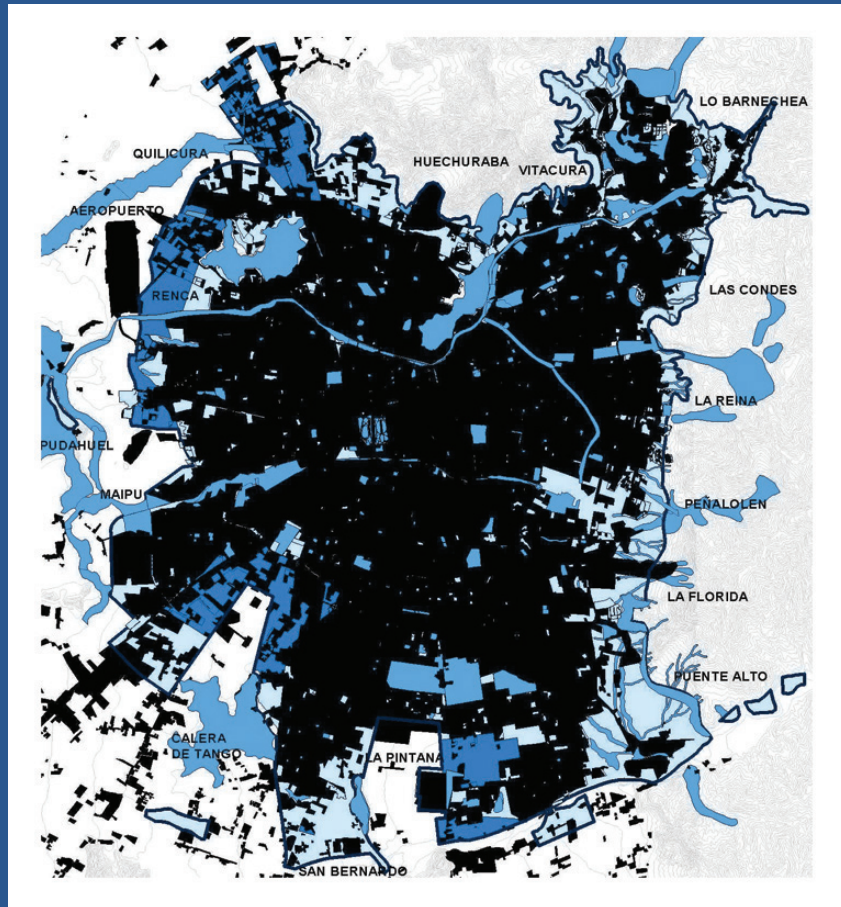

La Desregulación de las Ciudades Chilenas

Implicancias del Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en Parques y Grandes Vías



Diciembre 2013



ATISBA

Estudios & Proyectos Urbanos

La Desregulación de las Ciudades Chilenas

Implicancias del Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en Parques y Grandes Vías



Diciembre 2013



ATISBA

Estudios & Proyectos Urbanos

Reporte preparado por:
Atisba Estudios y Proyectos Urbanos
Alsacia130, Las Condes Santiago de Chile
Teléfono: (+56) 2 2245 01 04
Contacto: info@atisba.cl
Sitio Web: www.atisba.cl

Imagen portada: Atisba

Cómo citar este documento:

“ATISBA. La desregulación de las Ciudades Chilenas: Implicancias del Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en Parques y Grandes Vías [en línea]: documenting electronic sources on the Internet. 2013 [fecha de consulta: ____]. Disponible en: < <http://www.atisba.cl> >

ÍNDICE

1	INTRODUCCION	05
2	EL PROYECTO DE LEY.....	06
	2.1 El Trámite Legislativo.....	06
	2.2 La Desregulación.....	07
	2.3 La Magnitud del desastre.....	08
3	CONCLUSIONES	13

01 INTRODUCCION

El 22 de Mayo de 2003, el Gobierno del Presidente Lagos envió un proyecto de ley (N° 19.939) para modificar el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), a solicitud de Diputados integrantes de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Su objetivo era establecer un plazo de caducidad de 10 años para las afectaciones de utilidad pública en vías estructurantes y parques, antes con duración indefinida.

En el caso de las vías, las afectaciones buscan reservar terrenos para futuros ensanches o aperturas, a fin de evitar que estos espacios no se ocupen con edificaciones que encarezcan y compliquen su expropiación.

Lo mismo aplica para los parques, aunque en estos casos se busca proteger espacios de valor natural o riesgo para los asentamientos humanos. Por ello se protegen cursos fluviales, quebradas, o cerros islas y los parques existentes.

La justificación del proyecto de ley, era que las afectaciones de utilidad pública no se materializaban nunca o tomaban mucho tiempo, generando un daño patrimonial injustificado a los propietarios de los inmuebles afectados.

En menos de un año de discusión, el proyecto de ley fue aprobado por ambas cámaras del Congreso con algunas modificaciones respecto a la propuesta del Ejecutivo.

La más importante es que los parlamentarios redujeron los plazos originales de caducidad respecto al proyecto original. Dentro del área urbana, sólo las vías expresas quedaron con 10 años, mientras que los parques, comunales e intercomunales, y las vías troncales, colectoras, locales y de servicio, el plazo se redujo a 5 años. En las áreas de extensión urbana el plazo para todas las afectaciones será de 10 años.

El artículo modificado por el Congreso, permitía prorrogar la afectación por una sola vez y con el mismo plazo. Si entonces no se materializaba la vialidad o el parque, la Dirección de Obras Municipales (DOM) tenía un plazo de seis meses para asignarle un uso similar al del entorno, que no

podía ser el mismo que tenía el predio con anterioridad. Con ello el gravamen de utilidad pública se perdía para siempre.

02 EL PROYECTO DE LEY

2.1 El Trámite Legislativo

Tal como argumentó el Ejecutivo, muchas propiedades tenían afectaciones que duraban años sin ejecutarse. Los casos más críticos se producían en barrios antiguos, donde muchas viviendas enfrentaban la calle sin patio (fachada corrida), y tenían una fracción importante sujeta a una futura y eventual expropiación.

Por esta razón el proyecto tuvo una favorable acogida en la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados.

Lo que no era lógico era que la caducidad se aplicará también en las áreas de extensión urbana, ya que ahí no existía ciudad y era factible, y muy necesario, reservar espacios para ejecutar vías estructurantes, a fin de evitar los clásicos problemas de congestión y falta de conectividad de estos barrios.

Tampoco era razonable que la caducidad se aplicara a los parques definidos en los planes comunales e intercomunales. Si bien esto suponía un perjuicio para sus dueños, se trataba de pocas propiedades y en varios casos, la restricción normativa se justificaba por los riesgos naturales asociados a la urbanización, como ocurría con los bordes fluviales, las quebradas o sectores adyacentes a autopistas.

Pese a ello, los parlamentarios de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano defendieron con fuerza la idea del Ejecutivo y en los comentarios, que pueden consultarse en el historial de la Ley, se observan apasionados discursos en pos de la propiedad privada y en contra de la planificación urbana.

Los Diputados promotores y defensores de la iniciativa fueron muy críticos y argumentaron que los particulares no tenían que cargar con los errores e irresponsabilidades del Estado.

Algo similar argumentó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) para lograr la aprobación del cambio legal, pese a que esta repartición tiene a su cargo la planificación urbana en Chile.

El Minvu argumentó que sus instrumentos eran rígidos y que no podían predecir ni conducir el desarrollo urbano, y que en dicho escenario, no quedaba más camino que fijar un plazo de caducidad.

En la discusión de la Comisión de Vivienda se invitó a representantes del Colegio de Arquitectos quienes rechazaron la idea de fijar plazos de caducidad para temas tan relevantes como vialidades y parques. Otros expertos argumentaron en una línea parecida.

Sin embargo el proyecto siguió su trámite. La Comisión de Vivienda lo aprobó sin votos en contra y pasó al Senado donde también fue aprobado. Luego volvió a la Cámara donde fue aprobado por 77 votos a favor y 7 en contra.

2.2 La Desregulación

La aprobación del proyecto de Ley que modificó el artículo 59 pasó casi desapercibida, pese a que comenzaba a correr el cronometro de la caducidad.

Ello obligaba al Estado, y particularmente al Minvu y los municipios, a destinar recursos para ejecutar parques o vías y en paralelo, a modificar los planes reguladores para prorrogar la caducidad y ganar tiempo. Sin embargo nada de ello ocurrió.

En Febrero de 2009 a días de que se perdieran las afectaciones de la mayoría de los parques y las vías de Chile, el Minvu mandó un proyecto de ley (N° 20.331) de última hora para aplazar en un año la vigencia de la caducidad, es decir, hasta Febrero de 2010.

Cumplido este nuevo plazo, una fracción mínima de municipios hizo el trámite y lograron prorrogar las caducidades. En la mayoría de las comunas, se perdieron las reservas de parques y vías colectoras y troncales localizadas en áreas urbanas.

En Santiago, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo postergó la caducidad de

la vialidad, a través de la modificación número 99 del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 99).

Lamentablemente, no tuvo el tiempo de hacer lo mismo con los parques, así que en Febrero de 2010 caducaron todos los urbanos y los de extensión urbana, lo harán en 2014, es decir, un año más.

En lo que sigue analizaremos las implicancias de esta modificación legal, mostrando como constituye el ejercicio de desregulación más importante desde 1979.

2.3 La Magnitud del Desastre

En Atisba quisimos saber que sectores serían los más afectados por esta medida en la ciudad de Santiago, considerando sólo los parques de jerarquía intercomunal¹.

Para ello analizamos con fotos los usos definidos por el PRMS² y seleccionamos los que no estaban consolidados como áreas verdes. Además descartamos aquellos que por razones obvias no podrán lotearse.

Estos polígonos fueron digitalizados y medidos en el computador entregando los siguientes resultados:

Los terrenos con uso de área verde caducado, y que podrían destinarse a usos inmobiliarios, suman 3.282 hectáreas. Esto supera toda la superficie de áreas verdes consolidadas que tiene Santiago y que asciende a 2.756 hectáreas según un catastro realizado por Atisba en 2011.

No pudimos determinar cuales son públicas y cuales privadas, aunque sabemos que estas últimas se concentran principalmente en el sector oriente, que además tiene un alto potencial inmobiliario.

1 También existen parques comunales definidos por los municipios en sus Planes Reguladores Comunales. Como indicamos previamente, muy pocos realizaron el trámite de prorroga, así que es posible que una gran cantidad de áreas verdes comunales hayan caducado en todas las regiones del país.

2 Se inscriben en esta categoría los "parques metropolitanos" como Chena, el San Cristóbal y los "parques intercomunales", que a su vez se dividen en cinco categorías: "parques", "cerros islas", "adyacentes a cauces (ríos, esteros)", "quebradas", "adyacentes a sistemas viales".

La superficie de parques caducados que podría urbanizarse en Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Providencia asciende a 900,2 hectáreas, lo que equivale a 11 parques del tamaño del O'higgins.

Las zonas más expuestas estarían en el sector oriente y serían los cerros islas, especialmente Ca-lán, el Apoquindo y Los Piques en Las Condes; Alvarado, Del Medio y 18 en Vitacura y Lo Barnechea. También el parque Intercomunal de la Reina que hoy ya se ocupa con usos distintos.

En los parques intercomunales “quebrada” es más difícil que el suelo se reconvierta a usos inmobiliarios en toda su extensión, ya que además existen regulaciones de riesgo definidas por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del MOP. Pese a ello, es posible que en zonas con bajo riesgo y anchos relevantes, parte de este suelo se destine a proyectos inmobiliarios.

La figura 2.1 muestra las áreas verdes que caducaron o lo harán en 2014 y que podrían destinarse a usos inmobiliarios y la Figura 2.2 muestra un detalle para el sector oriente ³. En este último mapa aparecen una serie de parques quebradas, algunos emplazados en zonas urbanas como el Estero Las Hualtatas en Lo Barnechea y otros en áreas precordilleranas de mucha actividad inmobiliaria y con creciente escasez de terrenos.

Luego se adjunta un cuadro con el detalle de la superficie caducada “en riesgo” por comuna y tipo de parque. Acá se puede ver que la comuna con mayor superficie sería Lo Barnechea por los parques intercomunales de cerros Islas.

Si las 455 hectáreas de áreas verdes caducadas en Lo Barnechea se urbanizaran, los impactos urbanos serían significativos, no sólo en la pérdida de espacios de valor natural, sino que en materia de tráfico, suficiencia de equipamientos, etc.

En Puente Alto también se observa una superficie importante, asociada a las quebradas del sector precordillerano y a dos cerros islas de gran tamaño como La Ballena, Las Cabras además del parque asociado a borde fluvial del río Maipo.

3 Los parques localizados en áreas de extensión urbana caducan en Febrero de 2014.

Figura 2.1 – Localización de áreas verdes caducadas o por caducar en 2014 con potencial de reconversión inmobiliaria

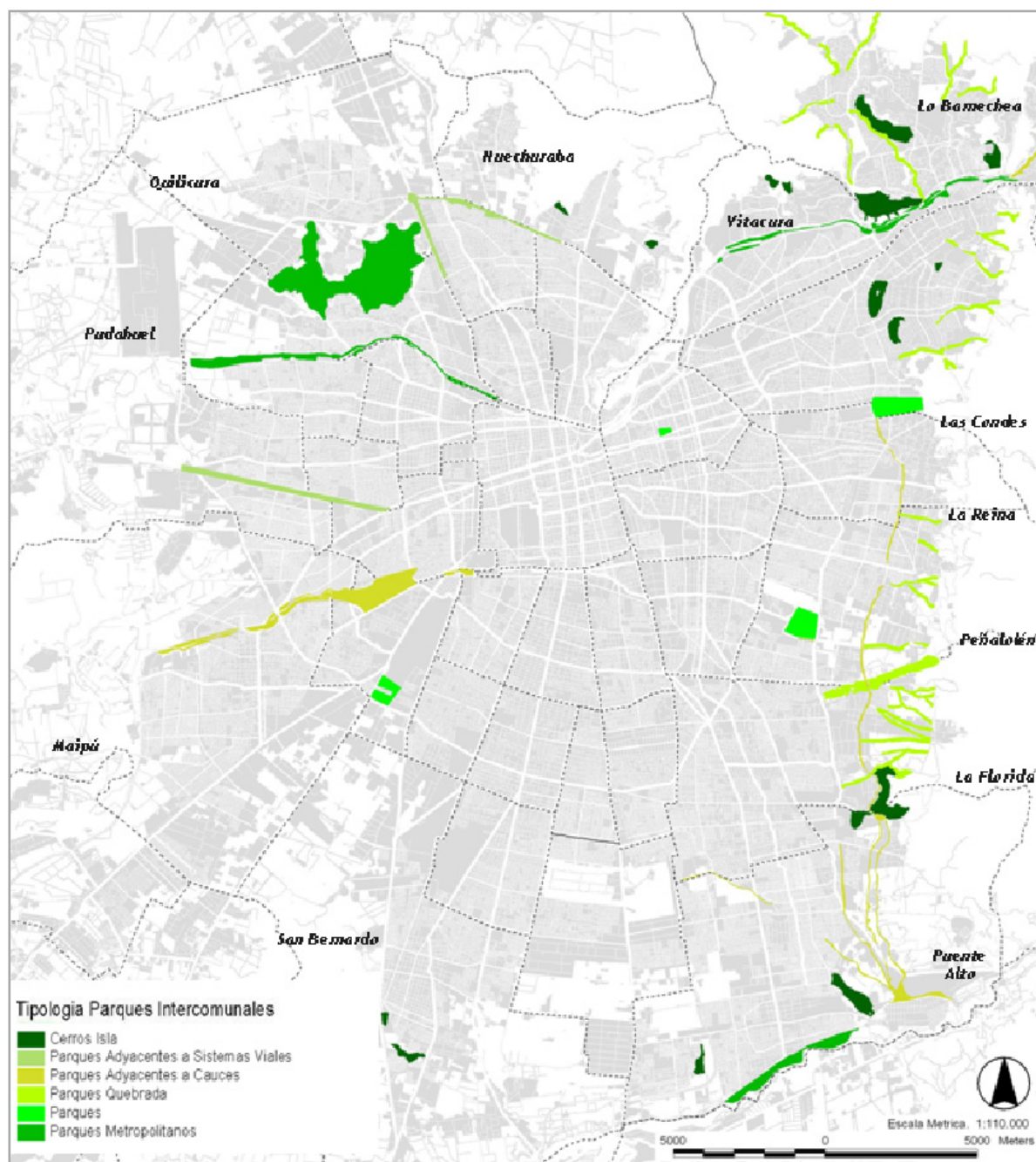


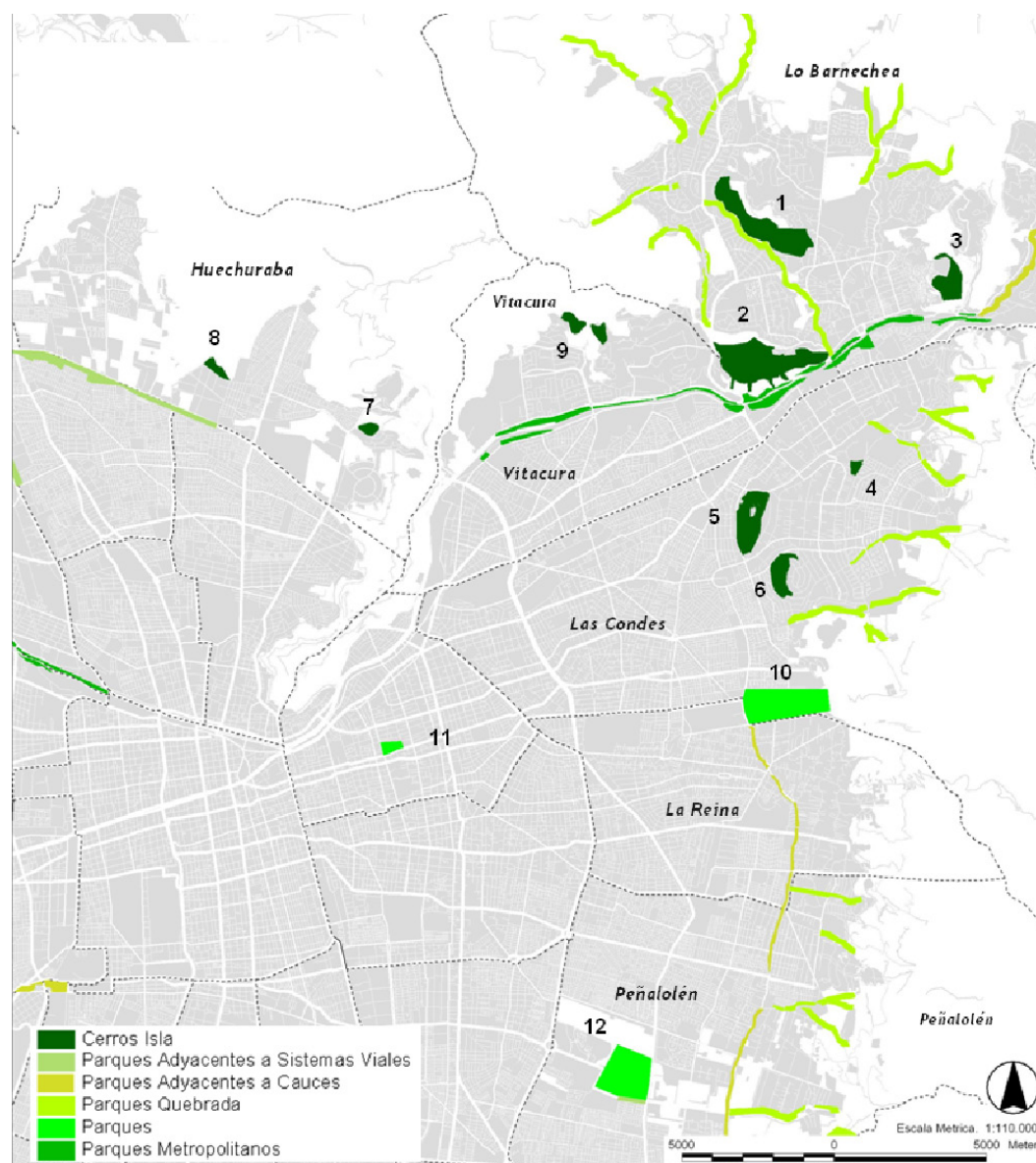
Figura 2.2 – Detalle de áreas verdes caducadas o por caducar en 2014 en sector Oriente

PARQUES INTERCOMUNALES - CERROS ISLAS

- 1- Cerro del Medio
- 2- Cerro Alvarado
- 3- Cerro 18
- 4- Cerro Los Piques
- 5- Cerro Calán
- 6- Cerro Apoquindo
- 7- Cerro Rinconada
- 8- Cerro Punta Mocha
- 9- Manquehue Ladera Sur

PARQUES INTERCOMUNALES - PARQUE

- 1- Intercomunal de La Reina Oriente
- 2.- Viña Macul



Cuadro 2.1 – Superficie áreas verdes caducadas o por caducar en 2014 con potencial de reconversión inmobiliaria por comuna y categoría

	INTERCOMUNALES					METROPOLITANOS	TOTAL
Comuna	Cerro Isla	Parques	Ady Cauces	Ady Sist Viales	Quebradas	Parque Metropolitano	COMUNAL
Cerrillos		451	128				173
Cerro Navia						43	43
Conchali				72			72
Estación Central			48	12			60
Huechuraba	14			2			16
La Florida	52		29		216		297
La Reina			19				19
Las Condes	79	90			113		282
Lo Barnechea	165		47		211	32	455
Lo Prado				26			26
Maipú			104				104
Pedro Aguirre Cerda			8				8
Peñalolen		78	32	4	125		239
Providencia		8					8
Pudahuel				81			81
Puente Alto	138		150			115	403
Quilicura				10		444	454
Quinta Normal						8	8
Recoleta				8			8
Renca				2		359	361
San Bernardo	27						27
Vitacura	75					62	137
TOTAL USO	551	221	564	217	665	1.064	3.282

03 CONCLUSIONES

La modificación del artículo 59 de la LGUC buscaba resolver un problema práctico: la afectación, de viviendas en barrios centrales con ensanches viales que nunca se ejecutaban. Para ello se propuso que estas afectaciones tuvieran un plazo, luego del cual el municipio debía asignar otra normativa, que permita un desarrollo inmobiliario.

Curiosamente esta disposición se aplicó en las zonas de extensión urbana, donde no era necesario proteger viviendas, y también en parques comunales e intercomunales definidos en los planes reguladores.

El plazo de caducidad se fijó en sólo 5 años para las áreas urbanas, prorrogables por una sola vez con la idea de incentivar al Estado para que materializara las vías y parques proyectados y 10 años para las zonas de extensión urbana

Transcurrido el plazo desde la promulgación de la ley, prácticamente ningún municipio había prorrogado las afectaciones ni había definido planes de inversión para materializarlas. Tampoco el Minvu, pese a ser el principal promotor del cambio legal.

En Febrero de 2009, el Minvu debió aprobar un proyecto de última hora para extender la caducidad por un año y alcanzó a prorrogar las vías troncales y colectoras de carácter intercomunal, pero no incluyó los parques.

Por lo tanto estos caducaron en las áreas urbanas y lo harán en las áreas de extensión urbana en Febrero de 2014 y las DOM deberán asignarle usos inmobiliarios.

Según estimaciones de Atisba existen 3.282 hectáreas en Santiago que están en esta condición. Esta superficie supera todas las áreas verdes consolidadas del área metropolitana, comprometiendo terrenos de valor natural y/o riesgo, como cerros islas, quebradas, parques metropolitanos, bordes fluviales, etc.

Pero el daño sería mucho mayor si se contabilizaran los parques comunales que se perdieron, o los espacios para abrir y ensanchar calles. Y esto ocurrió en la gran mayoría de las comunas del país.

Considerando la gravedad del problema, el gobierno del Presidente Piñera decidió modificar el artículo 59. La idea es establecer plazos de caducidad mayores o directamente eliminarlos; compensar a los privados afectados y acelerar la concreción de las inversiones para materializar las fajas viales o parques, lo que implica un desembolso no menor de recursos.

Todas son buenas ideas, pero pese a las intenciones, el avance del proyecto de ley ha sido extraordinariamente lento. A meses del término del gobierno no se sabe con certeza si este proyecto de ley será aprobado y muchos predios que perdieron la afectación ya han solicitado usos para desarrollar proyectos inmobiliarios.
