

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores.

BOLETÍN Nº 8.828-14

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley individualizado en el rubro, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Cabe destacar que esta iniciativa de ley fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A una o más de las sesiones en que la Comisión analizó este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Juan Pablo Letelier y Carlos Ignacio Kuschel, y el Honorable Diputado señor Patricio Hales.

Concurrieron, especialmente invitados, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministro, señor Rodrigo Pérez; el Subsecretario, señor Francisco Irrázaval; el Jefe de la División Jurídica, señor Pablo Sepúlveda; el asesor urbanístico, señor José Ramón Ugarte, y los asesores, señorita Bernardita Zuloaga, y señores Carlos Pinto y Gonzalo Gazitúa. De la Contraloría General de la República, el Contralor, señor Ramiro Mendoza; el Contralor Regional de Valparaíso, señor Ricardo Provoste; el Jefe de la División de Infraestructura y Regulación, señor Osvaldo Vargas; la Jefe del Comité Vivienda y Urbanismo, señora Gabriela Soto y su abogado informante, señor Carlos Cifuentes, y el periodista José Miguel de la Fuente. Del Ministerio de Obras Públicas, el Jefe de la División Función Legal de la Fiscalía, señor Rodrigo Rieloff y el Coordinador Legislativo, señor Luis Hernán Granier. De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, los asesores señores Mauricio Cisternas y Álvaro Villanueva. De la Dirección de Presupuestos, el analista, señor Diego Soto. De la Asociación de Municipios de Chile, el Presidente, señor Felipe Guevara y la asesora urbana, señora Paulina Castillo. Del Colegio de Arquitectos, la Directora Nacional, señora Ximena Bórquez. De la Cámara Chilena de la Construcción, el Presidente de la Comisión de Urbanismo, señor Fernando Herrera; el Gerente de Vivienda y Urbanismo, señor Pablo Álvarez; el Coordinador Territorial, señor Tomás Riedel, y el abogado, señor Gonzalo Bustos. Los abogados, señores Jaime Ravinet y Gonzalo Cubillos. Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia los asesores señores Alejandro Briceño, Sergio Guzmán, Pedro Pizarro y Luis Sánchez. De la Fundación Jaime Guzmán, la asesoras, señoritas Karina Fernández y Ericka Farías. Del Centro de Estudios Democracia y Comunidad,

la asesora, señorita Marcela Cofré. De la Biblioteca del Congreso Nacional, la analista, señora Verónica de la Paz. También estuvieron presentes los asesores de la Honorable Senadora señora Lily Pérez, señores Renato Rodríguez y Cristán Espinoza; el asesor del Honorable Senador señor Hosain Sabag, señor Andrés Rojo, y el asesor del Honorable Senador señor Andrés Zaldívar, señor Ignacio Imas.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Enmendar la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo referido a las declaratorias de utilidad pública de terrenos consultados en los planes reguladores, permitiendo que puedan establecer los trazados de los espacios públicos con carácter indefinido. Asimismo, se prescribe la obligación de compensar al propietario del terreno afecto cuando sufra un perjuicio por esta medida.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Tienen rango orgánico constitucional: en el artículo 1º, numeral 1), que reemplaza el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su inciso sexto, en virtud de lo señalado en los artículos 113 y 118 de la Constitución Política de la República, y el inciso séptimo, conforme al artículo 77 de la Carta Fundamental. También el artículo 2º permanente, según el referido artículo 118. Todos ellos, en relación con el artículo 66, inciso segundo, del mismo Texto Fundamental.

Se hace presente que la Cámara de Diputados envió un oficio solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto del texto que se propone, en cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 77 de la Carta Fundamental, y el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en las atribuciones de los tribunales de justicia.

Posteriormente, el Máximo Tribunal emitió su opinión respecto al proyecto de ley en estudio, mediante Oficio N° 93, de 4 de julio de 2013.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

2.- 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.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que da origen al presente proyecto de ley manifiesta que aborda la materia relativa a las porciones de terrenos de dominio privado que por decisión de la autoridad se declaran “de utilidad pública”, es decir, que se destinan a calles, avenidas, plazas o parques por motivos de bien común.

A) Antecedentes de la iniciativa: expresa que las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores han sido siempre asunto de estudio y de discusión, incluso antes de que Chile se convirtiera en una República.

Luego, el Mensaje reseña brevemente la historia de este tema.

A contar de la dictación del decreto con fuerza de ley N° 345, de 1931, los trazados viales y de espacios públicos quedaron bajo la tuición del Gobierno en las áreas rurales, mediante la ley de caminos, y de las municipalidades en las áreas urbanas, que deben tener sus planos de urbanización, ordenamiento que se mantiene hasta hoy. Añade que el mencionado cuerpo legal estableció los principios rectores de los trazados de las calles y de los espacios públicos, junto con declarar “de utilidad pública” las porciones de terrenos privados que quedaban dentro de dicho trazado, además de fijar el procedimiento para su incorporación al dominio nacional. Este decreto no contempló plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública.

Acota que con posterioridad, el decreto con fuerza de ley N° 224, de 1953, Ley General de Construcciones y Urbanización, mantuvo el mismo sistema para fijar los trazados de las calles y espacios públicos, aunque incorporó la denominación de “Plano Regulador”, en lugar de Plano Oficial de Urbanización. Además, prescribió que las porciones de terrenos privados comprendidas dentro del trazado de dichas calles y espacios públicos quedaban declaradas “de utilidad pública”, con la prohibición de efectuar nuevas construcciones. Mantuvo también el procedimiento para la incorporación de los terrenos afectos a utilidad pública al dominio nacional.

Indica que en 1976 se dictó el decreto con fuerza de ley N° 458, “Ley General de Urbanismo y Construcciones”, cuyo artículo 59 regula el tema en análisis.

La citada ley refundió en una sola disposición las materias sobre afectaciones de utilidad pública. Al respecto, el mencionado artículo 59 declara como tales 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 al equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de Carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales.

Agrega el precepto que 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.

Por su parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones dispone en su artículo 2.2.1 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.

Añade que el artículo 2.2.2, del mismo decreto, señala que para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resulten de la aplicación de los porcentajes indicados en las tablas correspondientes.

Respecto de las superficies para circulación, es decir para espacio público, se establece una cesión gratuita obligatoria de hasta el 30% del terreno propio. El deber de ceder la señalada porción de terreno afecta a utilidad pública, cuando se ejecutaba una nueva construcción, se mantuvo sin variaciones.

Precisa que en el año 2001 se dictó el decreto supremo N° 75, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, modificadorio de la Ordenanza, que sustituyó su artículo 2.2.1 por un texto que prescribe 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 desarrollen 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.

Asimismo, el artículo 2.2.4 de la Ordenanza dispone 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 referido instrumento, el propietario estará obligado a urbanizar y a ceder únicamente la superficie destinada a utilidad pública, con un máximo del 30% de su superficie.

Con el objeto de resolver los casos de terrenos que por muchos años se encontraban con declaratoria de utilidad pública por un plan regulador, situación que se estimaba injusta y perjudicial para los propietarios de estos inmuebles, que no podían aumentar el volumen de construcciones existentes ni recibir una indemnización a cambio del gravamen, se dictó la ley N° 19.939, actualmente vigente, que modificó de manera sustancial el concepto de la declaratoria de utilidad pública, reemplazando íntegramente el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En suma, esta disposición prescribe lo siguiente:

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 período, el alcalde respectivo deberá 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 es aplicable solo a nuevos planes reguladores y no a los existentes, por efecto del artículo transitorio).

d) Los plazos de vigencia podrán prorrogarse, por una vez, solo en caso de las vías troncales y colectoras y de los parques de nivel intercomunal (no se incluyeron las vías expresas, las vías de servicio, las vías locales ni tampoco los parques comunales). Dicho aplazamiento 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 afecto a utilidad pública.

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

B) Efectos de la ley N° 19.939: el Mensaje subraya que comparte el motivo central por el cual se dictó la ley N°19.939, 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 la apertura vial proyectados, y sin que el propietario del inmueble recibiera una compensación, cuando dicha situación había afectado negativamente el valor de la propiedad. Sin embargo, sostiene, 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.

Aclara que la base fundamental fue que las declaratorias de utilidad pública siempre representaban una carga o gravamen para los propietarios de los predios afectos 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 la hipótesis de que los organismos del Estado responsables de los planes reguladores, que gravaron 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 la medidas dispuestas en el respectivo plan, en orden a suprimir aquellas que no resultaren estrictamente imprescindibles; y la segunda, una vez resuelto lo anterior, proveer los recursos para expropiar las porciones de terrenos que cumplían la señalada condición de estricta necesidad.

No obstante lo anterior, los propietarios de los terrenos afectos a utilidad pública, en la mayoría de los casos, sí recibieron una compensación junto con el gravamen, en términos tales que los beneficios adquiridos por la declaratoria superaron ampliamente el costo de la limitación.

Destaca que esto ocurre porque los planes reguladores, cuando se formulan o se modifican, prácticamente nunca dejan terrenos para utilidad pública como una acción individual, sino que lo hacen junto con otorgar nuevas normas urbanísticas, regla que permite al propietario disponer de su bien raíz de forma más amplia y diversa que antes de la formulación o modificación del plan.

Agrega que el resultado patrimonial para el propietario es inmediato, ya 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 la plusvalía del inmueble, debido a la disminución del valor de la porción que queda afecta, y al aumento del precio de la superficie no declarada de utilidad pública.

Pone de relieve que en la gran mayoría de los casos el balance es positivo para el propietario, por lo cual es indispensable 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 la adecuada compensación, pero cuidando de no hacerlo respecto de quienes son beneficiados por el cambio de las condiciones urbanísticas.

Añade que tampoco resultó efectivo el supuesto de la misma ley sobre las acciones que debían desarrollar los organismos del Estado responsables de los planes reguladores, esto es, las municipalidades en el caso de los planes reguladores comunales y los Gobiernos Regionales, en el de los intercomunales.

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

En otras palabras, expresa, se trata de hechos inseparables que se dan sentido mutuamente, por lo que no resulta lógico suprimir uno de estos 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 que incluso mayores, dado que ahora se puede construir en la porción de terreno que estaba destinada al ensanche o a la apertura de la vía.

Indica que la fijación de plazos de caducidad tampoco se justifica en esta materia, ya que 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 se materializa, lo que es imperioso “reservar” las porciones de terreno involucradas en los trazados de espacio público.

Hace notar que la ley N° 19.939 no tenía base razonable -respecto del supuesto de expropiar terrenos afectos a utilidad pública-, puesto que la creación de los espacios públicos no se ha hecho por la expropiación de terrenos, que siempre ha sido un mecanismo de excepción. A modo de ejemplo, menciona que en las últimas décadas sólo se ha ocupado para la construcción de las autopistas o para algunos corredores de buses en Santiago, representando un porcentaje ínfimo de las superficies destinadas a espacio público en los Planes Reguladores. Agrega que las avenidas y las calles se han materializado cuando se construye en terrenos privados, que a cambio del derecho a edificar deben ceder gratuitamente las porciones destinadas a espacio público, junto con materializar la porción calle.

En consecuencia, la hipótesis de que habría que expropiar en los breves plazos establecidos en la ley los terrenos afectos a utilidad pública de todas las comunas del país fue muy difícil de concretar.

Añade que el año 2009 el Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto modificatorio de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -en su artículo 59-, sobre la base de los problemas suscitados durante la aplicación de la ley anterior, especificando dos aspectos que debían ser subsanados: la dificultad de aplicar las prórrogas de las declaratoria y de actualizar los planes reguladores.

Recuerda que se argumentó en la época que ante el cumplimiento de los primeros plazos de caducidad -a contar del 14 de febrero de 2009-, se detectó que una gran cantidad de municipios deberían caducar las declaraciones, lo que produciría una compleja situación, particularmente respecto de aquellas vías que formaban parte de una propuesta de vialidad estructurante en el plan regulador de cada ciudad, y que no habían sido consolidadas a esa fecha. De concretarse el término de la declaratoria de utilidad pública, podría verse afectada la ejecución de los proyectos planificados.

Indica que, por tal motivo, el proyecto respectivo contempló inicialmente las siguientes modificaciones:

a) Definir un sistema de prórrogas, con procedimientos de declaración de utilidad pública en los instrumentos de planificación, simplificados para facilitar su aprobación.

b) Revisar la facultad de hacer una declaración de utilidad pública sobre un predio, una vez que ha caducado la afectación.

c) Incorporar una disposición transitoria para abordar la situación de aquellos instrumentos de planificación que no alcancen a realizar las prórrogas.

Expresa que la iniciativa legal sufrió enmiendas durante su tramitación, y en definitiva, la ley N° 20.331 se tradujo en un artículo único, que renovó la vigencia de las declaratorias de utilidad pública a que se refería el artículo transitorio de la ley N°19.939, por el plazo de un año, es decir, hasta el 29 de enero de 2010.

C) Objetivos del presente proyecto de ley: consecuente con lo anterior, observa que se trata de fijar un ordenamiento más completo y prolijo de estas materias, resolviendo aspectos importantes que requieren un análisis más profundo y que influyen significativamente en el desarrollo urbano de nuestras ciudades.

La iniciativa legal plantea los siguientes objetivos:

1.- En primer lugar, los planes reguladores pueden fijar, siguiendo la definición histórica, los espacios públicos como un concepto más amplio y necesario que el solo trazado de ciertos tipos de vías al interior de la ciudad.

De este modo, se podrán 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 de conjuntos de viviendas sociales, donde la conectividad interna y con los sectores aledaños es un atributo indispensable para su integración.

2.- 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 del gravamen, se refiere solo a la parte de la edificación que se emplaza en el área del terreno que se encuentra con declaratoria y no a toda la superficie, especificando que en ningún caso impide la obtención de las autorizaciones para desarrollar cualquiera de las actividades que admite el respectivo plan regulador.

3.- Acotar el ámbito de las afectaciones al concepto de compensación, en el sentido de que no se podrá provocar perjuicios económicos con las declaratorias a los propietarios de los inmuebles, considerando todas las normas urbanísticas que se establecen junto con ella.

Destaca el Mensaje que los casos de menoscabo son minoritarios, dado que las afectaciones de utilidad pública -salvo contadas excepciones-, se producen en el marco de una modificación o de la formulación de un plan regulador que, junto con fijarlas, determina condiciones urbanísticas nuevas para los terrenos, aumentando sus posibilidades de construcción o de usos de suelo, en términos que compensan más que adecuadamente el perjuicio de la sola declaratoria sobre una porción del predio.

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

4.- 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.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El señor Ministro de Vivienda y Urbanismo inició su exposición resaltando que la forma en que se trazan las ciudades y se consolidan los espacios públicos constituyen aspectos centrales del urbanismo.

Indicó que desde el año 1931 y hasta febrero de 2004, las municipalidades debían tener un “Plano de Urbanización” o “Plano de Ciudad”, cuando la comuna tenía más de 8.000 habitantes. Junto a ello, se dispuso que: “En dicho plano se establecerá 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 necesario.”. Asimismo estableció que “Decláranse de utilidad pública las propiedades particulares que, en conformidad con el respectivo plano oficial de urbanización, quedaren comprendidos dentro de los trazados obligatorios de las nuevas vías y espacios públicos.”.

Destacó que los trazados de los planes reguladores se realizan de dos formas; la primera, mediante la cesión gratuita de las partes de los terrenos que están con declaratoria de utilidad pública cuando se ejecuta una construcción en el predio que tiene una parte afecta -lo que representa el 90% de los casos- y, en segundo término, por expropiación de un organismo público competente como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el SERVIU o la municipalidad, que equivale al 10% de las situaciones. Puso como ejemplos de esta última, el del MOP en los caminos públicos concesionados (autopistas); el del SERVIU, a solicitud del Gobierno Regional como en el Transantiago, o el de la municipalidad cuando existe urgencia social, que solo alcanza al 1%. Preciso que las municipalidades solo pueden expropiar -aunque casi nunca lo hacen-, las partes de los terrenos que están afectos a utilidad pública.

Señaló que en el año 2004 se dictó la ley N° 19.939, vigente hasta hoy, para reemplazar el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Este precepto declara de utilidad pública, por los plazos que se indican, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches. Añade que vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos.

Junto con lo anterior, el actual artículo 59 dispone:

1. Plazos de caducidad de 10 años para las vías expresas y parques intercomunales, y de 5 años para el resto.

2. Las municipalidades pueden prorrogar dichos períodos por una sola vez, mediante el procedimiento de modificación de su plan regulador (a excepción de las vías expresas).

3. Una vez caducada una declaratoria, el mismo terreno no podrá nunca más ser afectado de utilidad pública.

4. Los alcaldes tienen un plazo de 6 meses para, mediante decreto alcaldicio, extender las normas del resto del predio a la parte que estaba afecta a utilidad pública, para que se pueda construir en ella.

A continuación, **el señor Ministro** ejemplificó la aplicación del citado artículo 59 en la Región Metropolitana, asegurando que:

- Sólo 6 de las 52 comunas de la mencionada Región -y 8 a nivel nacional- lograron prorrogar las vías de sus planes reguladores. Ninguna aprobó la extensión sobre los parques. Todos los parques intercomunales caducaron el 13 de febrero de 2010.

- El Plan Regulador Metropolitano de Santiago prorrogó sus vías expresas y troncales -el 12 de febrero de 2010-, y tampoco pudo aprobar el aplazamiento para los parques.

- La Contraloría General de la República dictaminó, con fecha 30 de septiembre de 2012, que todos los ensanches y aperturas de las vías expresas caducaron como declaratoria de utilidad pública el 13 de febrero de 2010.

- Todos los ensanches y aperturas viales vigentes en el país caducarán el 13 de febrero de 2015 (a excepción de los nuevos planos reguladores, equivalente al 5% de las comunas).

- La caducidad de las declaratorias corresponde a 352 tramos de vías metropolitanas (solo vías expresas y troncales), sin contar la extinción relativa a ensanches y a aperturas de vías colectoras, de servicio y locales.

- Dichos tramos involucran 2.103 hectáreas de terreno para aperturas y 922 hectáreas para ensanches.

- El costo actual de tales terrenos es de 65.651.406 U.F. para aperturas y de 56.647.142 U.F. para ensanches (Fuente: SEREMINVU, Boletín Mercado Inmobiliario, SERVIU).

- A nivel comunal, la situación es similar respecto de las vías colectoras, de servicio y locales. Los montos involucrados podrían ser semejantes.

En consideración a estos antecedentes, **el señor Ministro** dijo que el proyecto de ley en estudio reemplaza el artículo 59 para declarar de utilidad pública los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a espacio público.

Enfatizó que las declaratorias permanecerán vigentes en forma indefinida, y que se deberá compensar al propietario del terreno cuando se compruebe que el plan regulador, después de esta medida, disminuyó el valor del predio, considerando todas las normas urbanísticas aplicables al inmueble en relación a su situación anterior al gravamen, conforme a las reglas que establecerá la Ordenanza General.

En caso de comprobarse perjuicio, la municipalidad o el Gobierno Regional, según corresponda, dentro de un plazo máximo de 2 años, deberá resarcir al propietario en la medida del perjuicio causado, mediante una de las siguientes acciones:

a) Eliminar la declaratoria de utilidad pública, o disminuir el área afecta, asignando al predio o conjunto de predios las normas urbanísticas que correspondan ante la ausencia de la declaratoria o disminución del área de que se trate;

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

c) Pagar la compensación; o bien

d) Iniciar el procedimiento de expropiación conforme a la ley de expropiaciones.

Aclaró que la ley vuelve a afectar las porciones de terrenos cuya declaratoria había caducado según la ley anterior, pero ahora con un sistema de compensaciones en el evento de perjuicios. Asimismo, se exceptúan los casos de derechos adquiridos cuando exista un anteproyecto aprobado o un permiso de edificación. También se excluyen de la prohibición de construir en el área afecta a las viviendas y a las microempresas de hasta dos pisos.

Por su parte, **el señor Jaime Ravinet** indicó que el Mensaje del proyecto de ley, en su exposición de motivos, hace una reseña histórica que tiene juicios de valor equivocados y que desconoce los efectos prácticos de las declaratorias de utilidad pública en los barrios urbanos consolidados.

Por ello, hizo algunas precisiones:

- En cuanto a la ley N° 19.939, acotó que su supuesto radicó en que las declaratorias de utilidad pública representaban una carga o un gravamen para los dueños de los predios afectados por el plan

regulador, sin recibir una compensación a cambio. Planteó que esta afirmación es correcta, ya que las declaraciones -sin compensación de ningún tipo- han causado perjuicio a los propietarios, toda vez que sacan terrenos del comercio; además de contribuir al deterioro de barrios enteros. Citó como ejemplo lo ocurrido en la zona de Santiago Poniente, Balmaceda y Santa Isabel.

Enfatizó que el Estado siempre tiene la atribución de expropiar -por ejemplo, el MOP lo hizo, mediante decreto N° 2.186, de 1978- de modo que no sería veraz el ejemplo contenido en el Mensaje, en cuanto a que si el sector o zonas aledañas no tienen normativa, en el área liberada tampoco se puede construir.

Respecto del articulado del proyecto de ley, específicamente en relación a que las declaratorias de utilidad pública otorgarán el derecho de compensación cuando el propietario del terreno compruebe que le ocasionó un menor valor al inmueble, planteó que era imprescindible responder algunas interrogantes, tales como, qué es densificación, y qué ocurre cuando la afectación es para toda o para una parte importante de la propiedad.

Recordó que la Ordenanza General es un reglamento; por tanto, su remisión en la iniciativa legal -al disponer que en ella se fijarán los procedimientos simplificados para modificar las normas urbanísticas que se planteen como compensación a las afectaciones-, es inconstitucional. Afirmó que la materia debe quedar establecida en el texto legal, y no en una norma de menor rango, como es la Ordenanza.

Destacó que la modificación de la ley N° 19.939 al artículo 59 cumplió con los siguientes objetivos:

1.- Lo armonizó con la Constitución Política de la República.

2.- Interpeló al planificador para un ejercicio responsable.

3.- Protegió el derecho de propiedad.

4.- No afectó la posibilidad que tiene el Estado de expropiar. Eventualmente la encareció, en la medida en que se consolida y se construye en el sector a expropiar.

El señor Ravinet concluyó que no obstante el enfoque equivocado del Mensaje, el texto del proyecto es rescatable siempre que se armonice con el artículo 19 N° 24° de la Carta Fundamental, respecto de las expropiaciones y de la función social de la propiedad.

También hizo ver las observaciones siguientes al artículo 59 que se propone:

1.- La parte final del inciso primero es positiva, puesto que permite a cualquier persona conocer las porciones de terrenos que quedan afectas y que están detalladas en los planos seccionales.

2.- El inciso tercero no define qué es un proyecto de densificación, ni quién debe hacerlo; tampoco quién efectúa la comprobación en el plan regulador que fija la afectación, ya que ésta produce una disminución en el valor del predio. Puede ser el alcalde, el MINVU o los tribunales.

3.- Acerca del inciso cuarto, aseveró que la afectación debe ser notificada personalmente al propietario, a fin de que el plazo de 3 años sea válido para solicitar la compensación correspondiente.

4.- Sobre el inciso quinto, opinó que se es imprescindible aclarar quién es la "autoridad señalada" para resolver la solicitud de compensación, y recomendó disponer en el texto alguna fórmula que permita que el plazo de 90 días no se convierta en un lapso indefinido, mediante la solicitud de antecedentes adicionales por parte de las autoridades.

5.- En cuanto al inciso sexto, consideró que el plazo de tres años prescrito para que la municipalidad o el Gobierno Regional, en caso de comprobarse los perjuicios para el afectado, lleve a cabo algunas de las acciones allí indicadas, es muy extenso, y planteó dudas de constitucionalidad al respecto.

6.- Acerca del inciso noveno, señaló que la referencia a la Ordenanza para fijar el procedimiento simplificado para suprimir, modificar o reemplazar trazados de las afectaciones de utilidad pública sería inconstitucional, ya que el artículo 1° transitorio define como terrenos de espacio público a aquellos que figuren con tal destino en el respectivo instrumento de planificación territorial al 13 de febrero de 2004, aplicando la retroactividad.

El señor Ravinet preguntó en qué queda el ejercicio y la reflexión del planificador urbano, incluso sin los "seccionales" que detallan el trazado; cómo se defienden los propietarios ante esto, y si es posible derogar una ley con efecto retroactivo como si nunca hubiese existido.

El Honorable Senador señor Sabag sostuvo que la ley N° 19.939 puso término a la injusticia que se producía al declarar un bien de utilidad pública en forma indefinida, lo cual, en la práctica, era una verdadera expropiación sin pago. Preguntó para qué se requiere la normativa en discusión, si existe una ley de expropiaciones.

El señor Ravinet explicó que dicha ley surge debido al efecto negativo que generó la figura de la declaración de utilidad pública en los centros consolidados de las ciudades. Agregó que, por ejemplo, se gravaron extensas áreas de la Región Metropolitana, en circunstancias de que las municipalidades y el MOP no tenían recursos para pagar las expropiaciones, ocasionando graves perjuicios a los propietarios.

Recordó que el actual artículo 59 de la LGUC reunió en su tramitación legislativa gran consenso político. Se puso un límite al congelamiento de los terrenos producto de la declaratoria de utilidad pública, al fijar un plazo determinado, lo que brindó mayor certidumbre a esta afectación, además de interpelar a los planificadores urbanos a realizar una urbanización responsable.

Agregó el mencionado precepto protege la propiedad manteniendo su función social

Reiteró su disconformidad con los fundamentos del Mensaje; algunos, según su parecer, reñidos incluso con la Constitución Política, como ciertas atribuciones que se le entregan al MINVU y la retroactividad contemplada en los artículos transitorios para definir qué se entiende por terrenos destinados al espacio público.

Sin embargo, puso de relieve que la iniciativa en estudio persigue solucionar el problema de la falta de recursos de los municipios y la escasa conciencia sobre planificación urbana, estableciéndose una justa compensación para los afectados, lo que es muy positivo.

Añadió que el proyecto de ley constituye un aporte al urbanismo siempre y cuando se salven las dudas de constitucionalidad y se perfeccione el articulado respecto a los plazos y al procedimiento que se dispone para modificar trazados de las declaratorias de utilidad pública, ya que los preceptos son muy favorables para el Estado, pero no para los particulares afectados.

El Honorable Senador señor Tuma opinó que el rol planificador estatal requiere herramientas concretas para llevarse a cabo, pero sostuvo que debe hacerse con prudencia y con equilibrio entre el derecho de la sociedad -representada por el Estado- y el derecho de propiedad de las personas. Es imprescindible, dijo, evitar la posición abusiva del más poderoso, que provoque una judicialización del proceso.

En consecuencia, Su Señoría estimó que el proyecto de ley requiere ser perfeccionado, con el objeto de prevenir arbitrariedades en el proceso de declaración de utilidad pública.

El Honorable Senador señor Letelier hizo presente que esta iniciativa representa una paradoja del Gobierno actual, además de ser extemporánea e inconstitucional. Agregó que se pretende utilizar al Parlamento para subsanar las ineficiencias de otros organismos públicos en la materia en análisis.

El señor Ministro de Vivienda y Urbanismo indicó que siempre existe la posibilidad de enmendar los errores cometidos. Destacó que para elaborar el proyecto de ley se analizó la situación actual y los problemas de las familias propietarias de un bien declarado de utilidad pública.

Resaltó que la iniciativa permite a los dueños de los inmuebles de hasta dos pisos seguir utilizándolos, conforme al inciso final del artículo 59 propuesto.

Aseveró que las afectaciones no siempre significan un perjuicio patrimonial; por ello, el proyecto considera cuatro formas de compensación. Llamó a tener en cuenta que la modificación legal anterior no tuvo efectos por la falta de recursos de los municipios.

Agregó que se trata de un tema preocupante, ya que la declaración de utilidad pública es necesaria para el desarrollo ciudadano. Reconoció que este gravamen requiere de una adecuada y justa compensación; sin embargo el Estado no dispone de todos los recursos para expropiar los bienes afectos.

Reiteró que la iniciativa es relevante, porque los plazos del actual artículo 59 ya se cumplieron o están próximos a extinguirse, luego de lo cual caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y, una vez ocurrido esto, nunca más el predio podrá ser gravado por el mismo concepto.

Expuso que con la legislación vigente las declaratorias de los parques intercomunales de Santiago caducaron el 13 de septiembre de 2010. Hizo ver las consecuencias de esta realidad, que compromete vías metropolitanas, terrenos para aperturas y ensanches y vías colectoras a nivel local, entre otras, todo lo cual obstaculizará gravemente los proyectos de planificación urbana.

El señor Ravinet insistió en la idea de una planificación urbana responsable, ya que a su juicio nada cuesta a la autoridad declarar un bien como de utilidad pública, sin considerar las consecuencias para el dueño del inmueble. Acotó que la iniciativa es perfectible, ajustándola a la Carta Fundamental y al respeto del derecho de propiedad, a fin de tener el debido cuidado antes de ejercer esta atribución.

El Honorable Senador señor Pérez Varela expresó que eran previsibles las consecuencias que traería la aplicación del actual artículo 59 de la LGUC; no obstante, afirmó que es importante resolver el tema para contar con una adecuada planificación urbana de las ciudades.

El Honorable Senador señor Letelier aseguró que existen los instrumentos de planificación urbana para solucionar el problema, recordando también la herramienta legal de la expropiación, aunque los municipios no asuman su responsabilidad en este ámbito.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Ugarte, aclaró que el 90% de los espacios públicos se generan en las ciudades por proyectos de construcción, y solo un 10% por iniciativa estatal. Asimismo, dijo, no todo se hace por expropiación, que opera solamente en casos puntuales, como por ejemplo, en las vías concesionadas del MOP.

Añadió que la redacción del actual artículo 59 permite que a la zona declarada de utilidad pública se le apliquen las mismas normas urbanísticas del terreno aledaño; por ello, si éste último está destinado a la construcción de edificios, será mucho más caro expropiar el terreno afectado.

Llamó a buscar un equilibrio entre el bien común y el derecho de propiedad.

Planteó que la última redacción del artículo 59 no es la adecuada, considerando los plazos de caducidad contemplados. Recordó que en materia de afectaciones de utilidad pública no se produce perjuicio a los particulares en la mayoría de los casos, salvo la prohibición de aumentar el volumen de las construcciones. Finalmente indicó que los municipios y los Gobiernos Regionales no hicieron bien su tarea, y solo ocho municipalidades efectuaron las prórrogas correspondientes de las declaratorias respectivas, al amparo de la legislación vigente.

El asesor de la Subsecretaría de Desarrollo, Regional y Administrativo (SUBDERE), señor Mauricio Cisternas, destacó la situación actual de las afectaciones de utilidad pública, respecto de las cuales el artículo 59 de la LGUC dispone un plazo de caducidad de 10 años para las vías expresas, y de 5 años para las vías troncales, colectores y parques intercomunales y comunales. Añadió que dichos lapsos pueden ser prorrogados por las municipalidades -por una sola vez-, mediante el procedimiento de modificación del plan regulador, excepto para las vías expresas; resaltando que su vencimiento impide que el mismo inmueble pueda ser declarado de utilidad pública nuevamente.

Recordó que los alcaldes, dentro de un período de 6 meses, pueden fijar la nueva normativa urbanística aplicable a dichas áreas y extender la regulación del predio no afecto a la parte declarada de utilidad pública, para que se pueda construir en ella.

Connotó que el artículo 59 del proyecto de ley declara de utilidad pública los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vialidad, parques, plazas, plazoletas y demás espacios públicos. Asimismo, el precepto agrega que en la parte de los terrenos afecta a la fecha de la declaratoria, no se podrá construir ni aumentar el volumen de las edificaciones, exceptuando el caso de ampliaciones de viviendas o microempresas de hasta 2 pisos de altura, existentes a la entrada en vigencia de un nuevo plan regulador

Respecto de los predios en que no es posible desarrollar un proyecto de densificación, si se comprueba que la afectación en el plan regulador produce una disminución en el valor del terreno, se compensará al propietario. Para ello, se deberán considerar todas las normas urbanísticas aplicables a la propiedad en la situación actual, en comparación con su estado anterior a la afectación.

Explicó que el propietario deberá solicitar la compensación acompañando los antecedentes comprobatorios ante la municipalidad o el Gobierno Regional que fijó la declaratoria, dentro del plazo de 3 años desde su vigencia, quienes a su vez, resolverán la solicitud en 90 días.

En cuanto a las acciones compensatorias, manifestó que si se comprueba el perjuicio, la municipalidad o el Gobierno Regional deberán llevar a cabo una o más de las siguientes acciones:

- Eliminar la declaratoria de utilidad pública o modificar el área afecta, asignando al terreno las normas urbanísticas que correspondan con dicho cambio o supresión.

- Compensar a los propietarios mediante la modificación de las normas urbanísticas aplicables al predio o conjunto de predios.

- Pagar la compensación.

- Iniciar el procedimiento de expropiación.

Puso de relieve que en caso de disconformidad con la acción compensatoria, el propietario podrá recurrir judicialmente, dentro de los 90 días siguientes a su notificación, para solicitar que se declare insuficiente la compensación resuelta por la autoridad y se fije, en definitiva, el monto a pagar, para lo cual se aplicará el procedimiento del decreto ley N° 2.186, de 1978, que aprueba la Ley Orgánica del Procedimiento de Expropiaciones.

Seguidamente, aludió a otras enmiendas contenidas en la iniciativa, entre ellas, la que señala que para la obtención de las autorizaciones o permisos de edificación no será impedimento que una parte del predio se encuentre afecta a utilidad pública. Hoy, la regla general es que en esos terrenos no pueden ejecutarse nuevas construcciones, y si estuvieren edificados, no se permite reconstruir los inmuebles, alterarlos o repararlos. La iniciativa acota, de este modo, las consecuencias de la declaratoria.

Hizo notar que, además, se faculta a la Dirección de Obras Municipales para autorizar la reconstrucción parcial o la alteración de edificaciones en las franjas afectas a utilidad pública. Asimismo, en los antejardines determinados en los planes reguladores solo podrán efectuarse las construcciones que estén expresamente admitidas en la Ordenanza General o en las ordenanzas locales. Sin perjuicio de lo anterior, se concede a dicho Órgano Comunal la atribución de autorizar construcciones provisorias hasta por 3 años, bajo las condiciones que se establezcan en el respectivo permiso. Para la ampliación de dicho plazo o para una nueva autorización, se requerirá la conformidad previa del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Aclaró que actualmente esto se puede realizar por una sola vez, por lo que el proyecto en discusión flexibiliza el sistema.

Precisó que se modifica también la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, manteniendo la regla general de que la adquisición de bienes por parte de los municipios se rige por las normas del derecho común. Sin embargo, para materializar los espacios públicos contemplados en el plan regulador comunal, estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación.

En cuanto a los artículos transitorios, manifestó que se aclara el concepto de “espacio público”, incluyendo los distintos tipos de vías, parques y plazas que hoy ya están graficados en los planes reguladores.

Sobre la protección de derechos adquiridos, planteó que las referidas normas establecen que la aplicación de la ley no afectará los anteproyectos aprobados o los permisos otorgados, excluyendo también los permisos para construcciones sobre terrenos con declaratoria de utilidad pública caducada.

Finalmente, indicó que el MINVU proveerá gratuitamente la planimetría necesaria a las municipalidades para confeccionar planos seccionales, y que las Secretarías Regionales Ministeriales les brindarán el apoyo técnico que requieran.

El asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), señor Álvaro Villanueva, resaltó que el proyecto de ley se orienta a la descentralización de las decisiones, al entregar a los Gobiernos Regionales y a las municipalidades la determinación de las declaratorias respectivas y la resolución de las solicitudes de compensación impetradas por los particulares que se sientan perjudicados por ellas.

El Honorable Senador señor Sabag destacó que la antigua legislación de afectación delegaba en el municipio la facultad de declarar un bien como de utilidad pública, sin disponer plazos que dieran certeza jurídica a los propietarios, los cuales, a pesar de ser perjudicados, no recibían compensación alguna. Luego, se fijó un período de duración para estas declaraciones, equilibrando el rol social de la propiedad con la protección del derecho de dominio de sus dueños.

Por la vía de la expropiación, sostuvo, es posible materializar una serie de obras de utilidad pública, considerando un procedimiento breve que fije el valor del predio afectado, otorgando garantías al particular y al Estado. Llamó a dictar una ley clara en esta materia, que sea justa y equitativa.

El asesor de la SUBDERE, señor Mauricio Cisternas, afirmó que el proyecto de ley en estudio pone término a las situaciones de incertidumbre y a la falta de certeza aludidas por el Honorable Senador señor Sabag.

Resaltó que la declaración de utilidad pública sólo será aplicable a la parte del predio afecta y que el propietario, en el plazo de 3 años desde que se adoptó la medida, podrá solicitar alguna de las opciones de compensación que se describen, entregándole atribuciones en el correspondiente proceso.

En materia de financiamiento, hizo notar que la mayoría de las obras de utilidad pública se construyen con recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuyo monto ha ido creciendo en los últimos años.

Expuso que el Ejecutivo también ha generado fondos adicionales para los municipios, como la distribución anual de recursos destinados a la compensación de predios exentos -por la vía de una asignación en la Ley de Presupuestos del Sector Público, en la Partida de la SUBDERE-, para paliar, en parte, la merma sufrida en virtud de las exenciones tributarias por concepto de contribuciones, que favorecen a ciertos predios. Este fondo se distribuye entre los gobiernos locales mediante una fórmula matemática, según la cantidad de propiedades favorecidas por la exención en cada comuna.

El Honorable Senador señor Tuma solicitó información respecto de la distribución de este fondo a nivel municipal y también sobre el reparto del Fondo de Incentivo al Mejoramiento Municipal, que está enfocado al 50% de las comunas con indicadores de gestión superiores.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Ugarte, reiteró que la iniciativa se basa en el principio de que no todas las declaratorias de utilidad pública generan perjuicios al propietario y al terreno afectado. Recordó que los trazados de los planes reguladores no responden a acciones individuales, ya que los ensanches de calles y las aperturas se acompañan de una nueva normativa urbanística.

Citó el ejemplo de un barrio residencial con viviendas de dos pisos, que al ser declarado de utilidad pública es compensado con el permiso para construir en ese terreno edificios de siete pisos, o bien, obtiene el destino comercial para el primer piso de las viviendas. Junto a ello, habrá que construir calles más anchas, considerando que estas modificaciones traerán una mayor concentración de gente en esas zonas.

Ante esto, acotó, el propietario mal puede decir que ha sido perjudicado por la declaratoria de utilidad pública, ya que se verá favorecido por las medidas de compensación que se aplicarán a la totalidad del predio y no solamente a la parte declarada de utilidad pública. El dueño que opte por este sistema, no podría pretender, además, percibir una indemnización.

El Honorable Senador señor Tuma consultó qué ocurrirá con las propiedades que cuentan con una declaratoria de utilidad pública vencida, a lo que **el asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo** respondió que se actualizarán de inmediato a la fecha de publicación de la ley. A contar de ese día el propietario tendrá un plazo de 3 años para acreditar algún perjuicio y solicitar una compensación, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del proyecto de ley. Aclaró que la iniciativa reconoce los derechos adquiridos en este tipo de situaciones; es por ello que si el particular construyó en el predio afectado se le deberá expropiar dicha edificación.

Su Señoría también preguntó sobre la diferencia que existe entre los conceptos “espacio de utilidad pública” y “espacios para áreas verdes”.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo contestó que los primeros, una vez declarados como tales, se convierten en bienes nacionales de uso público, en tanto que el área verde, según la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, corresponde a una superficie de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o a la circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios.

En una sesión posterior, el señor Contralor General de la República, antes de entrar al fondo del proyecto de ley, se refirió a algunas cuestiones previas, destacando las dificultades que ha habido en la aplicación del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), modificado por la [ley N° 19.939, que estableció la caducidad de las declaratorias de utilidad pública contenida en los planes reguladores](#).

Señaló que el precepto original, al prescribir una declaratoria indefinida en el tiempo, constituía un gravamen prohibitivo para los propietarios, lo que originó una serie de reclamos ante el Organismo Fiscalizador, ya que se veían impedidos, por ejemplo, de disponer de su terreno como garantía para un crédito, ante la negativa de los bancos a aceptar un bien raíz de tales características.

Añadió que, conforme al texto actual del artículo 59, una vez vencidos los plazos de caducidad el mismo predio no puede nuevamente ser declarado de utilidad pública. Destacó que los municipios y demás organismos públicos hicieron lo posible por hacer las expropiaciones derivadas de declaratorias, pero la falta de recursos impidió su materialización.

Como consecuencia de lo anterior, subrayó que las declaratorias comenzaron a caducar y los propietarios afectados, por su parte, a solicitar la libertad de uso de sus predios.

Recordó que la ley N° 20.331 prorrogó los plazos de caducidad de la ley N° 19.939, pero que también éstos ya se extinguieron o están próximos a vencer y, por tanto, van terminando las afectaciones y los instrumentos de planificación territorial han quedado sin norma en esta materia.

Puso de relieve que la iniciativa en estudio pretende volver a la situación anterior a la ley N° 19.939, en el sentido de que las declaratorias no siempre implican un perjuicio para el propietario.

Recordó una serie de dictámenes de la Contraloría General emitidos, principalmente, por reclamos de particulares, relativos a la aplicación del artículo 59 respecto de vías colectoras, vías expresas y parques comunales, entre otros:

Dictámenes en los cuales se ha manifestado que la DUP se encuentra vigente:

Relativos a vías troncales:

- Dictamen N° 42.245, de 2011.- Ensanche de la Avenida Brasil, en la comuna de Santiago.
- Dictamen N° 68.445, de 2011.- Ensanche de la Avenida Santa Isabel, en la comuna de Santiago.
- Dictamen N° 78.300, de 2011.- Ensanche de la Avenida Tobalaba y Sánchez Fontecilla, en la comuna de La Florida.
- Dictamen N° 15.569, de 2012.- Consulta por la calle Camino La Posada, en la comuna de Las Condes.
- Dictamen N° 40.950, de 2012.- Consulta por la vía Sergio Valdovinos, en la comuna de Quinta Normal.
- Dictamen N° 8.468, de 2013.- Consulta por la calle Cinco de Abril, en la comuna de Maipú.
- Dictamen N° 17.483, de 2011.- Ensanche de la Avenida Tarapacá, en la comuna de Santiago.
- Dictamen N° 46.035, de 2013.- Vías Las Esteras y Costaneras Ferrocarril al Norte, en la comuna de Quilicura.

Dictámenes en los cuales se ha manifestado que la DUP ha caducado:

Relativos a vías expresas:

- Dictamen N° 61.892, de 2011.- Ensanche de la faja de 200 metros correspondiente a la ruta 68.
- Dictamen N° 16.845, de 2012.- Proyección de la Avenida Paseo Andino, en la comuna de Las Condes.
- Dictamen N° 59.262, de 2012.- Ensanche de la Avenida Las Condes, en la comuna de Vitacura.
- Dictamen N° 43.576, de 2013.- Vía Paseo Pie Andino, en la comuna de Las Condes.

Relativos a parques comunales:

- Dictamen N° 50.533, de 2011.- Parque, en la comuna de Las Condes.
- Dictamen N° 36.869, de 2013.- Parque La Salle, en la comuna de La Florida.

-Relativos a vías colectoras:

- Dictamen N° 50.467, de 2011.- Sobre la prolongación de la calle Rosas, en la comuna de Santiago.
- Dictamen N° 44.871 de 2013.- Consulta por la vía Calle Nueva, en la comuna de Lo Barnechea.

Por su parte, **la Jefa del Comité de Vivienda y Urbanismo de la Contraloría General de la Republica**, resaltó, como temas de interés de la iniciativa en discusión, la duración ilimitada de las declaratorias de utilidad pública; la amplitud de los terrenos afectos y el concepto de espacio público; el rol de los planos seccionales; las compensaciones a los propietarios que sufren perjuicios por las declaratorias, y la posibilidad de construir en terrenos afectos a utilidad pública, con el consecuente aumento del costo de la expropiación.

Asimismo, hizo notar que la regulación de los procedimientos correspondientes se entrega a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en circunstancias de que el proyecto de ley debería contener, al menos, los aspectos esenciales de los mismos.

Expresó que la iniciativa retrotrae la situación al 13 febrero de 2004, reponiendo incluso aquellas declaratorias en que ya se hubieren fijado las respectivas normas urbanísticas o hayan sido solicitadas por los propietarios.

También destacó la construcción en antejardines según lo dispuesto por la Ordenanza General o la ordenanza local, y planteó la necesidad de armonizar el proyecto de ley con otros preceptos legales relacionados.

En cuanto a la amplitud de los terrenos afectos, expresó que el inciso primero del artículo 59 y el artículo 1° transitorio del proyecto de ley, consideran como objeto de las declaratorias de utilidad pública un espectro más amplio que la norma actual, pues incluyen vialidad, plazas, plazoletas, parques y demás espacios públicos, lo que implica aumentar las áreas susceptibles de declaratoria.

También comentó que no se define el concepto de “espacio público”, y que la Ordenanza General lo describe como “bien nacional de uso público, destinado a circulación y esparcimiento, entre otros”. Por su parte, la mencionada disposición transitoria establece que se entenderá por terrenos destinados a espacio público aquellos señalados en el respectivo instrumento de planificación territorial, vigentes al 13 de febrero de 2004, sin

perjuicio de las definiciones que establezca la Ordenanza General. Planteó la duda de si estos instrumentos constituyen o no una condición para que proceda la declaración respectiva.

En relación al rol de los planos seccionales, observó la necesidad de aclarar que están contemplados para precisar las declaratorias de utilidad pública, y no para que éstas operen.

Asimismo, señaló que la normativa actual no considera la confección de planos seccionales para los planes reguladores intercomunales, y que sólo lo hace para los planes reguladores comunales.

Destacó la deficiente regulación a nivel reglamentario de los planos seccionales, y advirtió que el proyecto de ley no señala si se aprobarán separada o conjuntamente con los instrumentos de planificación que establezcan las declaratorias de utilidad pública. Efectuó un llamado a mejorar la normativa en esta materia, especificando el rol de los planos en las enmiendas propuestas, y su relación con lo establecido en el artículo 46 de la LGUC, en cuanto a la obligación de contar con estos instrumentos en determinados casos.

Sobre las compensaciones, indicó que la iniciativa difiere de la generalidad de las declaratorias de utilidad pública que se establecen en otras normas legales. Aseveró que la retribución se contempla para los propietarios perjudicados por dichas afectaciones en función de la posibilidad de desarrollar un proyecto de densificación, expresión que no está definida en la ley.

Reiteró que se entrega la determinación de aspectos esenciales a la Ordenanza General, tales como los requisitos de la compensación, el procedimiento y la regla de cálculo del perjuicio, en circunstancias que deberían estar en la ley.

Reparó en que también se omite incluir aquellos casos en que el instrumento de planificación territorial se aprueba por decreto supremo, como acontece en los casos de los artículos 50 y 72 y siguientes de la LGUC, y en la Ley de Sismos.

Luego, se explayó acerca de las acciones en caso de comprobarse perjuicios, según el inciso sexto del artículo 59 que se modifica en el proyecto de ley:

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

b) Compensar a los propietarios mediante la enmienda de las normas urbanísticas aplicables al predio o conjunto de predios.

c) Pagar la compensación.

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

En cuanto al literal a), señaló que refiere a las “normas urbanísticas que correspondan”, sin definir cuáles son.

A mayor abundamiento, manifestó que se presentan varios problemas en relación a la compensación que se ofrece. En primer término, la circunstancia de haberse pagado ya una no se contempla explícitamente al momento del cálculo de la indemnización por expropiación. Es decir, no se aclara si la compensación será descontada de una eventual indemnización posterior.

Respecto de la letra b), connotó que se entrega a la Ordenanza General la fijación de reglas y del procedimiento simplificado para modificar o suprimir los trazados de las declaratorias de utilidad pública para adecuar o modificar las normas urbanísticas que se necesitan. Destacó que no se considera la posibilidad de que la autoridad dé respuesta a las observaciones planteadas por los interesados, ni la pertinencia de someter o no las modificaciones de que trata al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, regulado en la ley N° 19.300. Planteó que tampoco se prevé el caso de recurrir ante un decreto dictado por el Presidente de la República que modifica un plan regulador.

En relación a la posibilidad de construir en terrenos con declaratoria de utilidad pública, explicó que la prohibición de aumentar el volumen de las edificaciones existentes a la fecha de la afectación no se aplica en el caso de las ampliaciones de viviendas o microempresas de hasta dos pisos. Resaltó que se generará un tratamiento desigual, y que se encarecerá la expropiación. Además, se obvia definir el concepto de microempresa, y se entrega la fijación de reglas, nuevamente, a la Ordenanza General.

Destacó que el nuevo artículo 121 también admite las obras de reconstrucción parcial o alteración de edificaciones en franjas afectas a declaratoria de utilidad pública.

En materia de construcción en antejardines, mencionó que el artículo 122 del proyecto de ley prescribe que en los antejardines fijados en los planes reguladores solo podrán efectuarse las construcciones que estén expresamente admitidas por la Ordenanza General o en las ordenanzas municipales.

Finalmente, se refirió a las disposiciones transitorias de la iniciativa, reiterando que existe un problema en la definición de la expresión “espacio público”; que se retoma la situación anterior a la publicación de la ley N°19.939 y que se dejan sin efecto los decretos alcaldicios que fijaron nuevas normas urbanísticas, al tenor del artículo 59 vigente.

Enfatizó que el artículo 1° transitorio omite referirse a los planos reguladores intercomunales; no respeta los anteproyectos o permisos de edificación ingresados con anterioridad de la vigencia de la ley a las Direcciones de Obras Municipales; alude a indemnización o expropiación, y replica la norma de ampliación de viviendas y microempresas de hasta dos pisos, que se encuentra en las disposiciones permanentes.

A su turno, **el Presidente de la Asociación de Municipios de Chile, señor Felipe Guevara**, manifestó que la Agrupación que representa apoya el proyecto de ley en estudio, ya que restituye criterios adecuados de planificación urbana, al considerar la vialidad, el impacto ambiental y la densidad promedio como elementos modificatorios de los instrumentos de planificación.

Agregó que la ley N° 19.939, al establecer plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública, produjo, entre otros efectos, el congelamiento y la desafectación de las áreas verdes. Aseveró que sólo 8 de las 345 comunas renovaron las afectaciones, debido a la falta de recursos económicos o humanos.

Destacó que la iniciativa repone la vialidad interurbana y rural dentro de las afectaciones de utilidad pública, lo cual es importante para la consolidación de centros urbanos en áreas rurales.

Asimismo, se refirió a los “cerros islas”, insertos dentro del Plan Regulador de Santiago que bordean las dos mil hectáreas de áreas verdes. Añadió que con la modificación introducida el año 2004 al artículo 59, se dispuso aplicar las normas urbanísticas de los terrenos adyacentes al declarado de utilidad pública, lo que permitiría construir en estos cerros, cuestión que es impensable.

Expresó que los plazos de caducidad de la actual legislación son breves, y que no se contemplan estudios sanitarios ni de vialidad para efectuar las declaratorias respectivas.

El Honorable Senador señor Sabag recordó que la última enmienda al artículo 59 fue aprobada por un amplio margen. Afirmó que el derecho de propiedad está en la base del desarrollo del país y que su función social es indiscutible. Sin embargo, sostuvo que sus restricciones deben ser debidamente compensadas y pagadas.

La Directora Nacional del Colegio de Arquitectos realizó una presentación que se anexa a este informe, destacando algunos aspectos que caracterizan la actual regulación de las afectaciones de utilidad pública, tales como la pérdida de terrenos destinados a áreas verdes y de la red de accesibilidad y conectividad prevista para las zonas en las que se proyecta densificación o extensión urbana; la incoherencia funcional entre la ocupación esperada del suelo y las relaciones previstas; la inhibición de agregar fajas viales necesarias en los PRC por dudosa materialización o falta de presupuesto; la disminución de la calidad de vida en las ciudades; la

desconexión entre las áreas urbanas al no poder generar fajas en la zona rural, y la carencia generalizada de recursos financieros para expropiaciones.

Citó algunos ejemplos relativos a fajas viales y a áreas verdes del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, precisando el costo de materialización de las primeras. Advirtió que la próxima caducidad de terrenos destinados a ensanches y a aperturas de vías, pone en riesgo la disponibilidad de las fajas mínimas necesarias para garantizar los flujos que demanda la movilidad vial en el Gran Santiago y en la Región Metropolitana, de no efectuarse antes de febrero del 2015.

En total, informó, se trata de 352 tramos funcionales de vía metropolitana que, de no lograr su concreción, afectarán la conectividad de sus subsistemas viales y la accesibilidad de la población de los sectores correspondientes. Añadió que cada tramo funcional de vía que se encuentra en esta situación fue calificado como proyecto de materialización de faja, estimando su costo y una cartera priorizada, sobre una plataforma multicriterio.

Luego, se refirió a ensanches y a aperturas de vías, mostrando un catastro actualizado a diciembre 2010:

Magnitud

APERTURAS

ÁREA METROPOLITANA: **1.345 Ha.**
REGIÓN METROPOLITANA: **2.103 Ha.**

ENSANCHES:

ÁREA METROPOLITANA: **675 Ha.**
REGIÓN METROPOLITANA: **922 Ha.**

Aludió al valor del gasto total:

ENSANCHES:

ÁREA METROPOLITANA: **UF 52.326.578.**
REGIÓN METROPOLITANA: **UF 56.647.142.**
VALOR GASTO TOTAL (Aprox.)
TOTAL:
AREA METROPOLITANA: MU\$\$ 4.900.000.
REGION METROPOLITANA: MU\$\$ 5.600.000.

A continuación, explicó que el proyecto de ley busca eliminar la caducidad de las declaratorias de utilidad pública para la formación de vialidad y de áreas verdes, enmendado para ello el artículo 59 de la LGUC, cuya última modificación fue publicada en febrero de 2004.

Señaló que el Colegio de Arquitectos coincide con la exposición de motivos del Mensaje, en cuanto observa que la determinación de los espacios públicos y de la vialidad, mediante los planes reguladores, constituyen la esencia de la planificación de las ciudades.

Garantizó que la iniciativa acoge la propuesta formulada por el gremio que representa, en el sentido de eliminar la caducidad de las declaratorias de utilidad pública.

Asimismo, puso de relieve que la diversidad de casos quedan reconocidos en las soluciones formuladas, fundamentalmente respecto de las declaratorias que pudieran disminuir el valor de las propiedades afectas.

Declaró que el Colegio valora que se plantee retrotraer la situación de las declaratorias a lo dispuesto en los respectivos planes reguladores, vigentes a febrero de 2004.

No obstante lo anterior, hizo notar que las inscripciones de las propiedades y los derechos de los propietarios que han adquirido terrenos desafectados -y en el caso más grave, con proyectos inmobiliarios aprobados o construidos en este plazo-, generan situaciones complejas.

Explicó que los municipios han debido renunciar a los ensanches de calles, a su apertura y a las áreas verdes contempladas en los planes reguladores vigentes al año 2004. Esta situación, dijo, en muchos casos será irreversible, si no se establece una fuente de financiamiento especial.

Por ello, insistió en crear un fondo nacional, de administración regional, dirigido a financiar las expropiaciones derivadas de las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores comunales e intercomunales. Este fondo, añadió, permitiría hacerse cargo de las situaciones que motivaron la propuesta de caducidad.

En el intertanto, resaltó, es urgente detener este proceso que va a un ritmo creciente, sugiriendo postergar inmediatamente los permisos de edificación, de subdivisión y de loteo (incluso sus anteproyectos), en todos los predios afectos a declaratoria de utilidad pública para ensanches o aperturas de vías, y para la formación de áreas verdes.

Sostuvo que si el trámite de aprobación de este proyecto de ley se dilatara, se debería derogar la modificación del artículo 59 de la LGUC.

Por último, afirmó que la eliminación de la caducidad está contemplada en el proyecto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, consensuada en la Comisión Presidencial y sus subcomisiones.

El Honorable Senador señor Tuma reiteró la necesidad de que el proyecto de ley equilibre el interés de los particulares y el de la sociedad, por lo que coincidió con lo expresado por la representante del Colegio de Arquitectos.

El Honorable Diputado señor Hales connotó que la iniciativa avanza hacia la justa relación entre el interés privado y el colectivo. Recordó que la ley N° 19.939 no produjo los resultados esperados, ya que los propietarios se vieron perjudicados por las declaratorias de utilidad pública de sus predios durante períodos prolongados, e impedidos de ejecutar proyectos y de postular a diversos beneficios y subsidios estatales, como el Fondo de Densificación Predial, y subsidios de construcción en sitios no residentes, entre otros.

Estimó que el proyecto debe aprobarse con la mayor rapidez posible, e hizo notar que las microempresas y las viviendas actualmente pueden construir en la totalidad de la propiedad afectada por una declaratoria, de manera que de aprobarse el proyecto de ley se le deberá cancelar también el valor de la obra anexa. Sin embargo, expresó su conformidad con este resultado, ya que la amenaza de una declaratoria siempre ha sido un problema para los dueños de inmuebles.

El Presidente de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) presentó un documento, el cual se anexa a este informe. Expresó su acuerdo con los fundamentos del Mensaje, en cuanto a que desde la ley N° 19.939 ha quedado de manifiesto la necesidad de fijar un ordenamiento más completo y riguroso en esta materia, resolviendo aspectos importantes que requieren mayor profundidad y que influyen significativamente en el futuro desarrollo urbano de las ciudades.

Sin perjuicio de la anterior, puso énfasis en algunas materias que se pueden perfeccionar:

- Las afectaciones anteriores a ley N° 19.939 vuelven a estar vigentes con la iniciativa en discusión. Opinó que es imprescindible evitar que renazcan “todas” las declaratorias, debiendo limitarse solo a las que sean estrictamente necesarias para el desarrollo de las ciudades.

- Los planos seccionales requeridos por la norma deberían confeccionarse antes de reinstalar la declaratoria, como un trámite previo obligatorio.

- En su defecto, en un artículo transitorio debería prescribirse que a partir de la fecha de publicación de la ley las autoridades competentes tendrán un plazo para determinar fundadamente las nuevas declaratorias.

Consideró que las afectaciones indefinidas restringen el derecho de propiedad; por eso deben estar acotadas a plazos razonables y postergarse solo cuando se justifique técnicamente la necesidad de mantenerlas. De este modo, señaló, los plazos de 5 y 10 años prorrogables por una vez, tal como se establece en la norma vigente, parecen ser adecuados.

En relación a las compensaciones, expresó que la iniciativa dispone este derecho, que para ser ejercido requiere acreditar por parte del propietario que la afectación provocó un menor valor en el inmueble, en comparación a la situación anterior.

Estimó que la norma debería contemplar que las compensaciones incluyan la expropiación, como parte de la resolución del reclamo administrativo. En la actual redacción, acotó, la expropiación ocupa sólo el cuarto lugar en el orden de prelación. Lo anterior, se subsanaría si se pudiera optar por cualquiera de las formas establecidas, sin que sea necesario respetar el orden prescrito.

Aseveró que puede haber casos en que, por ejemplo, al dueño no le interesa una mayor constructibilidad, y por ende, debería otorgársele la posibilidad de solicitar la expropiación y la correspondiente indemnización de la parte afecta de su propiedad.

En cuanto al debido proceso, hizo ver que el proyecto de ley no contempla un procedimiento de reclamación justo y transparente, entre otras razones, porque se ejerce ante la misma autoridad que decretó la afectación y porque la notificación de la medida no satisface los requerimientos mínimos exigibles.

Opinó que la afectación debería notificarse al propietario por carta certificada, de modo que tenga cabal conocimiento de la declaratoria de utilidad pública que grava su inmueble.

Agregó, por otra parte, que se dispone un plazo de tres años para reclamar, en circunstancias que la afectación es indefinida, otorgándosele tres años adicionales a la autoridad para dar curso a la compensación fijada.

Por último, destacó que la iniciativa no respeta el principio de la reserva legal, ya que entrega a la Ordenanza General la fijación del procedimiento para modificar las normas urbanísticas que se planteen como compensación por las declaratorias. Subrayó que las regulaciones que afectan o limitan el derecho de propiedad solo pueden establecerse por ley, y no por la potestad reglamentaria.

El señor Subsecretario de Vivienda y Urbanismo expresó que el Gobierno ha dado gran importancia al desarrollo urbano de las ciudades, razón por la cual creó una Comisión Asesora Presidencial para proponer una Nueva Política de Desarrollo Urbano.

La referida autoridad se hizo cargo de algunos planteamientos y observaciones, y manifestó su voluntad de perfeccionar el modo de notificaciones, a fin de dar plenas garantías de publicidad a los afectados.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Ugarte, indicó que no hay dificultad para expropiar en los casos en que sea la solución más adecuada. Reiteró que las afectaciones no siempre ocasionan perjuicios a los propietarios; es por ello, dijo, que se consideran cuatro alternativas de compensación, según la naturaleza de cada caso, sin un orden de prelación preestablecido.

El Presidente de la Comisión de Urbanismo de la CCHC recordó que la iniciativa en estudio está directamente relacionada con el 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° 8.493-14), en actual tramitación en el Senado, y llamó a considerar que en base al nuevo fondo allí creado los municipios podrán confeccionar sus planos reguladores.

La Directora Nacional del Colegio de Arquitectos precisó que esta nueva fuente de recursos beneficiará principalmente a los municipios grandes. Subrayó que la ley regirá en todo Chile y para todas las municipalidades, las cuales poseen realidades muy diversas.

En una sesión posterior, **el señor Rodrigo Rieloff, Jefe de la División Legal de la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas, en representación del Fiscal Nacional de esta Secretaría de Estado**, dio lectura a un documento, que en la parte pertinente señala lo siguiente:

“Que de la sola lectura del título de proyecto de ley sujeto a vuestra discusión es posible desprender los dos elementos esenciales que deben inspirar este debate y que no son otros que la utilidad pública y planes reguladores.

En cuanto a la utilidad pública ella se define como un elemento de limitación al derecho de dominio basado en la función social de la propiedad. Como es sabido por V.S. el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República consagra el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales. Al mismo tiempo, el propio numeral 24 del artículo 19 preceptúa que sólo la ley podrá establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella (estos corresponden a los atributos del dominio, según la legislación civil nacional) y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

Surge de esta norma -en lo que interesa y nos convoca esta mañana- un concepto de vital trascendencia jurídica: función social de la propiedad. Remontándonos a la historia del establecimiento de esta garantía por el Constituyente originario, es posible señalar que fue un concepto ampliamente debatido primero por la denominada Comisión Ortúzar y, posteriormente, por el Consejo de Estado y en general se estableció que: "... en la actualidad no se concibe la consagración del derecho de propiedad, sin que, al mismo tiempo, su titular no cumpla con la función social que éste lleva implícito.

Es decir, hubo consenso en orden a que la función social no es una obligación anexa del propietario sino que es un elemento que forma parte del derecho. Así por ejemplo, la propiedad agrícola no puede ser ejercida sino en el sentido de proporcionar a su titular y a la comunidad toda, los alimentos y recursos necesarios para su subsistencia..." (Pág. 11 de la Historia de la Constitución Política, ART. 19 N° 24).

Para estos efectos, el constituyente delimitó el concepto de función social expresando en el citado artículo 19 N° 24 que comprende: "los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad pública, la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental."

De esta forma, podemos determinar que la afectación de la propiedad de un particular a través de una declaratoria de utilidad pública, responde claramente al concepto de función social de la propiedad.

En cuanto a los planes reguladores, son instrumentos de planificación territorial, esto es, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.1.1. de la OGUC contenida en el D.S. N° 47 de 1992, "El proceso de Planificación Urbana orientará o regulará, según el caso, el desarrollo de los centros urbanos a través de los instrumentos de planificación territorial que se señalan – léase Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límite Urbano -. Cada uno de dichos instrumentos tendrá un ámbito de acción propio, tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan como a las materias y disposiciones que contienen.

Clarificados estos dos elementos rectores del proyecto de ley, resulta necesario analizar la forma en que ha evolucionado el citado artículo 59.

El artículo 59 del D.F.L. N° 458 MINVU sobre LGUC originalmente indicaba que: "Decláranse 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." Agregaba la norma en su inciso segundo que, "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.”.

Indudablemente que, la permanencia de la norma aludida sin que el particular afectado por esta “declaratoria de utilidad pública” tuviera las acciones ni legales ni jurisdiccionales para compeler a la autoridad administrativa a ejecutar la obra, determinaba importante perjuicio al patrimonio del privado, que veía como su predio – incluso podía llegar a perder valor –.

A raíz de lo anterior y de la constante judicialización que en los años previos al 2004, se vieron expuestas las autoridades administrativas por la mantención indefinida en el tiempo de estas declaratorias de utilidad pública sin que se concretara la obra proyectada a ejecutar a través de una expropiación, motivó unido a otros factores técnicos a que se introdujera una modificación al artículo 59 a través de la dictación de la Ley N° 19.939. (D.O. de fecha 13.02.2004)

Por la Ley N° 19.939 se introduce el concepto de caducidad de la declaratoria de utilidad pública, definición no presente en el texto original del artículo 59. La caducidad, en general, según la tercera acepción del Diccionario de la RAE en su 22º Edición actualizada corresponde a la: “Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas.”

La referida Ley N° 19.939 señala que los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana, según su destino, serán de diez años para las vías expresas, y de cinco años para las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales. El plazo de caducidad de las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en áreas de extensión urbana, cualquiera sea su destino, será de diez años y, agrega que, los planes reguladores no podrán declarar de utilidad pública terrenos ubicados en áreas rurales. Asimismo, la norma sólo admite prórroga de estas declaratorias de utilidad pública, por una sola vez, en el caso de las vías troncales y colectoras y de parques intercomunales, estableciendo como prohibición que una vez caducada la declaratoria pueda volver a afectarse el mismo bien con aquella declaratoria caducada.

Ante la inminente necesidad de actualizar la normativa urbanística y dada la proximidad del cumplimiento del plazo de caducidad, en su oportunidad se dictó la Ley N° 20.331 que prorrogó por un año hasta el 12.02.2010 las declaratorias de utilidad públicas vigentes en ese momento.

Sin embargo, sin que se haya podido concretar en muchos casos – mayoritarios – las expropiaciones para ejecutar el desarrollo de la ciudad y ante la necesidad de mantener las declaratorias de utilidad pública sin sujetarlas a un plazo de caducidad pero sin que ello, a su vez, importe afectar de forma gravosa el patrimonio de los privados surgió este proyecto de ley que concilia de forma adecuada, a juicio del suscrito, tanto el derecho de las personas a disponer de su propiedad como la necesidad de construir ciudad contenida en instrumento de planificación territorial que se ejecuten a mediano y largo plazo.

A lo expuesto hasta aquí hay que añadir la circunstancia que la reiterada jurisprudencia administrativa de Contraloría General de la República, cuya obligatoriedad pesa sobre los órganos integrantes de la Administración activa del Estado por mandato de los artículos 1º, 6º y 9º todos de la Ley Nº 10.336 Orgánica de Contraloría, ha reflejado en su interpretación de la actual redacción del artículo 59 de la LGUC que gran parte de las declaratorias por ejemplo de los ensanches y aperturas de vías expresas caducaron como declaratoria de utilidad pública en Febrero del año 2010 y del mismo modo se ha interpretado la norma por el Ente Contralor en relación a parque comunales (Dictámenes Nºs 54.619 de 2013, 36.869 de 2013, 50.533 de 2011, entre otros). De hecho, se puede arribar a partir de esta interpretación que todos los ensanches y aperturas viales vigentes en Chile caducarán indefectiblemente, de no ser aprobado este proyecto de ley, en Febrero del año 2015 (respecto de las vías troncales sólo 10 años, la restante vialidad caducó como señalado anteriormente) con los consecuentes costos y perjuicios para el futuro desarrollo de las ciudades del país.

Por todo lo anterior, se hace necesario revisar la disposición legal contenida en el actual artículo 59 de la LGUC, cuyos aspectos principales son abordados de forma sistemática y uniforme en el proyecto de ley que viene en estudio.

En efecto, en primer lugar se declara afecto utilidad pública los terrenos consultados en los instrumentos de planificación territorial que refiere destinados a vialidad, parques, plazas, plazoletas y demás espacios públicos. En este sentido, el concepto contemplado actualmente en el artículo 59 y que alude a una clasificación de las vías en expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio es reemplazado por el único de vialidad e incluso por el más amplio de “espacios públicos”.

Primeramente, la clasificación en cuestión – de vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio – tiene su fundamento en la propia OGUC, cuyo Capítulo 3 bajo el título De Los Trazados Viales Urbanos, define y tipifica cada uno de las clases de vías, las que en su conjunto forman la denominada red vial pública que está contemplada en los instrumentos de planificación territorial. A este respecto, conviene resaltar que en la legislación propia de obras públicas, especialmente, aquella contenida en el D.F.L. 850 lo que se define es el concepto de camino público – artículo 24 – como vías de comunicación terrestres destinadas al libre tránsito, situadas fuera de los límites urbanos de una población y cuyas fajas son bienes nacionales de uso público. En este entendido, la red vial pública está compuesta por calles y avenidas al interior de las ciudades, mientras que los caminos públicos se emplazan fuera de los límites de la ciudad. No obstante, el mismo artículo 24 del citado D.F.L. Nº 850, agrega que, se considerarán también caminos públicos las calles o avenidas que unan caminos públicos, declaradas como tales por decreto supremo. En este caso, el acto administrativo dictado por el MOP y que declara caminos públicos a vías dentro de los radios urbanos de las ciudades siempre incorpora como parte integrante del decreto la disposición que: “... las calles o avenidas declaradas caminos públicos en el presente decreto, sólo se considerarán como tales para efectos

de los dispuesto en la legislación sobre caminos públicos, sin que por ello pierdan sus características de vías urbanas, sujetas a las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza, y de los Planes Reguladores.” (ver. D.S. MOP (Ex) N° 1078 de 2006 o N° 729 de 2008, entre otros).

Del mismo modo, la modificación legal introduce el concepto de “espacio público”, el que resulta aclarado por el primer artículo transitorio al preceptuar que se entiende: “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 13.02.2004, 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.”

En segundo término, el proyecto de ley consagra que 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 este punto, se incorpora como una exigencia de borde normativo que la afectación a declaratoria de utilidad pública quede debidamente detallada en un plano seccional, esto es, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.1.14 de la OGUC en un instrumento de planificación territorial que forma parte del Plan Regulador Comunal, pero con un estudio más preciso y exacto ya sea de los trazados y anchos de calles, zonificación, usos de suelo, etc.

En tercer término, se establece que las limitaciones que implica la declaratoria de utilidad pública se circunscriben a aquella porción del terreno afectada con la declaratoria.

En cuarto término, incorpora una novedosa forma de evitar un perjuicio patrimonial a los ciudadanos con la aplicación de estas afectaciones a declaratorias de utilidad pública al estatuir un 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 del inmueble, debiendo considerarse en tal comprobación todas las normas urbanísticas fijadas en 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 OGUC.

En quinto término, se establecen las medidas que deberán adoptar las autoridades ya sea regionales o municipales, una vez declarado el perjuicio: eliminar la declaratoria de utilidad pública o modificar el área afecta, asignando al terreno las normas urbanísticas que correspondan con dicha modificación o eliminación; compensar a los propietarios mediante modificación de las normas urbanísticas aplicables al predio o conjunto de predios; pagar la compensación; o, iniciar el procedimiento de expropiación correspondiente.

En sexto término, se crea un procedimiento contencioso administrativo de naturaleza especial, para que reclame el particular afectado con lo resuelto por la autoridad sobre la acción compensatoria.

Finalmente, el nuevo artículo 59 termina incorporando la facultad que la OGUC fije los procedimientos simplificados, para modificar las normas urbanísticas que se planteen como compensación a las afectaciones.

Que en definitiva, se puede comprender la urgente necesidad de eliminar de la actual redacción del artículo 59 los plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública, puesto que, en gran medida en vez de beneficiar a los propietarios y al desarrollo urbano armónico de la ciudad, sólo ha significado entorpecer el normal y natural crecimiento de las ciudades poniendo notas de incertidumbre tanto a los propietarios, como a las autoridades urbanísticas. De hecho, si hiciéramos un paralelo con la norma sobre declaratoria de utilidad pública que emplea el Ministerio de Obras Públicas y que se establece en el artículo 105 del D.F.L. N° 850 al señalar: "Para estos efectos (expropiaciones necesarias para la construcción de obras públicas) se declaran de utilidad pública los bienes y terrenos necesarios para la ejecución de dichas obras", podemos observar que el legislador no fijó en modo alguno un plazo de caducidad, aunque ello se condice con la situación que general las obras públicas se contratan y ejecutan inmediatamente concretadas las expropiaciones que se han materializado en razón de esta declaratoria de utilidad.

Que, en conclusión se observa positivamente la implementación de esta reforma legal que, sin lugar a dudas, significará un importante factor de desarrollo de la infraestructura de las ciudades en nuestro país y que, para el Ministerio de Obras Públicas indudablemente beneficia desde que los planes reguladores tanto comunales como intercomunales son instrumentos fundamentales para la ejecución de obras públicas al interior del radio urbano de las ciudades."

Por su parte, **el abogado, señor Gonzalo Cubillos**, destacó las principales características del proyecto de ley, resumiéndolas del modo siguiente:

- Regresa al sistema anterior, esto es, las declaratorias de utilidad pública son indefinidas, y no sujetas a plazo de caducidad.

- Amplía el tipo de vías y áreas verdes susceptibles de ser declaradas de utilidad pública por medio de planes reguladores, incorporando a las vías locales, de servicio y pasajes, y a las plazas, plazoletas y demás espacios públicos (aclaración contenida en DDU Específica 4/2007).

- Crea un mecanismo de compensación para los casos en que no es posible desarrollar un proyecto de densificación.

- Vuelve a gravar las áreas rurales.

- Acota los efectos de las declaratorias de utilidad pública.

- Elimina la facultad para que en un procedimiento sencillo, las municipalidades puedan expropiar terrenos para vías locales, de servicio y plazas.

En cuanto a las disposiciones transitorias, subrayó lo siguiente:

- Retrotraen la situación a las afectaciones existentes al 13 de febrero de 2004.

- Protegen los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados.

- Prescriben un plazo de 3 años para que los propietarios afectados con la nueva declaratoria puedan reclamar una compensación.

- La prohibición de aumentar el volumen de las construcciones no rige para las viviendas o las microempresas de hasta dos pisos de altura existentes.

Afirmó que la iniciativa parte del supuesto de que no es cierto que la declaratoria de utilidad pública produzca perjuicios al propietario puesto que en la mayoría de los casos le genera un beneficio, ya que la medida va acompañada de mejoras en el resto de la normativa urbanística aplicable al predio.

Sin embargo, a su juicio se trata de un supuesto no probado, ya que si fuere efectivo los terrenos se habrían densificado y las áreas con declaratoria de utilidad pública se habrían cedido.

Otra hipótesis, expresó, es que las afectaciones de utilidad pública son y seguirán siendo indispensables.

Estimo que hay casos en que ello es cierto, pero sostuvo que en otros es injustificado. Además, no obsta a que se pueda expropiar por otras vías, como el SERVIU y el Ministerio de Obras Públicas.

Finalmente, en cuanto a la afirmación de que la conformación del espacio público se realiza, mayoritariamente, por medio de obras de urbanización propias del sector privado, y en menor medida a través de expropiaciones, manifestó compartir la observación.

Posteriormente, hizo algunas observaciones y planteamientos al proyecto de ley.

1.- No se hace cargo de conciliar dos aspectos básicos:

a) Principio de confianza legítima, en virtud del cual quienes eran dueños o adquirieron terrenos cuya afectación caducó, tienen derecho a que en el plazo de 6 meses se les asignen normas urbanísticas.

b) Necesidad de contar con espacios públicos indispensables para el desarrollo de la ciudad.

En efecto, consideró que la iniciativa no distingue las nuevas afectaciones respecto de las que ya habían caducado, ni tampoco entre quienes habían solicitado la asignación de normas y los que no hicieron gestión alguna.

Lo anterior, expresó, es contrario a la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 15 de abril de 1997, que aceptando la constitucionalidad de la obligación de cesiones gratuitas de terrenos, señaló que si ellas llegaren a ser de tal envergadura que hagan ilusorio el derecho del propietario del terreno, entonces serían inconstitucionales.

Enfatizó que sólo respetar los derechos de quienes tienen anteproyectos aprobados, o permisos otorgados, es insuficiente.

La situación, concluyó, es contraria al principio general en materia de urbanismo: que los anteproyectos y proyectos se deben evaluar conforme a las normas vigentes a la época de su presentación

Más aún, manifestó que hay múltiples casos en que las municipalidades no han cumplido con su deber de asignar normas urbanísticas en el plazo de 6 meses, y en que la Contraloría General de la República ha debido instruirlos para que cumplan con su obligación. Observó que en esta situación claramente se afecta el derecho de propiedad de quienes tienen la facultad para exigir las normas urbanísticas.

Acerca del mecanismo de compensación, **el señor Cubillos** hizo presente algunas falencias importantes.

Así, destacó que se utiliza la expresión “proyecto de densificación”, que no se está definida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni en su Ordenanza.

Además, aseveró que el procedimiento es lento, engorroso y discriminatorio, ya que reenvía a disposiciones de la OGUC para fijar las reglas que permitirán definir si hay perjuicio, en circunstancias de que esta materia debería estar regulada en la ley.

Asimismo, si la autoridad estima que no hay perjuicio, no hay derecho a reclamar, tal como informó la Corte Suprema en su oportunidad.

Por otra parte, la autoridad debe resolver en noventa días si hay perjuicio, pero luego tiene tres años para adoptar la medida de compensación. Si el dueño no está de acuerdo, entonces debe reclamar judicialmente, en un procedimiento que puede tardar hasta 10 años. Es decir, en 13 años puede ser compensado.

2.- Limita la posibilidad de que las municipalidades expropien terrenos para vías locales, de servicio y pasajes, y plazas.

Señaló que con la ley actual ello puede hacerse por un acuerdo del Concejo Municipal y expropiar en 60 días; en cambio, el proyecto en estudio exige que conste en el plan regulador comunal, cuya preparación y tramitación puede alcanzar un plazo excesivamente largo.

Llamó a tener en consideración que las vías locales, de servicio y las plazas se definen en los proyectos de loteo, en función del propio diseño del loteador, cumpliendo las exigencias del artículo 2.2.4. de la OGUC, y que lo importante es que se conecten con la vías expresas, troncales o colectoras.

3.- Vuelve a afectar áreas rurales, sin que exista justificación para ello.

Connotó que esta mirada es contradictoria con el supuesto de que mayoritariamente la vialidad se conforma con los procesos de urbanización privados, ya que en el área rural no existe obligación de urbanizar.

Explicó que la vialidad en áreas rurales -incluso en aquellas planificadas-, está bajo la tuición del Ministerio de Obras Públicas, entidad que tiene plenas competencias para definir trazados y expropiar.

Concluyó que la experiencia indica que cuando se preparan los proyectos con ingeniería de detalle, nunca coinciden con el trazado proyectado a nivel muy conceptual por los planes reguladores.

En virtud de lo anterior, llamó a distinguir dos aspectos principales en la iniciativa en estudio:

a) Nuevas afectaciones y aquellas que se restablecen.

b) Vialidad y áreas verdes.

Asimismo, amparado en el principio de confianza legítima, dijo que es preciso reconocer el derecho a contar con nuevas normas

urbanísticas a todos los han solicitado a las municipalidades la asignación correspondiente, y salvo este caso, para la vialidad que se restablece, prescribir un mecanismo de compensación inmediato, y si éste no se aplica, entonces que rijan automáticamente las nuevas normas urbanísticas.

También opinó que la aplicación del proyecto de ley será la oportunidad para contar con áreas verdes reales y no de papel, y para establecer un mecanismo de compensación eficaz y oportuno.

Al terminar su exposición, **el señor Cubillos** aportó las siguientes propuestas:

1.- Reconocer el derecho a contar con nuevas normas urbanísticas a todos aquellos que han solicitado a las municipalidades su asignación.

2.- Para los otros casos, establecer un mecanismo de compensación inmediato, y si éste no se aplica, entonces que rijan automáticamente las nuevas normas urbanísticas, con los siguientes requisitos:

a) El interesado debe solicitarlo en un plazo breve de 6 meses, sin necesidad de acreditar perjuicio.

b) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en caso de planos intercomunales, y las municipalidades en el resto de los instrumentos de planificación territorial, tienen un plazo de 6 meses para dar respuesta. A falta de ésta, rigen las normas urbanísticas adyacentes.

c) Si se opta por compensar, significa que la vialidad proyectada es necesaria. Por el contrario, si se asignan normas urbanísticas, entonces tal vialidad proyectada es prescindible.

d) La compensación puede ser en dinero, lo que es muy improbable.

e) Sólo podría ser mediante el mejoramiento de las normas urbanísticas para el predio o conjunto de predios.

3.- En todos los casos, establecer un mecanismo de reclamo judicial expedito directamente ante Corte de Apelaciones, con preferencia para vista de la causa.

En materia de áreas verdes, sintetizó su opinión señalando que:

a) A diferencia de la vialidad proyectada, aquéllas no se conforman con los procesos de urbanización.

b) En un loteo, la obligación de cesión de áreas verdes llega a un máximo del 10% del terreno.

c) Si se cede ese porcentaje, el resto del terreno quedaría sujeto a la prohibición de construir en él hasta que se expropie.

d) Claramente se trata de una injusticia que el artículo 59 vigente quiso remediar.

e) Si se restablecen las afectaciones, además de los reparos antes planteados, se tendrán áreas verdes en el papel, pero ninguna de verdad.

f) Lo anterior significaría un gravamen de envergadura, en los términos del Tribunal Constitucional.

Por ello, hizo las siguientes sugerencias para las áreas verdes:

a) Hoy, el artículo 2.1.3.1. de la OGUC permite construir en un 20% de la superficie de áreas verdes no consolidadas.

b) Con la asignación de normas urbanísticas se podría construir en un 100% del área antes afecta.

c) Resulta proporcional que se divida la diferencia, esto es, que se destine a área verde un 40% del área afecta, y rijan normas urbanísticas para el 60% restante. Con esto, habrá realmente áreas verdes y no solo en el papel.

d) Tal porcentaje es similar al 44% del artículo 70 de la LGUC.

e) Una alternativa adicional es que parte de la superficie a destinar a área verde (40%), se habilite en zonas deficitarias de estas superficies, logrando una ciudad más justa.

Por último, reiteró el llamado a mantener la normativa actual que no permite afectaciones de utilidad pública en áreas rurales; a no quitar a las municipalidades la posibilidad de definir vías locales, pasajes y plazas con un procedimiento expedito y a poder expropiar en 60 días, y a definir la expresión “proyecto de densificación”.

El Subsecretario de Vivienda y Urbanismo señaló compartir algunas observaciones del abogado señor Gonzalo Cubillos, que serán subsanadas en el segundo informe. Sin embargo, puso de manifiesto la relevancia de la iniciativa en discusión, y recalcó que se propone compensar cuando realmente exista un perjuicio para el propietario, debido a la afectación de su predio.

El Honorable Senador señor Sabag hizo presente la importancia de intercambiar opiniones con el Ejecutivo antes de someter a votación en general el proyecto de ley, con el objeto de concordar el tenor de las indicaciones que eventualmente sean presentadas, y materializar, en

definitiva, las observaciones y los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión.

Lo anterior, acotó, tomando en consideración que varias de las indicaciones necesarias para enmendar algunos aspectos del proyecto de ley son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Añadió que con ello se pretende lograr una iniciativa legal operativa, que no obstaculice las afectaciones de utilidad pública -puesto que se trata de avanzar en el desarrollo de las ciudades-, pero que respete siempre los derechos de los particulares, especialmente el de propiedad. Su Señoría estimó que para resolver el tema de las compensaciones existe la Ley de Expropiaciones -que ha operado de manera ágil y expedita-, en cuyo procedimiento el Consejo de Defensa del Estado procura garantizar que las indemnizaciones sean justas y razonables, cautelando siempre el interés fiscal.

El Subsecretario de Vivienda y Urbanismo llamó a votar en general la iniciativa, y a no dilatar más la importante contribución para el desarrollo equilibrado de las urbes que representa.

En cuanto a los dichos del Honorable Senador señor Sabag, replicó que si bien el procedimiento de expropiación es expedito, conlleva un alto costo para el Fisco, tornándolo prohibitivo. El proyecto de ley apunta, en definitiva, a que no se construya en terrenos afectos, ya que con posterioridad una declaratoria de utilidad pública significará cancelarle al dueño el valor del predio más la edificación construida.

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Ugarte, anunció que una vez que se apruebe en general la iniciativa el Ejecutivo presentará las indicaciones necesarias que recojan las observaciones planteadas por los invitados y por Sus Señorías, de manera de perfeccionar el articulado.

El Honorable Senador señor Víctor Pérez efectuó algunos alcances respecto de ciertos plazos contenidos en el proyecto de ley, como por ejemplo, el que tendrían las municipalidades para detallar mediante planos seccionales las afectaciones de utilidad pública contempladas en el plan regulador comunal.

Puntualizó que es preciso tener en consideración la realidad de todos los municipios del país, que en su mayoría carecen de medios para cumplir con las obligaciones que les impone esta iniciativa, en un plazo muy estrecho por lo demás. Por ello, dijo, es necesario reflexionar antes de tomar la decisión de acortar los períodos para que los gobiernos locales cumplan con las nuevas obligaciones que se les imponen.

La Honorable Senadora señora Pérez destacó los aportes efectuados por los distintos invitados a la Comisión, y reconoció la disposición del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para acoger algunas de las propuestas realizadas.

Puntualizó que, en todo caso, la iniciativa constituye un gran aporte y un importante avance en materia de planificación urbana.

° ° °

-Puesto en votación el proyecto de ley, fue aprobado en general, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Pérez y señores Muñoz, Pérez Varela, Sabag y Tuma.

° ° °

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo os propone aprobar en general en los mismos términos que lo hizo la Cámara de Diputados:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones:

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 cualquiera 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 del plazo de tres 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 noventa 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 del plazo máximo de tres años, contado desde la declaración de perjuicio, deberá llevar a cabo una o más de las siguientes acciones:

a) Eliminar la declaratoria de utilidad pública 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.

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, el propietario afectado podrá recurrir judicialmente, dentro de los noventa días siguientes a su notificación, para solicitar que se declare insuficiente la compensación resuelta por la autoridad y que 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 el plazo de noventa 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 treinta 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 2º.- Reemplázase el inciso segundo del artículo 33 de la ley Nº 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio del Interior, 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 primero.- 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 Comunes, 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 segundo.- Las modificaciones que se introducen por esta ley al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, 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 tercero.- En caso de propietarios de predios que se encuentran afectos a utilidad pública en la fecha de publicación de esta ley, el plazo de tres 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 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones, se contará desde dicha fecha de publicación.

Artículo cuarto.- 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 1976, 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 quinto.- 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 1976, que aprueba la 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.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 13 y 27 de agosto; 3 de septiembre; 1 y 15 de octubre, y de 10 de diciembre de 2013, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Lily Pérez San Martín (Presidenta), y señores Pedro Muñoz Aburto, Víctor Pérez Varela, Hosaín Sabag Castillo y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 11 de diciembre de 2013.

Milena Karelovic Ríos
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores. (**BOLETÍN N° 8.828-14**).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: enmendar la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo referido a las declaratorias de utilidad pública de terrenos consultados en los planes reguladores, permitiendo que puedan establecer los trazados de los espacios públicos con carácter indefinido. Asimismo, se prescribe la obligación de compensar al propietario del terreno afecto cuando sufra un perjuicio por esta medida.

II. ACUERDOS: aprobado en general (**5x0**).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes y cinco artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: tienen rango orgánico constitucional: en el artículo 1°, numeral 1), que reemplaza el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su inciso sexto, en virtud de lo señalado en los artículos 113 y 118 de la Constitución Política de la República, y el inciso séptimo, conforme al artículo 77 de la Carta Fundamental. También el artículo 2° permanente, según el referido artículo 118. Todos ellos, en relación con el artículo 66, inciso segundo, del mismo Texto Fundamental.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: mayoría de votos 77 a favor, 1 en contra y 15 abstenciones.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 3 de julio de 2013.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

2.- 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.

Valparaíso, a 11 de diciembre de 2013.

Milena Karelovic Ríos
Secretaria de la Comisión

- - -

