

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES CON EL OBJETO DE FACILITAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES.

BOLETÍN N° 3.172-14.

Honorable Cámara:

Vuestra **Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano** pasa a informar acerca del proyecto de ley singularizado en el epígrafe, de origen en una moción de los Diputados Francisco Encina Moriamez, Mario Bertolino Rendic, Eliana Caraball Martínez, Rodrigo Alvarez Zenteno, Carlos Abel Jarpa Wevar, Juan Pablo Letelier Morel, Pedro Muñoz Aburto, Aníbal Pérez Lobos, Víctor Pérez Varela y Lily Pérez San Martín.

S.E. el Presidente de la República, mediante oficio N° 330-348, incluyó esta iniciativa entre los asuntos legislativos para ser tramitados en la actual 348° Legislatura Extraordinaria.

La Comisión acordó, por unanimidad, prescindir del trámite de audiencias públicas a que se refiere el inciso segundo del artículo 211 del Reglamento de la Corporación.

Durante el estudio del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y colaboración de la Jefa de la División Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señora Carla González Maier y de la asesora de dicho Ministerio, señora Jeannette Tapia Fuentes.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

- 1) El proyecto de ley, cuyo artículo único fue objeto de una indicación sustitutiva, fue aprobado, tanto en general como en particular, por la unanimidad de los Diputados presentes.
- 2) La Comisión determinó que el proyecto no contiene artículos que deban votarse con quórum especial.
- 3) La Comisión determinó que el proyecto no requiere cumplir trámite en la Comisión de Hacienda.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, establece normas relativas a la planificación urbana, a la urbanización y a la construcción aplicables a todo el territorio nacional, con el objeto de propender a una adecuada utilización de los espacios cautelando la armonía y racionalidad en la urbanización.

El capítulo III de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, denominado "De los límites urbanos", en el artículo 52, define límite urbano como la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal.

A su vez, el artículo 55 de la misma ley¹, establece que fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores. Dicha norma encomienda a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva el deber de cautelar que las construcciones y subdivisiones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional. Con ese objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de

¹ "Artículo 55.- Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores.

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

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial.

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

Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La Contraloría General de la República, en sendos dictámenes² ha declarado que el artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458/75, de Vivienda, no autoriza a subdividir terrenos rurales con el objeto de construir poblaciones para materializar proyectos habitacionales, que estén destinados a objetivos distintos a los señalados en dicha norma legal -como complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural o habilitar un balneario o campamento turístico-.

Los autores de la moción señalan que el instrumento de mayor importancia en el ámbito de la planificación territorial lo constituyen los planes reguladores, en los cuales se establece la orientación general a la que, en materia de urbanismo y construcción, se deben atener las comunas y centros poblados; en los respectivos planes reguladores, se especifica cuáles son las áreas urbanas, las de extensión urbana y las rurales.

Agregan los autores de la moción que, en los últimos años ha existido la tendencia a establecer normas que dificulten la progresiva extensión de las ciudades atendido que ello conlleva consecuencias negativas –en el ámbito presupuestario- que obligan al Estado a destinar recursos para ampliar las redes viales y para atender necesidades sociales como educación y salud. Sin embargo, la propensión restrictiva aludida ha ocasionado, en la práctica, problemas importantes para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales en razón, por un lado, de la escasez de terrenos disponibles dentro del límite urbano de las ciudades y, por otro, atendido el gran valor económico de los mismos.

² **Dictamen N°14.871 (19.4.2002)**, que en su parte pertinente señala: "...el artículo 55 del DFL 458/75, Vivienda, permite en forma excepcional levantar construcciones fuera de los límites urbanos siempre que resulten necesarias para: explotar agrícolamente el inmueble o vivienda del propietario del mismo o sus trabajadores, complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural o habilitar un balneario o campamento turístico. No obstante, dicho precepto no autoriza subdividir terrenos rurales con el objeto de construir poblaciones para materializar proyectos habitacionales, sean del sector público o privado, que no estén destinados a alguno de los objetivos ya mencionados. ...Las autorizaciones para cambiar el uso del suelo...han de fundamentarse en alguno de los objetivos reseñados en el artículo 55..."; **dictamen N°12.595 (5.4.2001)**, que en su parte pertinente señala: "...los actos administrativos en examen sólo autorizan la ejecución de obras en los sectores marítimos que se señalan, en ningún caso, significa la aprobación del referido proyecto inmobiliario, el que no se ajusta a la preceptiva vigente sobre planificación territorial. Esto, por cuanto atendidas las dimensiones y naturaleza de las obras...configura un núcleo urbano en sector rural, cuya ejecución no es legalmente procedente autorizar por la vía de los mecanismos previstos en el artículo 55 del DFL 458/75, Vivienda...". En el mismo sentido, **dictamen N° 26.753 (18.7.2001)**.-

III.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO DE LEY.

La idea matriz o fundamental de esta iniciativa legal es permitir la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas, hasta determinado monto o valor, fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores, como una nueva excepción a la norma que impide tal circunstancia.

IV.- CONTENIDO DEL PROYECTO.

Para cumplir con el propósito señalado, la moción propone introducir modificaciones al artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones, mediante un artículo único, compuesto de tres letras, cuyo contenido es el siguiente:

- En la letra a) se propone agregar, en el inciso primero, una frase que permita establecer la posibilidad de construir conjuntos habitacionales de viviendas sociales fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores.

- En la letra b), se propone agregar, en el inciso tercero del artículo 55, en concordancia con la letra a), una frase que establezca la nueva excepción al inciso primero, en razón de permitir la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales fuera del radio urbano respectivo.

- En la letra c) se propone agregar, en el inciso cuarto del artículo 55, una frase que hace referencia al artículo 40 de la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, mediante la cual se establece que el Director de Obras Municipales debe certificar el carácter de vivienda social.

IV. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

a) Discusión en general.

Dentro del marco de la discusión general del proyecto, existió consenso entre los señores Diputados respecto de la urgente necesidad de legislar sobre la materia objeto del proyecto pues busca solucionar una situación que afecta a cientos de personas beneficiadas con subsidio habitacional rural y que no pueden hacer uso de él para efectos de la construcción de viviendas, especialmente de carácter social, como consecuencia de la situación derivada de dos dictámenes de la Contraloría General de la República, que estableció la improcedencia de aplicar el artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuando se trata de cambio de uso de suelo para la construcción de viviendas sociales en los sectores rurales. Igualmente, se han visto afectadas algunas empresas constructoras, producto de esta situación atendido que éstas aplican todo tipo de subsidios en proyectos de construcción de conjuntos habitacionales, con gran celeridad, lo cual no es posible hacer en el sector rural, por los costos que implica urbanizar.

Se acotó que, para evitar las eventuales consecuencias negativas que pueda ocasionar una proliferación de construcciones, que vaya en contra de una adecuada política de urbanismo, obviamente se deberá cumplir con todos los requisitos que impone la normativa vigente. Con ello, se impide el crecimiento inorgánico y sin planificación de las ciudades, que afecta la calidad de vida de sus habitantes.

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

Por otra parte, no obstante que se planteó la prevención respecto a la necesidad de que exista una política general y obligatoria, hubo consenso en aprobar la presente iniciativa legal para coadyuvar en la tarea de entregar pronto un mejor acceso a la vivienda.

Asimismo, se estimó oportuno apoyar la moción en estudio por cuanto conlleva consecuencias positivas, tales como disminuir la emigración rural, mejorar las condiciones de vida en zonas rurales y combatir el hacinamiento y la marginalidad urbanas.

La señora **González**, doña Carla (Jefa de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) sostuvo que el Ejecutivo comparte la opinión y diagnóstico expuesto por los Diputados participantes en la discusión, y coincide que esta iniciativa legal plantea resolver una situación que requiere una urgente solución.

Recalcó que la falta de terrenos para construir viviendas sociales, obedece a distintos motivos, entre los cuales se destaca el aumento de los costos de los terrenos urbanos, y los terrenos cuya situación jurídica no es clara, lo cual impide su disposición. Hace presente que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha efectuado una evaluación de la situación en estudio, y ha concluido que, a nivel nacional, hay cerca de dieciocho mil viviendas en proyecto, sin construir por falta de terrenos.

Agregó que, el artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, objeto de la presente modificación, obedece a una política urbana de restringir la construcción de conjuntos habitacionales, o de otra índole, de un tamaño mayor, en el sector rural. Hoy se discute su pertinencia, y se piensa en abrir más las posibilidades para construir en el sector rural. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo estima que si hay apertura, debe ser condicionada a asumir los costos que generará a la ciudad cercana, en términos de vialidad, calidad de vida, conectividad y otros, lo cual debe ser regulado –en cuanto a los detalles- en la ordenanza respectiva.

Hizo hincapié en que la modificación legal en estudio debiera ser excepcional, y transitoria, porque existe la intención gubernamental de dar una solución global y definitiva a este problema, contenida en un anteproyecto de ley que se encuentra, en estos momentos, en la Secretaría General de la Presidencia de la República. En forma paralela, agregó, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo está elaborando una política de suelo urbano, que persigue unir el trabajo de planificación urbana, a través de los planes reguladores, con temas tales como la provisión de suelo. Es así como, el anteproyecto de ley referido, propone introducir

cambios sustanciales en los instrumentos de planificación territorial: los simplifica, se abocan a temas más estratégicos, con menos detalles, y simplifica los procedimientos de aprobación, con mayor participación de la comunidad.

Puesta en votación la idea de legislar, fue aprobada por la unanimidad de los Diputados presentes.

b) Discusión en particular.

* * * * *

Cabe hacer presente que en un primer momento la Comisión aprobó algunas modificaciones al texto propuesto en la moción, pero luego, con ocasión de nuevos antecedentes se procedió a rever su primera decisión y se presentó una indicación sustitutiva del artículo único del proyecto, la cual fue aprobada por la unanimidad de los Diputados presentes y se procedió a rechazar las modificaciones previamente aprobadas.

* * * * *

El artículo único de esta iniciativa legal, que consta de tres numerales, tiene por objeto modificar el artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, de Vivienda (ley General de Urbanismo y Construcciones).

El texto de la moción es del siguiente tenor:

"ARTICULO ÚNICO.- Modifícase el artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del siguiente modo:

a) En el inciso primero, elimínese la conjunción "o" que antecede a la palabra "para" y agréguese, entre la expresión "trabajadores" y el punto aparte que le sucede, lo siguiente:

"o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales de aquellas a que se refiere el artículo 40 de la ley N° 19.537."

b) En el inciso tercero, agréguese entre las palabras "habilitar" y "un" la frase "un conjunto habitacional de viviendas sociales,".

c) En el inciso cuarto, incorpórese a continuación de la expresión "Municipales" y antes de la coma que le sucede, la oración ",que incluirá la certificación a que se refiere el inciso segundo del artículo 40 de la ley N° 19.537".

Dicho artículo para cumplir con el objetivo inicial de la moción, agrega una frase a los incisos primero y tercero del artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, para permitir la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales fuera del límite urbano de los planes reguladores comunales respectivos. Asimismo, hace referencia a que dichos conjuntos habitacionales son de aquellos que trata el artículo 40 de la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, y que define que para efectos de esta ley, las viviendas sociales –aquellas cuyo valor no puede exceder de 400 unidades de fomento- son aquellas viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de marginalidad habitacional cuyo valor no exceda en más de un 30% -es decir, 120 unidades de fomento- al señalado en el decreto ley N° 2.552, de 1979³. Por tanto, la moción propone que los conjuntos habitacionales respectivos deben contemplar viviendas sociales cuyo valor no exceda de 520 unidades de fomento, y respecto de los cuales se deberá certificar tal circunstancia por el Director de Obras Municipales respectivo.

En el debate habido en el seno de la Comisión se discutió sobre la conveniencia o no de establecer el límite de 520 unidades de fomento para cada vivienda que forme parte de un conjunto habitacional que se construya en sectores urbanos.

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

³ El decreto ley N° 2.552, de 1979, establece, entre otras materias, normas sobre viviendas sociales.

Otros señores Diputados fueron de la opinión que el proyecto de ley debiera extender sus alcances más allá de las viviendas sociales –520 unidades de fomento-, y elevar el monto permitido a 1.000, e incluso 2.500 unidades de fomento, de manera tal de, por un lado, evitar la creación de círculos de pobreza a las afueras de las ciudades y permitir una mayor integración y armonía entre los distintos sectores sociales y, por otro, considerar y satisfacer las necesidades de la clase media del país. De lo contrario, a juicio de esos señores Diputados, el límite fijado puede resultar insuficiente en el corto o mediano plazo.

Se señaló, por parte de representantes del Ejecutivo, que el Ministerio está de acuerdo con extender la norma a conjuntos habitacionales con viviendas cuyo costo sea de hasta 1.000 unidades de fomento. Se hizo presente que la Cámara Chilena de la Construcción ha informado a esa Secretaría de Estado, -solicitud de ésta y para tener una idea de la cantidad de proyectos de construcción de viviendas que se ven afectados por la norma del artículo 55 que propone modificar esta moción-, asciende a 9.000 viviendas aproximadamente. Los proyectos inmobiliarios referidos se emplazan, principalmente, entre las regiones cuarta y décima, con viviendas de valores que oscilan entre 500 y 1.000 unidades de fomento, los cuales corresponden a los de tasación y no al valor comercial, el que suele ser hasta en el 40%.

Se agregó que el Ministerio no desea que el proyecto de ley signifique ampliar la posibilidad de la construcción de viviendas de alto valor, sin que sus propietarios asuman los costos de urbanización. Cuando se trata de proyectos inmobiliarios de mayor valor, las empresas inmobiliarias recurren a otro procedimiento, cual es, solicitar la elaboración de planes seccionales.

Por su parte, agregó la representante del Ejecutivo, que si se trata de permitir la construcción de viviendas de hasta 1.000 unidades de fomento, en áreas rurales, debiera ser indiferente si el beneficiario cuenta, o no, con subsidio del Estado.

Durante la discusión en particular, se recogieron las inquietudes planteadas en el seno de la Comisión por medio de una indicación sustitutiva, que reemplaza el texto del artículo único, patrocinada por la Diputada señora Caraball, y por los Diputados señores Encina, Tapia y Jarpa, cuyo tenor consta en el proyecto aprobado por la Comisión.

La **indicación sustitutiva**, tiene por objeto introducir las siguientes modificaciones en el artículo único:

a) En los numerales 1) y 2), se propone agregar una frase a los incisos primero y tercero del artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, de Vivienda, con la finalidad de permitir la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales, de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento o que cuenten con subsidio del Estado, fuera de los límites urbanos establecidos en los respectivos planes reguladores.

b) En los numerales 3) y 4) se propone eliminar la exigencia que debe contener el informe de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto a la especificación del grado mínimo de urbanización que debe tener la división predial respectiva. Asimismo, se hace referencia a que ése –el informe- debe atenerse a los requisitos que impone la ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para cualquier conjunto habitacional de las características del que se construye.

- Puesta en votación la indicación sustitutiva, fue aprobada por la unanimidad de los integrantes presentes.

V.- ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No hay.

VI.- ARTÍCULOS DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISIÓN QUE DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

No hay.

VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.

1) De los Diputados Encina, Caraball, Pérez don José, Pérez, don Víctor, Tapia, Longueira, Galilea, don José Antonio y Hales, del siguiente tenor:

“Modifícase el numeral 1) del artículo único, eliminando en la oración que se propone agregar a continuación de la expresión “trabajadores” la frase “de aquellas a que se refiere el artículo 40 de la ley N° 19.537”.

2) De los mismos señores Diputados, para reemplazar el numeral 2) del artículo único por el siguiente:

“2) En el inciso tercero incorpórese a continuación de la expresión “turístico” y antes de la coma (,) que le sucede, la frase “o construir un conjunto habitacional de viviendas sociales” y agréguese luego de la palabra “Urbanismo” lo que sigue: “,que señalará el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial y que, en el caso de los conjuntos de viviendas sociales, deberá certificar que se cumple con las siguientes condiciones:

- 1.- Conectividad con centro urbano existente;
- 2.- Localización adyacente a centro urbano existente;
- 3.- No emplazarse en zonas de riesgo o restricción;
- 4.- Ajustarse a las exigencias de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para la construcción de dichas viviendas.”

3) Del Diputado Bertolino, para reemplazar, en los numerales 1) y 2) del proyecto de ley, las expresiones “viviendas sociales” por “viviendas económicas”.

4) Del Diputado Bertolino para reemplazar, en los numerales 1) y 2) la cifra “1.000” por “2.500”.

En mérito de lo expuesto y por las consideraciones que, en su oportunidad, os dará a conocer el señor Diputado informante, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano os recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Modifícase el artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, de Vivienda, ley General de Urbanismo y Construcciones:

1) Para agregar, en el inciso primero, a continuación del punto aparte (.) que se reemplaza por una coma (,), la siguiente oración:

“o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento o que cuenten con subsidio del Estado.”.

2) Para intercalar, en el inciso tercero, a continuación de la expresión “campamento turístico,” la siguiente oración:

“o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento o que cuenten con subsidio del Estado,”.

3) Para suprimir en el inciso tercero la expresión “mínimo”.

4) Para agregar en el inciso tercero, a continuación del punto aparte (.), que se reemplaza por una coma (,) la oración:

“conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.”.

Se designó Diputado informante al señor Encina Moriamez , don Francisco.

Sala de la Comisión, a 15 de enero de 2003.

Acordado en sesiones celebradas los días 8 y 15 de enero de 2003, con asistencia de la señora Caraball, doña Eliana (Presidenta), y de los Diputados señores Bertolino, don Mario; Encina, don Francisco; Galilea, don José Antonio; Hales, don Patricio; Longueira, don Pablo; Norambuena, don Iván; Pérez San Martín, doña Lily; Pérez Varela, don Víctor; Pérez Arriagada, don José; y Tapia, don Boris.

ANA MARÍA SKOKNIC DEFILIPPIS
Abogado Secretaria accidental de la Comisión