

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES Y LEYES COMPLEMENTARIAS, PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO APLICABLE A LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN**  
**BOLETÍN N° 8493-14**

<b>OBJETIVO</b>	El objetivo principal es establecer un sistema de aportes al espacio público de los proyectos de extensión y densificación, sean públicos y privados, proporcionalmente, al impacto que produzcan por su establecimiento. Asimismo, se reemplazan los EISTU y se establece un mecanismo para definir cuánto aportará cada proyecto.
<b>TRAMITACIÓN</b>	<b>DISC. INFORME COMISIÓN MIXTA POR RECHAZO DE MODIFICACIONES EN CÁMARA DE ORIGEN</b>
<b>ORIGEN DE LA INICIATIVA</b>	Mensaje
<b>NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL</b>	Ley Orgánica Constitucional y ley simple
<b>URGENCIA</b>	Suma urgencia
<b>COMISIÓN</b>	Comisión de Vivienda

## IDEAS CENTRALES

Este proyecto es de antigua data. Fue ingresado a tramitación el agosto de 2012, sin embargo, ha tenido importantes modificaciones. Fue un proyecto que en el inicio se planteó para que los proyectos de extensión y densificación aporten a los espacios públicos.

La historia de la legislación urbanística en Chile es reciente y ha debido adaptarse constantemente por acontecimientos ocurridos en nuestro país, por ejemplo, los terremotos o el aumento de la población urbana.

En 1931 se dictó un decreto con fuerza de ley que estableció la obligación para los proyectos de urbanización de ajustarse al plano regulador. Además, la Municipalidad podía exigirles que se destine para calles y plazas hasta un 30% de la superficie que se iba a urbanizar y un 7% a espacios públicos. Desde esta época se ha considerado importante regular los espacios comunes y todo el entorno frente a las construcciones. Luego, se dictan una serie de normas para regular los espacios públicos, algunas con más atribuciones para las Municipalidades sobre la distribución de los terrenos.

En el año 1975 se promulgó la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta fijó el texto actualizado de los textos legales anteriores e introdujo en la materia un cambio, que consistió en delegar al reglamento de la ley: “la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”, el monto de las cesiones obligatorias de terreno. La disposición quedó recogida en el artículo 70 de la ley, con el siguiente texto: *“En toda urbanización de terrenos, se destinarán gratuitamente a circulación, áreas verdes y equipamiento las superficies que señale la Ordenanza General. En estas superficies quedarán incluidas las correspondientes áreas verdes de uso público, ensanches y apertura de calles, que se contemplaren en el Plan Regulador. La Municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados.*

*La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicable proporcionalmente en relación a las densidades que establezca el Plan Regulador, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley.”* Es decir, las exigencias relativas a cesiones de terreno quedaron remitidas al ámbito reglamentario, a la Ordenanza General en el caso de los loteos no acogidos al decreto con fuerza de ley N° 2, y al Reglamento Especial de Viviendas Económicas para los conjuntos de viviendas acogidas a dicho decreto.

Ello puede deberse, principalmente, a que esta ley data de la década de los 70, en que el auge de la propiedad horizontal o edificaciones, aun no se producía.

En el año 2001 se modificó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de obligar que determinados proyectos de densificación, antes de obtener el permiso de edificación; cuenten con un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) aprobado. La razón de esta nueva obligación fue el aumento de la cantidad de vehículos motorizados que circulaban por las calles y que en algunas ciudades de Chile producía y produce grandes tacomos. No obstante, dicho requiere que el propietario de la construcción, que se pretende realizar se comprometa a ejecución de obras en espacios públicos y la vialidad en relación al proyecto. Mientras no se ejecuten estas obras no se otorga la recepción definitiva del proyecto. Esta norma, actualmente, puede ser insuficiente, pues solo obliga a aquellos lugares que no tienen un destino habitacional en cuanto contemplen más de 150 estacionamientos tales como; malls, clínicas o centros de entretenimiento y, respecto de los que tienen destino residencial, a aquellos que contemplan más de 250 estacionamientos. Asimismo, ambos tipos de proyectos no pueden superar el 5% del total de edificaciones en Chile. Debido a lo anterior, podemos sostener que en el EISTU se excluye a los proyectos de menor envergadura.

Debido a los antecedentes anteriores y a otros de reciente ocurrencia, el gobierno del ex Presidente Piñera, envió un proyecto de ley para establecer aportes a los espacios públicos que tenía por finalidad la contribución de todos los proyectos al desarrollo de las ciudades. El proyecto original, contemplaba tres tipos de aportes, sin embargo, durante la tramitación el proyecto cambió de eje y se comenzó a hablar de mitigaciones directas e indirectas en las ciudades.

**En cuanto al contenido del proyecto, actualmente, este se estructura de la siguiente forma:**

En el artículo Primero se modifica el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la siguiente forma:

- Una de las importantes modificaciones es que a través de planos de detalle (subordinados a los planes reguladores comunales, seccionales o intercomunales,), se podrá fijar: “el diseño y características de los espacios públicos, los límites de las distintas zonas o áreas del plan y, en el caso de los planes reguladores comunales y seccionales, el agrupamiento de edificios y las características arquitectónicas de los proyectos a realizarse en sectores vinculados con monumentos nacionales, en inmuebles o zonas de conservación histórica o en sectores en que el plan regulador exija la adopción de una determinada morfología o un particular estilo arquitectónico de fachadas.”<sup>1</sup>

Adicionalmente, la ley contempla la forma de elaboración y aprobación de los planos de detalle (tendrán una memoria explicativa, deberán ser sometidos a escrutinio público de la comunidad, mediante audiencias; contemplan un tiempo de exposición a la comunidad para que se formulen observaciones)

- También se establece que la Ordenanza General establecerá: “los estándares mínimos de obras de urbanización exigibles fuera del terreno propio, cuando se trate de proyectos desvinculados de la vialidad existente, para los efectos de su adecuada inserción urbana, o su conectividad cuando se trate de proyectos en el área rural conforme al artículo 55.”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 28 ter nuevo PDL que modifica la LGUC

<sup>2</sup> Artículo 134 inciso 4º

- Por otro lado se crean varios títulos nuevos para la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Uno de los más importantes es el V, “De las mitigaciones y aportes al espacio público”, donde se establecen y regulan principalmente:

#### **I. Principios aplicables a las mitigaciones y aportes**

- a) Principios aplicables a las mitigaciones y aportes: universalidad (todos los proyectos deberán mitigar o aportar conforme a las reglas que se establecerán) y proporcionalidad (mitigaciones equivalentes a externalidades), predictibilidad (mitigaciones y aportes se calcularán objetivamente).
- b) Se define el concepto de crecimiento urbano por extensión<sup>3</sup>.

#### **II. De las mitigaciones directas:**

Se aplicaran para: “Los proyectos que conlleven crecimiento urbano por extensión o por densificación y ocasionen impactos relevantes sobre la movilidad local”

Se establecen medidas para mitigar: “a través de la ejecución de medidas relacionadas con la gestión e infraestructura del transporte público y privado y los modos no motorizados, y sus servicios conexos, entendiendo que esto incluye soluciones como las siguientes: pistas

---

<sup>3</sup> Artículo 169.- Para los efectos de este Título se entenderá por crecimiento urbano por extensión, el proceso que incorpora nuevo suelo urbanizado a consecuencia de un loteo; y por crecimiento urbano por densificación, el proceso que incrementa la intensidad de ocupación del suelo, sea como consecuencia del aumento de sus habitantes, ocupantes o edificación.

exclusivas para buses, terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías y mejoramientos o adecuaciones a la vialidad.”.

Adicionalmente, se establece que las medidas de mitigación deberán contemplar los impactos que el proyecto futuro pueda tener en “el sistema de movilidad local”, donde se resguarde la circulación de peatones y transporte motorizado. Asimismo, se establece un área de influencia que opera de diferentes maneras, según sea el sector en que se deberá emplazar.

Por otra parte, se establece una presunción de flujos vehiculares y peatonales, que utilizará para su determinación criterios o estadísticas que posea el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Esta estimación se efectuará por un sistema electrónico que deberán implementar los Ministerios de Vivienda y Urbanismo junto al de Transportes.

Se establece una exigencia de que todos los proyectos que generen crecimiento urbano – sin distinguir, es decir, tanto por extensión o densificación- registren la información en el sistema electrónico que se crea. Y, con esta información “la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones indicará si el titular debe elaborar un informe de mitigación de impacto vial.<sup>4</sup>”

El informe de mitigación será elaborado en conformidad a un reglamento (cuyas directrices también se establecen en el mismo artículo 171) que dicte el Ministerio de Transportes y suscrito por el Ministerio de Vivienda.

El SEREMI de Transportes o Director de Director de Tránsito y Transporte Públicos Municipal (dependiendo del proyecto), tendrá un “sesenta días para aprobar, observar o rechazar el informe de mitigación mediante resolución fundada, previa consulta a los demás órganos

---

<sup>4</sup> Artículo 171 inciso 2º del proyecto de ley.

competentes”. Asimismo, se contempla un procedimiento en caso de que existan observaciones.

Finalmente, la resolución que apruebe el informe de mitigación deberá consignar “las características del proyecto, las medidas de mitigación aprobadas, la posibilidad de considerar etapas con mitigaciones parciales y la de garantizar las obras a ejecutar” y en contra de la resolución se podrá interponer un recurso de reposición, según el procedimiento de la ley de Bases de los Procedimientos Administrativos.

En cuanto a las Direcciones de Obras, éstas “no podrán cursar la recepción del proyecto sin que previamente se acredite, por parte del interesado, la ejecución de las medidas contenidas en la resolución que apruebe el informe de mitigación, aplicándose al titular del proyecto lo previsto en el artículo 136 de esta ley”<sup>5</sup>, sin embargo, deberá autorizar “ventas y adjudicaciones antes de la recepción definitiva mediante un certificado de mitigación local garantizada, siempre que la resolución que apruebe el informe de mitigación así lo admita” (estableciéndose un sistema de garantías que obligan a titular del proyecto a la mitigación).

### **III. De los aportes al espacio público**

Esta materia era propia del proyecto original, sin embargo, se modificó. En efecto, en la norma del artículo 175 se establece que los proyectos que impliquen crecimiento urbano por densificación deberán cumplir con el artículo 70 directamente o por medio de un aporte que sea “equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de terreno a ceder a la Municipalidad respectiva, para las finalidades y en la forma que se establece en el proyecto”. Todo se ajustará a lo que disponga finalmente la Ordenanza.

---

<sup>5</sup> Artículo 173 del proyecto de ley

Asimismo, se establece una obligación para las Municipalidades de elaborar “un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público”, donde se incluirá una cartera de proyectos asociadas a instrumentos de planificación territorial y priorizadas. Para lo anterior, podrá contar con asesoría técnicas de las correspondientes SEREMIS. El plan deberá aprobarse por el Concejo. Por otra parte, para las áreas metropolitanas existe una regulación especial.

En cuanto a la forma de aporte o mitigación, el artículo 179, señala como regla general, que estos deberán pagarse “en dinero, en forma previa a la recepción municipal del proyecto.” Y, alternativamente se podrá solicitar “que el aporte se materialice a través de la ejecución de estudios de prefactibilidad, proyectos de ingeniería y/o de arquitectura, medidas operacionales para el transporte público o privado y los modos no motorizados, obras de infraestructura pública u otras medidas, con tal que lo propuesto esté incluido en el plan comunal o intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público”.

Estableciéndose en el inciso final del mismo artículo una norma que trata de garantizar el aporte: “Los estudios, proyectos, obras y medidas que se materialicen de acuerdo a los tres incisos anteriores deberán ejecutarse en forma previa a la recepción municipal del proyecto a que corresponden los aportes pertinentes, aplicándoseles lo dispuesto en el artículo 173 de esta ley,”

En cuanto a la recaudación de los aportes, estos serán por cuenta del respectivo Municipio, donde se exige que se mantengan en una cuenta especial y se establecen criterios para gastar los recursos recaudados (Artículo 180). Además, en la cuenta anual del municipio deberán señalar en qué fueron gastados (ello con la finalidad de que exista control ciudadano de los recursos).

#### **IV. De la mitigación y los incentivos en los instrumentos de planificación territorial**

El artículo 183, sostiene que: “cuando los planes reguladores intercomunales establezcan nuevas áreas urbanas o de extensión urbana podrán determinar condiciones adicionales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de los proyectos que se emplacen en ellas.”

Por otro lado, se otorga la facultad de que en los planes reguladores comunales otorguen “incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionadas al desarrollo de espacios públicos o el mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social urbana.”.

#### **V. De los aportes urbanos reembolsables**

Se establece que cuando un interesado proponga “ejecutar un estudio, proyecto, obra o medida del plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, conforme admite al artículo 179 de esta ley (que regula la forma en que pueden realizarse los aportes), y el costo aprobado sea mayor al aporte que le corresponda enterar, podrá acoger dicho excedente a la modalidad de aportes reembolsables.”. Para lo anterior, se deberá firmar un convenio con la Municipalidad respectiva.

## **VI. Otras modificaciones relevantes:**

- Se crea un registro de consultores en informes de mitigación de impacto vial (de carácter nacional, público y permanente, que estará a cargo de la Subsecretaría de Transportes, que lo administrará). Asimismo, se establece requisitos e inhabilidades para las personas naturales y jurídicas que se inscriban en el Registro.
- También se crea un procedimiento de sanciones.
- Se establecen nuevas atribuciones para los gobiernos regionales en materia territorial.
- Se establecen 5 disposiciones transitorias que regulan los principales efectos que tendrá el proyecto, tales como: que la ley entrará en vigencia 24 meses después de la promulgación; establece plazo de 6 meses para la dictación del reglamento (en el Senado se rebajó el plazo); señala que municipios deben cobrar aportes y que se deben destinar a ciertos usos.

## COMENTARIOS

### **I. Antecedentes generales en materia urbanísticas:**

En la primera mitad del siglo XX existió un aumento masivo de la población urbana. Con esto se inició un nuevo desafío para la incipiente política habitacional y para las ciudades, ya que se debía albergar a las personas cubriendo el aumento de la demanda habitacional en

condiciones dignas. Sin embargo, esto último no fue del todo posible, pues el Estado no contaba con una economía sólida que permitiera el aporte de mayores recursos para ayudar a solucionar los problemas habitacionales de quienes necesitaban. Entonces, comenzaron a surgir poblaciones de viviendas construidas irregularmente o en zonas de riesgo y si el Estado otorgaba alguna solución habitacional, era buscando el menor costo en el precio del suelo debido a la alta demanda habitacional y a la escasez de recursos públicos.

El aumento de la densidad poblacional en las capitales regionales produjo un fenómeno de crecimiento urbanístico que causó deterioro en inmuebles patrimoniales y la calidad de vida de los habitantes. Chile está creciendo rápidamente, especialmente, aquellas ciudades con mayores fuentes laborales y, a diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas, las urbanizaciones o densificaciones ya no producen un impacto aislado. La sobrepoblación y aumento de proyectos inmobiliarios en ciertos sectores de las capitales regionales, sobretodo la Región Metropolitana, provoca que sean necesario establecer una mirada más global y organizada para todos los proyectos urbanísticos, independientemente, si se trata de obras de urbanización o edificación, pues todos ellos producen impacto en las ciudades o pueblos.

Actualmente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 27 define legalmente lo que se entiende por planificación urbana en nuestro país, estableciendo que: *“se entenderá por Planificación Urbana, para los efectos de la presente ley, el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico.”*<sup>6</sup>

Por otra parte, sabemos que Chile evolucionó hacia una población mayoritariamente urbana que aproximadamente es de 87% y, además, se produjo una reducción de déficit

---

<sup>6</sup> LEY CHILE (2013), consulta en agosto de 2013. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosavanzada?stringBusqueda=2%23normal%23XX13%7C%7C3%23normal%23458%7C%7C26%23normal%23Ministerio+de+Vivienda+y+Urbanismo%7C%7C117%23normal%23on%7C%7C48%23normal%23on&tipoNormaBA=&o=experta>

habitacional. Lo último, se debe a diversos factores, entre estos, el crecimiento económico de las últimas décadas (en el año 1982 el PIB per cápita era de US\$ 3.000 y en el año 2013 fue alrededor de US\$ 19.000); el envejecimiento de la población; reducción del número de habitantes por vivienda (desde 4,5 en 1982 a 2,9 en 2012) que ha desplazado la demanda de casas a departamentos. No obstante, en nuestro país todavía tenemos en algunos sectores y ciudades mala localización de viviendas o conjuntos habitacionales, mala conectividad, focos de pobreza, falta de servicios e inseguridad en algunos sectores especialmente en las ciudades más grandes.

Actualmente, no existen los métodos o herramientas que aseguren el desarrollo sustentable de las ciudades, que se hagan cargo de los efectos que la expansión urbana tienen sobre las personas y el territorio, es decir, en la proyección de las ciudades. Así se plasmó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada en el año 2013, señalando que hay: *“desconexión entre planificación urbana y condiciones mínimas de integración social, la incorporación de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación, el desarrollo de servicios sanitarios o la falta de herramientas para gestionar los riesgos naturales”*.<sup>7</sup> En este sentido, el entonces Ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez Mackenna señaló que era importante tener una Política Nacional de Desarrollo Urbano para alinear los organismos que intervienen en estas materias y que el objetivo de la política debe ser el manejo responsable, racional y eficiente de las externalidades que se producen en las ciudades, tanto positivas como negativas. Agregando, que hay que tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, pero también cuidar la certeza jurídica, tratando de conciliar los cuerpos legales y reglamentarios existentes.<sup>8</sup> En efecto, bajo estas premisas se promulgó la Política de Desarrollo Urbano, luego de que el país no contara con una desde el año 2000. En esta se establecen una serie de criterios que se recomienda considerar a quienes participan en la proyección de las ciudades. Por otro lado, se destacan algunos propósitos

---

<sup>7</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano 2013, p. 4

<sup>8</sup> CNTRD DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC: DOCUMENTO, SEMINARIO NACIONAL E INTERNACIONAL “Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile” (agosto 2012)

o metas<sup>9</sup> que tuvieron en vista todos los expertos y ciudadanos que colaboraron con este documento:

1. *Lograr una mejor calidad de vida para las personas, abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de nuestras ciudades, buscando que su desarrollo sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo.*
2. *Apoyar la descentralización del país, acercando las decisiones de carácter local a las personas, respetando a las comunidades y fortaleciendo la participación ciudadana.*
3. *Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando criterios y acciones disímiles, contradictorios o descoordinados.*
4. *Dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios que necesitan modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad.*
5. *Generar certidumbres que favorezcan la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada.*

A lo anterior, hay que añadir los “lineamientos para la reforma de la ciudad” que en su momento se señaló que serían un referencia para abordar una reforma urbana ordenada,

---

<sup>9</sup> <http://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano-2013.pdf>

estableciéndose diez dimensiones que abarcan grandes temas urbanos y territoriales de Chile:<sup>10</sup>

1. Manejo y planificación integral del Territorio: En este ítem lo más destacables es que el desarrollo urbano debe estar correctamente integrado a un sistema de transportes, se debe habilitar de manera adecuada los espacios rurales y semi- rurales, se debe considerar el potencial turístico de algunas partes del territorio no urbano, se debe asumir la expansión urbana como fenómeno inherente al crecimiento de las ciudades y crear políticas adecuadas para esto, debe existir una adecuada combinación entre transporte público y privado que aumente los niveles de movilidad y acceso, por último, se debe planificar la red de transporte vial, pero con un criterio de largo plazo.

2. Planificación integrada del transporte y los usos del suelo: se debe armonizar la demanda creciente por espacio y movilidad o transporte, debe existir una red de transporte planificada donde se integren tramos urbanos, rurales e interurbanos, se debe considerar la expansión automotriz en la planificación de ciudades, integración de distintos medios de transportes, armonizar los costos privados y sociales del transporte a los centros poblados y fomentar medios de transportes menos invasivos.

3. Calidad de vida en las ciudades: para reducir la segregación que existe en algunas ciudades se debe flexibilizar el mercado para la transacción de viviendas sociales, se debe poner énfasis en la regeneración urbana de los barrios más pobres, se deben aprovechar los espacios disponibles y las capacidades urbanas hoy en desuso, se debe utilizar el diseño urbano en el mejoramiento de espacios públicos y calles como una estrategia que ayudará a mejorar la calidad de vida en las ciudades.

---

<sup>10</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO; “HACÍA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE”, Antecedentes Históricos (2012).

4. Espacio público, participación y ciudadanía: Fortalecer la participación de la ciudadanía en el desarrollo y mejoramiento de espacios públicos a través del otorgamiento de fondos concursables, creación de más espacios públicos destinados a la recreación y cultura.

5. El mercado como regulador urbano y territorial: establecer efectivas mediciones sobre el costo vial y externalidades de los proyectos inmobiliarios para mejorar el transporte.

6. Financiamiento de la gestión y desarrollo de las ciudades: crear mecanismos para la atraer la incorporación de capital privado para financiamiento del desarrollo urbano y facilitar el funcionamiento de corporaciones municipales o locales de mejoramiento.

7. Las ciudades como centros de actividad productiva: incorporar en las políticas urbanas las variables de localización y operación industrial y de servicios, incentivar el mejoramiento de estándares ambientales de las industrias para que sea más fácil su integración con barrios y evitar políticas de planificación rígidas de la localización de actividades productivas y servicios.

8. Instrumentos y mecanismos de regulación urbana y territorial: los instrumentos de Planificación Territorial deben estar integrados, pero distinguir entre los nacionales, regionales, intercomunales, comunales (se agrega el nivel distrital), implementar Planes Regionales de Desarrollo Urbano, revisar las normas a que se deben someter proyectos urbanos de gran impacto, entre otras.

9. Incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo urbano: mejorar el plan de reducción de emisiones de gases y polvo mediante programas adecuados, incorporar mecanismos de mercado que permitan transar los derechos efectivos de emisión, promover un desarrollo y preservación de áreas forestadas, flexibilizar las normas de desarrollo

urbano en predios agrícolas, implementar plan de recuperación y creación de áreas verdes en pozos áridos, vertederos y suelos deteriorados.

10. Institucionalidad y gestión de Reforma Urbana: revisar y reformular las futuras atribuciones y responsabilidades que tienen las autoridades de los distintos ministerios, organismos y servicios del Estado que intervienen en la proyección de las ciudades; otorgar mayor atribuciones a los gobiernos locales para una gestión urbana eficiente.

En la región Metropolitana durante la década de los 90 y principios del año 2000 la ciudad creció hacia los bordes, especialmente en el sector oriente. Así, un estudio desarrollado para Lincoln Institute of Land Policy en el año 2014, señala que: *Del total de permisos de edificación aprobados para construir viviendas entre el año 2002 y 2012 el 54% fue para la construcción de departamentos, de los cuales la mayoría (70%) fueron proyectos dentro del eje de AV (SII 2012). A su vez los permisos para construcción de casas se concentraron fuera del anillo AV, lo que da cuenta de una tendencia hacia la compactación en altura del centro -que en términos absolutos es predominante en relación al total de permisos junto a un desarrollo de baja altura en los sectores más alejados del centro. Por lo mismo la configuración de la ciudad experimentada en los últimos 10 años, se puede resumir en una doble tendencia: i) el centro de la ciudad se está densificando en altura (edificios); ii) las zonas más alejadas del centro siguen creciendo pero en baja altura (casas).*<sup>11</sup>

Asimismo, en el documento ya citado se señala que la desenfocación ha aumentado en el caso de viviendas dirigidas a los sectores más vulnerables: entre los años 1980-1990 la vivienda subsidiada en altura era de 28% mientras que entre los años 1990-2000 aumentó considerablemente a 75,5%. Sin embargo, sigue ubicándose en zonas donde el precio del

---

<sup>11</sup> INNOCENTI DANIELLA, MORA PÍA Y FULGUEIRAS MARIANA; Documento para Lincoln Institute of Land Policy ¿Densificación como vía para conciliar negocio inmobiliario e integración social? El caso de la comuna de Santiago de Chile? (2014); p. 8

suelo es más económico, aunque la tendencia es que la disminución de la pobreza general ha llevado a una menor segregación espacial por motivos socioeconómicos.<sup>12</sup>

De lo expuesto, se puede sostener que un modelo de urbanismo en que el gobierno central, los gobiernos regionales o locales, según corresponda, inicien proyectos de inversión en el mejoramiento de espacios públicos en zonas donde existen mayor pobreza, falta de conectividad y de servicios básicos, es parte del principio de subsidiariedad. Hay ciudades en que hay condiciones que no permiten a los que allí habitan alcanzar el bien común, tampoco existen mayores incentivos para que los privados inicien alguna actividad comercial, por tanto, solo queda al Estado irrumpir con obras públicas relevantes que contribuyan directamente a mejorar las condiciones –espirituales y materiales- en que habitan las personas.

## **II. Tramitación del Proyecto presentado en la Cámara de Diputados en el año 2012:**

La iniciativa fue aprobada en general por unanimidad en la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano. En su discusión particular hubo diversas exposiciones de expertos que se complementaron con las indicaciones de los parlamentarios, sin embargo, hubo modificaciones menores respecto del proyecto original.

En cuanto al contenido, éste contribuía a una correcta distribución de las ciudades, pues evaluaba el conjunto de las construcciones que se realizarían en una comuna; mediante un sistema con objetivo que favorecía a inversionistas y la comunidad en general, pues ayudaba a la organización urbanística para que no se produzcan colapsos habitacionales, debido a la aglomeración de edificaciones en sectores cuya superficie no es adecuada.

---

<sup>12</sup><http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%20de%20los%20mercados%20de%20vivienda%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>

El proyecto de la Cámara de Diputados, tenía una lógica donde tomaba como supuesto que “cada proyecto inmobiliario produce cambios en la densidad poblacional del lugar donde se emplazan y junto con ello, una serie de externalidades negativas, ya que mayor cantidad de personas gozará de bienes comunes; provocando, por ejemplo, congestión vehicular.”. Debido a esto, consideraba, que era necesario que todos aquellos que desarrollen proyectos inmobiliarios; se responsabilicen de las posibles externalidades que generan, lo cual no significa que afecte su patrimonio, sino todo lo contrario, por ejemplo, si elige realizar en aporte en obras, incluso, podría generarse aumentarse el valor de la misma si la realiza en la misma zona del proyecto.

La iniciativa legal contemplaba diversas modificaciones, pero una de las principales innovaciones consistía en que los aportes al espacio público aplicables a los proyectos de construcción, se podrán realizar por diversos medios: cesiones gratuitas de terrenos, pago en dinero a la Municipalidad de la respectiva comuna o mediante la ejecución de obras en el espacio público. Asimismo, las obras susceptibles de ser ejecutadas en la comuna; se determinarán conforme a lo establecido en un “Plan de Inversiones al Espacio Público”, que debería ser elaborado y aprobado por las Municipalidades e incluir todos los ensanches y aperturas viales contempladas en el respectivo Plan Regulador, como también, el mejoramiento de calles y la construcción de parques y áreas verdes, entre otras. Por tanto, mediante este instrumento se evitarán, las arbitrariedades que pudiese ocasionar que las obras se paguen en dinero o con la ejecución de obras en la misma o distinta zona en que se encuentra el proyecto que se pretende realizar.

En cuanto al dinero que se recaudaba –a título de “compensar” las obras que se realicen en las comunas- debían administrarse en una cuenta única para dicho fin (como también se señala en el proyecto aprobado en la Comisión de Vivienda de Senado). Asimismo, su determinación era en base a una tabla (más o menos objetiva), que consideraba los siguientes aspectos: ubicación, tamaño y destino del proyecto.

Adicionalmente, este proyecto de ley contemplaba un tratamiento distinto para aquellas obras de “escala mayor”, que deberán aprobar un anteproyecto previo a la solicitud de permiso de construcción y luego presentarlo ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, entre otros, para su aprobación final.

En algunas ciudades permanecen largos periodos sin actualizarse e incluso, hay algunas comunas de Chile que no cuentan con éstos. Debido a esto, en el proyecto se establecía la obligación de actualizar el plan regulador con mayor frecuencia; cada cinco años, en general, y cada tres, si éste no cuenta con un Estudio de Capacidad Vial actualizado. Además, se incorporaba, por primera vez, como materia de los planes reguladores la posibilidad de establecer el número máximo de estacionamientos que podrá contemplar un proyecto de edificación. Esto ayudaba a que en las ciudades se considere el crecimiento del rubro automotriz y así evitar o prever las congestiones viales en los sectores de mayor densidad.

Otro aspecto positivo era el establecimiento de una serie de precisiones en la clasificación de zonas en los planes reguladores como las que dicen relación con los trazados viales, determinación de áreas de intensidad de utilización del suelo o que contemplen la adecuada inserción de proyecto respecto a las obras viales existentes.

En términos generales el proyecto de ley aprobado en primer trámite constitucional, aumentaba la posibilidad de que las ciudades crezcan de una forma más ordenada, pues aportaba criterios objetivos para el establecimiento de aportes a los espacios públicos otorgando mayor claridad a los inversionistas al momento de iniciar un proyecto y, además, contribuía a que se fomente la inversión en aquellos sectores con menor cantidad de habitantes.

### III. Tramitación en el Senado (actual proyecto):

El primer lugar hay que señalar que este proyecto es totalmente diferente al aprobado en primer trámite constitucional, difiere en diversas materias que van desde los principios e incluso el objeto que buscaba. Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se presentó una indicación sustitutiva inicial, varias indicaciones parlamentarias y, finalmente, el día 21 de abril de 2016 se presentó otra indicación sustitutiva para recoger las posibles normas – previamente votadas en la Comisión de Vivienda- pero que fueran de iniciativa exclusiva del ejecutivo. Fue aprobado en general por la Sala el 30 de julio de 2013.

Sin embargo, tuvo varias modificaciones en conceptos, procedimiento de aportes, establece nuevas facultades para las municipalidades y gobiernos regionales, sus procedimientos se establecerán por reglamento, pero bajo parámetros entregados en la ley; introducen un concepto relativamente nuevo de movilidad urbana, asimilan las mitigaciones a los aportes al espacio público, entre las más importantes.

Como dijimos, este proyecto es muy diferente al probado en primer trámite constitucional. Parece ser más un proyecto que busca la mitigación de algunos proyectos ya realizados. En razón de esto, ha sido objeto de diversas críticas e incluso, recientemente, se envió una carta a la Ministra Saball en que la Cámara Chilena de la Construcción sugería hacer reforma a los artículos 171, 172, 173 y 184. Adicionalmente, varios urbanistas, entre estos, Pablo Allard ven en el proyecto un tratamiento de los aportes de manera precaria y que podría dejar espacio para arbitrariedades futuras. A continuación, una de las últimas cartas presentadas por varios expertos sobre el presente proyecto en el diario El Mercurio el 20 de marzo de 2016:

“En los próximos días será votado en el Senado el esperado proyecto de Ley de Aportes al Espacio Público. Pese al consenso en torno a que toda nueva construcción se haga cargo de

sus impactos viales y contribuya a mejorar el espacio público, luego de dos años de discusión, el texto final complejiza y agrega materias ajenas al espíritu original de la ley, que derivarán en dificultades de implementación, mayores costos e incertidumbre para vecinos y desarrolladores.

El nuevo proyecto, en vez de resolver las deficiencias de las actuales mitigaciones viales (EISTU), masifica su utilización con un nuevo tipo de estudio caso a caso, que colapsará las capacidades municipales y no asegura una definición objetiva de las obras a realizar. Además de estas mitigaciones directas, agrega el pago de un aporte en base a un complejo sistema de cálculo, orientado a financiar obras de espacio público y equipamiento contempladas en un plan que cada municipio deberá desarrollar y priorizar. En ausencia de dicho plan, parte importante de los recursos serán destinados a obras de transporte público que nada tienen que ver con parques o plazas. Conociendo las dificultades que tienen hoy los municipios para actualizar sus planes reguladores y responder a tiempo a los requerimientos, de aprobarse el proyecto como está, lamentablemente, los más deficitarios de espacio público de calidad no contarán con estos planes y los fondos podrían terminar financiando corredores del Transantiago.

#### **IV. Tramitación en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados (año 2016)**

Los diputados que integran la comisión escucharon diversos invitados. Sin embargo, algunas normas provocaron mayor interés, especialmente las normas del artículo 172 (informe de mitigación y permiso de urbanización o edificación con relación a las facultades del SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones); artículo 173 (DOM no podrá recepcionar la obra si no se acreditan las obras de mitigación); artículo segundo transitorio nuevo, letra c) que regula el destino de los aportes en dinero en municipales donde no existe plan de inversión (el asesor del MINVU, Rajevic, señaló que esta letra c) del artículo transitorio “no sería concordante con el propósito de aprobar un plan completo”).

Finalmente, los diputados de la bancada de la UDI que integran la Comisión plantearon que con este proyecto podría existir un aumento de precios de los inmuebles, principalmente por: mitigaciones directas y futuras reglas que se establecerán vía reglamento.

El día 19 de julio de 2016 la Sala de la Cámara de diputados rechazó las siguientes normas: artículos 172, inciso final, y 173, contenidos en el nuevo número 7) del artículo primero incorporado por el Senado, y la letra c) del artículo primero, que pasaría a ser segundo transitorio, que la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales propuso rechazar. De esta manera se formó una comisión mixta, la que finalmente llegó a consenso votando las normas que el ejecutivo explicó en esa ocasión, ajustando la redacción con el siguiente texto:

**I. ARTÍCULO PRIMERO, Número 7):**

- a) Artículo 172 inciso final:** Sustituirlo por: “Al solicitar un permiso de urbanización o edificación o las autorizaciones correspondientes, deberá acompañarse el comprobante de ingreso del informe de mitigación o el certificado emitido por el sistema que acredite que el proyecto no requiere de dicho informe. Cuando éste deba elaborarse, la resolución que lo apruebe será requisito para el otorgamiento del correspondiente permiso o autorización y tendrá una vigencia de tres años desde la fecha de su notificación, debiendo ser revisada si el proyecto experimenta modificaciones, para verificar la suficiencia de las medidas. Una vez obtenido el permiso respectivo, la resolución extenderá su vigencia hasta completar, como máximo, un total de diez años para efectos de solicitar la recepción definitiva de las obras. Si vencido ese plazo no se pide la recepción, o si habiendo sido solicitada ésta es rechazada, el titular del proyecto deberá presentar un nuevo informe de mitigación y cumplir las medidas que se dispongan al aprobarlo para obtener la recepción definitiva. Lo anterior, no afectará las etapas con mitigaciones parciales ya ejecutadas y recepcionadas, cuando la resolución aprobatoria del informe las hubiere considerado.”. (Unanimidad 10x0).
- b) Artículo 173:** Reemplazarlo por el siguiente: “Artículo 173.- Las Direcciones de Obras Municipales no podrán cursar la recepción definitiva del proyecto sin que el interesado

acredite la ejecución de las medidas contenidas en la resolución que apruebe el informe de mitigación o el otorgamiento de una caución que la garantice cuando la resolución lo autorice. En caso que dicha resolución haya considerado etapas con mitigaciones parciales, la recepción de cada etapa requerirá de la ejecución conforme de sus respectivas mitigaciones o del otorgamiento de la caución que la garantice si así se autorizó. El certificado de recepción definitiva deberá consignar las medidas de mitigación que hubieren sido garantizadas. El interesado en caucionar alguna medida deberá presentar los proyectos y presupuestos aprobados por los organismos competentes, pudiendo la Dirección incrementar, por resolución fundada, el valor a garantizar hasta en un 50% considerando imprevistos y costos administrativos de contratación e inspección, todo ello en conformidad a lo que disponga la Ordenanza General de esta ley. Las garantías caucionarán la correcta ejecución de las medidas de mitigación dentro del año siguiente a la recepción definitiva, pudiendo renovarse este plazo una sola vez, por igual periodo, y podrán consistir, indistintamente, en una boleta bancaria o una póliza de seguro cuya vigencia exceda en 60 días al plazo para la ejecución o al de la prórroga si la hubiere. Las instituciones bancarias o aseguradoras que hayan emitido el respectivo documento de garantía pagarán los valores garantizados con el solo mérito del certificado que otorgue el Director de Obras Municipales señalando que las medidas no se ejecutaron dentro de este plazo, debiendo dichos valores destinarse a la ejecución de las medidas de mitigación garantizadas en la forma y plazos que establezca la Ordenanza General de esta ley.”. (Unanimidad 10x0 en Comisión mixta).

## II. Disposiciones transitorias

- a) **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO:** Eliminar la letra c) de su inciso segundo, introduciendo las enmiendas formales pertinentes en la norma. (Unanimidad 10x0 en Comisión mixta).
- b) **ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO Sustituirlo por el que se transcribe a continuación:**  
“Artículo tercero.- Las municipalidades que carezcan de plan regulador podrán incluir en sus planes comunales de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, proyectos, obras y medidas que sean coherentes con el plan comunal de desarrollo.

En tanto dichas municipalidades no aprueben su plan comunal de inversiones, sólo podrán destinar los aportes que recauden conforme a esta ley a la elaboración de dicho plan, según lo

previsto en el inciso primero del artículo precedente, y a la ejecución de estudios, proyectos, obras y/o medidas que sean coherentes con el plan comunal de desarrollo, propuestas por el alcalde y aprobadas y ejecutadas de acuerdo al procedimiento establecido en los incisos segundo y siguientes del artículo 179 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”. (Unanimidad 10x0 en Comisión Mixta).

La propuesta anterior, fue aprobada por la Sala de la Cámara de Diputados el día martes 9 de agosto de 2016 con el voto favorable de 100 diputados, de 119 en ejercicio,

Finalmente, es importante citar una carta publicada hace un par de meses por importantes especialistas:

“Si bien **es importante mejorar la inversión en transporte**, nos preocupa que se esté legislando para todas las ciudades presionados por contingencias sectoriales de la capital y que, además, **no se estén considerando los efectos que esta ley pueda tener en el encarecimiento de la construcción, la arbitrariedad y estancamiento que se podrá producir en los tiempos de aprobación de proyectos.**

Creemos que **se necesita una buena Ley de Aportes**. La solución es volver al diálogo que **recupere el espíritu original de la ley**, en la que todos paguen en forma proporcional al impacto que generen, con un **monto conocido con anticipación y que los recursos efectivamente se inviertan en espacios públicos** que congreguen y mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> (Firmada por: Ricardo Abuauad, Director Escuela Arquitectura UDP; Pablo Allard, Decano Facultad Arquitectura y Arte UDD; Félix de Amesti, Consultor y académico UDD; Louis de Grange, Académico UDP; Pilar Giménez, Ex jefa División Desarrollo Urbano Minvu; Carolina Katz, Directora Magíster Construcción Sustentable UDD; Antonia Lehmann, Premio Nacional de Arquitectura y Alberto Texido, Académico Fac. de Arq. y Urbanismo U. de Chile).

En efecto, vemos que este proyecto presenta deficiencias considerables, especialmente, que entrega muchas atribuciones o definiciones importantes a reglamentos, ordenanzas o decisiones municipales. Nadie niega que el desarrollo de las ciudades chilenas es casi espontáneo, con normas de constructibilidad deficientes o planes reguladores anacrónicos o en algunos casos inexistentes. Es por ello, que en estas materias son adecuados los análisis profundos y no producto de la contingencia, con opiniones de especialistas. Finalmente, hay que agregar que este proyecto se presentó durante la administración pasada, bajo otros supuestos: con una proyección económica diferente y bajo la ausencia de otras reformas impulsadas por el gobierno de la Presidenta Bachelet que están afectando al sector inmobiliario, como la aprobada reforma tributaria y el proyecto que se tramita actualmente y que regula la transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano (Boletín N° 10.163-14), más conocido como impuesto Caval. No se debe olvidar que siempre el que paga es el consumidor final y que una empresa de las que pagaran aportes, generalmente, construyen un sin número de proyectos y que bajo todo evento trataran de morigerar los costos de su empresa por entrada en vigencia de esta ley.