



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

## ► Declaratorias de Utilidad Pública y aportes al Espacio Público: Reflexiones en torno a las modificaciones a la LGUC

Análisis del anteproyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en materia de afectaciones de utilidad pública de los Planes Reguladores y del proyecto de ley que modifica la LGUC y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción (boletín 8493-14)

agosto 2012 > nº 16

Este documento fue elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron: Luis Eduardo Bresciani, Gonzalo Cubillos, Ivan Poduje, Rosanna Forray, Francisco Sabatini, Robert Gillmore, Gonzalo Edwards, Enrique Rajevic y Martín Santa María. Edición general: Pía Mora, Magdalena Letelier, M. Angeles Morandé.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en [www.politicaspublicas.uc.cl](http://www.politicaspublicas.uc.cl)

## Introducción

---

Tras ya varios años de implementación de una política habitacional que ha logrado reducir drásticamente el déficit cuantitativo de vivienda reportado a comienzos de la década de los 90', y con avances sustantivos en términos de la regulación de la calidad de las unidades habitacionales, los desafíos actuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se concentran principalmente en la integración funcional y social de los hogares a las oportunidades que ofrece la ciudad.

La concentración de hogares vulnerables en macrozonas homogéneas en términos de su composición social; mal servidas en términos de bienes, servicios, equipamiento e infraestructura disponible; y periféricas a nivel espacial; han sido la consecuencia no buscada de la acción del Estado en su intento por resolver las demandas habitacionales de la población. Ello ha tenido negativas implicancias para las familias beneficiarias de la política, en términos de dificultar su movilidad social ascendente, e incluso en la estigmatización de quienes residen en los sectores más complejos, como es el caso de Bajos de Mena, en Puente Alto.

Tomando conciencia sobre esta situación, gobiernos anteriores comenzaron a adoptar diversas medidas, donde destacan la exigencia de requerimientos mínimos de infraestructura y equipamiento para los nuevos conjuntos habitacionales; la promoción de la vivienda usada; la generación de un programa orientado específicamente a la recuperación de barrios (Programa Quiero Mi Barrio); y también el otorgamiento de subsidios para el mejoramiento de la localización e integración social de los hogares.

El presente gobierno, junto con mantener y potenciar las anteriores líneas de acción, está adoptando medidas adicionales de modo tal de poder profundizar en la revalorización y planificación de nuestras ciudades. Entre las mencionadas medidas se cuentan: i) El establecimiento de una nueva estructura institucional en materia urbana, en particular, la creación de una Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios y de una nueva institucionalidad para la administración de parques urbanos; ii) La formulación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (actualmente en discusión en manos de una Comisión Asesora Presidencial creada especialmente con ese fin); iii) La formulación de planes estratégicos para 200 ciudades; iv) La gestión de obras y proyectos urbanos; y v) El impulso de una agenda legislativa que promueve modificaciones a escala de la ciudad.

Este documento se concentra en este último punto, y en particular, en las modificaciones propuestas a la vigente Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Las observaciones y el análisis expuestos son fruto de un trabajo de discusión de un grupo de académicos de la Universidad Católica y buscan aportar al debate legislativo en estas materias específicas, referidas a las declaratorias de utilidad pública (artículo 59) y a la cesión de espacio público por parte de los proyectos de densificación (artículo 70 bis), ambas de gran importancia para la planificación y gestión de nuestras ciudades.

En el primer caso, las modificaciones propuestas buscan volver a declarar como de utilidad pública terrenos destinados a áreas verdes y vialidad que ya caducaron, además de normar las declaratorias de nuevos terrenos. Esta propuesta aún no ha ingresado al Congreso, por tanto se trabajó con el anteproyecto facilitado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo<sup>1</sup>. Por su parte, la segunda iniciativa, ingresada a la Cámara de Diputados en agosto de 2012, persigue hacer operativo el actual inciso segundo del artículo 70 de la LGUC, creando un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción de modo de facilitar la cesión de espacios públicos por parte de dichos proyectos,

---

<sup>1</sup> Este documento toma como referencia el anteproyecto que modifica la LGUC en lo relativo a las afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores con fecha del 17.02.2012.

tal como hoy se les exige a los loteos. En cuanto a los contenidos de este documento, en primer lugar, se explica cuál es la situación que justifica las modificaciones normativas propuestas, para luego revisar el contenido general de las iniciativas, como también detalles específicos de las mismas. Además se considera que existen elementos de fondo que no fueron abordados directamente por estas propuestas, y que son fundamentales para avanzar en la agenda urbana, por lo tanto al final del documento se incluye una sección de consideraciones generales, finalizando con un apartado de conclusiones y una síntesis de los principales puntos contenidos en las propuestas legislativas revisadas.

## Contexto en que surgen las propuestas legislativas

---

### 1. Respecto a las Declaratorias de Utilidad Pública (artículo 59)

Desde 1931 (y hasta febrero de 2004), en Chile podían declararse “de utilidad pública” los terrenos privados que en los Planos Reguladores Comunales (PRC) e Intercomunales (PRI) aparecieran como destinados a vialidad y áreas verdes. Mientras dichos terrenos no fueran expropiados o adquiridos para el fin previsto, los propietarios no podían aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del plan regulador, sino que las declaratorias permanecían vigentes en el tiempo, salvo que se modificara el plan y las respectivas fajas. Esto tenía como fin facilitar el futuro proceso de apertura o ensanche de calles y la instalación de las áreas verdes que estaban dibujadas en el plano. Tal situación generaba dos dificultades; por una parte, no se establecían plazos ni recursos específicos para ejecutar las obras previstas, por lo que los municipios no tenían costos asociados a la fijación de las Declaratorias de Utilidad Pública (DUP) ni incentivos para materializarlas; y por otra, la generación de costos para privados, en la medida que los terrenos afectos a DUP tenían limitaciones para su desarrollo, sin que fueran compensados por ello.

Luego, en el año 2004 se hicieron las siguientes modificaciones: i) Se puso plazos de caducidad: 10 años para las vías expresas, cinco años para vías troncales, colectores y parques (comunales e intercomunales), y 10 años para los terrenos ubicados en áreas de extensión urbana; ii) Se estableció que, vencidos esos plazos, caducaría automáticamente la DUP y todos sus efectos; iii) Se fijó que las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas deberían ser fijadas dentro del plazo de seis meses contados desde la caducidad, es decir, una vez caducada la DUP, dentro de los siguientes seis meses, el alcalde respectivo, mediante decreto alcaldicio, tenía que darle norma urbanística nueva a lo que antes era vialidad o espacio público, asimilándolo a la norma urbanística del predio adyacente; iv) Mediante una disposición transitoria, el plazo de caducidad de las DUP para los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías urbanas, colectores y parques intercomunales, podrían ser prorrogadas por una sola vez por igual período (5 años); v) Una vez caducada la DUP, el inmueble afectado no podría ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos, incluida una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se dictara en un plazo de 60 días contados desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria.

Los largos tiempos de tramitación de la prórroga, -la cual había que hacerla bajo el procedimiento de modificación del plan regulador que en promedio toma siete años-, y la falta de recursos para expropiar, hicieron que prácticamente todo el espacio público en las ciudades quedara sujeto a la caducidad. En efecto, a nivel país, sólo ocho de las 233 comunas que cuentan con planes reguladores consiguieron prórroga de la vigencia de las DUP. Específicamente, a nivel de la Región Metropolitana, de las 52 comunas que la componen sólo seis lograron prorrogar las vías de los planos reguladores. El Plan Regulador Intercomunal de Santiago, por su parte, prorrogó las vías expresas y troncales un día antes del vencimiento, pero no tuvo éxito con ensanches y aperturas de vías expresas. Ninguna comuna logró aprobar la prórroga de los parques, tampoco lo logró el Plan Regulador Intercomunal de Santiago.

En este escenario, el anteproyecto de ley a presentar por el MINVU busca permitir que Planes Reguladores Comunes e Intercomunales puedan hacer DUP en los terrenos destinados a espacio público, detallándose los trazados en un plano seccional, de modo que cualquier persona pueda conocer con precisión las porciones de los terrenos que quedan afectas.

La propuesta precisa que solo en la parte de los terrenos que esté afecta a DUP no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de dicha declaratoria. En todo caso, ello no será obstáculo para obtener las autorizaciones que requiera cualquiera de las actividades comprendidas dentro de los usos de suelo permitidos.

Se busca que las DUP permanezcan vigentes de forma indefinida, salvo que el propietario del terreno afecto a dicha declaratoria compruebe que el plan regulador, al fijar la afectación, disminuyó el valor del predio, considerando todas las normas urbanísticas fijadas en conjunto con la afectación, conforme a las reglas que establecerá la Ordenanza General. Para tal efecto, el propietario deberá presentar los antecedentes comprobatorios ante la autoridad que fijó la declaratoria, dentro de un plazo de tres años desde la vigencia de ésta.

La autoridad tendrá que resolver la solicitud en un plazo máximo de 90 días, salvo que requiera la presentación de antecedentes adicionales, en cuyo caso dicho plazo se contará desde la recepción de éstos. En caso de comprobarse perjuicio, la municipalidad o el gobierno regional, según corresponda, dentro de un plazo máximo de 5 años, deberá ejecutar alguno de los mecanismos compensatorios establecidos en la ley, entre los que están: la eliminación o disminución de la afectación, la expropiación, la rebaja o suspensión de las contribuciones (impuesto territorial), y también el establecimiento de cambios en las normas urbanísticas aplicables al predio. Para que esto último sea factible, se contemplan procedimientos simplificados.

En síntesis, se busca poder llegar a una situación similar a la existente antes del 2004 en materia de DUP, bajo la consideración que las ciudades requieren de vialidad y espacios públicos para su desarrollo. Los cambios fundamentales de este proyecto respecto a dicha situación son básicamente dos: i) se establece el derecho a compensación de los privados afectados; ii) se genera un set de alternativas para que el municipio compense, dentro de plazos definidos.

## **2. Respeto a los aportes al Espacio Público (artículo 70 bis)**

El proyecto de ley se hace cargo de un tema central para las ciudades actuales, que es el aporte que hacen los proyectos de densificación al espacio público. Hoy en día estos proyectos –básicamente edificios–, a diferencia de los proyectos de loteo, no realizan aportes en términos de vialidad, áreas verdes y equipamiento, que sean proporcionales al impacto que causan. La excepción la constituyen los proyectos que se someten a Estudios de Impacto al Sistema de Transporte Urbano (EISTU), los que de todas formas son la minoría –alrededor del 5% de los proyectos de densificación–, siendo este aporte restringido al aspecto vial. Bajo la perspectiva del gobierno, el sistema de los EISTU no tendría una base legal sólida, lo que haría engorrosa su aplicación.

El inciso primero del artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones hoy día vigente, habilita a la autoridad para hacer estos cobros; sin embargo, carecería de precisiones que lo hagan operativo. En particular, el mencionado artículo establece que “en toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder el 44% de la superficie total del terreno original”. Esta es la exigencia que en la actualidad se aplica típicamente a los loteos, pero no a los proyectos de construcción.

Posteriormente, el inciso segundo del artículo 70 de la LGUC establece que dicha exigencia “será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de la utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley, la que fijará, asimismo, los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación”.

Considerando que hoy la LGUC solo permite que el cobro a los proyectos de densificación se haga bajo la figura de la cesión de suelo, al materializarse la exigencia muchos de ellos podrían no ser viables. Por ello, el proyecto de ley presentado por el MINVU propone, apoyándose en el existente artículo 70, agregar un 70 bis, que haga efectivas las disposiciones vigentes. Para lo anterior, se consigna que los proyectos de construcción podrán cumplir con las cesiones en terreno que les corresponden, pagando su valor equivalente a la municipalidad. Esto quiere decir que a la opción de cesión en terreno se agregan otras alternativas, como es el pago en dinero u obras. El monto de estos aportes se determinará considerando ubicación, tamaño y destino del proyecto.

Para recibir los aportes, las municipalidades, basándose en reglas establecidas en la Ordenanza General, deberán elaborar y aprobar un Plan de Inversiones en el Espacio Público (PIEP) que “incluya todos los ensanches y aperturas viales contempladas en el respectivo Plan Regulador Comunal, además de obras de mejoramiento de las avenidas, calles y plazas, de construcción de parques y áreas verdes, y obras de equipamiento público”. Este nuevo plan, que deberá actualizarse cada cinco años, establecerá cuáles son las obras prioritarias a desarrollarse<sup>2</sup>.

Los montos recaudados deberán administrarse en una cuenta única, y solo podrán destinarse a la actualización, ejecución y administración del plan, incluyendo el pago de expropiaciones requeridas por las obras.

Por último, cabe destacar que tanto la calidad técnica del plan como las obras intercomunales serán supervisadas por la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda, la que autorizará este instrumento antes de ser sometido a la aprobación del Concejo Municipal. Asimismo, en el caso de proyectos mayores, éstos deberán aprobar un anteproyecto previo a la solicitud del permiso de construcción, presentando luego los antecedentes a la recién mencionada entidad.

De esta manera, el proyecto persigue dos objetivos, por una parte, generar un sistema que haga posible el cumplimiento de la obligación de cesiones de terrenos por parte de todos los proyectos de construcción, incluyendo edificios y otros tales como centros comerciales o de servicios. El segundo es obtener un mejoramiento del espacio público, para lo cual se realizan una serie de modificaciones parciales a la LGUC y a otras leyes directamente relacionadas con el espacio público y las construcciones<sup>3</sup>.

Con respecto al primer objetivo, los principios que inspiran este sistema son: i) Aplicación Equitativa: todos los proyectos deben aportar, sean públicos o privados, grandes o pequeños; ii) Proporcionalidad: los aportes deben ser equivalentes al efecto que los proyectos producen en el espacio público; iii) Objetividad: el cálculo de los aportes debe efectuarse conforme a reglas objetivas y de conocimiento público; iv) Predecible: el monto a aportar debe poder calcularse con anticipación a la decisión de inversión en un proyecto determinado; v) Singularidad: el aporte debe ser uno solo, para el destino que fue creado, sin duplicidades; y vi) Orientación a las personas y sus necesidades urbanas.

---

<sup>2</sup> La actualización del plan cada cinco años se acortará a un plazo de tres años cuando el Plan Regulador Comunal no cuente con estudio de capacidad vial actualizado.

<sup>3</sup> Como por ejemplo, el establecimiento de condiciones mínimas de conectividad e infraestructura a proyectos ‘isla’, esto es, desconectados de la trama vial existente de la ciudad más cercana.

## Evaluación general de las modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones

---

En términos generales, el artículo 59 de la LGUC que regula las declaratorias de utilidad pública, previo al año 2004 tenía el problema de fijar la afectación perpetua de los terrenos, aún cuando la declaratoria tuviera escasos o nulos fundamentos técnicos, o bien, débiles probabilidades de materializarse en obras concretas producto de la falta de financiamiento, lo que afectaba el derecho de los propietarios sobre sus terrenos. El escenario opuesto, es decir, el de caducidad de todas las DUP sin posibilidad de renovación, también genera problemas en términos del bien común y del desarrollo de la ciudad, ya que se requieren de terrenos tanto para vialidad como para espacios públicos futuros. En definitiva, la caducidad no es negativa en sí misma, pero sí puede serlo dependiendo de cómo se implemente.

Existe acuerdo en que el espíritu que inspira la modificación al artículo 59 es correcto, en el sentido que compatibiliza bien común y derechos privados; no obstante, la propuesta no sería la respuesta idónea, considerando, por una parte, que se pretende volver a la situación previa a 2004, es decir, se operaría de forma retroactiva, y por otra, que no establece distinciones en función de las características de los propietarios, el tipo de gravamen ni la zona donde éste pretende implantarse. Además, esta modificación generaría un escenario muy complejo de administrar y presentaría altos riesgos de judicializar la planificación urbana.

Respecto de los aportes al espacio público, en el escenario en que una gran mayoría de los proyectos de densificación no cumplen con la obligación de cesión de suelo para espacio público, se valora el hecho de empujar un proyecto que mejore la situación actual. Es claro que conllevará una mejoría respecto a las posibilidades que hoy existen para hacer cumplir lo que establece la LGUC. También es importante considerar que hay infraestructura pública que no requiere permiso de edificación y que sería importante quedara incluida en la obligación de cesión.

Se destaca también como positivo el hecho que se intenten generar criterios objetivos y previamente establecidos, que eviten una negociación 'uno a uno' entre desarrollador y autoridad pública.

Entre las debilidades del proyecto se encuentra, por una parte, el riesgo que el sistema de aportes se transforme en un impuesto específico. Por otra parte, se considera que los proyectos de mayor envergadura deberían tener que compensar en el área de influencia donde ejercen su efecto, y no en otra parte (si no la compensación pierde sentido). También existen dudas respecto a la capacidad local para producir Planes de Intervención en el Espacio Público y su correcta articulación con el Plan Regulador Comunal. Por último, no existe acuerdo en torno a la necesidad de eliminar los Estudios de Impacto al Sistema de Transporte Urbano, ya que si bien este sistema de evaluación presenta debilidades muy importantes, se considera que sería más apropiado corregirlo que desecharlo.

Finalmente, se estima que son las comunas con mayor dinamismo inmobiliario y presencia de proyectos de densificación las que más se verían afectadas por esta modificación.

## Observaciones específicas a las Declaratorias de Utilidad Pública

---

### 1. Distinciones según tamaño del propietario, tipo de gravamen y zona de instalación del proyecto

Se considera necesario tratar separadamente: i) DUP antiguas y nuevas DUP; ii) zonas consolidadas y zonas de extensión; iii) áreas verdes y vialidad; y iv) propietarios de distinto tamaño.

En relación a la distinción entre situaciones de *restitución de DUP versus nuevas DUP*. En el primer caso, se generará toda una discusión sobre derechos adquiridos. Por ejemplo, ¿cuál es el valor de una propiedad a la que hace un tiempo el alcalde debiera por ley haberle asignado la norma urbanística del predio adyacente, pero no lo hizo? ¿Cómo determino el perjuicio? ¿Qué norma opera para definir el valor: la vigente o la que hubiera correspondido asignar por ley?

En segundo término, también corresponde distinguir entre zonas de extensión urbana y zonas consolidadas, así como hay que distinguir entre DUP para vialidad -y dentro de estas, entre vías estructurantes y las demás- y DUP para parques. En las *zonas de extensión urbana*, los gravámenes para *vialidad y áreas verdes* debieran quedar fijos, pero sin caducar, pues los plazos de desarrollo son más inciertos. Se debe garantizar la existencia de estos bienes públicos que no tienen ningún costo para el urbanizador, por el contrario, pueden representar un beneficio para la subdivisión de predios.

En las *zonas consolidadas*, en cambio, la situación es distinta, dado que estos espacios ya existen, y muchas veces están ocupados. En materia de *vialidad*, no tiene sentido establecer un gravamen para vías estructurantes, pues se podría expropiar a valores de mercado, aunque esté afecto a DUP. En este contexto (en el que no se necesita DUP a causa de la facultad de expropiación), para evitar la densificación sobre los espacios potencialmente requeridos para ensanches de vías, bastaría con fijar líneas de edificación, que a diferencia de las DUP, no son interpretadas como gravadas por las instituciones que otorgan crédito. De todas formas, las restricciones para la remodelación, mejoramiento y ampliación, debieran suprimirse para los *pequeños propietarios*. En el primer caso se trata de obras menores que no son caras de demoler o expropiar. Estos criterios se debieran aplicar a todos los tipos de vías, incluyendo las vías locales y de servicio.

Respecto a las *áreas verdes en zonas consolidadas* afectadas por DUP, la compensación es más compleja que en el caso de vialidad, pues el propietario no siempre puede ser compensado mediante la modificación de la norma, es decir, su propiedad puede quedar totalmente afectada por la DUP; o bien, no hay ninguna garantía de que el área verde se justifique técnicamente ni que se concrete a futuro (ver detalle en mecanismos compensatorios). Una alternativa es que aquí no exista gravamen, sino expropiación, o bien, que se permita la densificación condicionada a ciertos requerimientos en materia de áreas verdes.

En síntesis, en su estado actual, la propuesta responde relativamente bien a cierto tipo de problemáticas, como las DUP de vialidad y áreas verdes en zonas de extensión urbana, pero deja otras sin resolver, como es el caso de compensación por DUP de áreas verdes en zonas consolidadas, o bien complejiza mucho su resolución en comparación con mecanismos actuales, como por ejemplo las DUP de vialidad para vías estructurantes en zonas consolidadas, donde podría ser menos efectiva o más difícil de administrar que el actual sistema de expropiaciones.

## 2. Cuándo y a quiénes compensar

Respecto al cálculo de la minusvalía y a la determinación de los afectados, si bien se establece en el proyecto de ley que se considerará la existencia de perjuicio para el propietario cuando este compruebe la disminución en el valor de su propiedad producto de la DUP, no queda claro en base a qué parámetros se estimará el minusvalor, ni el tipo de minusvalías que debieran ser consideradas para la compensación. En otras palabras, cabe la pregunta de si son todas las minusvalías relevantes, o sólo debieran priorizarse aquellas que representan una proporción significativa –definidos ciertos parámetros– respecto al valor total de la propiedad, su superficie o posibilidad de uso.

Vinculado a lo anterior, se sugiere poner el foco en cómo reducir el número de posibles perjudicados y de reclamos, más que sobre el mecanismo compensatorio. En otras palabras, el desafío recae en cómo disminuir los incentivos de entrada al sistema de reclamos. Una alternativa vinculada a esto –tal vez la más radical– es considerar que el único precio real que existe es el que se pagó al momento de adquirir el terreno, por lo que se compensaría tomando como referencia dicho valor (ajustado). Ello en la práctica implicaría no pagarle al propietario la plusvalía que su terreno ha ganado en el tiempo, lo que pudiera ser algo controversial. Lo importante es estar conscientes que mientras más espacio se deja al propietario para la incorporación de las plusvalías en el precio del terreno (adquiridas o esperadas), mayor será el espacio para la reclamación.

Surge la interrogante respecto a qué sucederá en aquellos casos en los que hay más de un propietario afectado. ¿Qué hacer cuando estos propietarios tienen distinto interés, información y/o recursos como para exigir compensación? ¿Cómo evitar que se generen situaciones de inequidad? Esto probablemente se transformará en un problema mayor en aquellos casos en los que la DUP trasciende el nivel comunal.

Como respuesta a lo anterior, se propone generar algún mecanismo de acción colectiva, a nivel de municipios y de propietarios afectados o beneficiados, que permita coordinar intereses comunes.

## 3. Mecanismos compensatorios

Con respecto a cómo compensar, se valora positivamente que no se haya considerado la alternativa de una compensación vía otorgamiento de derechos transables, ya que esta medida sería bastante compleja de implementar.

Por otra parte, tanto el cálculo de la minusvalía como la determinación de los mecanismos compensatorios deberían variar según si la propiedad queda totalmente afecta a DUP, versus cuando queda afecta solo de forma parcial. Cuando la afectación es total, debiera siempre procederse a expropiación y a la consiguiente compensación económica. Cuando la afectación es parcial, en cambio, la forma de compensar es menos clara. En este caso cabría cuestionarse incluso la obligación de compensar.

Asimismo, el tamaño del propietario también puede ser una variable relevante a la hora de determinar la compensación. Por ejemplo, en el caso de los propietarios de menor tamaño, podría considerarse que mayores serán los efectos de la DUP sobre su economía. Por esta razón, es importante tomar en cuenta este factor antes de definir el monto de la compensación.

También se considera que la compensación a través de la modificación de normas urbanísticas aplica a vialidad, pero no necesariamente a parques, pues en este último caso la afectación del predio puede ser total con una mayor probabilidad. En ese sentido, los propietarios de terrenos afectados a DUP para áreas verdes, en el escenario actual, tendrían menos oportunidades de compensación que el resto. Una alternativa de posible sería asignarles normas urbanísticas que pudieran transferir, aun cuando esta opción puede ser compleja de implementar en la práctica. Otra opción es permitir la construcción en esas áreas verdes, con ciertas



condiciones para garantizar la concreción del espacio público. En esa línea, se debería permitir que los planes reguladores puedan establecer compensaciones normativas en los terrenos normados como parque o área verde, por ejemplo, otorgando capacidad de edificación condicionado a la materialización y mantención de los parques, tal como hoy lo establece el artículo 2.1.31 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que permite “la construcción de edificios de uso público o con destinos complementarios al área verde, siempre que el área destinada a estos usos no ocupe más del 20% de la superficie total del predio destinada a uso área verde”.

Además, surge la idea que la ley establezca que cada vez que se apliquen las DUP para ensanche de vía en zonas consolidadas, automáticamente se le asigne al predio afectado una mejor norma urbanística (que permita mayor densificación, por ejemplo). Esto podría aplicarse dependiendo de la magnitud o proporción del terreno afectado. Esta opción evitaría la discrecionalidad que va a tener el municipio en la asignación o no de normas urbanísticas como mecanismo de compensación, sin embargo, es necesario considerar que una medida de este tipo podría generar problemas con los propietarios de la ‘segunda línea’.

#### **4. Potencial judicialización de la planificación urbana**

Se cree que la propuesta abre espacios para reclamos que hoy no existen: por una parte, para lograr el reconocimiento del perjuicio por la DUP, y por otra, para que la compensación otorgada efectivamente responda a las expectativas del propietario. Adicionalmente, se corre el riesgo de levantar alegatos por causa de la operación de los instrumentos de planificación en general (por ejemplo, efectos negativos asociados a la fijación de un determinado uso de suelo en un PRC).

## **Observaciones específicas a los Aportes al Espacio Público**

---

### **1. Aportes en dinero**

En relación a la creación de un sistema de aportes al espacio público por parte de los proyectos de construcción, existen ciertas implicancias conceptuales asociadas a que estos se puedan materializar en dinero.

En primer lugar, se plantea que podría darse un eventual traslape del mecanismo propuesto con el concepto de ‘impuesto específico’ o ‘impuesto de afectación’, básicamente por que el hecho de permitir permutar la cesión de suelo por dinero, lo transformaría inmediatamente en un cobro de tipo impositivo si es que el uso de ese dinero no va directamente a mitigar el impacto del proyecto. Vinculado al punto anterior, la existencia de un Plan de Inversión en Espacios Públicos que permite el aporte de los desarrolladores para la construcción de espacios públicos desvinculados del proyecto en cuestión, opera en forma similar al cobro de contribuciones, donde es el municipio el responsable de evaluar el mejor destino de los fondos en el marco de dicho plan.

### **2. Medidas para implementar el sistema de aportes**

Se estima que es necesario que los proyectos mitiguen sus efectos en su área de influencia, y no en otra, sobre todo a mayor envergadura del proyecto. Las cargas y necesidades de espacio público que genera un

proyecto están en directa relación con el lugar donde se emplaza, por lo que transferir dinero o desarrollar obras dentro de la comuna, pero alejadas del área en cuestión, es un riesgo de la modalidad propuesta.

Se considera prioritario que los proyectos de construcción mitiguen los impactos que generan sobre su entorno. En el caso que la compensación se realice en dinero, quien realice el aporte debiera tener alguna garantía que esos recursos efectivamente se van a destinar al financiamiento de los PIEP o bien a las obras comprometidas en los plazos determinados según corresponda. Si eso no ocurriera, quien haya realizado el aporte, eventualmente podría tener derecho a exigir la devolución del mismo.

Cabe preguntarse qué sucede con la compensación en el caso de proyectos que se desarrollen en lugares cuyo mejoramiento excede las acciones que corresponden al proyecto mismo –considerar por ejemplo un proyecto que se desarrolla en una zona congestionada de una vía principal como es la Alameda-. Si un proyecto de densificación se desarrollara allí, no podría exigirse el ensanche de esta avenida, pero sí se podría generar un mecanismo de tarificación vial, o bien de reducción del número de estacionamientos exigidos.

Si bien los EISTU no funcionan todo lo bien que se querría, no se ve como una alternativa factible, -ni necesariamente buena-, que estos dejen de operar cuando se trata de proyectos de mayor envergadura.

En relación a la base legal del aporte, se considera una debilidad del proyecto delegar la definición del porcentaje del aporte en cesión o su equivalente en dinero en la Ordenanza y no en la ley. Por otra parte, el límite del 44% existente hoy es poco real, pues incluye la vialidad, lo que no es un aporte sino una infraestructura necesaria para el acceso a los terrenos. Debiera sólo regularse las cesiones de áreas verdes y equipamientos, considerando la vialidad como una infraestructura obligatoria y no como una cesión.

Existe acuerdo en que es necesario distinguir entre proyectos ‘estándar’ o menores, de proyectos de mayor envergadura que requieren un tratamiento especial, con estudios específicos, puesto que las normas de los PRC no siempre se basan en las condiciones del entorno inmediato de cada sector, por lo tanto es importante que especialistas puedan anticipar los impactos y necesarias mitigaciones de los proyectos que tengan un área de influencia mayor.

### **3. Planes de Inversión en Espacios Públicos (PIEP)**

Asociado a los puntos antes expuestos, no queda claro si los PIEP se encuentran en la lógica de mitigación de impactos o de compensación. Esto se acentúa en aquellos casos en los que un proyecto debe contribuir al desarrollo de obras que se harían fuera del área de impacto directo, o bien de obras que se llevarían a cabo de todos modos (es decir, que se harían con o sin proyecto). En ambos casos, la determinación del aporte se estaría produciendo bajo consideraciones exógenas al impacto específico del proyecto sobre un determinado lugar. Por ello, bajo la actual modalidad, el proyecto de ley se presta para cobros que no necesariamente proceden, pues no van dirigidos directamente a resolver el déficit de espacio público ni el impacto vial que genera la nueva construcción.

Por lo anterior, se valora el hecho que deban establecerse anualmente cuáles son las obras prioritarias, considerando aquellas áreas en las que es más probable que se desarrollen proyectos de gran envergadura de acuerdo a lo permitido por la normativa. Esta priorización contribuiría a hacer más probable que los aportes al espacio público se realicen en el área de impacto del proyecto.

Por otra parte, se sugiere que los PIEP se financien de manera conjunta. Una parte debiera aportarla el privado y otra el sector público, tal como se hace en el caso norteamericano.

Por último, existe incertidumbre respecto a la real capacidad de los municipios para diseñar y administrar adecuadamente los PIEP, tomando como antecedente las pocas herramientas que poseen para la formulación y actualización de los Planes Reguladores.

#### 4. Necesidad de coordinación entre los proyectos de construcción, determinación del área de influencia y estándares mínimos de las obras

Antes de establecer los montos de los aportes, es necesario considerar no sólo la situación inicial sin proyecto, sino también la existencia de otros proyectos aprobados para el área en cuestión, su impacto y sus respectivas mitigaciones. De este modo, el cálculo de las mitigaciones debiera tener, en la medida de lo posible, un enfoque sistémico, que incorpore la coordinación entre los diferentes proyectos -sus impactos y mecanismos de mitigación-, que se desarrollen en la misma área.

Por otro lado, para una mejor determinación del área de influencia, sería útil utilizar criterios multisectoriales cuando corresponda (por ejemplo, a nivel del Ministerio de Transportes, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo).

Finalmente, este proyecto de ley debiera aportar a la equidad urbana; por ello, sería interesante que la ciudad tuviera ciertos estándares mínimos asociados al espacio público, y que los aportes estuvieran vinculados a materializar un plan de obras conforme a esos estándares –y no al valor del suelo donde se emplaza el proyecto–. Esto permitiría a zonas de bajo valor de suelo –donde el espacio público es de peor calidad–, optar a obras de un nivel adecuado.

### Otras consideraciones

---

La discusión en torno a las iniciativas legislativas dio origen a la realización de consideraciones de carácter general, que van más allá del alcance directo y de los contenidos específicos de las propuestas analizadas, las cuales se detallan a continuación:

- En primer lugar, se considera que las dos iniciativas legislativas comentadas (modificación artículos 59 y 70) deben analizarse en conjunto, ya que no tiene sentido la aprobación de una sin la otra, siendo ambas de gran importancia para la planificación y gestión urbana.
- En segundo término, es necesario avanzar en la coordinación intersectorial (Transportes, MOP, MINVU) y con los municipios, cuando se trata de proyectos con implicancias en distintas esferas.
- En relación a las DUP, la afectación perpetua afecta los derechos de propiedad; por contrapartida, la afectación de corto plazo se observa como inviable por la falta de recursos requeridos para la expropiación de todos los terrenos afectos. Se requiere de soluciones intermedias.
- Respecto a los PRC y las DUP, en el escenario actual, los fundamentos técnicos bajo los cuales el municipio traza y establece las DUP en particular, y los PRC en general, son débiles; muchas veces estos no existen, y se trata más bien de un acto discrecional o voluntarista. Por otra parte, nada asegura que las obras de vialidad ni las áreas verdes se materializarán (no hay financiamiento público asegurado). Asociado a lo anterior, cabe preguntarse por cuáles han sido los efectos y el valor urbano generados por la afectación de los terrenos privados. Es necesario contar con un diagnóstico que justifique la medida. Y en un escenario futuro, se debería avanzar en la determinación de cuál es el horizonte temporal dentro del cual debieran operar los PRC en general y

las DUP en particular, revisando su pertinencia y eventual prórroga con una periodicidad mayor a la actual.

- Respecto a la necesidad de actualización periódica de los PRC, una alternativa es la creación de una norma que establezca la obligación de abrir ventanillas de actualización de planes, que permitan recibir observaciones y propuestas durante los cuatro o cinco años de vigencia de los mismos. Una vez finalizado este período, la autoridad debiera recoger las propuestas, evaluarlas y actualizar el PRC en un plazo de un año, para luego volver a abrir la ventanilla de sugerencias hasta la próxima revisión del Plan.
- Por su parte, los municipios debieran tener estudios de capacidad vial, los que deberían ser considerados a la hora del otorgamiento de los derechos de construcción. En áreas saturadas no debieran otorgarse más permisos. Por último, se hace necesario definir estándares de áreas verdes y vialidad por zona/comuna, con mecanismos de financiamiento asociados.
- Respecto al sistema de aportes al espacio público, si bien no existe acuerdo en torno a si se justifica eliminar los EISTU, se cree que es necesario perfeccionar el sistema existente, junto con crear un sistema de aportes especial para los proyectos menores que hoy no mitigan.

## Conclusiones

---

1. Las modificaciones a la LGUC analizadas en relación a las declaratorias de utilidad pública y los aportes al espacio público por parte de los proyectos en densificación, abordan problemas relevantes para las ciudades actuales. En el primer caso, se enfrenta el tema de la necesidad que las ciudades cuenten con áreas verdes y vialidad; en el segundo caso, se promueve que los proyectos de construcción hagan aportes al espacio público que sean proporcionales al impacto que causan (situación que hoy no ocurre).
2. No obstante lo anterior, existe la sensación que los proyectos propuestos no necesariamente dan respuesta adecuada a los desafíos antes señalados. En el caso de las declaratorias de utilidad pública, se considera complejo que el sistema opere de forma retroactiva. Asimismo, se considera que se corre un alto riesgo de judicialización de la planificación urbana. Para mejorar el proyecto, se propone establecer distinciones en función de las características de los propietarios, el tipo de gravamen y la zona donde este pretende implantarse.
3. Por su parte, el proyecto sobre aportes al espacio público, representa un avance en la medida que genera criterios objetivos y conocidos para el establecimiento y pago de los mismos, sin embargo desvirtuaría su sentido original ya que permite que estos se hagan en dinero, y que se realicen en un área distinta de aquella donde el proyecto impacta directamente. En ese sentido, se sugiere que los proyectos de gran envergadura deban realizar sus aportes necesariamente en el área de su influencia.
4. Se cree que es fundamental que ambas iniciativas sean consideradas en forma conjunta para una discusión legislativa integrada. Las declaratorias de utilidad pública debieran ir de la mano de mecanismos de financiamiento que permitieran llevarlas a cabo, de manera que estas no sean solo una “declaración de buenas intenciones”.

5. Por último, y más allá de los cambios legislativos en cuestión, se considera que los municipios debieran recibir más apoyo tanto para la adecuada formulación –que incluyan estándares técnicos mínimos- de sus Planes Reguladores y las zonas afectas a utilidad pública, como también para la elaboración de los Planes de Inversión en Espacios Públicos (PIEP) contemplados en uno de los proyectos analizados. Además, debiera avanzarse en la agilización de los procedimientos para actualizar los PRC.

## Principales contenidos de los proyectos de ley

---

- **Anteproyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en materia de afectaciones de Utilidad Pública de los Planes Reguladores (artículo 59)**
  - Se busca que Planes Reguladores Comunales e Intercomunales puedan hacer Declaratorias de Utilidad Pública en terrenos destinados a espacio público (específicamente a vialidad y áreas verdes), detallándose los trazados en un plano seccional.
  - Se especifica que no se podrá aumentar el volumen de las construcciones en aquellas partes del predio que están afectas a DUP.
  - Las DUP permanecerán vigentes de forma indefinida, salvo que el propietario compruebe que la DUP disminuyó el valor de su predio. En ese caso, este podrá exigir compensación dentro de un plazo de tres años a partir de la fijación de la DUP.
  - La autoridad correspondiente deberá responder a la solicitud dentro de 90 días. Luego, dentro de un lapso de cinco años, deberá compensar al propietario a través de la eliminación o disminución de la afectación, la expropiación, la rebaja o suspensión de impuestos municipales, o de la adjudicación de una nueva norma urbanística al predio afectado.
  
- **Proyecto de ley que modifica la LGUC y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción (artículo 70 bis)**
  - Se propone establecer un artículo 70 bis para hacer operativo el artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo que refiere a los aportes al espacio público por parte de proyectos de densificación.
  - A la opción de cesión en terreno se agregan otras alternativas, como el pago en dinero u obras. El monto de estos aportes se determinará considerando ubicación, tamaño y destino del proyecto.
  - Para recibir los aportes, las municipalidades, basándose en reglas establecidas en la Ordenanza General, deberán elaborar y aprobar un Plan de Inversiones en el Espacio Público que, sobre la base del PRC vigente, contemple obras a nivel vial, áreas verdes y equipamiento público.
  - Los montos recaudados deberán administrarse en una cuenta única, y solo podrán destinarse a la ejecución y administración del plan.

- La SEREMI de Vivienda respectiva deberá autorizar el Plan antes que éste sea aprobado por el Concejo Municipal.
- Se establecen una serie de modificaciones parciales a la LGUC y otras leyes vinculadas para que la propuesta pueda implementarse en la práctica.