

Igualmente, durante el año 2009 las modificaciones de los contratos regionales contemplados en la letra c) del numeral 2.4, letra A), del artículo segundo³ serán resueltas de la siguiente forma:

Autoridades	Modificación en UTM
Jefe de Oficina Regional con V°B° Director General	Igual o superior a 10.000
Jefe de Oficina Regional con V°B° de Director Nacional	Inferior a 10.000
Jefe de Oficina Regional con V°B° de SEREMI	Inferior a 5.000

2. Caducidad Declaratoria de Utilidad Pública

INTRODUCCIÓN

En el Diario Oficial del día jueves 12 de febrero de 2009 fue publicada la Ley N° 20.331, que “*Prorroga declaratoria de utilidad pública prevista en el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*”.

El texto de la Ley N° 20.331 contiene un artículo único, cuyo texto expresa lo siguiente:

“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 ley.*

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”.

³ 2. Modificaciones de Contratos de Obra: Las modificaciones de obras, aumentos de obra, disminuciones de obra y obras extraordinarias, que afecten a los contratos, serán resueltas por las autoridades correspondientes, mediante convenio, en conformidad a las siguientes disposiciones.

2.4 Las modificaciones de obras serán resueltas por las autoridades que se señalan a continuación, dentro de los rangos que en cada caso se indican:

c) Contratos Regionales

Autoridades	Modificación en UTM
Jefe Oficina Regional con V°B°	Igual o Superior a 5.000
Director General	Inferior a 7.500
Jefe Oficina Regional con V°B° Director Nacional	Inferior a 5.000
Jefe Oficina Regional con V°B° Seremi	Inferior a 2.500

A continuación, nos referiremos brevemente a la Ley N° 19.939, de 2004 que estableció plazos de caducidad a las declaratorias de utilidad pública, el proyecto de ley que presentó el Ejecutivo el año 2008 para modificarla y el resultado de esta modificación que corresponde a la Ley N° 20.331.

ANÁLISIS GENERAL

1. Ley N° 19.939 de 2004, nuevo artículo 59 Ley General de Urbanismo y Construcciones

El 13 de febrero del año 2004 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.939, que reemplazó el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante “la LGUC”, con el objeto de establecer plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores, en adelante “la Ley N° 19.939.”

Es importante hacer presente que, hasta antes de la Ley N° 19.939, nuestra legislación no contemplaba plazos máximos de duración de las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores, lo que generaba una gran incertidumbre en los propietarios de los inmuebles afectados. Lo anterior, sumado al hecho que, mientras no se materializa la expropiación o adquisición de un terreno afecto a declaratoria de utilidad pública, sus propietarios no pueden aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de la aprobación del plan regulador, así como tampoco pueden efectuar nuevas construcciones y, si estuvieren edificados, no les está permitido reconstruir los edificios, alterarlos o repararlos, a menos que la Dirección de Obras Municipales lo autorice y siempre que el propietario renuncie a la eventual indemnización de perjuicios por esas nuevas obras, en caso de expropiación —art. 121 inciso primero LGUC—, trae consigo un serio perjuicio para los propietarios, que se ve reflejado en el detrimento del valor comercial de los terrenos afectos y en las dificultades para proceder a su enajenación.

En mérito de lo anterior, la Ley N° 19.939 declaró de utilidad pública, por los plazos que más adelante se señalan, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planos reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio, y parques intercomunales y

comunales incluidos sus ensanches. Además, la Ley N° 19.939 prohibió expresamente declarar de utilidad pública terrenos ubicados en áreas rurales.

Los plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública en el caso de terrenos ubicados en áreas urbanas son los siguientes:

- a. Vías expresas: 10 años no prorrogables.
- b. Vías troncales y colectoras: 5 años, prorrogable por una sola vez por igual período, esto es, un máximo de 10 años.
- c. Parques intercomunales: 5 años, prorrogable por una sola vez por igual período, esto es, un máximo de 10 años.
- d. Parques comunales: 5 años no prorrogables.

Tratándose de terrenos en áreas de extensión urbana, cualquiera sea su destino, el plazo de caducidad de la declaratoria de utilidad pública será siempre de 10 años, prorrogable por una vez por igual lapso, esto es, un máximo de 20 años.

Las prórrogas de los plazos de caducidad señalados anteriormente, tanto para terrenos ubicados en áreas urbanas como en áreas de extensión urbana, deberán tramitarse conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial (plan regulador comunal o intercomunal).

La Ley N° 19.939 estableció expresamente que, vencidos los plazos antes mencionados, *“caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos”*. Además, prescribe la norma en comento, una vez caducada la declaratoria de utilidad pública que afectaba a un inmueble, éste *“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 dicte dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública”*.

Es importante hacer presente que la Ley N° 19.939 no contempla plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de terrenos destinados a vías locales y de servicio. Además, esta ley modificó el artículo 33 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de

Municipalidades, declarando de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas que hayan sido definidos como tales por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación.

A nuestro juicio, lo anterior significa, por una parte, que las municipalidades pueden expropiar terrenos destinados a vías locales y de servicio sin que sea necesario modificar el plan regulador comunal, pero para ello deberán contar con los recursos necesarios para proceder inmediatamente a la expropiación del inmueble y, por otra, tratándose de las vías locales y de servicio no existe plazo de caducidad, por cuanto el municipio respectivo, para proceder a la declaratoria de utilidad pública, deberá contar con los fondos necesarios para proceder a la expropiación inmediata.

Finalmente, la Ley N° 19.939 consulta un artículo transitorio, en virtud del cual las declaratorias de utilidad pública que se encontraban vigentes a la fecha de publicación de esta ley, esto es, al día 13 de febrero de 2004, caducarían automáticamente, junto a sus efectos, en los mismos plazos establecidos en los incisos segundo y tercero del nuevo artículo 59, 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.

Lo anterior implicaba que sólo aquellas declaratorias de utilidad pública que tuvieran menos de 5 años al momento de dictarse la Ley N° 19.939 permanecerían vigentes por 5 años más a contar de la fecha de publicación de dicha Ley.

Sin embargo, la interpretación⁴ que se dio a esta disposición fue en el sentido de que también debía aplicarse este plazo adicional de 5 años a aquellas que ya hubieren cumplido con el plazo de vigencia, conforme a lo dispuesto en el nuevo artículo 59 de la LGUC, con anterioridad a la publicación de la Ley N° 19.939, extendiendo su vigencia hasta el día 13 de febrero de 2009.

⁴ Ver Dictamen N° 48.676, de fecha 28 de septiembre de 2004 de la Contraloría General de la República.

2. Proyecto de ley que modifica el artículo 59 de la LGUC

Ante la inminente caducidad de las declaratorias de utilidad pública vigentes al dictarse la Ley N° 19.939, de 2004, que tendría lugar el día 13 de febrero de 2009, el Ejecutivo ingresó al Congreso, con fecha 13 de agosto de 2008, un proyecto de ley que modificaba el artículo 59 de la LGUC.

Este proyecto originalmente, proponía modificaciones en las siguientes materias:

A. Plazos de caducidad. Como se señaló, en el caso de los terrenos ubicados en el área urbana, los plazos de caducidad son de 10 años no prorrogables para las vías expresas, 5 años prorrogables por igual período para las vías troncales y colectoras y para los parques intercomunales y de 5 años no prorrogables para los parques comunales. Asimismo, se hizo presente que el artículo 59 no contempla plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de terrenos destinados a vías locales y de servicio. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificado por la Ley N° 19.939, las municipalidades para proceder a la declaratoria de utilidad pública de terrenos destinados a vías locales y de servicio, deberán contar con los fondos necesarios para proceder a la expropiación inmediata.

El proyecto, por su parte, mantuvo el plazo de caducidad de 10 años para los terrenos destinados a vías expresas y estableció un plazo único de caducidad de 5 años “*para el resto de los casos*”, lo cual implicaba que las declaratorias de utilidad pública de terrenos destinados a vías locales y de servicio ahora sí tendrían un plazo de caducidad de 5 años y, además, prorrogable por igual período como se indica a continuación.

B. Prórroga de todos los plazos de caducidad. Como se hizo presente, conforme al actual artículo 59 de la LGUC, no admiten prórroga los plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública de terrenos destinados a vías expresas y parques comunales.

El proyecto modificaba lo anterior, al establecer que todos los plazos de caducidad podrían prorrogarse por una sola vez, por igual período.

C. Procedimiento de tramitación de las prórrogas. Como se indicó, el artículo 59 de la LGUC señala que las prórrogas de las declaratorias deben sujetarse al mismo pro-

cedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial. En los fundamentos del proyecto se observa que esto dificulta la tramitación de las prórrogas, por tratarse de un procedimiento complejo y de alto costo.

El proyecto proponía una simplificación estableciendo dos procedimientos distintos para las prórrogas de las declaratorias de utilidad pública:

- a. Las prórrogas de las vías colectoras, de servicio y locales, y la de los parques comunales se tramitarían conforme al procedimiento establecido para los planes seccionales.
- b. Para los demás casos, la prórroga sería aprobada mediante resolución del Intendente, previo acuerdo del Consejo Regional, a solicitud de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Además, se señalaba que los actos administrativos que sancionen la prórroga deberán ser dictados dentro de los plazos de vigencia de la afectación y posteriormente publicarse en el Diario Oficial.

Por último, para hacer procedente lo establecido en la letra b antes citada, se agregaba una nueva letra q al artículo 24 de la Ley de Gobiernos Regionales, por la cual se entregaba al Intendente la atribución de prorrogar, previo acuerdo del Consejo Regional, la declaratoria de utilidad pública.

D. Declarar nuevamente afecto a utilidad pública terrenos donde ha operado la caducidad. Como se señaló, el artículo 59 prescribe que, una vez caducada la declaratoria de utilidad pública que afectaba a un inmueble, éste *“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 dicte dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública”*.

El proyecto derogaba expresamente esta disposición, señalando como fundamento que *“no se debe entender la caducidad de una declaratoria de utilidad pública como una limitación ad eternum para el respectivo plan regulador”*.

En suma, el proyecto del Ejecutivo vulneraba el espíritu que tuvo en consideración el legislador del año 2004, respecto de aquellos terrenos en los cuales operara la caducidad de la declaratoria de utilidad pública, los que podrían ser declarados nuevamente afectos.

E. Nueva disposición transitoria. En los fundamentos del proyecto se hace presente que, en virtud de la aplicación de la disposición transitoria de la Ley N° 19.939 antes revisada, el día 14 de febrero de 2009 caducarían las declaratorias de utilidad pública de la gran mayoría de los planes reguladores dictados antes del año 2004 y que, según estimaciones preliminares, aquello afectaría a más del 40% de los proyectos viales en el país y al 70% de los proyectos de vialidad en la Región Metropolitana.

Es por ello que el proyecto del Ejecutivo incorporaba un nuevo artículo transitorio que renovaba por un año la vigencia de las declaratorias de utilidad pública vigentes al 13 de febrero de 2004 —fecha de publicación de la Ley N° 19.939— a contar del 13 de febrero de 2009, permitiendo, adicionalmente, la prórroga de tales declaratorias conforme a los nuevos procedimientos establecidos.

Finalmente, sobre este punto, se facultaba al Seremi de Vivienda y al Alcalde, para que mediante Resolución o Decreto Alcaldicio, según fuera el caso, que se publicaría en el Diario Oficial, se estableciera un listado de las declaratorias de utilidad pública cuya renovación no fuera necesaria. Con todo, sólo se trataba de una facultad y no una obligación, por lo que perfectamente podría darse el caso que no se ejerciera.

Como queda de manifiesto, el objetivo de esta nueva norma transitoria era evitar que se produjera la caducidad de la declaratoria de utilidad pública de todos aquellos terrenos que ya estaban afectos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 19.939 (13 de febrero de 2004), situación que debía ocurrir el día 13 de febrero de 2009. De esta forma, el plazo de vigencia de la declaratoria se extiende por un año más y, también, permite que opere la prórroga, situación que atentaba contra el espíritu de la Ley N° 19.939.

3. Ley N° 20.331 de fecha 12 de febrero de 2009

Después de una ardua discusión parlamentaria, el Congreso aprobó en el mes de diciembre de 2008 el proyecto de ley referido en los párrafos anteriores el que, además, fue

objeto de un requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que fue rechazado por defectos de forma.

Cumplido lo anterior, en el Diario Oficial del día 12 de febrero de 2009, finalmente, apareció publicada la Ley N° 20.331, que “*Prorroga declaratoria de utilidad pública prevista en el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*”, y cuyo texto reza lo siguiente:

“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 ley.

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.”

Como es dable apreciar, la Ley N° 20.331 sólo tiene por objeto renovar las vigencias de las declaratorias de utilidad pública existentes al dictarse la ley N° 19.939, por el plazo de un año, contado desde la fecha de publicación de esta ley, las que iban a caducar el día 14 de febrero de 2009, pero sin contemplar compensación alguna a los propietarios afectados.

Además, deja abierta la posibilidad de nuevas prórrogas. Sin embargo, conforme a la redacción del inciso segundo y final de la nueva norma transitoria, la que alude al inciso cuarto⁵ del artículo 59 de la LGUC, debiera entenderse que la prórroga de las declaratorias de utilidad pública que renovaron su vigencia en virtud de la Ley N° 20.331, sólo sería procedente cuando se trate de terrenos ubicados en áreas urbanas y siempre que estén destinados a vías troncales o colectoras y a parques intercomunales, no siendo aplicable esta prórroga, por tanto, a aquéllos destinados a vías expresas ni a parques comunales, así como tampoco a ninguno de los terrenos ubicados en áreas de extensión urbana.

⁵ El inciso cuarto del artículo 59 de la LGUC señala lo siguiente: “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 intercomunales, 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 territorial.”

Asimismo, de acuerdo lo exige la norma antes citada, para que proceda la prórroga será necesario modificar el respectivo instrumento de planificación territorial.

CONCLUSIONES

Las Modificaciones introducidas al DS N° 75 - Reglamento para Contratos de Obras Públicas, están sólo orientadas a dar operatividad al plan extraordinario de infraestructura aprobado por el Gobierno, orientado a fomentar la contratación de mano de obra.

La dictación de la Ley N° 19.939 el año 2004, constituyó un gran avance al establecer plazos ciertos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores, limitando este gravamen y poniendo fin, de esta forma, a la incertidumbre de los propietarios de los inmuebles afectados.

Por lo anterior, la modificación contemplada en la Ley N° 20.331 objeto de este Informe constituye un retroceso a lo regulado hace 4 años por el Congreso, que buscaba resguardar el derecho de los propietarios de los terrenos afectos e incentivar una adecuada gestión municipal.

A mayor abundamiento, con la disposición legal aprobada se afecta el derecho de los propietarios que ya estaban afectos al entrar en vigencia de la Ley N° 19.939, al renovar las vigencias de los plazos de caducidad y, además, con posibilidad de prórroga. De esta forma, estas declaratorias de utilidad pública en vez de tener por finalidad la reserva de los terrenos para iniciar un procedimiento expropiatorio, como corresponde, se han transformado en un fin en sí mismo, afectando en su esencia el derecho de propiedad y el derecho de igualdad ante las cargas públicas, y sin contemplarse compensación alguna para los afectados, situación que desvirtúa el espíritu que tuvo en cuenta el legislador para establecer plazos a las declaratorias de utilidad pública.