



¿CADUCÓ LA CIUDAD?

DECLARACIÓN PÚBLICA DEL COMITÉ DE DESARROLLO URBANO COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CHILE

En febrero de este año se venció el plazo para renovar por única vez la vigencia de las declaratorias de utilidad pública, contenidas en los planes reguladores, destinadas a ensanches o aperturas de calles y a áreas verdes públicas.

Desde entonces, se ha producido una situación gravísima para la inmensa mayoría de las ciudades que no se acogieron a la disposición que permite prorrogar la vigencia de dichas declaratorias. Para mayor claridad, adjuntamos un documento con comentarios técnicos, que ha sido suscrito por el Comité.

Nuestra propuesta, como Comité, es que se tramite con urgencia la derogación de las disposiciones que introdujeron la caducidad, ya que su efecto en las áreas urbanas provocará graves trastornos ambientales y de congestión vehicular. Por una parte, podrían disminuir considerablemente las áreas verdes, actualmente deficitarias en ciudades como Santiago, y por otra, los ensanches de vías propuestos para un flujo vehicular expedito, no se llevarían a cabo, con los consecuentes problemas de congestión presentes y futuros.

Lo más grave de disposiciones como las consignadas en el artículo 59 de la LGUC, es que, implícitamente, cuestiona los Planes Reguladores y los estudios multidisciplinarios que los respaldan, los cuales justifican dichas declaratorias.

Nuestro Comité es enfático en señalar que cualquier modificación a los instrumentos de planificación debe ser respaldada por estudios de especialidades atinentes a las modificaciones que se desean realizar.

Si bien podría ser larga la explicación, su fundamento se resume en lo siguiente:

- La declaratoria de utilidad pública se aplica para aperturas de nuevas vías y para el ensanche de vías existentes. Cuando afecta a grandes predios, generalmente no representa problema, sino por el contrario, contiene un beneficio asociado, ya que el propietario, al realizar un proyecto inmobiliario, capturaré la plusvalía correspondiente. El problema, principalmente se observa cuando esa declaratoria afecta a pequeños propietarios en áreas consolidadas, donde es poco probable que se realice la expropiación, quedando gravados con una condición que les impide acceder a créditos, ocupar todo el terreno, etc. En este último caso, lo que realmente solucionaría el problema es un plan de financiamiento para las expropiaciones (creando el fondo de financiamiento correspondiente). Esto sería mucho más efectivo que las



"compensaciones" que habían propuesto las autoridades y que motivó las disposiciones relativas a la mencionada caducidad.

- Cuando un proyecto inmobiliario (destinado a cualquier grupo socioeconómico) se realiza dentro del plazo de vigencia de una declaratoria, en una calle o avenida que no está completamente conectada a otras vías, y luego caduca la parte no ejecutada, los propietarios que adquirieron las unidades resultan gravemente afectados, porque compraron una propiedad que estaría conectada por nuevas vías al resto de la ciudad o por vías de mayor importancia, cosa que finalmente no ocurrirá. ¿No deberían, también ellos ser "compensados" por la pérdida de valor de su inversión?

- La aprobación de proyectos que originan un impacto vial significativo requiere de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU) previo, que especifique las medidas de mitigación pertinentes, ya sea que se trate de establecimientos educacionales, edificios de oficinas, centros comerciales u otros. ¿Si la vialidad relacionada caduca, quién asumirá los impactos previstos que no tendrán solución?

- La decisión de afectar a predios privados con declaratorias de utilidad pública para la formación o ensanche de vías, se toma al formular o modificar un plan regulador. Para ello, el equipo de especialistas realiza un "Estudio de Capacidad Vial", que respalda las decisiones. Cuando las declaratorias caducan se pierde la coherencia de la red, que ha sido concebida como un sistema. Como es obvio, a mayor tamaño y complejidad de la ciudad, mayor el daño, que por lo demás, es irreparable, al no poder gravarse como vías nuevamente los mismos terrenos.

La situación que se produce con las áreas verdes tiene una implicancia negativa similar o aún peor, sobre todo en lo que se refiere a la contaminación atmosférica. Es importante recordar que nuestras ciudades todavía están lejos de los estándares óptimos de áreas verdes.

Muy pocas áreas urbanas prorrogaron por 5 años la vigencia de las declaratorias, refiriéndose sólo a la vialidad: 13 comunas y 2 áreas metropolitanas (Santiago y Concepción) el 2010 y 21 comunas el 2009. Incluso, áreas metropolitanas, como la de Valparaíso, no lo hicieron. Es decir, la inmensa mayoría de las áreas urbanas de Chile no puede ensanchar ni abrir las calles que están contenidas en sus planes reguladores vigentes.

Santiago, junio de 2010

Comité de Desarrollo Urbano
Colegio de Arquitectos de Chile



ANEXO

NORMAS VIGENTES RELACIONADAS CON LA CADUCIDAD DE LAS DECLARATORIAS DE UTILIDAD PÚBLICA PARA VIALIDAD Y ÁREAS VERDES.

Comité de Desarrollo Urbano, Colegio de Arquitectos de Chile
Febrero 2010

(Con comentarios a pie de página)

DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES:

Artículo 59°.- Decláranse de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, 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 servicio¹ y parques intercomunales y comunales², incluidos sus ensanches.

Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos³. Las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas⁴ deberán ser fijadas dentro del plazo de seis meses, contado desde la caducidad de la declaratoria, por la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándolas a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno⁵.

¹ Estas son las cinco categorías de vías que se establecen y definen en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, no en la propia Ley. Aquí solo se hace referencia a ellas.

² Estos tipos de áreas verdes que se pueden declarar de utilidad pública, no están definidos en la Ley ni en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, lo que dificulta su aplicación.

³ Uno de los efectos se refiere a la facultad de las municipalidades para proceder a su expropiación.

⁴ Se refiere a las fajas de ensanche y aperturas de vías y a los terrenos destinados a áreas verdes.

⁵ ¿Qué normas urbanísticas rigen durante esos seis meses, si no está restringida su ocupación por parte del propietario? No hay indicaciones al respecto en la Ley ni en la Ordenanza. Se pueden otorgar permisos de edificación?



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 años⁶ 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, pudiendo prorrogarse por una vez por igual lapso.

El plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías troncales y colectoras y a parques intercomunales⁷, podrá ser prorrogado, por una sola vez, por igual período. La prórroga se tramitará conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial⁸.

En los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública y, mientras se procede a su expropiación o adquisición, no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del respectivo plan regulador, en la parte del inmueble que esté afecta a dicha declaratoria si ésta fuere parcial⁹.

⁶ *Estos cinco años, contados a partir del 13 de febrero de 2004, se cumplieron el 12 de febrero de 2010, ya que fue renovada su vigencia por un año mediante la Ley N° 20.331, publicada en el D.O. del 12.02.2009.*

⁷ *No hay prórroga para los parques comunales, que deberían quedar bajo la competencia de las municipalidades, las que no disponen de recursos para expropiar en un plazo de cinco años, las áreas verdes necesarias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es cosa de revisar someramente los presupuestos de las municipalidades del país. Apenas pueden resolver las necesidades más apremiantes. Incluso los fondos regionales y sectoriales tienen otras prioridades sociales. No existe un fondo destinado a estos fines.*

⁸ *A partir de febrero de 2004 se han publicado en el DO un escaso número de modificaciones de Planes Reguladores que apliquen bajo este concepto, por lo que la inmensa mayoría de las áreas urbanas del país no han cumplido este trámite. Por lo tanto, las declaratorias de utilidad pública para vialidad y áreas verdes caducaron.*

⁹ *Para justificar la caducidad se ha argumentado el eventual daño patrimonial a los propietarios de predios e inmuebles afectados, que deberían ser compensados si la expropiación no se realiza en un plazo prudencial. Una vez caducada una faja vial que se ha consolidado parcialmente (que falten ensanches o la apertura de algún tramo) se provocará un daño patrimonial irreparable a los propietarios de los inmuebles y predios cercanos y a los de los barrios colindantes (al menos, por no decir la ciudad completa, en el caso de las de menor tamaño) que no dispondrán de la vía que estaba prevista cuando tomaron la decisión de adquirir el bien raíz. No se contempla una compensación a esos propietarios que resultarán afectados en forma cierta. Tampoco se contempla el daño general que provocará la falta de integralidad de la red vial, que fue diseñada y aprobada sobre la base de un Estudio de Capacidad Vial. Si parte de la red caduca, queda inválido dicho estudio. Se debe hacer otro?*



Caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos incluidos en una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se dicte¹⁰ dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria¹¹. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública.

Lo planes reguladores no podrán declarar de utilidad pública terrenos ubicados en áreas rurales¹².

Lo dispuesto en los incisos precedentes no afectará ni se aplicará en modo alguno a los procesos de expropiación autorizados en otras normas legales.

Disposición transitoria de la Ley N° 19.939, D.O. 13.02.04.

Artículo transitorio.- Las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que se encuentren vigentes¹³ a la fecha de publicación de esta ley, caducarán automáticamente, junto a sus efectos, en los mismos plazos establecidos en los incisos segundo y tercero del mencionado artículo, contados a partir de la fecha de la declaratoria, permaneciendo ésta vigente, en todo caso, por un plazo de cinco años desde la entrada en vigencia de la presente ley si los lapsos faltantes fueran inferiores.

¹⁰ *El procedimiento para realizar una declaratoria de utilidad pública consiste en formular o modificar un instrumento de planificación (comunal o intercomunal). Dadas las notables y conocidas restricciones presupuestarias de las municipalidades, este procedimiento debería realizarse en el tiempo, caso a caso, por lo que se trataría de inmuebles o predios específicos, lo que implica una negociación directa con uno o muy pocos propietarios. Esto pone en una posición débil a la autoridad comunal o ministerial para adoptar decisiones de interés común, cuando el beneficiario es la ciudad o parte de ella. Por otra parte, significa que en cada oportunidad debe realizarse completo el proceso de modificación del Plan Regulador. De más está comentar lo engorroso y caro de la tramitación y aprobación.*

¹¹ *La entrada en vigencia corresponde a la fecha de publicación del instrumento en el Diario Oficial.*

¹² *La modificación del Art. 55 de la LGUC introdujo una distorsión, ya que permite en el área rural la “construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”. Al no fijarse las reservas para vialidad estructurante en áreas rurales de próxima urbanización, se produce una discontinuidad en la conectividad que debería garantizar el acceso de los habitantes de esos conjuntos, a los servicios y equipamientos ubicados en el área urbana. Son disposiciones incongruentes.*

¹³ *Fija el plazo para las declaratorias contenidas en los Planes Reguladores vigentes desde fechas anteriores a febrero de 2004.*



Con todo, tratándose de declaratorias existentes en áreas rurales, éstas caducarán de pleno derecho al momento de publicarse la presente ley¹⁴.

Disposición transitoria de la ley N° 20.331, D.O. 12.02.2009.

Artículo Único.- Renuévanse las vigencias de las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el inciso primero del artículo transitorio de la ley N° 19.939, por el plazo de un año, contado desde la fecha de publicación de esta ley¹⁵.

Las declaratorias de utilidad pública que renueven su vigencia conforme a las disposiciones del inciso primero de este artículo podrán prorrogarse, conforme a las disposiciones establecidas en el inciso cuarto del artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

PÁRRAFO 2°.- De las autorizaciones especiales para edificación

Artículo 121°.- En los terrenos a que se refiere el artículo 59° no podrán efectuarse nuevas construcciones y si estuvieren edificados, no será permitido reconstruir los edificios, alterarlos o repararlos.

Sin embargo, por motivos justificados, podrá la Dirección de Obras Municipales, previa autorización del Municipio, permitir la construcción, reconstrucción parcial u otras alteraciones en los edificios a que se refiere el inciso precedente, siempre que el propietario del inmueble renuncie por escritura pública a toda indemnización o pago por dichas mejoras u otras obras, cuando posteriormente se lleve a cabo la expropiación. En dicha escritura se fijará el valor de expropiación y el plazo dentro del cual deberá adoptarse la línea oficial, siendo de su cargo la demolición. La escritura será inscrita en el Registro de Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces y la renuncia afectará a todos los sucesores del renunciante, a cualquier título, en el dominio del inmueble.

En caso de incumplimiento del interesado, la Municipalidad podrá desalojar el edificio con el auxilio de la fuerza pública y demolerlo en la parte que corresponda por cuenta del propietario, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan, hasta el reintegro total de los costos del desalojo y la demolición. Los gastos de la demolición y desalojo podrán imputarse al valor de la expropiación.

¹⁴ Es decir, todas las declaratorias que afectaban predios rurales se eliminaron en febrero de 2004.

¹⁵ Esta Ley es la que determina que el plazo de cinco años se cumplió este 12 de febrero de 2010. Se refiere a las fajas destinadas a vías troncales y colectoras y a los parques intercomunales, que podrían haberse prorrogado. Todas las demás fajas de vías locales y de servicio y los parques comunales caducan irremediabilmente, ya que no tenían opción de prórroga.



Artículo 122°.- En casos calificados de interés general, las Direcciones de Obras Municipales podrán transitoriamente autorizar transformaciones de edificios, aunque éstos no adopten la altura obligatoria, siempre que se ciñan de inmediato a la línea oficial de edificación y cumplan con las demás disposiciones de las Ordenanzas General y Local, y que el propietario ceda gratuitamente los terrenos que resulten afectados por expropiación.

Si con posterioridad a la cesión gratuita caducare la declaratoria de utilidad pública, el cedente podrá solicitar a la municipalidad la restitución del inmueble cedido¹⁶. La municipalidad deberá realizar dicha restitución, a título gratuito, en un plazo no superior a tres meses desde el requerimiento. Los costos que se originen serán de cargo del solicitante.

DE LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES:

No contiene disposiciones al respecto.

DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES:

Artículo 33.- La adquisición del dominio¹⁷ de los bienes raíces se sujetará a las normas del derecho común.

Sin embargo, para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública¹⁸. Asimismo, decláranse de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas¹⁹ que hayan sido definidos como tales por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde²⁰, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación²¹.

(Modificado por la Ley 19.939 Art. 2° D.O. 13.02.2004, que introdujo las disposiciones de caducidad de las declaratorias de utilidad pública)

¹⁶ Esta devolución ¿es solo para estos casos específicos?

¹⁷ Esta disposición se refiere a la adquisición para dominio municipal.

¹⁸ Para declarar de utilidad pública se requiere que exista la afectación en el Plan Regulador.

¹⁹ No hay disposiciones en la Ley ni la Ordenanza que diferencien con precisión una “plaza” (definida en forma general en la OGUC) de un “parque comunal”.

²⁰ ¿Esto significa que no es necesario que estén contempladas en el Plan Regulador? ¿Cómo se deciden? Más arriba dice que sólo lo contemplado en el Plan Regulador se puede expropiar.

²¹ ¿Cuál es el plazo de “inmediata expropiación”?