



## Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de Planificación Territorial

*Pese a que el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo declara, en su Mensaje, la intención de modernizar la legislación urbana vigente y de facilitar la incorporación de nuevo suelo a actividades urbanas, ambos aspectos compartidos ampliamente por la Cámara Chilena de la Construcción, el análisis del articulado del proyecto, revela problemas de fondo y de forma que desvirtúan las orientaciones positivas mencionadas.*

*La Cámara Chilena de la Construcción estima que este Proyecto de Ley requiere de mejoras para convertirse efectivamente en un vehículo modernizador de la legislación urbana.*

### I. Introducción

El pasado 10 de junio, el Presidente de la República envió a tramitación parlamentaria un Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta pieza legislativa propone una planificación que abarca todo el territorio nacional (urbano y rural), permitiendo desarrollos inmobiliarios en las áreas rurales, siempre y cuando se cumplan diversas condiciones, entre las cuales se destaca la dotación de equipamiento y obras urbanas financiadas por el sector privado.

Si bien estos "principios base" de la legislación propuesta, planteados en términos generales, son positivos y necesarios de implementar para corregir una legislación vigente extremadamente atrasada (data de 1975) y obsoleta en los conceptos de planificación que maneja, la manera en que estos principios se materializan en el Proyecto de Ley generarían como resultado una legislación restrictiva y centralizada que está lejos de facilitar la incorporación de nuevo suelo a las necesidades urbanas de la población.

En primer lugar, aun cuando el límite urbano en la legislación propuesta es supuestamente más flexible que en la planificación vigente, de todos modos el límite existe y es ajustable en forma discrecional. Por tanto, se mantiene la especulación referente a cómo y cuándo se mueven los límites, generándose zonas muertas en torno a los mismos, a la espera de cambio en el uso del suelo.

Segundo, la propuesta amplía las atribuciones del Plan Regional, al punto que el cumplimiento de este instrumento se hace obligatorio, aunque en el Mensaje se señale lo contrario. Lo anterior afecta no sólo a las zonas urbanas (coartando de paso las atribuciones de las municipalidades), sino que también a toda actividad económica desarrollada en el territorio, sea éste urbano o rural. En este sentido, el Proyecto de Ley desconoce la existencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente, entre otras, que ya regula el desarrollo de actividades en todo el territorio nacional.

Tercero, la descentralización mencionada como uno de los objetivos principales del Proyecto de Ley se traduce, contradictoriamente, en atribuciones para las secretarías ministeriales de vivienda y gobiernos regionales, quienes elaborarán y aprobarán Planes Regionales e Intercomunales. Esto implica que las municipalidades quedan excluidas de participar en la planificación de la mayor parte de su territorio comunal, salvo por la consulta sin informe favorable de estos organismos centrales, siendo incluso vinculante lo que se regule en instrumentos de planificación de jerarquía superior.

En la misma dirección, el Proyecto de Ley contempla que las condiciones para los proyectos en las áreas rurales se establezcan de manera centralizada (Seremi MINVU), lo que implicaría que dichas condiciones no guarden relación con las demandas y necesidades locales.

Cuarto, existe poca claridad en cómo se determinarán las externalidades asociadas a cada proyecto de desarrollo urbano ubicado fuera de los límites de la ciudad, lo cual generará un costo incierto por infraestructura y servicios a los desarrolladores inmobiliarios.

Quinto, no existe claridad en cómo se compatibilizará el costo que importan para un desarrollador inmobiliario las condiciones de provisión de infraestructura con el pago de impuestos generales que hoy hace el sector privado, ya que muchos de estos impuestos (como el impuesto a los combustibles, impuesto de internación de automóviles, contribuciones, etc.) se justifican en nombre de la necesidad de construir infraestructura.

Por último, el proyecto del gobierno resulta incompatible con la política de vivienda social que actualmente aplica el propio Ministerio de Vivienda. En efecto, como el alto valor del suelo urbano relega la vivienda social a la periferia y a sectores fuera del límite urbano, donde ahora se exigirán aportes significativos en infraestructura, el desarrollador urbano difícilmente podrá incorporar vivienda social en sus proyectos, aunque esté obligado a ello. Esto, porque los actuales niveles de subsidio a la vivienda social no contemplan el valor del suelo urbanizado.

Ante el dudoso efecto que tendría esta modificación legal sobre nuestras ciudades, especialmente en lo que se refiere a la administración del crecimiento urbano y a las posibilidades de desarrollo inmobiliario, preocupa que el diálogo sobre esta materia hasta ahora se haya mantenido en un nivel macro, de ideas generales, en el cual es difícil no estar de acuerdo.

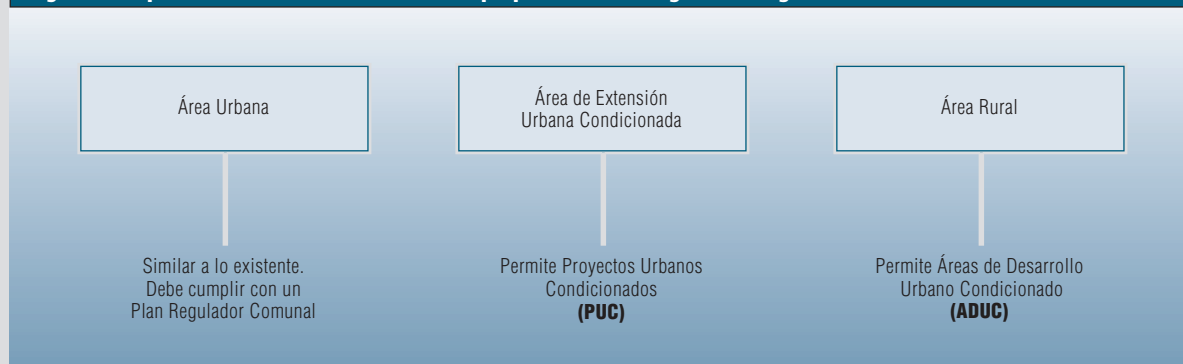
Ahora que el Proyecto de Ley se envió al Parlamento, resulta fundamental llevar la discusión al articulado (“letra chica”) y debatir sobre los efectos reales de la nueva legislación urbana. Aunque ésta es una tarea difícil, ya que los temas urbanos son complejos y el Proyecto de Ley más complejo aún, este debate es necesario para evitar el avance de una política urbana que, de no enmendarse y respetar los principios que la inspiran, puede ser nociva para el desarrollo urbano y económico del país. Se habrá perdido así la oportunidad de aprovechar el impulso modernizador que inspira al Ministerio de Vivienda por un asunto de discusión sobre los detalles.

Este número de FUNDAMENTA presenta el Proyecto de Ley del gobierno, con sus detalles más relevantes, y analiza los efectos que se pueden esperar de él. La Cámara Chilena de la Construcción espera aportar de esta manera a un debate informado sobre un tema de relevancia para todos los ciudadanos, y especialmente para los actores que participan del desarrollo urbano.

## II. El planteamiento general de la nueva Ley

El Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones propone una planificación que abarca todo el territorio nacional, estableciendo la forma en que se regula no sólo la ocupación de las áreas urbanas, sino que también las áreas que están fuera del límite de las ciudades (área rural). Con este objetivo, el Proyecto de Ley diferencia tres áreas y establece mecanismos de regulación diferenciados para cada una de ellas (Figura 1 y Recuadro 1).

**Figura 1: Esquema de ordenamiento territorial propuesto en el Proyecto de Ley**



**Recuadro 1: PUC y ADUC: El nuevo modelo para los desarrollos urbanos en las zonas rurales**

	<b>PUC</b> <b>Proyecto Urbano Condicionado</b>	<b>ADUC</b> <b>Áreas de Desarrollo Urbano Condicionado</b>
<b>Qué es</b>	Es un proyecto en el cual se ejecutan simultáneamente la urbanización y la edificación.	Es un área del sector rural, donde se permite el desarrollo urbano, en tanto se cumplan una serie de condiciones.
<b>Dónde se ubica</b>	En el <i>Área de Extensión Urbana Condicionada</i> , que es el territorio contenido entre el límite urbano y un límite de extensión urbana condicionada, definido en el Plan Regulador Intercomunal o, de no existir éste, en el Plan Regulador Comunal.	En el sector rural, fuera del límite de extensión urbana condicionada.
<b>Instrumentos que rigen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley General de Urbanismo y Construcciones.</li> <li>■ Ordenanza General.</li> <li>■ Las condiciones específicas establecidas por Plan Regulador Intercomunal, y, de no existir este, por el Plan Regulador Comunal (debiendo cumplir, además, con las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbanístico).</li> <li>■ Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley General de Urbanismo y Construcciones.</li> <li>■ Ordenanza General.</li> <li>■ Las condiciones establecidas en el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico y en el Plan Regulador Intercomunal.</li> <li>■ Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente.</li> </ul>
<b>Superficies exigidas</b>	Superficies mínimas y máximas en un rango de 5 a 50 hectáreas (definidas en el Plan Regulador correspondiente), salvo en la vivienda social en cuyo caso el mínimo queda fijo en 5 ha.	Superficie mínima de 100 hectáreas.
<b>Proceso de aprobación</b>	<p>Dirección de Obras Municipales</p> <p>Una vez aprobado el PUC, pasa a formar parte del Plan Regulador Comunal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concejo Municipal</li> <li>2. Seremi MINVU, quien requerirá informe de los demás organismos públicos. En caso de discrepancias, resuelve el intendente.</li> <li>3. Vuelve a la Municipalidad para aprobación final del Concejo Municipal.</li> <li>4. En caso de rechazos, el interesado puede apelar al Consejo Regional.</li> </ol> <p>Una vez aprobado el ADUC, su respectivo Plan Maestro pasará a formar parte del Plan Regulador Comunal.</p>

### Área urbana

En esta área los desarrollos urbanos se regulan directamente por Planes Reguladores Comunales, indirectamente por el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico y el Plan Regulador Intercomunal, y por las condiciones que cada uno de estos instrumentos incorpora.

### Área de extensión urbana condicionada

En esta área se permiten desarrollos urbanos mediante *Proyectos Urbanos Condicionados (PUC)*, de acuerdo a condiciones establecidas en el Plan Regulador Intercomunal, y, de no existir este, en el Plan Regulador Comunal. Indirectamente, los proyectos en esta área deben cumplir, además, con las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbanístico. Las superficies de los PUC serán definidas en el Plan Regulador Intercomunal en un rango que va entre las 5 y 50 ha, salvo para la vivienda social, cuyo mínimo queda fijo en 5 ha.

### Área rural

En esta área se permiten subdivisiones iguales o superiores a 2 ha, pudiendo realizarse subdivisiones menores sólo para construcciones que complementen actividades productivas, industriales o turísticas, o para viviendas sociales complementarias a dichas actividades y que no originen nuevas áreas urbanas. También se permiten desarrollos urbanos materializados, mediante *Áreas de Desarrollo Urbano Condicionado (ADUC)*, de acuerdo a condiciones establecidas en el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico o en el Plan Regulador Intercomunal. En toda el área rural estos instrumentos establecen los estudios necesarios que se deben realizar para emplazar actividades en las distintas zonas definidas. La superficie mínima de las ADUC que queda establecida en la ley es de 100 ha.

En la nueva legislación, el artículo 55 deroga el D.L. 3.516 sobre División de Predios Rústicos y se elimina la posibilidad actual de realizar vivienda social de hasta 1.000 UF en el área rural.

Detrás de este esquema de planificación se visualizan claramente tres aspectos principales:

- a. La intención de incorporar nuevo suelo, ubicado fuera del límite de la ciudad, para desarrollar en él actividades urbanas (que se traduce en los PUC y en las ADUC).
- b. El establecimiento de un nuevo tipo de planificación, llamada *planificación por condiciones*, que, de ser bien aplicada, tiene la ventaja de ser más flexible que la tradicional *planificación por zonificación* (Recuadro 2).
- c. La mantención de conceptos de zonificación, pero ahora aplicados a todo el territorio (Recuadro 3).

### Los puntos de acuerdo

Existe amplio acuerdo en la necesidad real de incorporar nuevo suelo a las demandas urbanas de la población y que la restricción artificial de este bien a través de instrumentos, como el límite urbano, tiene el efecto negativo de aumentar los valores de suelo urbanizable a niveles que dificultan los desarrollos inmobiliarios, tanto privados como públicos, elevando artificialmente los precios de las viviendas y otros productos inmobiliarios. También hay acuerdo en que, para abrir nuevo territorio a desarrollos urbanos, se debe resguardar que quienes lo hagan asuman todos los beneficios y los costos asociados a su decisión, y no como ha sido el sistema chileno hasta ahora, en que parte de la infraestructura urbana se provee posteriormente por el Estado y se financia a través de impuestos generales. Este último sistema motiva a que los privados no consideren en su decisión de localización el costo real que tiene la misma (costo marginal incremental), ya que tal costo es repartido entre todos los ciudadanos a través de los impuestos generales (asumen sólo el costo medio). En este sentido, un sistema que busque un pago del impacto directo de los desarrollos inmobiliarios en la infraestructura urbana parece adecuado, desde el punto de vista de eficiencia de localización de actividades urbanas.

## Recuadro 2: Planificación por zonificación versus planificación por condiciones

Para los profesionales que trabajan en temas urbanos, es conocido que el mercado no lleva a una asignación eficiente de los recursos cuando existen bienes públicos y externalidades involucradas. Por este motivo, se hace necesario intervenir en ellos con planificación y regulaciones que permitan superar las fallas del mercado.

En Chile esto se ha hecho tradicionalmente a través de Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, que básicamente dividen el territorio en distintas áreas, les asignan a ellas ciertos usos permitidos, más normas sobre la forma de las edificaciones, tales como superficie predial mínima, densidad máxima, coeficiente de ocupación de suelo, coeficiente de constructibilidad, entre muchas otras. Esto es lo que se llama *planificación por zonificación*.

Con el correr del tiempo se ha constatado que la *planificación por zonificación* entraba el desarrollo urbano, porque no existe la posibilidad de que los planificadores urbanos que trabajan centralizadamente puedan manejar todos los factores que se deben considerar al momento de definir las zonas y sus normativas. Además, los hechos urbanos son dinámicos en un sentido difícilmente predecible. En consecuencia, la regulación no sólo es discrecional, sino que se aleja muchas veces de las demandas y necesidades locales y presenta dificultades para adaptarse a los cambios que sufren las ciudades.

Ante este escenario, la planificación urbana moderna enfatiza la idea de flexibilizar el desarrollo urbano. Una manera es a través de la *planificación por condiciones*. Este tipo de planificación parte de la base de que todo el territorio es factible de desarrollar, siempre y cuando se cumplan ciertas exigencias, orientadas a que los proyectos asuman todos los beneficios y costos generados por sus externalidades. De esta forma se logra eficiencia en la localización del desarrollo urbano, ya que el mecanismo permite que los privados, en sus decisiones de localización, incorporen todos los beneficios y costos reales asociados a su decisión.

Sin embargo, para un correcto funcionamiento de esta *planificación urbana por condiciones* se requiere que las condiciones para los proyectos sean definidas lo más localmente posible (nivel comunal). De lo contrario, se corre el riesgo de que las condiciones fijadas se alejen de las demandas y necesidades locales. Asimismo, se requiere objetividad al momento de determinar las externalidades del proyecto, de tal manera que se establezca un costo (o condiciones) que tenga relación con dichas externalidades. En este sentido, la definición de las condiciones a nivel local (municipalidad, por ejemplo) genera el incentivo de la competencia que se puede establecer entre las distintas jurisdicciones municipales. Es decir, de definirse condiciones inadecuadas para el desarrollo de proyectos urbanos, la jurisdicción perderá potenciales proyectos en su territorio en beneficio de otras jurisdicciones. Finalmente, otro aspecto relevante en la implementación de una *planificación por condiciones* tiene relación con evitar la doble tributación. Es decir, si son los desarrolladores inmobiliarios los que financiarán (al menos parte) la infraestructura urbana, y el Estado se libera de esta tarea, entonces no debiera existir un cobro por este concepto a través de impuestos generales.

### Recuadro 3: El Proyecto de Ley y su propuesta de regulación urbana de TODO el territorio

Uno de los objetivos principales del Proyecto de Ley es “transparentar los procesos de regulación del suelo”. Esto, porque se reconoce explícitamente que las “zonificaciones excluyente de uso, tipo de vivienda y actividades”, aplicadas largamente en nuestro país a través de los Planes Reguladores Comunales, han tenido el efecto negativo de distorsionar el mercado de suelo.

Por este motivo, el Proyecto de Ley propone, al menos para las áreas de extensión urbana condicionada y para las ADUC, un esquema de planificación diferente, por condiciones, en las cuales los proyectos podrían localizarse en cualquier lugar del territorio, siempre que cumplan con las obligaciones de mitigación y compensación establecidas por los instrumentos de planificación correspondientes. No obstante lo anterior, esta aparente apertura del territorio y flexibilización de la normativa quedan imposibilitadas por lo dispuesto en el articulado. En primer término, el Proyecto de Ley establece para los Planes Regionales de Desarrollo Urbanístico la ampliación de sus atribuciones, entregándoles amplias facultades para identificar y/o establecer:

- los centros poblados existentes;
- las zonas de restricción por riesgo;
- las zonas de protección del patrimonio arqueológico y cultural;
- la infraestructura existente;
- las áreas de protección y conservación de recursos naturales;
- las áreas de uso preferentemente agrícola (propuestas por la Seremi de Agricultura);
- las condiciones relativas a la ejecución de estudios específicos para el desarrollo de las actividades;
- las condiciones para el emplazamiento de las ADUC, y
- las condiciones para la localización de los accesos de los bienes nacionales de uso público.

En otras palabras, el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico queda convertido en un instrumento de zonificación y regulación de TODO el territorio regional, más allá del desarrollo urbano. Esto último no sólo resulta contradictorio con la intención original de la política urbana propuesta, sino que, además, la facultad de establecer zonificaciones implica restricciones al desarrollo de distintas actividades en el territorio.

Tal planteamiento sobrepasa largamente el ámbito del ordenamiento urbano e interfiere con otros mecanismos, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecido en la Ley de Bases del Medioambiente.<sup>a</sup>

En este contexto, cabe destacar que las normas constitucionales que garantizan la libre iniciativa económica establecen que sólo la ley puede limitar el ejercicio de la libertad económica; en ningún caso se podrá hacer mediante un decreto, ordenanza municipal o resolución ministerial. Asimismo, la limitación en ningún caso puede ser de tal nivel, que implique la imposibilidad de desarrollar una actividad económica lícita.

En un esquema económico de mercado, todas las actividades económicas son legítimas, más aún si se realizan en terrenos particulares, respetando las regulaciones establecidas y cumpliendo las exigencias ambientales establecidas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

<sup>a</sup> Ley 19.300, *Diario Oficial* del 9 de marzo de 1994.

### continuación Recuadro 3

De hecho, la Ley de Bases del Medio Ambiente permite proyectos de desarrollo de cualquier tipo en la región, previa aprobación de una Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, por parte de la COREMA correspondiente. Este mecanismo de regulación, “no excluyente” en los usos de suelo, es considerado un avance en la modernización de las normas en nuestro país, por lo cual no se entiende el retroceso y conflicto que genera el Proyecto de Ley con ella.

En consecuencia, se debiera dejar que los instrumentos de regulación ya existentes, como la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, Ley 18.362 sobre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, ejerzan su rol de proteger el medio ambiente natural de la región, dejando al Plan Regional de Desarrollo Urbanístico un rol netamente orientador e informativo de los instrumentos de menor jerarquía.

La *planificación por condiciones* es una manera de incentivar esta mayor eficiencia, a la vez que permite un modo sistemático para que el mercado de suelo urbano crezca según presione la demanda, aunque sea bajo condiciones. Otra ventaja de este mecanismo es que permite mayor flexibilidad en el sentido de que no se establecen *a priori* las áreas que serían aptas o no aptas para el desarrollo urbano, sino que éstas dependen de la aceptación por parte de los demandantes de suelo urbano de las condiciones que defina la autoridad local, en la medida en que éstas les sean convenientes.

#### Desacuerdo en materia de implementación

Pese a las ventajas del mecanismo de *planificación por condiciones*, para que éste funcione correctamente es fundamental cumplir con tres requisitos principales:

- Que las condiciones sean establecidas en la ley, pero precisadas lo más localmente posible. Esto para recoger adecuadamente las necesidades y requerimientos locales.
- Que exista una manera clara y objetiva de determinar cuáles son las externalidades generadas por los proyectos, y cómo se traducen en un cobro por impacto.
- Evitar la doble tributación por concepto de infraestructura urbana.

Como se verá a continuación, ninguno de estos aspectos clave se consideraron en el Proyecto de Ley.

#### i. Contrariamente a lo que señala el Ministerio de Vivienda, en el Proyecto de Ley la definición de condiciones es centralizada y con limitada participación local.

- Para las ADUC, las condiciones se establecen en el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico y en el Plan Regulador Intercomunal.
- Para los PUC, las condiciones se fijan en el Plan Regulador Intercomunal y, sólo si no existe este instrumento, en el Plan Regulador Comunal.
- Para los PUC y las ADUC se establecen condiciones en la misma Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

Puesto que el Plan Regional, Plan Intercomunal y LGUC son instrumentos que se elaboran centralizadamente y con limitada participación local, se generan dudas sobre la pertinencia de las condiciones que se fijan y sobre la capacidad de ellas para responder a las demandas o necesidades locales (las condiciones son estáticas y quedan fijas por a lo menos 10 años).

En este sentido, se puede afirmar que el Proyecto de Ley incorpora una *planificación por condiciones*, pero como las

condiciones se fijan centralizadamente, se desvirtúa la utilidad del mecanismo. Sería necesario, en cambio, que la Ley estableciera claramente las variables generales a considerar en estudios y procedimientos, definición de alcances de metodologías, y el establecimiento de límites cuantitativos y/o cualitativos de estudios requeridos para PUC y ADUC, dejando a los instrumentos locales (Plan Regulador Comunal) el rol de precisar estas condiciones, con la debida participación de la comunidad en ese proceso.

#### **ii. En la propuesta del gobierno existen problemas en la definición de las externalidades asociadas a cada proyecto.**

En el sistema propuesto en el Proyecto de Ley no existe una lógica clara para definir cómo se calculan las externalidades de un determinado proyecto y, en consecuencia, se puede esperar que las condiciones fijadas en los Planes Regionales e Intercomunales resulten discrecionales y excesivas.

Por otro lado, tal como se detalla en el Recuadro 4, los proyectos en los PUC y las ADUC también deben cumplir una serie de exigencias enunciadas en la propia LGUC. Entre éstas se encuentran las interconexiones viales, provisión de infraestructura, servicios básicos y transporte, mitigaciones de impactos viales, ambientales y los correspondientes estudios ad-hoc que sustenten estas acciones. Tampoco en estos casos queda especificado cómo se evalúan los proyectos para determinar sus externalidades y el consecuente cobro por impacto.

Entre las condiciones establecidas en la LGUC también se puede mencionar la exigencia a los proyectos de una superficie mínima de 100 ha para las ADUC, y para los PUC, superficies en un rango entre 5 y 50 ha, a definir en el Plan Intercomunal (salvo para vivienda social, en cuyo caso la superficie mínima se fija en 5 ha). Esto en la mayoría de las ciudades del país es excesivo, y más aún para la vivienda social.

#### **iii. El Proyecto de Ley no considera eliminar la doble tributación que se producirá por conceptos de infraestructura.**

En el Proyecto de Ley existe duplicidad en el cobro de algunos servicios, ya que se plantea que los desarrolladores inmobiliarios deben realizar inversiones en infraestructura y servicios para compensar las externalidades negativas que generan. Sin embargo, algunos de estos servicios (como por ejemplo, la recolección de residuos sólidos y construcción de infraestructura) son también pagados (al menos en parte) por los privados a través de diferentes impuestos generales (como, por ejemplo, contribuciones, impuesto a los combustibles, impuesto de internación de automóviles, impuesto al lujo, permisos de circulación, etc.). El Proyecto de Ley no considera estos pagos y, en consecuencia, se cobra doblemente.

En definitiva, tal como está planteado el sistema de *planificación por condiciones* en el Proyecto de Ley, que establece variados requerimientos dispuestos en forma centralizada, sin un mecanismo objetivo para la definición de las externalidades, y que plantea doble tributación en muchos casos, se puede esperar:

- Escasa posibilidad de desarrollar proyectos de mediana o gran escala fuera del límite urbano, dada la gran exigencia impuesta a los proyectos en los PUC y las ADUC.
- Total imposibilidad de desarrollar proyectos de menor envergadura fuera del límite urbano, si se consideran las exigencias de superficie impuestas a los PUC y las ADUC, afectando seriamente a la vivienda social.
- Aparente mayor flexibilidad del límite urbano a través de los PUC y las ADUC, pero que no se traduciría realmente en una mayor facilidad para incorporar nuevo suelo a actividades urbanas.



#### Recuadro 4: Condiciones a proyectos fuera de límites urbanos: antes y después del Proyecto de Ley

Condiciones según la legislación vigente	Condiciones de acuerdo al Proyecto de Ley
<p><b>Qué se permite</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Subdividir y levantar construcciones para complementar la actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento algún sector rural o habilitar un balneario o campamento turístico.</li> <li>■ Construcción de vivienda social de hasta 1.000 UF.</li> <li>■ Parcelas de agrado de mínimo 0.5 ha.</li> </ul>	<p><b>Qué se permite</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Subdivisiones iguales o superiores a 2 ha.</li> <li>■ Subdivisiones inferiores a 2 ha sólo para usos de vivienda social que complementen actividades productivas sin constituir nueva área urbana, o para infraestructura, equipamiento y actividades productivas o extractivas.</li> <li>■ Construcciones que no impliquen subdivisiones sólo para usos de vivienda para propietarios y trabajadores, construcciones de complemento a la actividad de explotación productiva, agroindustrias, instalaciones turísticas no habitacionales, infraestructura y equipamiento.</li> <li>■ Proyectos Urbanos Condicionados (PUC) en el área de Extensión Urbana Condicionada.</li> <li>■ Áreas de Desarrollo Urbano Condicionado (ADUC).</li> </ul>
<p><b>Condiciones para los proyectos de vivienda social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemas de agua potable, alcantarillado, evacuación de aguas lluvias, pavimentación y electricidad, todos al interior del predio.</li> <li>■ Cesión de terreno para áreas verdes deporte y recreación (máximo 10%), equipamiento (máximo 4%) y circulaciones (hasta 30%).</li> <li>■ Estudio de Impacto Ambiental para proyectos de más de 160 viviendas.</li> </ul> <p><b>Condiciones para las parcelas de agrado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Solucionar sistemas de agua potable y alcantarillado.</li> </ul> <p><b>Condiciones ambientales</b></p> <p>Los siguientes proyectos deben cumplir con un Estudio de Impacto Ambiental cuando no estén contemplados en un Plan Regulador Comunal, Intercomunal o Regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proyectos de más de 80 viviendas (no sociales).</li> <li>■ Equipamiento con una superficie construida mayor que 5.000 m<sup>2</sup>, o superficie predial mayor que 20.000 m<sup>2</sup>, capacidad de atención mayor que 800 personas, con 200 o más estacionamientos.</li> <li>■ Urbanizaciones industriales con superficies mayores que 30.000 m<sup>2</sup>.</li> </ul>	<p><b>Condiciones para los proyectos fuera de los PUC y ADUC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza General.</li> </ul> <p><b>Condiciones para los PUC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cumplir con las condiciones que establezca el Plan Regulador Intercomunal, y, de no existir éste, con lo estipulado en el Plan Regulador Comunal.</li> <li>■ Superficies mínimas y máximas en un rango de 5 a 50 ha (definidas en el Plan Regulador correspondiente), salvo por la vivienda social en cuyo caso el mínimo queda fijo en 5 ha.</li> <li>■ Proveer infraestructura de transporte y servicios básicos (agua potable, energía, evacuación y tratamiento de aguas servidas, sistema de aguas lluvias, y recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios).</li> <li>■ Mitigar los impactos negativos, viales y ambientales, que se generen en el territorio. Para esto se requiere un Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Transporte e Infraestructura y Estudio de Impacto Ambiental<sup>a</sup>.</li> <li>■ Cumplir con todas las obligaciones de un urbanizador en las áreas urbanas.</li> </ul> <p><b>Condiciones para los proyectos en las ADUC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cumplir con las condiciones que establezca el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico y el Plan Regulador Intercomunal.</li> <li>■ Superficie mínima de 100 ha.</li> <li>■ Destinar un 20% mínimo de su superficie a vivienda económica (hasta 1.000 UF), incluyendo en éste al menos un 5% de vivienda sociales (fondo concursable).</li> </ul>

<sup>a</sup> El Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Transporte será definido oportunamente por un reglamento elaborado conjuntamente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo y Planificación y Cooperación. El responsable de la aprobación de estos estudios será el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, previo informe favorable de la Seremi MOP.

#### continuación Recuadro 4

Condiciones según la legislación vigente	Condiciones de acuerdo al Proyecto de Ley
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proyectos turísticos con una superficie construida mayor a 5.000 m<sup>2</sup>, o superficie predial mayor a 15.000 m<sup>2</sup>, capacidad de atención mayor a 300 personas, con 100 o más estacionamientos, capacidad mayor a 100 camas, más de cincuenta sitios para acampar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Destinar un porcentaje de su superficie a actividades generadoras de empleo.</li> <li>■ Destinar un porcentaje mínimo del 10% de su superficie a equipamiento de salud, educación, seguridad y áreas verdes.</li> <li>■ Rangos de densidad promedio de estas áreas.</li> <li>■ Proveer infraestructura de transporte y servicios básicos (agua potable, energía, evacuación y tratamiento de aguas servidas, sistema de aguas lluvias, y recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios).</li> <li>■ Mitigar los impactos negativos, viales y ambientales que se generen en el territorio. Para esto se requiere un Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Transporte e Infraestructura, un Estudio de Impacto Ambiental y un Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Evacuación de Aguas Lluvias y Cauces<sup>b</sup>.</li> <li>■ Realizar obras de conexión con la infraestructura vial.</li> <li>■ Entregar un zona de baja intensidad urbana que constituya un límite con las áreas rurales destinadas a la actividad agrícola.</li> <li>■ Cumplir con todas las obligaciones de todo urbanizador en las áreas urbanas.</li> </ul> <p>Tanto para los PUC como para las ADUC, en casos calificados y previa certificación del municipio, las exigencias de equipamiento, infraestructura y provisión de servicios básicos podrán cumplirse utilizando excedentes de la capacidad ociosa existente.</p>
<p><b>Aprobación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Parcelas de agrado: Servicio Agrícola Ganadero.</li> <li>■ Otros proyectos: Seremi de Agricultura, previo informe favorable de la Seremi MINVU.</li> </ul>	<p><b>Aprobación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Subdivisiones iguales o superiores a 2 ha: sólo presentar el plano a DOM.</li> <li>■ Subdivisiones inferiores a 2 ha: DOM.</li> <li>■ Construcciones que no impliquen subdivisiones: DOM, salvo cuando corresponda a áreas de uso preferentemente agrícola, en cuyo caso se requiere autorización de la Seremi de Agricultura.</li> <li>■ PUC Dirección de Obras Municipales.</li> <li>■ ADUC <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Concejo Municipal.</li> <li>(ii) Seremi MINVU, quien requerirá informe de los demás organismos públicos. En caso de discrepancias, resuelve el intendente.</li> <li>(iii) Vuelve a la Municipalidad para aprobación final del Concejo Municipal.</li> <li>(iv) En caso de rechazos, el interesado puede apelar al Consejo Regional.</li> </ul> </li> </ul>

<sup>b</sup> El Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Evacuación de Aguas Lluvias y Cauces será definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, mediante decreto firmado por el Ministro de Vivienda y el Ministro de Obras Públicas.

### III. El articulado del Proyecto de Ley y sus consecuencias para el desarrollo urbano

De acuerdo con las declaraciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo,<sup>1</sup> el esquema de planificación propuesto en la Modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, además de incorporar el sistema de planificación por condiciones, contiene otras tres innovaciones principales:

- Dotación de equipamiento y obras urbanas financiadas por gestión privada.
- Integración de la vivienda social.
- Creación de Planes Regionales.

Aunque la Cámara Chilena de la Construcción comparte el espíritu de las dos primeras innovaciones, el estudio del articulado relativo a ellas revela serios problemas que desvirtúan las orientaciones positivas que las originaron.

#### Los puntos de acuerdo

- La dotación de equipamiento y obras urbanas con financiamiento privado va de la mano con la planificación por condiciones y es necesaria para lograr eficiencia en la localización de las actividades urbanas. Es decir, a través de las condiciones impuestas a los proyectos (que se vinculan con los impactos generados en el territorio) se puede lograr que los desarrolladores inmobiliarios incorporen, en sus decisiones de localización, todos los beneficios y costos asociados a su decisión.
- La integración de la vivienda social al desarrollo urbano es un factor importante de considerar en las políticas urbanas, ya que existe en el país una significativa producción de vivienda social y ésta debe tener la posibilidad de emplazarse en territorios urbanos adecuados.

- La LGUC vigente ya contempla una planificación a nivel regional, a través de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, a los cuales se les entrega el rol de orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones.<sup>2</sup>

Lo anterior implica que el Plan Regional realiza un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de su territorio, reconoce tendencias de crecimiento y desarrollo y, con ello, define la “vocación” de la región en su conjunto.

Hay consenso en que un Plan Regional de este tipo puede ser una herramienta valiosa para, en concordancia con las políticas de desarrollo socioeconómico de la región, orientar la inversión pública, especialmente en materias de infraestructura vial y sanitaria.

También es relevante que los Planes Regionales incorporen, en su diagnóstico, información de aspectos territoriales que sirvan de insumo en la elaboración de los instrumentos de planificación de menor jerarquía, a la manera de un catastro de las diversas leyes que se aplican en el territorio y que deben ser consideradas en la planificación comunal (por ejemplo, Ley 18.362 sobre Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado, Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, etc).

En este contexto, la Cámara Chilena de la Construcción considera que la planificación regional está correctamente abordada en la legislación vigente y que los cambios que introduce el Proyecto de Ley son contraproducentes, por los motivos que detallamos en el punto siguiente.

#### Los problemas en el articulado

##### i. Creación de Planes Regionales de Desarrollo Urbanístico con amplias atribuciones imperativas.

Si bien el Proyecto de Ley propuesto señala en primer término que el “Plan Regional de Desarrollo Urbanístico fijará lineamientos orientadores y condiciones para la estructuración y utilización

<sup>1</sup> *El Mercurio*, 17 de Junio, 2004.

<sup>2</sup> Actualmente, la gran mayoría de las regiones de Chile se encuentran en la etapa de formulación de sus Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

urbana del territorio regional, el sistema de centros poblados y sus relaciones, y para la formulación de los instrumentos de planificación urbanística de nivel intercomunal o metropolitano, según sea el caso y comunal...” (artículo 31), establece luego que este instrumento deberá definir distintas zonas (centros poblados, zonas de restricción por riesgo, zonas de protección del patrimonio, infraestructura existente, áreas de protección y conservación de recursos naturales, y áreas de uso preferentemente agrícola), y además define las condiciones de estudios específicos necesarios para el desarrollo de actividades en dichas áreas, así como las condiciones para el emplazamiento de las ADUC.

En este sentido, al Plan Regional se le entrega competencia para establecer condiciones de planificación que se extienden más allá de la declaración de los requisitos generales que se deben cumplir en el evento de generarse desarrollos urbanos, y que son imperativas para los instrumentos de menor jerarquía. Es decir, se le faculta la zonificación de todo el territorio regional, urbano y rural, contrariando la intención expresada en el mismo Proyecto de Ley, en el sentido de que en el área rural se planifiquen sólo los enclaves urbanos que se formen, y no todo el territorio. En consecuencia, tal como queda planteado el Plan Regional, se afecta el desarrollo de cualquier actividad económica en el territorio.

Asimismo, con el Plan Regional de este Proyecto de Ley se introducen elementos de planificación centralizada (la Seremi MINVU es el órgano planificador propiamente tal), lo que contraría manifiestamente el supuesto espíritu descentralizador de las modificaciones propuestas. Con ello se restringe la competencia del Plan Regulador Comunal, el cual podrá ver trabado su rol planificador por la regulación aplicada por un instrumento de superior jerarquía, alejado de la realidad comunal.

Por su parte, dentro de los límites urbanos, si bien no existirían cambios significativos, ocurre que la ampliación de atribuciones al Plan Regional podría generar mayores requerimientos de estudios en zonas urbanas. Ello agrega

factores que entrarían el desarrollo de los proyectos, y que significarían una intervención en el desarrollo urbano de las comunas, por entidades que se encuentran fuera del ámbito comunal.

Lo anterior se agrava por el exceso de autoridades y de instancias de aprobación que deben enfrentar los planes y proyectos, la poca claridad de los plazos que establece la propuesta gubernamental ante solicitudes de proyectos de desarrollo urbano, y por la consagración de elementos de discrecionalidad de la decisión de la autoridad, como es la facultad de rechazar un proyecto urbano sin necesidad de fundamentar dicha negativa. Esto contradice el objetivo de modernizar el marco regulatorio mencionado en el mensaje del Proyecto de Ley (Recuadro 5). Además, algunos de los procedimientos contemplados parecen contrarios al planteado por la Ley de Silencio Administrativo, lo que agrega elementos de burocracia y arbitrariedad, volviendo atrás en la forma de regulación de la administración pública.

Finalmente, el Plan Regional se contradice con la Ley de Bases del Medio Ambiente, que es reconocida por su visión de planificación moderna, según la cual todo el territorio es factible de desarrollo con cualquier actividad, siempre que se cumpla con esta ley y se mitiguen todos los impactos negativos que se produzcan.

#### **ii. La dotación de equipamiento y obras urbanas financiadas por gestión privada asociada al sistema de planificación por condiciones tendría problemas de aplicación.**

Como se mencionó anteriormente, el Proyecto de Ley, a través de los PUC y las ADUC, exige a los desarrolladores inmobiliarios el pago directo del impacto que sus proyectos generen en el territorio. Tal como está planteado el Proyecto de Ley, sin embargo, es muy posible que estas exigencias (especialmente aquellas enunciadas *a priori* en la LGUC, Recuadro 4) sean desmedidas, al punto que pueden hacer prácticamente imposible que el sector privado lleve a cabo proyectos urbanos en estas supuestas áreas “abiertas” a nuevos desarrollos. Esto, porque,

### Recuadro 5: Objetivos del Proyecto de Ley

#### De acuerdo al Mensaje, los objetivos del Proyecto de Ley son:

1. Fortalecer la descentralización de la planificación urbana.
2. Facilitar la actualización de los Planes Reguladores.
3. Fortalecer la participación en la elaboración de Instrumentos de Regulación Urbanística.
4. Transparentar los procesos de regulación del suelo.
5. Reconocer y resguardar las distintas zonas de protección y zonas de conservación de recursos naturales.
6. Elevar los estándares de desarrollo y diseño urbano.
7. Asegurar el acceso de los sectores de menores ingresos a los beneficios del desarrollo urbano.
8. Crear nuevos espacios para la inversión privada en obras urbanas y equipamiento.
9. Desincentivar la suburbanización y ocupación irregular de las áreas rurales con las llamadas parcelaciones de agrado.

por una parte, se observa que las condiciones (en este caso de infraestructura) son enunciadas de manera centralizada con el consecuente riesgo de que se alejen de las demandas y requerimientos locales. Y, por otra parte, no existe una política clara para definir las externalidades de cada proyecto ni un mecanismo de definición objetiva del pago por los impactos generados, de acuerdo con dichas externalidades.

Además, el sistema propuesto en el Proyecto de Ley presenta deficiencias en el sentido de que no contempla que hay obras de infraestructura mayor que benefician a varios proyectos al mismo tiempo y que, por lo tanto, sus costos debieran ser compartidos por todos los involucrados (por ejemplo, la exigencia de reconexión vial con la ciudad).

Finalmente, la lógica de condiciones de infraestructura diferenciadas por áreas (mayores exigencias para desarrollos en el exterior de los límites de la ciudad) es, a lo menos, cuestionable, ya que no existe evidencia de que los impactos sean mayores fuera del límite urbano.

#### iii. En lugar de integración de la vivienda social se produce una fuerte restricción de las posibilidades de desarrollar vivienda social fuera del límite urbano.

Como es ampliamente conocido, la vivienda social actualmente enfrenta serios problemas para localizarse dentro de la ciudad, debido al alto valor del suelo y, en consecuencia, la mayoría de los nuevos desarrollos de vivienda social se localizan en la periferia de las ciudades o en los sectores rurales, lo cual es permitido en la legislación vigente por el artículo 55, para viviendas de hasta 1.000 UF.

El Proyecto de Ley elimina esta opción de desarrollo de viviendas sociales fuera del límite urbano, salvo cuando se trata de proyectos incorporados en los PUC y en las ADUC. De hecho el Proyecto de Ley exige un porcentaje mínimo<sup>3</sup> de vivienda económica en cada ADUC que se desarrolle. Sin embargo, en primer término, las condiciones establecidas elevan de tal manera los costos del suelo urbanizable, que será imposible que esto ocurra. Y segundo, los porcentajes

<sup>3</sup> 20% de vivienda económica (hasta 1.000 UF), el cual debe incluir al menos 5% de vivienda social (fondo concursable).

de vivienda social en las ADUC debieran ser definidos por el mercado, de acuerdo con la real necesidad de viviendas de menor valor en las nuevas áreas.

**iv. Aunque el Proyecto de Ley facilita los procedimientos de enmienda en la planificación comunal, no se establece un mecanismo eficaz de modernización del sistema.**

Si bien el Proyecto de Ley establece, a través del Plan Seccional, un sistema que permite formular, reformular o modificar ciertos sectores o contenidos específicos de los Planes Reguladores Comunales, y también un sistema de enmiendas para realizar cambios menores, ambos con procedimientos de aprobación más simplificados, no se contemplan mecanismos que permitan modernizar los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, en el sentido de establecer fechas de vigencia y renovación obligatoria, responsabilidades y sanciones para esta obligatoriedad, financiamiento resuelto por ley, participación eficaz e ingeniería de plazos que permita su cumplimiento.

Algunos de estos aspectos se mencionan en el Mensaje del Proyecto de Ley (por ejemplo, el tema de la participación), pero no se resuelven en el articulado.

## IV. Conclusión

El Proyecto de Ley impulsado por el Ejecutivo declara en el Mensaje su objetivo de modernizar la legislación actual y resolver vacíos, introduciendo una nueva manera de regular el territorio nacional, la cual incorpora criterios de planificación por condiciones.

Lamentablemente, en su articulado, la iniciativa gubernamental adolece de importantes problemas en el diseño del esquema propuesto, tanto de fondo como de forma, que hacen dudoso el logro de los objetivos buscados.

En síntesis el Proyecto de Ley:

- Introduce elementos de planificación centralizada  
La iniciativa gubernamental otorga la facultad de zonificar

y fijar condiciones a los instrumentos de nivel regional (Plan Regional). Con esto restringe el desarrollo económico de cualquier actividad en el territorio (urbano o rural) y limita el marco de acción de los instrumentos de inferior nivel jerárquico. También se otorgan facultades a ministerios sectoriales, como, por ejemplo, los de Agricultura, Obras Públicas, Bienes Nacionales, etc., que hoy no las tienen, los que podrán establecer restricciones en el territorio a través del Plan Regional.

- No incentiva la generación de suelo urbano  
El proyecto no logra promover la actividad inmobiliaria fuera de los límites urbanos, dada la excesiva regulación y altas exigencias que deben cumplir los proyectos.
- Entraba el desarrollo de la vivienda social en la mayor parte del país  
Con la modificación del artículo 55<sup>o</sup>, que permite desarrollos de viviendas sociales en el área rural, el proyecto elimina la posibilidad de este tipo de viviendas fuera del límite urbano. La idea de que éstas se construyan en los PUC o en las ADUC es poco viable, en vista del alto grado de exigencias en infraestructura, que la vivienda social, con los actuales niveles de subsidio, no puede pagar. Además, la superficie mínima, exigida para los proyectos de vivienda social (5 ha) es excesiva para la mayoría de las ciudades del país.
- Reduce facultades de los municipios  
El proyecto del gobierno otorga mayores facultades a los instrumentos de planificación regionales, los que pueden añadir restricciones a la disposición del territorio con carácter vinculante, no indicativo, restricciones que deben ser cumplidas por el instrumento de rango inferior, generando el incentivo perverso a poner cada vez más restricciones e invirtiendo la pirámide de jerarquía, donde hoy prima el nivel comunal. También se aprecia una duplicidad y superposición de funciones en materia regulatoria.

- El procedimiento de definición de condiciones es subjetivo y largo, con alto riesgo para la inversión

El Proyecto de Ley crea un tipo de planificación por condiciones, en el cual sólo algunos requisitos se enuncian en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, mientras que la mayoría se delega a la Ordenanza y a instrumentos de planificación centralizados. Como consecuencia, se genera un procedimiento engorroso, sin plazos, a favor del administrador público, contraviniendo algunos de los principios de la Ley de Silencio Administrativo, lo cual es discrecional y aumenta el riesgo de invertir.

- El procedimiento de cobro por impacto implica doble tributación

En el Proyecto de Ley no hay claridad en cuanto a cómo se compatibilizará el costo que importan para un desarrollador inmobiliario y para los ciudadanos (a través del precio de venta final) las condiciones de provisión de infraestructura y algunos servicios urbanos (propias del sistema de

planificación por condiciones), con el pago de impuestos generales que hoy hace el sector privado, y que se justifican como necesarios para la inversión en esta infraestructura y servicios.

En suma, la Cámara Chilena de la Construcción comparte la iniciativa del Ministerio de Vivienda en cuanto a promover una modernización y actualización de la legislación urbana, abriendo nuevos territorios al desarrollo urbano. Sin embargo, es importante que lo que se señala en el Mensaje del Proyecto de Ley sea recogido en el articulado, para no caer en una situación tal, que la nueva ley termine poniendo una camisa de fuerza al desarrollo inmobiliario. La Cámara Chilena de la Construcción estima que, rescatando su positiva inspiración, el Proyecto de Ley comentado requiere de mejoras para que efectivamente sea un vehículo moderno de provisión del suelo. La Cámara declara su total disposición para colaborar con el Ministerio de Vivienda en esta tarea.

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: **[www.camaraconstruccion.cl](http://www.camaraconstruccion.cl)**

Director responsable: Felipe Morandé L.