



# Informe Jurídico

## DE LA CONSTRUCCIÓN

Caducidad de la

Declaratoria de

Utilidad Pública

Contenida en los

Planes Reguladores

FISCALÍA  
Cámara Chilena de la Construcción  
Marchant Pereira Nº 10 Piso 3  
Providencia Santiago  
Teléfono 376 3385 / Fax 376 3392  
[www.camaraconstruccion.cl](http://www.camaraconstruccion.cl)



## CADUCIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA CONTENIDA EN LOS PLANES REGULADORES

### INTRODUCCIÓN

Con fecha 13 de febrero de 2004, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 19.939, que “Modifica el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores”.

Es conveniente recordar que hasta antes de la Ley N° 19.939, en adelante la Ley, no se contemplaban plazos máximos de duración de las declaraciones 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 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 afectados y en las dificultades para proceder a su enajenación.

En atención a lo anterior, a mediados del año 2003, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley con el objetivo, precisamente, de establecer un límite a la duración de estas declaraciones de utilidad pública y poner fin, de esta forma, a la incertidumbre que afecta a los propietarios de dichos inmuebles cuando la adquisición o expropiación de los terrenos afectados a la declaratoria de utilidad pública no se materializa en muchos años, como ha sido la regla general.

De acuerdo a lo señalado en el Mensaje del Ejecutivo, esta ley deberá permitir un mejoramiento de las futuras planificaciones urbanas, por cuanto existirá un plazo definido dentro del cual aquellas planificaciones deberán materializarse. De lo contrario, caducará la declaratoria de utilidad pública que afecta al terreno. De esta forma se pretende preservar de una manera más adecuada el ejercicio del derecho de propiedad.

## CONTENIDO DE LA LEY

### I. TERRENOS DECLARADOS DE UTILIDAD PÚBLICA POR LA LGUC

La Ley reemplaza el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en adelante LGUC, declarando de utilidad pública, por los plazos que más adelante señalaremos, 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.

En este punto, para una mejor comprensión, consideramos conveniente indicar las definiciones de las diferentes vías:

- a. **Vía expresa:** su rol principal es establecer las relaciones intercomunales entre las diferentes áreas urbanas a nivel regional.
- b. **Vía troncal:** su rol principal es establecer la conexión entre las diferentes zonas urbanas de una intercomuna.
- c. **Vía colector:** su rol principal es de corredor de distribución entre la residencia y los centros de empleo y de servicios, y de repartición y/o capacitación hacia o desde la trama vial de nivel inferior.
- d. **Vía local:** su rol es establecer las relaciones entre las vías troncales, colectoras y de servicios y de acceso a la vivienda.
- e. **Vía de servicio:** vía central de centros o subcentros urbanos que tienen como rol permitir la accesibilidad a los servicios y al comercio emplazados en sus márgenes.

#### Comentarios.

La Ley hace extensiva la declaratoria de utilidad pública no sólo a los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, como lo establecía el antiguo artículo 59 de la LGUC, sino que también en los planes reguladores intercomunales, especificando que las declaraciones de utilidad pública sólo podrán afectar a inmuebles localizados en **áreas urbanas y de extensión urbana**, excluyendo expresamente aquellos terrenos ubicados en áreas rurales. En efecto, la Ley señala en el inciso sexto del nuevo artículo 59 de la LGUC que los planes reguladores no podrán declarar de utilidad pública terrenos ubicados en áreas rurales, zanjando, de esta forma, toda duda que pudiera existir en esta materia. A mayor abundamiento, en su artículo transitorio, la Ley expresa que tratándose de declaratorias existentes en áreas rurales, éstas caducarán de pleno derecho al momento de publicarse esta ley, esto es, caducaron el día 13 de febrero de 2004.

Por otro lado, la Ley se refiere a los terrenos que se declaran de utilidad pública, distinguiendo entre aquellos destinados a **vialidad urbana de uso público**: vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio, y aquellos relativos a **parques**, tanto intercomunales como comunales.

Como observación, podemos señalar que la definición de las distintas vías se encuentra sólo a nivel de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en adelante OGUC (artículo 2.3.2). A nuestro juicio, habría sido preferible que la propia Ley hubiera definido cada una de estas vías, considerando que sobre la base de esa distinción se está constituyendo un gravamen al derecho de propiedad, con variaciones en el número de años de duración del mismo. Asimismo, en el caso de las áreas verdes, la Ley debió haber definido lo que debe entenderse por “parques intercomunales” y “parques comunales”.

## II. PLAZOS DE CADUCIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA

Como se señaló anteriormente, la Ley establece plazos máximos dentro de los cuales debe efectuarse la expropiación del inmueble afecto a la declaratoria de utilidad pública, atendiendo al destino de dicho inmueble.

Asimismo, la Ley expresamente establece que, vencidos estos plazos máximos, la declaratoria de utilidad pública caducará automáticamente, al igual que todos sus efectos

### A. Plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública en el caso de terrenos ubicados en áreas urbanas:

- a. **Vías Expresas:** 10 años.
- b. **Vías Troncales y Colectoras:** 5 años, prorrogable por una sola vez por igual periodo, esto es, un máximo de 10 años.
- c. **Parques Intercomunales:** 5 años, prorrogable por una sola vez por igual periodo, esto es, un máximo de 10 años.
- d. **Parques Comunales:** 5 años no prorrogables.

### Comentarios.

Como es posible apreciar, tratándose de terrenos ubicados en áreas urbanas, la Ley no señaló el plazo máximo de duración de la declaratoria de utilidad pública para aquellos destinados a **vías locales y de servicio**, lo que ha generado ciertos problemas de interpretación de la norma.

En nuestra opinión, 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, debe contar con los fondos necesarios para proceder a la expropiación inmediata. Lo anterior, conforme a la modificación que introduce la Ley en el artículo 33 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (comentado más adelante), que establece lo siguiente: “Asimismo, decláranse 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**”.

**B. Plazos de caducidad de las declaratorias de utilidad pública en el caso de terrenos ubicados en áreas de extensión urbana:**

Establece la Ley que tratándose de áreas de extensión urbana, cualquiera que sea el destino del terreno, 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.

En caso de prórroga de los plazos de caducidad señalados anteriormente, tanto para terrenos ubicados en áreas urbanas como en áreas de extensión urbana, aquélla deberá tramitarse conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial.

**III. SITUACIÓN DE LOS TERRENOS RESPECTO DE LOS CUALES SE HA PRODUCIDO LA CADUCIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**

Una vez producida la caducidad, corresponde a la Municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio y previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, fijar las nuevas normas urbanísticas aplicables a las áreas que estaban afectas, debiendo hacerlo dentro del plazo de 6 meses, contado desde la caducidad de la declaratoria. Estas áreas, de acuerdo a lo prescrito por la Ley, deberán ser asimiladas a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno.

**Comentario.**

Esta disposición llena un vacío que existía en esta materia, por cuanto no estaban reguladas las condiciones urbanísticas en que quedaba un terreno respecto del cual se había producido la caducidad de la declaratoria de utilidad pública.

**IV. PROHIBICIÓN DE AUMENTAR EL VOLUMEN DE LAS CONSTRUCCIONES**

La Ley mantiene la disposición, en virtud de la cual, en los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública, y mientras se procede a su expropiación o adquisición, se prohíbe aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del respectivo plan regulador.

Sin embargo, se precisa que esta restricción será sólo procedente en aquella parte del inmueble que esté afecta a la declaratoria, en el evento que ésta fuere parcial.

**Comentarios.**

Conforme al tenor de la Ley, en aquella parte que no esté afecta a la declaratoria de utilidad pública el propietario no tendría problemas para aumentar el volumen de las construcciones existentes.

Sobre este punto, lamentamos que la Ley no incluyera otras disposiciones que establecieran mecanismos de compensación para los propietarios de inmuebles afectos a la declaratoria de utilidad pública. Actualmente, en caso que un terreno sea declarado de utilidad pública, el propietario tiene derecho a pedir al Servicio de Impuestos Internos la suspensión del pago de las contribuciones hasta que la municipalidad respectiva haga efectiva la expropiación y siempre que dicho terreno no genere renta alguna (artículo 99 LGUC). A nuestro juicio, la suspensión del pago del impuesto territorial respecto de un terreno declarado de utilidad pública debiera regir automáticamente, sin que sea necesario solicitar este beneficio ante el Servicio de Impuestos Internos. Asimismo, debió haberse establecido una compensación consistente en la transacción de los derechos de constructibilidad que posea la propiedad, o bien, permitir que el propietario concentre en el terreno que no esté afecto a utilidad pública el total de la constructibilidad de la propiedad original.

Finalmente, la Ley debió haber contemplado que en el caso que las declaratorias de utilidad pública generen perjuicios ciertos y claramente verificables, el Estado indemnice a los propietarios perjudicados.

#### V. PROHIBICIÓN DE DECLARAR NUEVAMENTE AFECTOS TERRENOS EN LOS CUALES SE HA PRODUCIDO LA CADUCIDAD

Prescribe la Ley 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, salvo 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.

#### Comentarios.

El problema de la disposición referida anteriormente radica en que la Ley habla que el inmueble no podrá ser declarado afecto a utilidad pública "para los mismos usos" incluidos en una declaratoria anterior". Lo anterior significaría que, no pudiendo prorrogarse más la declaratoria de utilidad pública, en el evento que se contemple un uso diverso del terreno (por ejemplo, se modifica la clasificación de la vía o se cambia de un área verde comunal a otra intercomunal), podría darse la situación de un terreno que podría permanecer por largos años afecto, lo que no se condice con el espíritu de esta Ley.

En efecto, la idea que subyace en el cuerpo jurídico en comento es que el dueño de un terreno afecto a la declaratoria de utilidad pública sepa con certeza el tiempo máximo que su propiedad puede quedar afectada a dicha declaratoria. En cambio, la norma anterior sólo contribuye a aumentar la incertidumbre.

A nuestro juicio, si uno de los objetivos de esta Ley es mejorar la planificación urbana, debió haber sido taxativa en señalar que, producida la caducidad de la declaratoria de utilidad pública, el terreno de que se trate jamás podrá ser declarado nuevamente de utilidad pública, aún cuando cambiare el uso del mismo.

#### IV. PROHIBICIÓN DE AUMENTAR EL VOLUMEN DE LAS CONSTRUCCIONES

Durante su tramitación legislativa, se agregó al proyecto original una modificación del artículo 83 de la LGUC.

El artículo 83, antes de la modificación, establecía que las expropiaciones que realicen las municipalidades de los inmuebles necesarios para la formación de áreas de uso público y de equipamiento se registrarán por las normas contenidas en los artículos siguientes (84 al 104).

En la Cámara de Diputados se decidió modificar este artículo, de manera de dejar constancia expresa que las expropiaciones que realicen las municipalidades, en virtud de la declaratoria de utilidad pública, deben sujetarse al procedimiento contemplado en el D.L. N° 2186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, la que en su artículo 1° expresa: “Toda expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, cualquiera que sea la ley que la autorice o la institución que la decreta, se sujetará al procedimiento establecido en el presente texto”.

En atención a lo anterior, los legisladores estimaron que había que derogar expresamente las disposiciones de la LGUC relativas a expropiaciones.

Fue así como se modifica el artículo 83 de la LGUC, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 83.- Las expropiaciones que realicen las municipalidades en virtud de una declaratoria de utilidad pública se sujetarán al procedimiento contemplado en el decreto ley N° 2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones”.

Asimismo, la Ley deroga expresamente los artículos 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103 y 104 de la LGUC.

#### Comentarios.

En cuanto a esta modificación, cabe observar que lo dispuesto en los artículos 89, 96, 96, 97 y 98 de la LGUC, que fueron derogados expresamente, corresponden a normas especiales que no están contenidas en la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, por lo que no debieron ser derogados.

#### VII. SITUACIÓN DE TERRENO CEDIDO GRATUITAMENTE A LA MUNICIPALIDAD EN CASO DE CADUCIDAD DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA

El propietario de un inmueble, que ha sido declarado de utilidad pública, puede ceder gratuitamente una franja del mismo a la Municipalidad, con lo cual queda facultado para disponer libremente de la parte restante de dicho inmueble. Sin embargo, esta situación se había prestado para ciertos abusos.

En atención a lo anterior, la Ley prescribe que, si con posterioridad a la cesión gratuita efectuada por el propietario a la Municipalidad caducare la declaratoria de utilidad pública, el cedente podrá solicitar a



aquella la restitución del inmueble cedido. Asimismo, establece la Ley, la Municipalidad deberá realizar dicha restitución, a título gratuito, en un plazo no superior a tres meses desde el requerimiento. Finalmente, señala la Ley, los costos que se originen serán de cargo del solicitante.

#### VIII. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

El artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades faculta a las municipalidades para adquirir bienes raíces por expropiación, los que son declarados de utilidad pública.

La Ley, por su parte, agrega al artículo 33 una norma, en virtud de la cual se declaran 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.

#### Comentarios.

La norma anteriormente citada viene a significar que las municipalidades pueden expropiar terrenos destinados a vías locales y de servicios y a plazas sin que sea necesario modificar el plan regulador comunal, pero para hacerlo deberán contar con los recursos necesarios para proceder inmediatamente a la expropiación del inmueble, exigencia que no guarda relación con la paupérrima realidad financiera de la mayoría de las municipalidades, lo que, en definitiva, importará que la norma referida anteriormente no sea aplicable en la práctica.

#### IX. SITUACIÓN DE DECLARATORIAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE ESTABAN VIGENTES A LA ÉPOCA DE ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY

En su artículo transitorio, la Ley señala que las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 de la LGUC, esto es, aquellas que afectan a 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, que se encontraran vigentes a la fecha de publicación de esta ley –13 de febrero de 2004–, caducarán automáticamente, junto a sus efectos, en los mismos plazos establecidos en el nuevo artículo 59 (incisos segundo y tercero), 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 significa, a vía ejemplar, que en el caso de un terreno localizado en área urbana y que se destinará a vía expresa (plazo de caducidad de 10 años), si la declaratoria de utilidad pública se efectuó

hace 6 años, ésta caducará en el plazo de 4 años más 1 año más, contado desde el 13 de febrero de 2004, con lo cual se enteran los 5 años que, en total, exige el artículo transitorio anteriormente referido.

Ahora bien, siguiendo con el ejemplo anterior, si la declaratoria se efectuó sólo 3 años atrás, la caducidad se producirá 7 años después de la entrada en vigencia de la Ley, esto es, el día 13 de febrero de 2011.

Finalmente la Ley, en este artículo transitorio, siendo consecuente con su intención de dejar claramente establecido que no procede la declaración de utilidad pública respecto de terrenos ubicados en áreas rurales, expresa que tratándose de declaratorias existentes en áreas rurales, éstas caducarán de pleno derecho al momento de la publicación de esta Ley.



El INFORME JURIDICO DE LA CONSTRUCCIÓN es una publicación de la Fiscalía 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 el crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Descriptores: caducidad de la declaratoria de utilidad pública; Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Asesor Jurídico: Augusto Bruna Vargas.

Abogado Informante: René Lardinois M.



FISCALÍA

Cámara Chilena de la Construcción

Marchant Pereira Nº 10 Piso 3

Providencia Santiago

Teléfono 376 3385 / Fax 376 3392

[www.camaraconstruccion.cl](http://www.camaraconstruccion.cl)