclusivo a uso

mixto. Aseveró que, en tal caso, no sólo no existe gravamen o perjuicio para los propietarios, sino que se genera un aumento en el valor de los inmuebles. En otras palabras, dijo, el mejoramiento de las condiciones urbanísticas aplicables a la parte del terreno que no está afecto compensa con creces la disminución de la superficie aprovechable que provoca la afectación que se debe ceder al dominio público.

Informó que otra situación también habitual en que las afectaciones a utilidad pública generan plusvalía para los terrenos, se da en las áreas denominadas “de extensión urbana”, ubicadas en el perímetro de las ciudades. Explicó que es fácil deducir que un predio semirural o rural se favorece cuando un Plan Regulador dispone que una nueva vía cruzará ese terreno, pues ello mejora sus condiciones de accesibilidad, que forman parte de los aspectos básicos de una tasación.

Opinó que pierde sentido, entonces, en estos casos, que son mayoritarios, la necesidad de establecer un plazo de caducidad para las declaratorias de utilidad pública. Ello significaría que, vencido tal plazo, las nuevas construcciones no estarían obligadas a ceder la franja de terreno necesaria para constituir el perfil de una calle. Preciso que el proyecto de ley en su estado actual supone que, en dicho plazo, la autoridad (Municipalidad, SERVIU o MOP), procederá a expropiar la franja afecta sin establecer de qué forma estas entidades pasarían a disponer de los recursos necesarios para tal fin.

Hizo notar que la otra cara de la moneda, minoritaria como lo ha dicho, son aquellos predios que sufren perjuicios a raíz de una afectación de utilidad pública. El caso típico es el de un terreno que, por efecto del ensanche de una calle o avenida, ve disminuida su superficie utilizable sin que la declaratoria vaya acompañada de un mejoramiento de las condiciones urbanísticas.

Indicó que existen numerosos ejemplos de viviendas que, debiendo permanecer como tales por disposición del Plan Regulador, son perjudicadas con la disminución de su valor comercial por dicha afectación. Otro ejemplo común se da cuando terrenos de pequeñas dimensiones conforman el borde de grandes vías que se prevé ensanchar, situación en que la declaratoria de utilidad pública afecta a la mayor parte del predio, dejándolo reducido a un tamaño inutilizable. A lo anterior se suma que en muchos casos el perjuicio es inmediato, por ejemplo, cuando los inmuebles se encuentran entregados en garantía bancaria.

En estos casos, connotó, de poca ayuda la alternativa de caducidad automática propuesta.

El otro aspecto que consideró fundamental para el objetivo de “identificar a las propiedades perjudicadas con las declaratorias”, separándolas de aquellas que se benefician, es la planimetría.

Señaló que, por su naturaleza, las afectaciones de utilidad pública son actos planimétricos consistentes en un plano que da cuenta de una situación existente y de una proposición de mejoramiento. Por ejemplo, una calle existente de un ancho y largo determinados se proyecta con un ancho o largo mayor para proporcionar una mejor capacidad de transporte.

Sin embargo, anotó, este aspecto, de relativa sencillez, no tiene correlación en el procedimiento que actualmente se utiliza para determinar si un terreno está o no afecto a utilidad pública y en qué medida ello ocurre.

Simplemente, prosiguió, los Planes Reguladores establecen, en un plano escala 1: 5.000, en el caso de los comunales, y 1: 50.000, en el caso de los intercomunales, el ancho y la extensión que se proyecta para las distintas vías. Las afectaciones de utilidad pública se producen entonces cuando el ancho o el largo de una vía existente es menor que lo establecido en el Plan Regulador.

En el caso de los ensanches, hizo notar que, contra lo que pudiera pensarse, rara vez son simétricos. El efecto es que un particular no puede determinar, de la sola lectura del Plan Regulador, si su terreno está o no afecto a utilidad pública y en qué medida.

En el caso de las prolongaciones de vías, la escala en que estas se dibujan tampoco permite dirimir la ubicación en terreno de la vía proyectada.

Afirmó que, en la práctica, la aplicación de las afectaciones la resuelven los Directores de Obras Municipales o el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. El problema es que, dada la naturaleza del gravamen, este debiera ser resuelto de manera objetiva e informada, mediante un mecanismo de conocimiento público. Agregó que lo anterior surge con especial importancia en caso que se incorporen como afectaciones de utilidad pública los trazados establecidos en los Planes Reguladores Intercomunales, dibujados, como se señaló, a escala 1: 50.000.

Comentó que tales dificultades fueron previstas por el Ejecutivo en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, mediante la herramienta de los Planos Seccionales a que se refiere el artículo 46. El objeto de dichos Planos era justamente detallar los trazados que afectan a los particulares. Sin embargo, señaló, a pesar de su condición de obligatorios, simplemente no se elaboran.

Para los efectos de la aplicación de los dos aspectos reseñados -conocer el trazado en terreno de las afectaciones de utilidad pública para poder medir su efecto y discriminar si se está en presencia de un perjuicio y no de un beneficio-, sugirió lo siguiente:

a. Establecer la obligación de aprobar Planos Seccionales en todos aquellos casos en que no se trate de ensanches simétricos de vías existentes, y

b. Reincorporar, a la ya citada Ley General, el artículo 88, adaptándolo a las “afectaciones de utilidad pública” en lugar de las “expropiaciones” como señala su texto, junto con incluir disposiciones en igual sentido al D.L. N° 2.186, permitiendo que las mismas comisiones señaladas en su artículo 4° sean las que evalúen, a petición de parte, cuándo una afectación de utilidad pública produce perjuicios a una propiedad determinada, considerando, tal como se hace en las tasaciones, el conjunto de las condiciones urbanísticas en que la afectación está inserta.

2. En cuanto al establecimiento de compensaciones para los perjudicados, formuló la siguiente proposición.

Una vez comprobado el perjuicio, éste debiera ser compensado en cumplimiento del principio constitucional de que no se puede aplicar sólo a algunos una carga que va en beneficio de todos.

Indicó que, en este sentido, las compensaciones podrían efectuarse de tres maneras.

La primera alternativa sería el pago directo a los afectados, por parte del organismo que fijó el gravamen. La Municipalidad en el caso de afectaciones dispuestas por el Plan Regulador Comunal y el Gobierno Regional en el caso de los Intercomunales. En subsidio, podrían establecerse pagos por parte del SERVIU o del Ministerio de Obras Públicas. El mecanismo de plazos propuesto en el proyecto de ley podría reformularse como lapsos para iniciar el proceso de indemnización o expropiación.

La segunda alternativa sería compensar el perjuicio mediante exenciones tributarias de los impuestos de carácter territorial, en primer lugar, u otro tipo de tributos en caso de que los impuestos territoriales sean insuficientes para los efectos de la compensación.

Finalmente, la tercera alternativa sería acompañar las afectaciones de utilidad pública, en todos los casos en que sea posible, de mejoras en las condiciones urbanísticas aplicables a los terrenos afectados.

Seguidamente, usó de la palabra **el señor Iván González, Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Colegio de Arquitectos.**

Expresó que en muchos aspectos coincide con las apreciaciones que en relación al proyecto de ley en estudio ha hecho presente don José Ramón Ugarte.

Señaló que esta iniciativa es positiva por atender a la legítima aspiración de iniciar un proceso de revisión de las normas que rigen las declaratorias de utilidad pública y sus efectos, materia que amerita una actualización.

Agregó que el objetivo de que los Planes Reguladores se materialicen efectivamente y que sus beneficios alcancen en forma real a las ciudades y a la población, naturalmente se dificulta ante las frecuentes postergaciones que sufren las obras que se han proyectado sobre inmuebles declarados de utilidad pública.

En esta materia, afirmó, la falta de fondos para pagar en forma expedita las correspondientes expropiaciones representa un severo escollo.

Puso de manifiesto, finalmente, la conveniencia de ocuparse del tema de la tributación en relación a la plusvalía que pueden adquirir algunos bienes raíces que se encuentran en esta situación, así como de tomar resguardos en relación a las compensaciones, aspecto que de algún modo podría afectar las finalidades perseguidas por los Planes Reguladores.

Luego, la Comisión escuchó al **señor Pablo Kangiser, abogado del Instituto Libertad y Desarrollo.**

Informó que ese Instituto ha apoyado esta iniciativa incluso desde antes que ella se materializara como proyecto de ley. Ella, explicó, protege el derecho de propiedad, postulado que coincide con los del Instituto que representa. Por esta razón, contó con su apoyo durante su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Hizo notar que en esa Corporación mejoró considerablemente, resolviéndose situaciones como la vigencia de determinadas normas sobre expropiación contenidas en la Ley de Urbanismo y Construcciones, respecto de las cuales se optó por establecer expresamente su derogación.

Sostuvo que las declaratorias de utilidad pública no pueden ser indefinidas y que, desde este punto de vista, la fijación de cualquier plazo es mejor que la vigencia indefinida que hoy las caracteriza. Aún así, dijo, los lapsos que se han determinado pueden revisarse y, eventualmente, acortarse. Agregó que si se atiende al daño patrimonial derivado de las citadas declaratorias, plazos como el de 20 años que se fija para ciertos casos, continúan siendo muy prolongados. Incluso, sugirió examinar la posibilidad de establecer un plazo genérico para ciertos tipos de vías.

Destacó que otro punto que merecería mayor análisis es el inciso sexto del nuevo artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que se propone. Éste, dijo, no ofrece ninguna claridad por cuanto, caducada una declaratoria de utilidad pública, abriría la posibilidad de que se dicte una nueva declaratoria y que se practique la consecuente expropiación dentro de un lapso de 60 días, cuyo cómputo resulta confuso. En este caso, dijo, es menester recordar que, según nuestra Carta Fundamental, concurriendo las condiciones para hacerlo, una expropiación siempre es posible, de tal manera que sería más conveniente atenerse a la aplicación de las normas comunes sobre esta materia.

Enseguida, hizo notar que también causa inquietud la modificación que se introduce al artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que las faculta para declarar de utilidad pública ciertos inmuebles cuando hagan la provisión de los fondos necesarios para proceder en forma inmediata a su expropiación.

Sobre este particular, observó que cabría tener presente que el número 24º del artículo 19 de la Constitución Política entrega

directamente al legislador la facultad de calificar la causal de utilidad pública que habilita para expropiar un bien. En consecuencia, afirmó, podría decirse que este punto del proyecto podría dar lugar a ciertas dudas en cuanto a su constitucionalidad.

Finalmente, señaló que también merecería un nuevo examen la disposición transitoria del proyecto, en cuanto dispone la caducidad automática de las declaratorias vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley, en los plazos que el mismo proyecto establece.

Enseguida, la Comisión escuchó los planteamientos del **señor Salvador Valdés, arquitecto especializado en materias de urbanismo y vialidad.**

Señaló, en primer lugar, que sus apreciaciones sobre la iniciativa legal en estudio tienen dos puntos de partida, a saber, el bien común y los legítimos intereses de los propietarios, analizados los cuales, formulará una proposición alternativa.

Informó que, desde el punto de vista del bien común y, más precisamente, de la vialidad urbana, el proyecto de ley en análisis es altamente inconveniente y daña el desarrollo futuro de las vialidades de todas las ciudades de Chile.

Expresó que se refirió a los fundamentos de esta opinión en un artículo de su autoría, publicado en el diario La Tercera el pasado 8 de octubre 2003. En éste, al referirse a la forma como se produce en nuestro país la mayoría de las nuevas vialidades urbanas, señala:

“Los planes reguladores trazan calles y avenidas nuevas, y ensanches de calles y avenidas existentes, sobre la base de estudios que debemos suponer correctos. Estos planes reguladores son aprobados por autoridades municipales, ministeriales y regionales. Los referidos trazados de vialidades adquieren, en virtud de la ley, la categoría de áreas declaradas de utilidad pública y, como tal, susceptibles de ser expropiadas por los municipios.”

Y agrega:

“En la práctica, los municipios carecen de fondos para pagar expropiaciones, y por eso lo hacen pocas veces. En vez de ello, esperan que los propietarios de aquellos terrenos, parte de los cuales están declarados de utilidad pública, soliciten permiso para lotear o edificar, y en

ese momento les exigen, usando las herramientas que la ley les otorga, la cesión de las fajas de suelo que son necesarias para crear o ensanchar las vialidades. Si se trata de loteos, esas fajas se imputan a las cesiones gratuitas que en los loteos son obligatorias para vialidades y áreas verdes. Si se trata de predios en sectores consolidados, el valor de las fajas se puede imputar al pago de los derechos municipales de edificación.

Esta forma de actuar pragmática, propia de un país con recursos escasos, ha permitido crear y ensanchar nuestras vialidades urbanas, pero con una característica especial respecto del tiempo: los municipios no pueden determinar el "cuándo" los propietarios afectados solicitarán permisos de loteo o edificación, decisiones que implican numerosas variables de mercado y de política comercial, que afectan de diferentes maneras a los distintos dueños de terrenos.

Por lo anterior, las vialidades se van creando o ensanchando por tramos que generalmente no son sucesivos ni continuos, hasta que al cabo de muchos años -más bien decenios- el "patchwork" se completa y la calle o avenida funciona como una entidad continua y con toda su anchura. Avenida Américo Vespucio tardó 35 años en completarse; las calles céntricas de Santiago más de 40; muchas están todavía en proceso, lo que confirma que la escala de tiempo para el desarrollo de las ciudades corresponde a muchas generaciones y a veces siglos."

Continuó su alocución connotando que, en cuanto a los intereses legítimos de los propietarios, el Mensaje del Ejecutivo con que se inició la tramitación de esta iniciativa declara como objetivo de la misma sólo el interés de los propietarios, quienes durante el período que media entre la declaratoria de utilidad pública y la expropiación, sufrirían perjuicios graves por no poder aumentar el volumen de las construcciones

existentes ni recibir una indemnización a cambio mientras no se concrete la expropiación.

Expresó que, de limitarse al propósito declarado por el Mensaje, la primera observación es que el proyecto de ley no lo cumple, pues resulta inconsecuente que se reconozca el perjuicio que una disposición legal produce en el patrimonio de un privado y que, a la vez, la ley adopte como solución al problema la extensión de la duración del perjuicio a 10 o 20 años.

En consecuencia, reiteró, el único propósito invocado en el Mensaje no se cumple.

Prosiguió su exposición diciendo que el tema es más extenso y profundo y que para analizarlo, las consecuencias que para un privado puede tener una declaratoria de utilidad pública que pese sobre su propiedad pueden tipificarse de tres maneras: consecuencias neutras, consecuencias beneficiosas y consecuencias perjudiciales.

Como consecuencias neutras, arguyó que el uso de la propiedad no es afectado por la declaratoria, de modo que el privado puede seguir usando de ella del mismo modo que lo hacía con anterioridad a la declaratoria.

Como consecuencias beneficiosas, aludió a la plusvalía que puede lograrse por ensanche de una calle, por ensanche más aumento de altura de edificación y por continuidad de vialidad.

Hizo notar que si no existieran trazados viales obligatorios en los sectores no consolidados, los loteadores podrían trazar las vías estructurantes a su antojo, con lo cual dejarían de ser "estructurantes". Los múltiples propietarios, todos potenciales loteadores, no se pondrían de acuerdo en los trazados, generándose un caos vial perjudicial no sólo para la ciudad y sus habitantes, sino para el patrimonio de los mismos loteadores. Por ello, opinó, las declaratorias para vialidades en los sectores no consolidados constituyen un claro beneficio para los propietarios del suelo.

Enseguida, citó las consecuencias perjudiciales. Recordó que el artículo 59 prohíbe aumentar el volumen de las construcciones existentes en los terrenos afectados por una declaratoria de utilidad pública.

Explicó que, considerando que, en general, las declaratorias afectan parcial y no totalmente a los predios, debe distinguirse si el aumento de edificación se haría en la parte sujeta a expropiación o en el resto del predio que no se expropiaría. Esta distinción, destacó, no la hace el actual artículo 59.

En el primer caso, debe mantenerse la prohibición de aumentar lo edificado por motivos obvios, pero ello constituye un perjuicio que es necesario compensar al propietario.

En el segundo caso, dicha prohibición no tiene fundamento. Hizo notar que el texto del proyecto de ley ya fue enmendado en este aspecto en su trámite en la Cámara de Diputados.

Agregó que la declaratoria de utilidad pública, cuando no produce alguna de las consecuencias beneficiosas señaladas anteriormente, puede generar una cierta disminución del valor comercial de la propiedad afectada, debido a que dicha declaratoria constituye una amenaza latente de expropiación, que podría dificultar la venta del inmueble. Opinó que este perjuicio muchas veces es real, pero que siempre es difícil de evaluar.

Para complementar su exposición, formuló una propuesta alternativa.

En primer lugar, expresó, las declaratorias de utilidad pública destinadas a vialidad no deben tener plazo de vigencia, o sea, no deben caducar automáticamente por los motivos expuestos al referirse al bien común. Resaltó que, en todo caso, siempre existe el recurso para modificarlas mediante cambios en los planes reguladores, sustentados en sus correspondientes estudios y trámites de aprobación.

En segundo lugar, indicó que en los casos en que se producen consecuencias perjudiciales, las declaratorias de utilidad pública generan un daño a los propietarios desde que se aprueba el correspondiente Plan Regulador. Éstos son de difícil evaluación y, como se trata de casos no homogéneos, su análisis tendría que hacerse caso a caso, lo cual consideró irrealizable.

Manifestó que, partiendo de la base de que dichos perjuicios deben ser compensados, es necesario buscar un sistema simple para hacerlo. Por otra parte, agregó, los casos ya señalados de perjuicios tienen un rasgo común: son todas propiedades ya edificadas.

Basándose en lo anteriormente expresado, propuso como medida de compensación de perjuicios una regla como la siguiente:

“Las propiedades afectadas por declaratorias de utilidad pública generadas por los planes reguladores, que estuvieren edificadas al momento de promulgarse el respectivo plan regulador, quedarán desde esa fecha exentas de pago de impuesto territorial (contribuciones). La Ordenanza General (reglamento de esta ley) definirá qué se entenderá para esos efectos por “superficie edificada”, estableciendo una proporción máxima entre la superficie edificada y la superficie de terreno exenta de impuesto.”.

El Honorable Senador señor Cariola extrañó que el proyecto no se haga cargo de las zonas rurales, las que también son comprendidas por los Planes Reguladores. Señaló que sería muy útil y conveniente ocuparse también de la situación de los predios rurales declarados de utilidad pública, especialmente en lo concerniente a la idea de liberarlos del pago de contribuciones de bienes raíces.

Refiriéndose a la disposición transitoria, sugirió establecer el cómputo de los plazos que ésta contempla a contar de la entrada en vigor del respectivo Plan Regulador y no a partir de la vigencia de la ley. Lo contrario, sostuvo, significaría prolongar injustificadamente el gravamen que los propietarios de los bienes afectos a la declaratoria de utilidad pública ya se encuentran soportando.

Alternativamente, sugirió la posibilidad de fijar en esta norma transitoria un plazo prudencial que podría ser de unos cuatro años, para que caduquen las declaratorias de utilidad pública que se encuentren vigentes.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Prokurica, coincidió con las propuestas del Honorable Senador señor Cariola e instó al Ejecutivo a incluirlas dentro de las indicaciones que se presentarán al proyecto, una vez que sea aprobado en general por la Sala.

El asesor del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, don Luis Eduardo Bresciani, puso de manifiesto que la idea central de la iniciativa en estudio no sólo apunta a resolver un problema de perjuicios o gravámenes a los particulares a raíz de las declaratorias de utilidad pública, sino que también atiende al tema de la elaboración de los Planes Reguladores.

La elaboración de éstos, indicó, no puede planificarse pensando en plazos demasiado extensos ya que, en la actualidad, en nuestro país, los cambios en la realidad de las ciudades son cada vez más rápidos y repentinos. Mencionó otra circunstancia que da cuenta de esta evolución. Dijo que, a la inversa de lo que ocurría hace pocas décadas, hoy, alrededor del 80% de la inversión que se realiza en las ciudades proviene no del sector público, sino que del privado.

Es decir, anotó, no se puede predecir a través de un Plan Regulador lo que ocurrirá en una determinada zona dentro de los

próximos 50 años. Por ello, es conveniente concebir estos instrumentos dentro de un escenario razonable de tiempo, pensando en proyectos que efectivamente puedan materializarse y declarando de utilidad pública, en consecuencia, sólo aquellos inmuebles que efectivamente se podrán expropiar.

Otro aspecto relevante en este análisis, agregó, lo constituye el nivel de las obras que se desarrollan al amparo de este sistema de declaratorias de utilidad pública. Dijo que si bien no se trata de obras menores, que quedan a cargo de los privados, tampoco se trata de obras grandiosas, las cuales son de competencia del Ministerio de Obras Públicas. En síntesis, se trata de obras de carácter intermedio, relacionadas con el desarrollo normal de una ciudad o de un área determinada.

Tocante a los plazos fijados por el proyecto, los consideró prudentes, ya que responden a un marco razonable de tiempo para la ejecución de obras como las que se han señalado.

Luego, en cuanto a la plusvalía que determinados bienes raíces declarados de utilidad pública pueden alcanzar en ciertas situaciones, expresó que ésta es difícil de calcular o evaluar. En todo caso, afirmó, ella no dice relación únicamente con las futuras obras que se proyecta construir, sino también con otros factores como la demanda o el comportamiento del mercado en un momento dado.

Finalizó su intervención considerando viable el mecanismo de la exención del pago de contribuciones como compensación para los propietarios de bienes declarados de utilidad pública.

Terminadas las intervenciones de los invitados, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Prokurica**, ofreció la palabra a los miembros de la Comisión para, enseguida, poner en votación general el proyecto.

El Honorable Senador señor Sabag manifestó que el proyecto de ley en estudio le parece satisfactorio pues proporciona el debido resguardo al ejercicio del derecho de propiedad, que a menudo sufre severos entorpecimientos a causa de las declaratorias de utilidad pública.

En términos generales, señaló, la iniciativa hace más justo y operativo nuestro sistema normativo.

Puso de manifiesto que, sin perjuicio de darle su aprobación en general, durante la discusión en particular propiciará la búsqueda de fórmulas que flexibilicen al máximo las respectivas expropiaciones, como, por ejemplo, permitir que éstas abarquen sólo porciones de los bienes raíces sujetos a estas limitaciones.

El Honorable Senador señor Cordero coincidió con el señor Senador anteriormente mencionado. Hizo notar la necesidad de regularizar la situación de aquellos bienes que por estar afectos a declaratoria de utilidad pública, quedan en una situación enormemente desmedrada tanto para los efectos de su enajenación como de la introducción de mejoras.

El Honorable Senador señor Arancibia expresó que es indudable que el actual sistema de declaratorias de utilidad pública amerita un proceso de revisión y que esta iniciativa representa una fórmula oportuna y acertada para hacerlo. Sin perjuicio de ello, señaló que durante la discusión en particular será posible perfeccionar las disposiciones que en el debate en general merecieron dudas o respecto de las cuales quedó de manifiesto la necesidad de una aclaración.

Finalmente, **el Honorable Senador señor Prokurica (Presidente)**, estimó que la iniciativa avanza en una línea correcta por cuanto corrige ciertos excesos que en la actualidad representan las declaratorias de utilidad pública. Agregó que otro rasgo importante del proyecto consiste en que preserva de manera adecuada el ejercicio del derecho de propiedad.

Opinó que el proyecto también incidirá favorablemente en la generación de inversiones y proyectos en el área de la construcción y destacó, finalmente, que permitirá a los Municipios tener una visión más realista acerca de la situación de sus comunas desde el punto de vista vial y urbanístico.

Finalizado el debate, vuestra Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Baldo Prokurica Prokurica (Presidente), Jorge Arancibia Reyes, Fernando Cordero Rusque y Hosaing Sabag Castillo, aprobó en general la iniciativa legal en estudio.

En mérito de los antecedentes expuestos, vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de proponeros la aprobación en general del proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

1.- Reemplázase el artículo 59 por el siguiente:

"Artículo 59.- Decláranse de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, parques intercomunales y parques comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos.

Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana, según su destino, serán de diez años para las vías expresas, y de cinco años para las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales.

Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área de extensión urbana, según su destino, serán de veinte años para las vías expresas, y de diez años en el caso de las vías troncales y colectoras y de los parques intercomunales y comunales.

El plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías troncales y colectoras y a parques intercomunales, podrá ser prorrogado, por una sola vez, por igual período. La prórroga se tramitará conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial.

En los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública y, mientras se procede a su expropiación o adquisición, no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del respectivo plan regulador, en la parte del inmueble que esté afecta a dicha declaratoria si ésta fuere parcial.

Caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos incluidos en una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se dicte dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública.

Lo dispuesto en los incisos precedentes no afectará ni se aplicará en modo alguno a los procesos de expropiación autorizados en otras normas legales.”.

2. Reemplázase el artículo 83 por el siguiente:

“Artículo 83°.- Las expropiaciones que realicen las municipalidades en virtud de una declaratoria de utilidad pública se sujetarán al procedimiento contemplado en el decreto ley N° 2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.”.

3. Deróganse los artículos 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103 y 104.

Artículo 2°.- Incorpórase en el inciso segundo del artículo 33 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2002, a continuación del punto final (.), que pasa a ser punto seguido (.), el siguiente párrafo segundo:

“Asimismo, las municipalidades, a propuesta del alcalde y con la aprobación del Concejo, podrán declarar de utilidad pública inmuebles, localizados en áreas urbanas y destinados a vías locales y de servicios y a plazas, siempre que hagan la provisión de fondos necesarios para proceder en forma inmediata a su expropiación.”.

Artículo transitorio.- Las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que se encontraren vigentes a la fecha de publicación de esta ley, caducarán automáticamente,

junto con sus efectos, en los mismos plazos establecidos en los incisos segundo y tercero del mencionado artículo, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley."

Acordado en sesiones celebradas los días 7 y 21 de octubre y 4 de noviembre de 2003, con asistencia de sus integrantes Honorables Senadores señores Baldo Prokurica Prokurica (Presidente), Jorge Arancibia Reyes, Fernando Cordero Rusque, Jaime Gazmuri Mujica y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 6 de noviembre de 2003.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA CADUCIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA CONTENIDA EN LOS PLANES REGULADORES.
(Boletín N° 3.247-14)**

I.- PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO:

El proyecto tiene por finalidad establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores, fijando plazos que dependerán de la naturaleza de la vía o parque a construir en el inmueble afecto a dicha declaratoria.

II.- ACUERDOS:

Se aprobó en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión. (4x0).

III.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO: Consta de dos artículos permanentes y uno transitorio.

IV.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Su artículo 2º debe ser aprobado por las cuatro séptimas partes de los señores Senadores en ejercicio.

V.- URGENCIA: No tiene.

VI.- ORIGEN DE LA INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

VII.- TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite.

VIII.- TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

IX.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1.- Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

2.- Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.704, de 2002, que fija el texto refundido de la ley N° 18. 695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3.- Decreto Ley N° 2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

Valparaíso, 6 de noviembre de 2003.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogado Secretario

ÍNDICE

	Página
Constancias reglamentarias	2
Antecedentes	2
Discusión en general	7
Texto del proyecto de ley	31
Resumen ejecutivo	34
