

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES EN MATERIA DE AFECTACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA DE LOS PLANES REGULADORES.

SANTIAGO, marzo 11 de 2013.-

M E N S A J E N° 003-361/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley mediante el cual se modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores.

Esta materia constituye uno de los aspectos más importantes del urbanismo, desde el origen de las ciudades, al incidir en la forma en que se determinan, y se trazan, los espacios públicos en este ámbito.

En concreto, trata sobre las porciones de terrenos, de dominio privado, que por decisión de la autoridad se declaran "de utilidad pública", es decir pasan a quedar destinados a calles, avenidas, plazas o parques por motivos de bien común.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores han sido materia de estudio, y también de discusión, desde tiempos anteriores a la República cuando, mediante las "leyes de indias", se determinaron los primeros trazados de calles en las nacientes ciudades chilenas.

En la etapa de la naciente República, el Director Supremo don Bernardo O'Higgins decretó medidas de saneamiento y reformas para las ciudades, ordenando las líneas de edificación "para la buena conformación de las calles y los trazados de alcantarillado."

Utilizando como base jurídica lo dispuesto por el decreto del Director Supremo, de 22 de septiembre de 1820, acerca de las contribuciones de los propietarios y vecinos directamente beneficiados, a propósito del proyecto del paseo público del Campo de la Libertad Civil, en la Cañada, así como la determinación del Senado Consulto, de 24 de noviembre del mismo año, sobre anchos de calles y caminos, se dictan una serie de normas, como el artículo 33 de la Ley de Caminos, de 17 de diciembre de 1842, que viene a fortalecer el control del Estado sobre los trazados de la vialidad, "especialmente aquellos que van siendo solicitados por el crecimiento de los arrabales", al que luego sigue el decreto de 4 de enero de 1844, que define "las reglas para la oportuna delineación y nominación de las nuevas calles, barrios o poblaciones" en los llamados "ensanches" de las ciudades o villas, especialmente concebido para responder a los "afanes del Intendente José Miguel de la Barra".

Dada la naturaleza de los trazados urbanos, en cuanto reglan y afectan a las propiedades particulares, los aspectos controversiales de su definición concreta han estado siempre presentes, como muestra la aplicación de la ley sobre atribuciones de las municipalidades de 1854, cuya aplicación en esta materia dio origen a conocidos litigios como el del "camino del fierro", a propósito de los trazados para las líneas de ferrocarril.

En la época moderna, desde inicios del siglo XX con la ley N° 2203, sobre las disposiciones a que deberá sujetarse la construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de calles de la ciudad de Santiago, y especialmente a contar del decreto con fuerza de ley N° 345, de 1931, los trazados viales y de espacios públicos en general quedaron bajo tuición del

gobierno en las áreas rurales, a través de la ley de caminos, y de las municipalidades en las áreas urbanas, a través de sus "planos de urbanización", ordenamiento de competencias públicas que se mantiene hasta hoy.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En el último siglo la evolución de la normativa aplicable en la materia en Chile, es la siguiente:

1. Decreto con fuerza de ley N° 345, de 1931, Ley General de Construcciones y Urbanización:

Este cuerpo legal, publicado en el diario oficial el 30 de mayo de 1931 durante la primera administración del Presidente Carlos Ibáñez, conocido como la "ley original", es la precursora de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones. Estableció, a nivel nacional, los principios rectores de los trazados de las calles y espacios públicos, junto con declarar "de utilidad pública" las porciones de terrenos privados que quedaban dentro del trazado de dichas calles y espacios públicos, y fijar el procedimiento para la incorporación de tales terrenos al dominio nacional.

En su artículo 37 se establecía que todas las Municipalidades en cuyas comunas existan ciudades o poblaciones de más de ocho mil habitantes, debían tener un plano oficial de urbanización de cada una de dichas ciudades o poblaciones, aprobado por el Presidente de la República.

En este plano se establecía el trazado de la ciudad o población, con indicación de las calles, avenidas, plazas, parques y demás espacios públicos, cuyo ensanche, apertura o construcción se consideren necesarios.

A su vez, en el artículo 39 se estableció la declaratoria de utilidad pública a las propiedades particulares que, en conformidad con el respectivo plano oficial de urbanización, quedaren comprendidas dentro de los trazados obligatorios de las nuevas vías y espacios públicos que figuren en dicho plano, como

también aquellas que, según el mismo plano y la Ordenanza General de la ley, fueren necesarias para el ensanche, la prolongación o la transformación de las vías y espacios públicos existentes.

Esta norma era complementada por los artículos siguientes, en orden a establecer que en los terrenos a que se refiere el citado artículo 39, no podían efectuarse nuevas construcciones, y que todo nuevo permiso de construcción o reconstrucción de un edificio, o de ejecución de un cerco con frente a la vía pública, sería otorgado conforme a la línea de edificación que determinen el plano oficial de la ciudad o población y la Ordenanza General de la presente ley.

A continuación, se establecían los procedimientos para ceder tales terrenos afectos a utilidad pública al dominio nacional, según se tratara de una iniciativa de la autoridad, o del terreno que quedaba al exterior de una nueva construcción levantada en la nueva línea de edificación.

Para el primer caso establecía una "expropiación extraordinaria" con los requisitos clásicos de tasación del bien a expropiar y el correspondiente pago al propietario. En el segundo caso, establecía una cesión o "expropiación ordinaria", en la que el eventual monto a pagar correspondía a la diferencia entre la tasación fiscal y el "mayor valor" que adquirió el resto del terreno por el mejoramiento urbanístico producido por el nuevo espacio público.

La ley no contemplaba plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública.

2. Decreto con fuerza de ley N° 224, de 1953, Ley General de Construcciones y Urbanización:

En este texto legal, publicado en el Diario Oficial el 22 de junio de 1953 durante el segundo mandato del Presidente Carlos Ibáñez, se mantuvo el mismo sistema original para fijar los trazados de las calles y espacios públicos, aunque incorporando la denominación de "Plano

Regulador" en vez de Plano Oficial de Urbanización. Igualmente establecía que las porciones de terrenos privados que quedaban dentro del trazado de dichas calles y espacios públicos quedaban declaradas "de utilidad pública", con la prohibición de efectuar en estas porciones nuevas construcciones.

También mantuvo el procedimiento para la incorporación de tales terrenos afectos a utilidad pública al dominio nacional, mediante expropiación extraordinaria, cuando era de iniciativa Municipal, o mediante "expropiación ordinaria", cuando se originaba por una nueva construcción que adoptaba la nueva línea de edificación.

En este último caso estableció una redacción más clara que la anterior sobre la forma de calcular el eventual precio de la expropiación, en su artículo 55. La norma, disponía que siempre que una propiedad adquiriera mayor valor a consecuencia de una expropiación parcial de ella, se deduciría del precio de expropiación el mayor valor que adquiriera la parte no expropiada, con motivo del destino que se dé a la parte expropiada.

Si este mayor valor fuera superior al monto que se fijaba para la expropiación se consideraba en este caso, compensado el precio de la expropiación con el referido mayor valor.

La Ordenanza determinaba las normas para calcular los mayores valores y deducciones a que se refería la citada norma legal.

A contar del 13 de abril de 1976, con la publicación de la segunda modificación importante de la ley original, mediante el decreto con fuerza de ley N° 458, vigente hasta hoy como "Ley General de Urbanismo y Construcciones", la materia se encuentra tratada en una sola disposición de la ley, el artículo 59.

3. Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

En esta ley, junto con refundir en una sola disposición las materias sobre afectaciones de utilidad pública se eliminó el requisito para transferir los terrenos afectos a utilidad pública que debían cederse al espacio público mediante el procedimiento de expropiación, suprimiendo el concepto de evaluar el valor del terreno a traspasar considerando al mismo tiempo el mayor valor que adquiriría la parte del terreno que no estaba afecta.

El artículo 59, declaraba de utilidad pública todos los terrenos consultados en el Plan Regulador Comunal, destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de Carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales.

En los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública, y mientras se procede a su expropiación o adquisición, no podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del Plan Regulador.

A partir de entonces las porciones de terreno afectas a utilidad pública, que quedaban fuera de la línea oficial que señalaba el respectivo Plan Regulador, pasaban automáticamente a ser espacio público, esto es un bien nacional de uso público, con la recepción de la edificación que se levantó en el terreno.

El procedimiento fue recogido en el decreto supremo que reglamentó el señalado cuerpo legal, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, publicada en el diario oficial el 19 de mayo de 1992.

4. Decreto supremo N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992

Este cuerpo reglamentario, en su artículo 2.2.1., dispuso que todo crecimiento urbano, tanto por extensión como por densificación requerirá previamente de la dotación o incremento de la respectiva

urbanización, en relación a la densidad que establezca el instrumento de planificación territorial respectivo.

Al efecto, el artículo 2.2.2., del mismo Reglamento, estableció que para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resultan de la aplicación de los porcentajes indicados en las tablas correspondientes.

Precisamente, la referida a "circulaciones", es decir para espacio público, se establecía como una cesión gratuita obligatoria de hasta el 30% del terreno propio.

La obligación de ceder la señalada porción de terreno afecta a utilidad pública cuando se ejecutaba una nueva construcción se mantuvo sin variaciones.

5. Decreto supremo N° 75, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2001

En este decreto, publicado en el diario oficial el 25 de junio de 2001, se estableció, en su artículo 2.2.1., que se entiende por urbanización la ejecución o ampliación de las obras de infraestructura y ornato señaladas en el artículo 134 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que se ejecutan en el espacio público existente, al interior de un predio en las vías contempladas en un proyecto de loteo, o en el área del predio que estuviere afecta a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial respectivo.

La urbanización comprende dos tipos de gestión:

a. La ejecución de obras de urbanización al interior de un predio por parte de su propietario.

b. La ejecución de obras de urbanización en el espacio público, por parte de los municipios u otros organismos públicos.

Los casos en que corresponde la obligación de ejecución de obras de urbanización al interior de un predio por parte de su propietario, a su vez, son los que establece el artículo 2.2.4., del mismo Reglamento.

Luego en el artículo 2.2.4., de la misma normativa reglamentaria, se dispuso que cuando se trate de proyectos acogidos a la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, cuyo predio esté afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial, el propietario estará obligado a urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento, con un máximo del 30% de la superficie de éste.

Disponiendo luego en el mismo artículo que la obligación de urbanización también aplica cuando se trate de la división de un predio que está afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial, especificando que en tal caso, con anterioridad a que el Director de Obras Municipales autorice la enajenación de los sitios resultantes, el propietario deberá urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento, con un máximo del 30% de la superficie de éste."

III. NORMATIVA ACTUALMENTE VIGENTE

El artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones fue reemplazado recientemente, en el año 2004, con el objetivo de resolver principalmente los casos de terrenos que por muchos años se encontraban afectos a declaratoria de utilidad pública por un plan regulador, situación que se estimaba injusta además de perjudicial para los propietarios de estos inmuebles, que no podían aumentar el volumen de construcciones existentes ni recibir una indemnización a cambio del gravamen.

Con tal propósito se establecieron plazos de caducidad para las declaratorias, antes inexistentes, en función de la distinta importancia de las vías involucradas.

1. Ley N° 19.939, modificatoria de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de 12 de febrero de 2004, vigente hasta hoy, modificó sustancialmente los conceptos de las declaratorias de utilidad pública, reemplazando íntegramente el artículo 59 de la ley, disponiendo:

a. Las declaratorias de utilidad pública de los planes reguladores no serán indefinidas en el tiempo sino que tendrán un plazo de vigencia.

b. Una vez cumplido dicho plazo el Alcalde respectivo debe fijar las nuevas normas urbanísticas aplicables a las porciones de terreno que antes estaban declaradas de utilidad pública. Lo anterior en un plazo máximo de 6 meses, asignando al terreno las mismas normas de los terrenos aledaños.

c. Los plazos de caducidad serán de diez años para las vías expresas y de cinco años para el resto de las vías y los parques. (Lo anterior aplicable solo a nuevos planos reguladores no a los existentes, por efecto del artículo transitorio)

d. Los plazos de vigencia podrán prorrogarse por una sola vez, solo en caso de las vías troncales y colectoras y de los parques de nivel intercomunal (No se incluyeron las vías expresas, ni las vías de servicio, ni las vías locales. Tampoco los parques comunales). Dicha prórroga deberá tramitarse mediante el procedimiento aplicable a las modificaciones de los planes reguladores.

e. Una vez caducada una declaratoria el mismo terreno no podrá ser nuevamente declarado afecto a utilidad pública.

f. Los planes reguladores no podrán declarar de utilidad pública terrenos ubicados en el área rural.

2. Diagnóstico sobre los efectos de la ley N° 19.939:

Compartiendo el motivo central por el cual se aprobó la ley, en cuanto a hacer

valer el principio de que los bienes sociales deben ser de cargo de la sociedad en su conjunto y no solo de algunos particulares, especialmente teniendo presente que numerosas declaratorias de utilidad pública permanecían largos años vigentes sin que se materializara el ensanche o apertura vial proyectado, y sin que el propietario del inmueble recibiera una compensación cuando la declaratoria había afectado negativamente el valor de la propiedad, consideramos que, sin embargo, la aplicación de la ley ha dejado en evidencia que varios de los supuestos que se tuvieron a la vista para su aprobación, no tienen sustento en la realidad, ya sea total o parcialmente.

El supuesto fundamental era que las declaratorias de utilidad pública siempre representaban una carga o gravamen para los propietarios de los predios en que una parte de este quedaba afectada por el respectivo Plan Regulador, sin recibir compensación por dicha imposición.

La principal medida que se estableció en la ley para contrarrestar lo anterior fue fijar plazos de caducidad para todas las declaratorias de utilidad pública, bajo el supuesto de que los organismos del Estado responsables de los Planes Reguladores, que afectaron terrenos para destinarlos a calles, avenidas, parques y demás espacios públicos, se verían obligados a una de dos acciones: la primera, evaluar en detalle la justificación de las afectaciones dispuestas en el respectivo Plan, en orden a suprimir aquellas que no resultaren estrictamente necesarias; la segunda, una vez resuelto lo anterior, proveer los recursos para expropiar las porciones afectas de terrenos que cumplían la señalada condición de estricta necesidad.

El señalado supuesto principal o de fondo sin embargo no resulta efectivo, por cuanto los propietarios de los terrenos afectos a utilidad pública, en la mayoría de los casos, sí recibieron una compensación junto con el gravamen, como se señaló anteriormente, en términos tales que los beneficios adquiridos junto con la afectación superan ampliamente el costo de la limitación.

Esto ocurre porque los Planes Reguladores, cuando se formulan o se modifican, prácticamente nunca afectan terrenos para utilidad pública como una acción individual, sino que lo realizan al mismo tiempo que otorgan nuevas normas urbanísticas a los mismos terrenos, reglas que permiten a su propietario disponer de su bien raíz de forma más amplia y diversa que antes de la formulación o modificación del Plan. Allí donde había un terreno sin afectación, en el que se podía construir o ampliar una vivienda, ahora, junto con la afectación, se puede levantar un edificio o una construcción comercial.

El efecto patrimonial para el propietario es inmediato, en cuanto a que, desde el mismo día en que se publica en el Diario Oficial el nuevo Plan Regulador o su modificación, se produce un cambio en el valor del terreno, debido a la disminución del valor de la porción que queda afecta y al aumento del valor de la superficie no afecta.

El balance de lo anterior, en la gran mayoría de los casos es positivo para el propietario, por lo cual se hace necesario reformular la disposición legal, en términos de identificar con precisión el real problema, esto es, los casos en que efectivamente se produce una carga o gravamen sin adecuada compensación, resolviendo entonces, dichos casos, sin variar la situación de quienes en realidad se vieron beneficiados por el cambio de las condiciones urbanísticas.

Por otra parte, tampoco resultó efectivo el supuesto de la misma ley sobre las acciones a tomar por parte de los organismos del Estado responsables de los Planes Reguladores, las Municipalidades en caso de los Planes Reguladores Comunales o los Gobiernos Regionales en caso de los Intercomunales.

Lo anterior dado que en su inmensa mayoría las afectaciones de utilidad pública para calles, avenidas, parques y demás espacios públicos eran, son y seguirán siendo indispensables.

Todos los Planes Reguladores se formularon haciendo uso de dicha herramienta, estableciendo las áreas y zonas en que se podrían levantar nuevas edificaciones, con un determinado tamaño y posibilidades de usos, teniendo en cuenta que tales nuevas construcciones se ejecutarían al mismo tiempo que los ensanches y aperturas de calles, sin las cuales simplemente los sectores y barrios no podrían funcionar.

En otras palabras, se trata de hechos inseparables, que se dan sentido mutuamente.

Los nuevos edificios no podrán desarrollarse sin las calles necesarias y los ensanches y aperturas de calles tienen su origen en las necesidades de los nuevos edificios. No resulta lógico ni razonable suprimir uno solo de ambos aspectos, como ha sido el resultado concreto de la ley N° 19.939, que con menos calles no solo sigue permitiendo los mismos edificios sino mayores, dado que ahora se puede construir en la porción de terreno que estaba destinada al ensanche o apertura de la calle.

Por lo mismo, tampoco se sustenta el supuesto de dicha ley en orden a considerar los trazados de las calles, que originan las afectaciones, como una situación de naturaleza distinta que la fijación de usos de suelo o de la constructibilidad que se asigna a los terrenos. Son todas disposiciones urbanísticas y, cualquiera de ellas puede originar beneficios o perjuicios sobre los terrenos particulares, afectando por tanto los derechos de propiedad, por lo que no tiene sentido fijar un régimen especial solo respecto de una materia y no de las demás.

Por otra parte, la fijación de plazos de caducidad tampoco se justifica en esta materia. Las ciudades son realidades que permanecen no solo por décadas sino por siglos y su formación requiere largos períodos, desde que se formula un "plan de ciudad" hasta que este se materializa, plan que indispensablemente requiere "reservar" las porciones de terreno involucradas en los trazados de espacio público, en términos de que no se levanten sobre estos

construcciones que luego impedirían su finalidad.

Respecto del supuesto de la ley N°19.939 sobre expropiar los terrenos afectos a utilidad pública, los hechos demuestran que no tenía base razonable. En Chile, desde que existen las ciudades, la formación de los espacios públicos no se ha realizado mediante expropiación de terrenos, pues ello siempre ha constituido un mecanismo de excepción. A modo de ejemplo en las últimas décadas sólo se ha ocupado para la construcción de las autopistas o para algunos corredores de buses en Santiago, lo que representa un porcentaje ínfimo de los terrenos destinados a espacio público en los Planes Reguladores. Las avenidas y las calles chilenas se han materializado cuando se construye en los terrenos privados, que a cambio del derecho a construir deben ceder gratuitamente las porciones destinadas a espacio público junto con materializar la porción calle.

El supuesto de que habría que expropiar, en los breves plazos que estableció la ley, todos los terrenos afectos a utilidad pública de todas las ciudades chilenas es muy difícil de practicar.

Se suma a ello que la misma ley estableció que, vencidos los plazos de caducidad de las declaratorias, el respectivo Alcalde debía asignar a la porción de terreno cuya afectación caducó, en un plazo máximo de 6 meses, las mismas normas urbanísticas de la zona aledaña. En términos concretos, si en el resto del terreno se podían construir edificios, ahora se podrá construirlos en todo el terreno, incluso en la franja que el Plan Regulador había destinado a calle o avenida. Esto explica lo referente al "breve plazo" disponible para expropiar, dado que para materializar las calles luego habría que expropiar no solo terrenos sino terrenos con edificios.

El catastro de la situación a nivel nacional efectuado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo señala que las afectaciones de utilidad pública, es decir, las superficies de terreno que los planes

reguladores tienen destinadas a espacio público, tomando solamente las destinadas a vialidad, sin contar los parques, plazas y demás espacios públicos, representan una superficie de 6.571 hectáreas correspondientes a aperturas de calles y 2.881 hectáreas correspondientes a ensanches. Las calles involucradas son 1.247, de 233 distintas ciudades y pueblos del país.

Algunas municipalidades tomaron conciencia del problema e intentaron hacer uso del máximo plazo posible para mantener vigentes las declaratorias de utilidad pública contempladas en sus Planes Reguladores. Lo anterior, sin embargo, se enfrentó a la obligación de proceder conforme a lo dispuesto en la ley, en orden a que para prorrogar las declaratorias debía seguirse "el procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial".

El hecho de que solo algunas comunas hayan tomado alguna iniciativa al respecto y no todas se debe, principalmente, a que existía una escasa conciencia entre las autoridades municipales respecto de los efectos concretos que produciría la caducidad de las declaratorias, cosa que recién hoy, una vez caducadas, está siendo evidente.

Debe consignarse también que el plazo fijado por la misma ley N° 19.939 para efectuar el trámite de prórroga fue de 6 años, por aplicación de los cinco años contemplados en su artículo transitorio y la extensión de un año adicional aprobado mediante la ley N° 20.331. El problema es que el procedimiento de modificación de un plan regulador tiene actualmente una demora superior a 7 años, alcanzando en muchos casos incluso más de 10 años.

Por lo anterior, en todo el país, solo 14 de las 233 comunas que tienen Plan Regulador Comunal pudieron prorrogar sus declaratorias de utilidad pública, a las que se suma solo uno de los 16 Planes Reguladores Intercomunales existentes. A ello se suma que ningún plan regulador del país logró prorrogar las declaratorias de utilidad pública de los parques.

Al respecto, es necesario aclarar que, aún con dicha prórroga efectuada, la situación es igualmente insostenible, dado que las afectaciones de utilidad pública seguirán siendo indispensables para materializar el desarrollo funcional de la ciudad y, dados los montos involucrados, las Municipalidades no tienen recursos para expropiar los terrenos afectos. Lo anterior aplica también para las municipalidades que lograron prorrogar sus declaratorias dado que estas vencen en breve plazo, el 12 de febrero de 2015, según el plazo de la prórroga establecido en la misma ley.

También debe consignarse que la ley N°19.939 establece que, una vez caducada una declaratoria de utilidad pública nunca más el terreno podrá ser nuevamente declarado de utilidad pública, a lo que se suma, como se señaló anteriormente, que las municipalidades quedan legalmente obligadas a permitir que se levanten construcciones en los terrenos cuya declaratoria caducó, incluyendo despropósitos como casos de laderas de cerros y cerros isla que forman parte del paisaje natural de distintas ciudades, que estaban declarados como parques y que ahora se podrán construir hasta su cima, o casos de vialidades estructurantes de las ciudades, como avenidas costaneras proyectadas al borde de ríos, de lagos o del mar, sobre las que la actual ley permite construir torres.

Un caso particular es lo ocurrido con todas las vías denominadas "expresas", que son las vías más importantes de las ciudades. De forma incomprensible la ley N° 19.939 señala que tendrán un plazo de 10 años, prorrogables por una vez por igual plazo, sin embargo es una regla inaplicable. La incoherencia se produce porque el artículo transitorio de la misma ley señaló que las declaratorias de utilidad pública existentes, todas, caducarían a los 5 años de publicada la ley, plazo que se convirtió en 6 años, dada la prórroga por un año adicional sancionado por la ley N° 20.331.

El problema es que en la norma de la ley N° 19.939, citada, referente a las prórrogas, se omitió mencionar como sujetas a prórroga las vías expresas, mencionándose

solo las vías de menor tamaño. El resultado concreto es que todas las declaratorias de utilidad pública de las vías expresas, caducaron el pasado 12 de febrero de 2010.

La situación de las declaratorias de utilidad pública de los parques es similar, dado que ningún plan regulador del país logró prorrogar sus declaratorias.

El efecto hoy es que las Municipalidades están recibiendo, de forma creciente, solicitudes de los propietarios de los terrenos que estaban afectos en orden a que, de acuerdo a la ley N° 19.939, le asignen a tales terrenos las normas de construcción aledañas. Lo anterior ha provocado en muchos casos, dado lo evidente de los perjuicios urbanísticos, que los Alcaldes se nieguen a firmar los decretos en tal sentido, situación que ha multiplicado los reclamos ante la Contraloría General de la República y las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

IV. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Transcurridos 8 años desde la formulación de la citada ley N° 19.939, ha quedado manifiesta la necesidad de fijar un ordenamiento más completo y preciso de las materias involucradas, dando cabida o resolviendo aspectos importantes que requieren mayor profundidad y que influyen, significativamente, en el desarrollo urbano futuro de nuestras ciudades.

Se trata entonces de establecer:

1. En primer lugar, que los planes reguladores puedan establecer, siguiendo la definición histórica, los trazados de los espacios públicos, concepto más amplio, y a la vez necesario, que el solo trazado de determinados tipos de vías al interior de la ciudad.

Esto permitirá incorporar afectaciones de vías locales e incluso menores como pasajes, de gran importancia en el tejido urbano de los barrios, especialmente en

casos de loteos o conjuntos de viviendas sociales en que la conectividad tanto interna como con los sectores aledaños es un atributo indispensable para su integración.

2. Un segundo objetivo es aclarar la situación de las propiedades que quedan con una afectación de utilidad pública, en términos de que la prohibición de aumentar el volumen de una construcción, existente antes de dicha afectación, se refiere solo a la parte de la construcción que se emplaza en el área del terreno que se encuentra afecta a utilidad pública y no a toda la construcción, especificando que ello en ningún caso impide la obtención de las autorizaciones que sean necesarias para desarrollar cualquiera de las actividades que admite el respectivo Plan Regulador. Se aclara además que la citada prohibición no impide efectuar remodelaciones o adecuaciones interiores de dicha parte de la edificación, tampoco la posibilidad de obtener permisos para ampliaciones, situaciones ambas habituales, por ejemplo cuando se cambia el destino de un inmueble pasando de uso habitacional a uso comercial o de servicios. Por cierto la prohibición tampoco se refiere a aumentos del volumen de la parte de la construcción que no se encuentra sobre el área afecta.

3. Un tercer objetivo es acotar el ámbito de las declaratorias al concepto de compensación, en el sentido de que no se podrá provocar perjuicios económicos con las afectaciones a utilidad pública a los propietarios de los inmuebles, considerando al efecto todas las normas urbanísticas aplicables al predio que se establecen junto con la afectación.

Es importante señalar que tales casos de perjuicio son minoritarios, dado que las afectaciones de utilidad pública, salvo contadas excepciones, se producen en el marco de una modificación o formulación de un plan regulador que, al mismo tiempo de fijar tales afectaciones, determina condiciones urbanísticas nuevas para los terrenos afectados, aumentando sus posibilidades de construcción o de usos de suelo, en términos que compensan más que adecuadamente el perjuicio de la sola afectación sobre una porción del predio.

El presente proyecto de ley establece las medidas y compensaciones que procederán en casos de perjuicio acreditado, abriendo distintas posibilidades para resolver la situación, buscando equilibrar el legítimo interés del particular afectado con el mérito del bien público involucrado.

Adicionalmente, el proyecto introduce la posibilidad de que los procedimientos para ajustar las afectaciones, modificarlas e incluso anularlas, sean fijados por la ordenanza general, permitiendo administrar el sistema en el tiempo con la agilidad necesaria y de acuerdo a su aplicación práctica, dada la diversidad de casos y variantes existentes.

Lo anterior, establece también la posibilidad de corregir con prontitud cualquier error o falla de la planificación al definir los trazados viales y la posibilidad de compensar también en tiempo y forma a las personas cuando se demuestra que la afectación provocó una pérdida de valor de la propiedad.

4. Un objetivo adicional es incorporar la facultad de efectuar trazados viales que quedarán con carácter de declaratoria de utilidad pública en todo el territorio que compete abarcar a los planes reguladores, incluida el área rural relacionada con los planes reguladores intercomunales, permitiendo fijar reservas viales para el desarrollo futuro de la ciudad o para las interconexiones entre distintos núcleos urbanos.

Por cierto lo antedicho bajo el mismo régimen de contraprestación y compensaciones en los casos que corresponda, aunque, al igual que en el área urbana, los trazados viales la mayoría de las veces importan un mayor valor a las propiedades aledañas y no al revés.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

1. Sustitución del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

a. En primer lugar, se establece que los planes reguladores podrán efectuar los trazados del espacio público y no solo de

determinados tipos de vías. Entre otras cosas ello permitirá proyectar las vías locales a que estarán sujetos los conjuntos de viviendas sociales, o pasajes entre inmuebles en áreas consolidadas.

b. En segundo lugar, se consagra un requisito de rigurosidad para fijar las afectaciones de utilidad pública, exigiendo que los trazados de las afectaciones se realicen en planos seccionales, detallados, que permitan a cualquier interesado conocer con precisión la superficie del terreno que quedará con dicha afectación. Al mismo tiempo dicho requisito permitirá al planificador determinar soluciones especiales en tramos de vías en que existan construcciones que difícilmente serán expropiadas para el ensanche o apertura de la futura vialidad. Lo anterior significa establecer que la autoridad que fija una afectación de utilidad pública deba cumplir requisitos mínimos adecuados a la importancia del acto de limitación del derecho de propiedad involucrado.

c. En tercer lugar, se precisa que las limitaciones a las construcciones existentes se refieren solo a la parte de los terrenos que se encuentra declarada de utilidad pública.

d. En cuarto lugar, se establece que las declaratorias de utilidad pública generarán el derecho de compensación cuando el propietario de un terreno afecto en el que no es posible desarrollar un proyecto de densificación compruebe que la afectación provocó un menor valor al inmueble, considerando en tal comprobación todas las normas urbanísticas fijadas por el Plan Regulador de manera simultánea con la afectación, en comparación a la situación anterior del mismo predio, de acuerdo a las reglas que fijará la Ordenanza General.

e. En quinto lugar, se establecen las medidas que deberá tomar la autoridad que fijó el trazado de espacio público que queda afecto a utilidad pública, es decir el Gobierno Regional en el caso de las vías y parques de nivel intercomunal o la Municipalidad respectiva en caso de vías o parques de nivel comunal, en caso que se hubiere comprobado el señalado perjuicio.

Entre tales medidas se contempla la eliminación o modificación de la afectación, la compensación mediante cambios en las normas urbanísticas aplicables al predio, el pago de la compensación, o iniciar el procedimiento de expropiación.

f. En sexto lugar se fija el procedimiento de reclamo ante sede judicial en caso de disconformidad del propietario con la acción compensatoria resuelta por la autoridad.

g. En séptimo lugar, se incorpora la facultad para que la ordenanza general de la ley pueda fijar procedimientos simplificados para modificar las normas urbanísticas que se planteen como compensación a las afectaciones, aspecto relevante para el buen y oportuno funcionamiento del sistema.

2. Se acotan los efectos de la declaratoria de utilidad pública

Se reemplazan los artículos 121 y 122 de la misma Ley, que actualmente limita las facultades de disposición del terreno afecto a utilidad pública, en orden a acotar los efectos de la declaratoria, permitiendo desarrollar cualquiera de las actividades permitidas en la zona por el plan regulador, así como también remodelar la construcción existente o ampliarla, incluso en las partes que están directamente sobre la superficie de terreno afecta.

En complemento se flexibiliza el sistema para permitir la ejecución de construcciones provisionales, admitiendo también la posibilidad de que se ubiquen tanto sobre las porciones de terreno afectas a utilidad pública como en los antejardines, de acuerdo a la evaluación y condiciones que fije el Director de Obras Municipales.

3. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

Para una adecuada coordinación legal, junto con el nuevo artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se modifica el artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, eliminando

de este último la mención a declaratorias de utilidad pública.

4. Alcances del concepto de "espacio público"

Mediante una primera disposición transitoria se aclaran los alcances del concepto de "espacio público" para los efectos de la aplicación del nuevo artículo 59, incluyendo los distintos tipos de vías, parques, plazas y plazoletas que hoy se encuentran graficados en los planes reguladores.

5. Protección de derechos adquiridos

Mediante una segunda disposición transitoria se aclara que los efectos de la nueva ley en ningún caso afectarán a los anteproyectos aprobados o permisos ya otorgados en la fecha de publicación de la ley. Lo anterior incluye la protección de los permisos otorgados para construcciones sobre terrenos cuya declaratoria de utilidad pública había caducado por efecto de la ley N° 19.939.

Luego, a través de un tercer artículo transitorio se dispone que lo establecido en el nuevo artículo 59 sobre prohibición de aumentar el volumen de las construcciones en los terrenos afectos no será aplicable a las viviendas o microempresas familiares de hasta dos pisos ya existentes en la fecha de publicación de la nueva ley. Lo mismo se establece como norma permanente en el artículo 59 para los casos de nuevas afectaciones de utilidad pública que puedan fijarse en el futuro.

A continuación, mediante un cuarto artículo transitorio se establece un plazo de tres años para que los propietarios que estimen afectados sus derechos por una declaratoria puedan solicitar una compensación.

6. Apoyo a las Municipalidades para confeccionar los planes seccionales

Finalmente, mediante un quinto artículo transitorio, se establece que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo proveerá de forma gratuita la planimetría base para que las Municipalidades grafiquen los espacios públicos contemplados en su respectivo Plan Regulador y,

junto con ello, define la labor de apoyo que deberán cumplir las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.

En conclusión, el presente proyecto de ley busca reformular la importante materia de los trazados viales y espacios públicos, aspecto que representa la esencia de la planificación de las ciudades.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

Artículo 1°.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la siguiente forma:

1) Reemplázase el artículo 59 por el siguiente:

“Artículo 59.- Decláranse afectos a utilidad pública los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vialidad, parques, plazas, plazoletas y demás espacios públicos. Los trazados de las afectaciones de utilidad pública deberán detallarse en Planos Seccionales, que permitan a cualquier persona conocer con precisión las porciones de los terrenos que quedan afectas.

En la parte de los terrenos que esté afecta a declaratoria de utilidad pública no se podrá construir ni aumentar el volumen de las edificaciones existentes a la fecha de la declaratoria.

Cuando se trate de predios en que no es posible desarrollar un proyecto de densificación y se compruebe que el plan regulador, al fijar la afectación, produjo una disminución en el valor del predio, deberá compensarse al propietario en la medida de dicho perjuicio, considerando al efecto todas las normas urbanísticas aplicables al predio en la situación actual, en comparación a la situación del mismo predio con las normas anteriores a la afectación, conforme a las reglas que establecerá la Ordenanza General.

En estos casos el propietario afectado deberá solicitar dicha compensación, acompañando los antecedentes comprobatorios ante la Municipalidad o el Gobierno Regional que fijó la declaratoria, dentro de un plazo de 3 años desde la vigencia de ésta.

La autoridad señalada resolverá la solicitud, conforme a los requisitos y procedimiento establecido en la Ordenanza General, en un plazo máximo de 90 días, salvo que requiera la presentación de antecedentes adicionales, en cuyo caso dicho plazo se contará desde la recepción de éstos.

En caso de comprobarse perjuicio, en los términos señalados, la Municipalidad o el Gobierno Regional, según corresponda, dentro de un plazo máximo de 3 años, contados desde la declaración de perjuicio, deberá llevar a cabo una o más de las siguientes acciones:

a) Eliminar la declaratoria de utilidad pública, o modificar el área afecta, asignando al terreno las normas urbanísticas que correspondan con dicha modificación o eliminación;

b) Compensar a los propietarios mediante modificación de las normas urbanísticas aplicables al predio o conjunto de predios;

c) Pagar la compensación; o bien,

d) Iniciar el procedimiento de expropiación correspondiente, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 83.

En caso de disconformidad con la acción compensatoria resuelta por la autoridad, dentro de los 90 días siguientes a su notificación, el propietario afectado podrá recurrir judicialmente y solicitar que se declare insuficiente la compensación resuelta por la autoridad y se fije en definitiva el monto a compensar, aplicándose al efecto el mismo procedimiento dispuesto en el artículo 14 del decreto ley N° 2.186, de 1978, que aprueba la ley orgánica de procedimiento de expropiaciones. En caso que corresponda la autoridad deberá resolver la insuficiencia en un plazo de 90 días conforme a las alternativas que señala el presente artículo.

Lo dispuesto en el presente artículo no afectará los procesos de expropiación autorizados en otras normas legales.

La Ordenanza General fijará las reglas y procedimiento simplificado para modificar, suprimir o reemplazar los trazados de las afectaciones a utilidad pública que figuren en los planes reguladores, y para adecuar o modificar las normas urbanísticas a que se refieren las letras a) y b) del presente artículo. Con todo, dicho procedimiento contemplará la exposición pública de las propuestas por al menos 30 días y un plazo para la recepción de opiniones u observaciones por parte de cualquier interesado.

La prohibición de aumentar el volumen de las edificaciones existentes establecida en el inciso segundo no se aplicará en caso de ampliaciones de viviendas o microempresas de hasta dos pisos de altura, existentes a la entrada en vigencia de un nuevo plan regulador, conforme a las reglas que establecerá la ordenanza general.

2) Reemplázanse los artículos 121 y 122, por los siguientes:

"Artículo 121.- Para la obtención de las autorizaciones o permisos que contempla la presente ley no será impedimento que una parte de un predio se encuentre afecta a utilidad pública. La Dirección de Obras Municipales podrá autorizar obras de reconstrucción parcial o alteración de edificaciones en las franjas afectas a utilidad pública.

Artículo 122.- En los antejardines fijados en los planes reguladores solo podrán efectuarse las construcciones que estén expresamente admitidas en la Ordenanza General de esta ley o en las ordenanzas locales.

Sin perjuicio de lo anterior podrán autorizarse construcciones provisorias, conforme al artículo 124."

3) Reemplázase el inciso primero del artículo 124, por el siguiente:

"Artículo 124.- El Director de Obras Municipales podrá autorizar la ejecución de construcciones provisorias hasta por el plazo de tres años, bajo las condiciones que se establezcan en el respectivo permiso. Para la ampliación de dicho plazo o nueva autorización se requerirá la conformidad previa de la Secretaría Regional respectiva del Ministerio de Vivienda y Urbanismo."

Artículo 2°.- Reemplázase 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 2006, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por el siguiente:

"Sin embargo, para materializar los espacios públicos contemplados en el Plan Regulador Comunal, conforme al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación."

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1° Transitorio.- Sin perjuicio de las definiciones que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, para los efectos de la presente ley se entenderá por terrenos destinados a espacio público aquellos señalados con tal destino en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial, ya sea en sus planos o en su ordenanza, vigentes al 13 de febrero de 2004, o bien, tratándose de Planes Reguladores Comunales, los que se hubieren determinado con dicho destino mediante modificaciones posteriores del Plan aprobadas conforme al procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo Y Construcciones.

Artículo 2° Transitorio.- Las modificaciones que se introducen por esta ley al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, no afectarán a los anteproyectos aprobados ni a los permisos otorgados antes de la fecha de su entrada en vigencia, salvo indemnización o expropiación conforme al decreto ley N° 2.186, de 1978, sobre procedimiento de expropiaciones.

Artículo 3° Transitorio.- El plazo de 3 años para solicitar una compensación conforme al artículo 59 que mediante la presente ley se incorpora al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en caso de propietarios de predios que se encuentran afectos a utilidad pública en la fecha de publicación de esta ley en el diario oficial, se contará desde dicha fecha de publicación.

Artículo 4° Transitorio.- La prohibición de aumentar el volumen de las edificaciones existentes en las partes de los terrenos afectos a utilidad pública, establecida en el inciso segundo del artículo 59 que se incorpora al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, no se aplicará en caso de ampliaciones de viviendas o microempresas de hasta dos pisos de altura, existentes a la fecha de publicación de la presente ley, conforme a las reglas que establecerá la ordenanza general.

Artículo 5° Transitorio.- Para los efectos de confeccionar los Planos Seccionales a que se refiere el inciso primero del artículo 59 que se incorpora al decreto con fuerza de ley N°458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo proveerá la planimetría necesaria, sin costo para las Municipalidades que así lo requieran.

Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, prestará los apoyos técnicos que requieran las Municipalidades para la confección y aprobación de los citados planos seccionales.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

RODRIGO PÉREZ MACKENNA
Ministro de Vivienda y Urbanismo