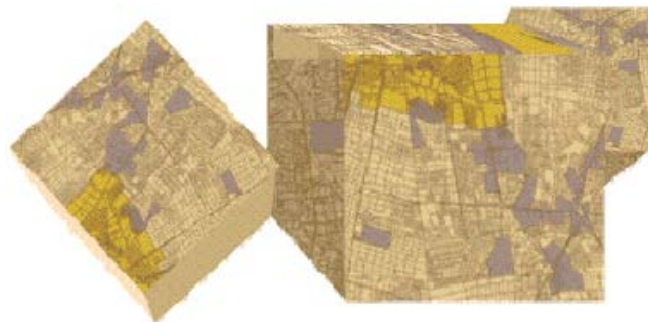


UNIVERSIDAD CENTRAL

FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE

CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE



DU&P

DISEÑO URBANO Y PAISAJE

Francisca Ianiżewski Buxton¹

Regulación del uso de suelo y modificaciones interesadas.²

Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen VIII N°22

Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje.

Universidad Central de Chile

Santiago, Chile. Documento entregado Enero 2010

¹ Ecóloga paisajista, Doctora Concursante en Geografía, Medio Ambiente y Paisaje, de la Universitat de Barcelona. Investigadora del Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Directora y editora de la revista Ambiente Total de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Paisaje. Universidad Central de Chile.

² El presente documento, corresponde al proceso investigo 2008-2009. Proyecto Ciudad Sustentable. Un Desafío o un Imposible para Santiago del Centro De Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje

REGULACIÓN DEL USO DE SUELO Y MODIFICACIONES INTERESADAS

FRANCISCA IANISZEWSKI BUXTON

RESUMEN

En la medida que las sociedades que ocupan y crean la ciudad, crecen y se desarrollan, aumentan sus niveles de complejidad e intensidad en el uso del suelo. Así como aumenta también la extensión del suelo utilizado.

En ese proceso, se acrecientan todas las formas de efectos ambientales que produce el funcionamiento y construcción de la ciudad. De la misma manera, aumentan también los niveles de presión social sobre el suelo que conforma la ciudad, su entorno, y sobre el grupo social propiamente tal. En ese contexto, la planificación, ordenamiento y regulación del uso del suelo, se hacen indispensables para una gestión armónica y controlada de los múltiples actores que presentan intereses sobre la ciudad. Especialmente, aquellos actores que ven en el suelo un recurso económico y proclive de ser explotado y especulado; muchas veces mediante el manejo, control y modificación de los propios sistemas de regulación.

En ese marco, este artículo quiere actualizar a la comunidad sobre las discusiones parlamentarias para la modificación de regulaciones territoriales vigentes; y los intereses económicos que se expresan en ella. Tema que toma especial interés cuando se ha aprobado la ampliación del suelo urbano en la ciudad de Santiago.

Palabras claves: Regulación, suelo urbano, uso del suelo, planificación y ordenamiento territorial, intereses económicos, zonas de riesgo y medio ambiente.

ABSTRACT

According as societies that occupy and create the city grow and develop, their levels of complexity and intensity increase in the use of the floor. As well as it also increases the extension of used floor.

In that process, increase all forms of environmental effects produced by the operation and construction of the city. In the same way, also increase the levels of social pressure on the floor conforms the city, its environment, and on the social group. In that context, the planning, classification and regulation of the use of the floor become indispensable for a harmonic and controlled management of multiple actors' present interests on the city. Especially, those actors that see in the floor an economic resource inclined to being exploited and speculated; many times by means of the management, control and modification of the own regulation systems.

In that context, this article wants to upgrade to the community on the parliamentary discussions for the modification of effective territorial regulations; and the economic interests are expressed on them. Matter

takes special interest when the amplification of urban floor has been approved in Santiago's city.

Key words: Regulation, urban floor, I use of the floor, planning and territorial classification, interest economic, areas of risk and environment.

INTRODUCCIÓN

La ciudad se puede explicar como un proceso y fenómeno propio de las sociedades en general, donde las tendencias mayormente marcadas son la concentración de personas, actividades y materiales. Además, y por lo mismo, la ciudad se encuentra sometida permanentemente a los distintos factores y fuerzas de desarrollo económico-cultural, y los procesos de transformación territorial que promueven estas fuerzas sobre la ciudad.

Entre estas fuerzas, las más importantes son el crecimiento poblacional; el desarrollo de actividades productivas y comerciales; el desarrollo cultural; y el desarrollo humano. La no planificación de estas fuerzas y factores de desarrollo de la ciudad, conlleva a su crecimiento en extensión, al uso de suelos agrícolas y naturales, y a una serie de problemas ambientales y también sociales relacionados. Entre los más graves de la ciudad de Santiago, se pueden contar la segregación social, la inequidad en la repartición de los servicios; la ocupación de suelos agrícolas; cementación excesiva del suelo y la consecuente isla de calor, la destrucción de las áreas naturales, la intervención de los recursos hídricos; la diferenciación social en el territorio; contaminación atmosférica; y grandes distancias entre los puntos de trabajo, habitación y servicios.

Estos fenómenos propios del crecimiento descontrolado de la ciudad, podrían ser evitados, remediados y disminuidos, mediante la correcta aplicación de instrumentos de ordenamiento existentes, y un cuerpo de leyes para el uso del suelo que se encuentra vigente. Además de estrategias y políticas de gobierno que no alcanzaron a ser ley, pero que se apoyan en cuerpos legislativos ambientales también vigentes.

Sin embargo, desde 1979 la tendencia en Chile, es la operación del control del suelo por parte del mercado inmobiliario, que ha sabido imprimir en el sistema instrumental antes mencionado sus intereses sectoriales. Para ello se desvirtúan las letras de la ley, y se omiten los instrumentos ordenadores sin peso de ley.

Instrumentos y leyes de regulación del uso del suelo

En la actualidad, todas las instituciones públicas chilenas cuentan con políticas de gestión ambiental que incluyen desde ahorro de materiales y energía, a la gestión de residuos. Esto tanto a nivel de instituciones nacionales, regionales y a nivel comunal y local privado. Se enmarcan en una política de gobierno, que hasta hoy se apoya sólo en iniciativas específicas, leyes sectoriales, y en la Ley 19.300 de Medio Ambiente del año 1994. También se apoyan en políticas de calidad y certificación de calidad internacionales. La Ley Bases de Medio Ambiente, por su parte, controlaría las distintas formas de intervención a través de un sistema de evaluación de los impactos posibles que pueda provocar el proyecto. Sin embargo, esta ley no se integra en un solo cuerpo regulador que permita una ordenación jerárquica de los usos del suelo que pondere: la explotación de los recursos existentes, los distintos intereses sectoriales, y las reales necesidades humanas para su desarrollo, MAX-NEEF et al (1986).

Así, pese a existir una ley de Medio Ambiente vigente en Chile, aún persiste la carencia de una integración ambiental reguladora. Principalmente, porque aunque esta ley (19.300) obliga y promueve una serie de acciones instrumentales y funcionales³, no domina sobre el

³ Socialización y participación ciudadana en el desarrollo de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial; educación e inclusión ambiental que ha ido cambiando las mayas escolares, las políticas de instituciones públicas y privadas; los contenidos de proyectos específicos; y la generación de leyes

Artículo_ Regulación del uso de suelo y modificaciones interesadas.

Francisca Ianiszewski Buxton

ordenamiento y regulación de los intereses sectoriales sobre el territorio. Ya que como incluye la aplicación de todas las normativas y regulaciones vigentes para cada sector de la sociedad en virtud de la intervención, también incluye leyes que promueven las inversiones privadas sobre el suelo. Un ejemplo claro de ello es la construcción del proyecto urbano de Costanera Center, pese a no cumplir con la normativa vial. O, se demuestra también cuando el estudio de impacto ambiental para este proyecto, fue desarrollado con la construcción en marcha, y con la respectiva autorización del gobierno local-municipal. Donde pese a haber una clara serie de infracciones a las normativas ambientales y territoriales en general, los sistemas de fiscalización no funcionan porque además dependen de ese gobierno.

En términos de su operación, esta ley obliga a los nuevos proyectos, a someterse según la escala y carácter, a declaraciones o estudio de impactos en todas sus etapas de vida. Las declaraciones, corresponden a un documento donde se describe el proyecto y sus alcances, con la información suficiente para que un comité evalúe sus posibles impactos. En el caso del estudio, corresponde a un dossier de antecedentes sobre el proyecto en sí mismo; una línea base que caracterice el territorio de intervención del proyecto; una valoración de los impactos del proyecto en su proceso de construcción, operación y abandono; y una estrategia de prevención, mitigación y/o compensación de impactos según corresponda. Los proyectos, sometidos a evaluación, son sometidos también al escrutinio público, aunque sólo a nivel de la información que el proyectista entrega a evaluación. Y en ese sentido, es importante destacar, que la calidad y cantidad de la información socializada, es resorte de las consultoras ambientales y las propias políticas de comunicaciones de los inversionistas.

Este proceso incluye los Planes Reguladores Metropolitanos y Comunales, así como sus seccionales. Es decir, aquellos planes sobre zonas específicas de la región o las comunas que requieren un proyecto específico. Y es justamente en los instrumentos comunales, donde se desarrollan y aplican con mayor éxito los objetivos de socialización, educación y participación de la ley de medio ambiente. Probablemente esto ocurre porque la comuna corresponde al gobierno local, y culturalmente la sociedad se ha desarrollado en torno a ella como espacio de solución de conflictos de nivel comunitario en el uso del suelo.

Sin embargo, la participación ciudadana opera generalmente sólo sobre las etapas finales de resolución de los planes. De manera que en las etapas de diagnóstico; desarrollo de directrices y criterios de aplicación al plan, como en la construcción de sus ideas fuerzas no participa la comunidad. Es así que en el actual sistema de participación en el planeamiento urbano, el peso de la valoración social sobre el modo en que se le propone habitar es mínimo. Lo mismo ocurre en el desarrollo de las evaluaciones ambientales de proyectos de intervención territorial, donde generalmente es socializado sin considerar en forma previa las aspiraciones del grupo social ante los usos de sus territorios afectados.

Cabe agregar, que los planes reguladores urbanos, están sujetos a la Ley de Urbanismo y Construcciones. La que los define en su Artículo 34., como la acción de **regular** *“el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”*. En ese sentido, se puede decir que la planificación urbana corresponde a un instrumento de la ley, por tanto, las modificaciones que puedan aplicarse sobre el cuerpo legal en sí, tendrán incidencia en los planes reguladores, pudiendo desvirtuar su función y atribución sobre el uso del suelo. Sin considerar que muchas de las modificaciones que están en discusión en el poder legislativo, vulneran aún más a la ciudadanía sobre problemáticas de uso como las que se relataron más arriba, y otras que se mencionarán más adelante.

sectoriales, especialmente en relación a la gestión de residuos domiciliarios e industriales, emisión de contaminantes y conservación de sistemas ecológicos.

PROYECTOS DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Actualmente se encuentran en proceso de discusión (entre otros muchos), dos proyectos de modificación a la Ley de Urbanismo y Construcciones que de ser aprobados desvirtuarán ostensiblemente la propia letra de la ley, sus alcances regulatorios, y sus instrumentos de gestión, como los planes reguladores en sí mismos. Una relativa a la participación ciudadana y otra respecto al derecho a propiedad y forma del uso del suelo por parte de propietarios afectados por un plan regulador.

La primera, del Senador Horvarth Kiss, promueve la modificación en el punto 5 del Artículo 43 de la ley de urbanismo y construcciones incluyendo un plebiscito vinculante sobre las siguientes materias: “a) *Tamaño mínimo de subdivisión predial*; b) *Coeficiente de constructibilidad*; c) *Porcentaje de ocupación del suelo*; y d) *Sistemas de agrupamiento*” HORVATH, 2009. Ver cuadro 1

Cuadro 1.

Modifica ley de urbanismo y construcciones incluyendo la participación ciudadana directa y vinculante en los procesos de planificación urbana comunal

En el Artículo 43° inciso 2, punto 5., dice: Vencido dicho plazo se **consultará** a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al consejo económico y social comunal, en sesión convocada especialmente para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas.

En la propuesta dice: Artículo Único. En el inciso segundo del artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, reemplácese su actual número 5 por el siguiente:

“5. Vencido dicho plazo se **podrá** consultar a la comunidad a través de un plebiscito **vinculante** convocado para tal efecto, en el cual se solicitará su pronunciamiento sobre las condiciones urbanísticas incluidas en el plano regulador, a lo menos en las siguientes materias:

- a) *Tamaño mínimo de subdivisión predial*;
- b) *Coeficiente de constructibilidad*;
- c) *Porcentaje de ocupación del suelo*;
- d) *Sistemas de agrupamiento.*”

Su modificación se fundamenta en la concentración poblacional y funcional en centros urbanos, y el necesario ejercicio de opinión de la ciudadanía, en la organización de la ciudad. Sin embargo, esta modificación, que si otorgaría un mayor peso de la participación de la comunidad sobre las decisiones finales, ya que lo hace a través de un plebiscito vinculante; no implica ni promueve, la participación ciudadana en el proceso del desarrollo y construcción del plan.

Por otra parte, la propuesta cambia el “**se consultará**” por “**se podrá consultar**”, de forma que el plebiscito vinculante es solo si la comuna que planifica, o el propio plan metropolitano, decide o no hacerlo, ya que la modificación legal, permite que la participación en sí misma

quede como resorte de sus proyectistas. **De esta manera, la participación ciudadana en el contexto de los planes reguladores del uso del suelo, puede llegar a no ser expresada y atendida.** O, ser expresada y vinculante, pero siempre en el ámbito de los hechos consumados, y no como una comunidad activa en el desarrollo de su ciudad.

Cabe destacar, que de aprobarse esta modificación del Artículo 43. de la ley de Urbanismo y Construcciones, no existirá ninguna obligatoriedad sobre la participación ciudadana, limitando aún más sus atribuciones sobre los modelos de uso del suelo, y sus propias posibilidades de desarrollo al interior de su propia comunidad. Por otra parte, será una contradicción con la Ley 19.300 Bases del Medio Ambiente, que establece la necesidad de consultar y participar de la comunidad frente a los proyectos sometidos al sistema de evaluación. Ya que uno de los pilares de la misma, es precisamente la participación ciudadana en las distintas etapas de los proyectos a evaluar por el sistema que compromete dicha ley, incluidos los planes reguladores. Ver cuadro 2.

Cuadro 2.

Artículos y títulos de la Ley 19.300, relacionados directamente con la participación ciudadana.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4º.- Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

TITULO II

DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Párrafo 2º

Del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 13.- Para los efectos de elaborar y calificar un Estudio de Impacto Ambiental, el proponente y la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, se sujetarán a las normas que establezca el reglamento

c) Procedimiento administrativo para la tramitación de los Estudios de Impacto Ambiental, en conformidad con el artículo siguiente.

Artículo 14.- El procedimiento administrativo a que se refiere la letra c) del artículo anterior, considerará los siguientes aspectos:

a) **Forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado con atribuciones ambientales sectoriales que digan relación con el otorgamiento de permisos para el proyecto o actividad evaluado;**

b) Fijación de plazos para las diversas instancias internas del proceso de calificación de un Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo a lo establecido en esta ley;

c) Definición de mecanismos de aclaración, rectificación y ampliación de los Estudios de Impacto Ambiental, en el evento de que sea necesario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16;

d) **Forma de participación de organizaciones ciudadanas, de conformidad con lo previsto en el párrafo siguiente, y,**

e) **Forma de notificación al interesado del pronunciamiento sobre el**

Estudio de Impacto Ambiental

Párrafo 3º

De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 26.- Corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten.

TITULO FINAL

DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Párrafo 1º

Naturaleza y Funciones

Artículo 70.- Corresponderán a la Comisión, en particular, las siguientes funciones:

f) Colaborar con las autoridades competentes en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación y difusión ambiental, orientados a la creación de una conciencia nacional sobre la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, **y a promover la participación ciudadana en estas materias;**

Párrafo 3º

De la Dirección Ejecutiva

Artículo 77.- El Director Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Directivo, podrá crear y presidir Comités y Subcomités Operativos formados por representantes de los ministerios, servicios y demás organismos competentes para el estudio, consulta, análisis, comunicación y coordinación en determinadas materias relativas al medio ambiente.

De igual forma y con el mismo objetivo, podrá crear comités consultivos con participación de personas naturales y jurídicas ajenas a la Administración del Estado.

Párrafo 5º

De las Comisiones Regionales del Medio Ambiente

Artículo 86.- Las Comisiones a que se refiere este párrafo establecerán sistemas que aseguren una adecuada participación de las municipalidades y de las organizaciones sociales de la región, en todas aquellas materias referidas al medio ambiente.

La segunda propuesta legislativa en discusión, corresponde a la modificación de cuatro artículos que hacen referencia a los derechos de uso del suelo y sobre la identidad del suelo urbano. De modo que la aprobación de esta promoción legislativa puede tener efectos sobre la propia atribución de la ley sobre la regulación del uso del suelo.

Esta modificación, promovida por el Diputado por Santiago, señor Cardemil Herrera, se sustenta en diversas garantías constitucionales relativas a libertades y derechos sobre la propiedad privada y el uso de esa propiedad. Estas garantías, contenidas en la Constitución Política del Estado, son:

- a) *“La Libertad de Trabajo (Art. 19 N°16);*
- b) *El derecho a desarrollar cualquier actividad económica no contraria a la moral o la ley (Art. 19 N° 21);*
- c) *La no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materias económicas. (Art. 19 N°22);*
- d) *El derecho de Propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes. (Art. 19 N°24)”.*

Es decir, son modificaciones con respecto a definiciones sobre bienes territoriales, el uso de los bienes y el derecho al trabajo. Pero en función a la propiedad y ejercicio de uso de la propiedad, porque ahí está el fin de ésta modificación legislativa según lo que se verá más adelante. Por otra parte, esta propuesta, justificada en una cuestión de redacción, modifica la intención de la Ley de Urbanismo y Construcciones al eliminar la palabra **urbano**, en el artículo que define los alcances de los instrumentos de planificación y regulación territorial, y especialmente, en la aplicación de restricciones diferenciadas para suelo urbano y suelo rural (Artículo 57). Situación que propiciaría el espacio legal para la urbanización de suelos reservados para otros fines dentro del área urbana, como son los suelos de protección ecológica o de uso agrícola.

El primer artículo que se ve afectado por esta propuesta, es precisamente el Artículo 57, que corresponde a la definición específica del tipo de suelo sobre la cual se aplica el **CAPÍTULO IV**, que regula el uso del suelo urbano, y lo diferencia claramente del suelo rural (ver propuesta en cuadro 3). Es así que en esta modificación legislativa, se quiere eliminar la palabra “urbano” especificado antes de referirse a área urbana, presentándolo como una redundancia. Sobre el mismo artículo, se propone agregar una coma luego de “área urbana”, y agrega además la aplicación del Artículo 62 de la misma ley. Artículo (62), que regula los congelamientos a las que son sujetas las propiedades por requerimientos de los planes reguladores, artículo que además también se propone modificar para que estos congelamientos sean sujetos a expiación y a caducidad del congelamiento.

Cuadro 3.

Reemplazase el Art. 57 del Título IV del DS 458 por el siguiente:

En la ley dice Artículo 57°.- El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito.

En la propuesta dice: “El uso del suelo, en las áreas urbanas, se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito, sin perjuicio de las excepciones contempladas en el Art. 62”.

Acoger esta modificación amparada en un asunto aparentemente insignificativo en la redacción de la ley, significa cambiar el sentido de la misma. Primero, porque instala la función de **urbano** a todo tipo de suelo dentro del área urbana, aunque este sea de vocación agrícola o de reserva ecológica.

En ese sentido, es importante destacar que la homologación de los distintos tipos de suelo dentro del área urbana, permite el uso inapropiado de suelos de cualidades no urbanos, o no urbanizables. Esto permitirá la aplicación de las normativas y permisos de construcción, aumentos de densidad y alturas para suelos especiales dentro del área urbana. Consecuentemente con la modificación de éste artículo, que incluye la inclusión del Artículo 62., se aplicaría también la declaratoria de “utilidad pública” a terrenos rurales al interior del área urbana, aspecto en que la propia ley es contraria y lo especifica en su Artículo 59. Artículo que también se promueve modificar. **Esto claramente puede llevar a la eliminación completa de la diferenciación o en otras palabras, a la homologación total de lo urbano, lo industrial, lo suburbano, lo rural y lo natural. Perdiéndose los atributos y valores que los hacen requerir distintos modos de uso y conservación.**

Cabe destacar aquí, que en el Artículo 57 de la Ley de Urbanismo y Construcciones vigente, se refrenda la necesaria diferenciación de los usos del suelo en el área urbana. Ya que expresa claramente, que los contenidos de las regulaciones de uso urbano **no** se aplican a otras formas de uso de suelo, incluidos suelos rurales, inundables, naturales, protegidos, y que presenten riesgos, entre otros, aún dentro del área urbana.

Luego, en la modificación legal del Artículo 57, la aplicación del Artículo 62 sobre estos suelos no urbanos y urbanos sin discriminación, limita la aplicación de cualquier forma de regulación y ejercicio de planificación y ordenamiento territorial. Esto, porque además, la promoción modificadora del diputado Cardemil, incluye en el Artículo 62, el **congelamiento** del uso del suelo de la propiedad conservando su función, operación y usufructo, (ver cuadro 4), incluido el funcionamiento de aquellos usos que infieren molestias a la comunidad. Cabe destacar también, que la modificación de este artículo implica la obligación de la expropiación por parte del gobierno municipal previa declaración a “*Terrenos de Utilidad Pública*”, incluidos aquellos terrenos de usos molestos y dañinos, y que generan bienes a sus propietarios, que corresponden además, a las patentes que aportan mayores beneficios a sus respectivas municipalidades.

Cuadro 4.

Modifícase el Inciso primero del Art.62, del Título IV del DS 458, en la forma siguiente, quedando el Inciso segundo con su texto actual:

En la ley dice Artículo 62.- Los terrenos cuyo uso no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. En consecuencia, no podrá aumentarse en ellos el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo. Sin embargo, los aumentos que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare su actividad productiva no estarán afectos a dicho congelamiento, como, asimismo, las obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético que contribuya a mejorar su aspecto.

Las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la Municipalidad, previo informe del

Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional Correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año.

En la propuesta dice: *"Los terrenos cuyo uso, no se conformaren con un nuevo Plan Regulador se entenderán congelados, en el sentido de que, tanto los propietarios o arrendatarios anteriores a éste, podrán seguir rigiéndose para todos los efectos legales, por la zonificación y uso de suelo establecidos en el Plan Regulador anterior, según sus normas y condiciones, pudiendo transferir o arrendar, en las mismas condiciones que se poseen u ocupan, a nuevos propietarios o arrendatarios. Este beneficio, cesa por declararse los terrenos como de Utilidad Pública por la autoridad municipal."*

El análisis del texto que propone el Diputado Cardemil, muestra que en definitiva, con la modificación de éste artículo de ley, se pretende la supervivencia permanente de usos no coincidentes con los nuevos planes, incluidos los industriales molestos (como se verá en las modificaciones de los artículos 58 y 59). **Esto, porque propone que éstas, sigan rigiéndose por el marco regulatorio permisivo anterior, y otorga la facultad de transferir el uso a nuevos propietarios o arrendatarios que usufructúen del mismo.** Uso y transferencia además, en las mismas condiciones y sin límites de tiempo. En ese nuevo contexto, la única posibilidad de cesar el uso del suelo que se quiere modificar en el nuevo plan regulador, incluidas las industrias molestas, sería la expropiación del terreno por parte de la municipalidad donde se emplaza el uso, incluido el uso industrial, otorgándosele previamente el rol de utilidad pública. Como se verifica en la vinculación del Artículo 62 modificado en la *modificación* del Artículo 58 y 59 sobre otorgación de patentes y declaratoria de utilidad pública (ver más adelante); y, en la inclusión del mismo en la primera regulación del uso del suelo en el Artículo 57 modificado.

Nótese aquí que se instalan dos vicios a la ley en su función regulatoria, uno, el nombramiento de utilidad pública a industrias molestas y dañinas, subsidiando el traslado de industrias que no cumplen con la norma, y generan beneficios a sus propietarios. Dos, se permite la permanencia física de las mismas, sí como su funcionamiento sin modificaciones previas; y se obliga la otorgación de patentes municipales de manera indefinida (modificación Artículo 58, ver cuadro 5). Ya que la totalidad de las modificaciones que se proponen (artículos 57, 58, 59 y 62), propician en los hechos la no aplicación de la obligatoriedad de aplicar el inciso segundo del Artículo 62, que dice que las industrias molestas y perjudiciales a los vecinos deberán trasladarse en un plazo máximo de un año luego de aprobado el nuevo plan regulador.

A esto se debe agregar que la expropiación la ejecuta el municipio correspondiente a donde se emplaza el uso, o industria molesta en este caso. Misma entidad administrativa, que otorga y recibe los beneficios económicos de las patentes que aprueban finalmente su funcionamiento y permanencia. A este escenario, cabe agregar que los usos que generalmente se quieren modificar, incluidas las industrias molestas, se encuentran en las periferias de las ciudades. Áreas de menor grado de urbanización, donde además se aplican hasta ahora, las políticas de vivienda social de la dictadura, configurándose como comunas pobres y altamente dependientes de los recursos provenientes de las patentes industriales, así como muy probablemente tampoco cuenten con los recursos necesarios para su expropiación. Configuración de orden administrativo, económico y territorial que instala el asentamiento de usos indeseables como una situación inmodificable en el tiempo.

En este mismo orden de ideas, y como ya se comentó, esta propuesta se amarra a la modificación del Artículo 58, que se refiere a la negación de patentes municipales a suelos congelados por la incompatibilidad o inconcordancia con los planes reguladores.

Sin embargo, en la modificación de este artículo, (Art. 58) se **permite el otorgamiento de patentes** por parte del municipio para el funcionamiento de las actividades no compatibles con los planes reguladores, y que se encuentran congelados según la modalidad propuesta para el Artículo 62 (ver cuadro 5). Esto significa la otorgación de patentes en el mismo sentido del cambio sobre la ley en sus artículos 57 y 62. Donde para el primero se homologan en suelo urbano, todos los usos del suelo circunscritos al área urbana, de manera que sobre ellos actúe la normativa de suelo urbano y no de otro tipo. Y en el segundo, se permite el funcionamiento de usos sobre suelos congelados hasta su declaración como “terreno de utilidad pública” y consecuente expropiación, incluidas aquellas actividades molestas y dañinas, según la modificación.

Es decir, la propia regulación de la ley sería limitada por la obligación de declaratoria de expropiación para todo uso y actividad que no cumpla con el marco regulador. Esto, puede generar graves efectos tanto en el éxito de la planificación misma, en el medio ambiente, la población, y el presupuesto municipal o estatal según corresponda.

Cuadro 5.

Modifícase el Art. 58 del Título IV del DS 458 en la forma siguiente:

En la ley dice Artículo 58°.-... el otorgamiento de patentes municipales será concordante con dicho uso del suelo. Las patentes, no regidas por las normas especiales diversas, requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales. El otorgamiento de patentes que vulneren el uso del suelo establecido en la planificación urbana acarreará la caducidad automática de éstas, y será causal de destitución del funcionario o autoridad municipal que las hubiere otorgado.

En la propuesta dice: “Se agrega luego del primer punto seguido, que pasa a ser coma, la siguiente frase: “**...Salvo la excepción contemplada en el inciso primero del Art. 62.**”, a continuación sigue un punto seguido y en lo demás el texto del artículo sigue como actualmente está”.

Esta propuesta de modificación, trasunta una intención de mantener el estado de cosas inicial para estas industrias dañinas en forma permanente, congelando solamente las nuevas instalaciones. Ya que al incluir en el Art. 58, como excepción de aplicación al Art. 62 inciso primero modificado, se permite que estas industrias funcionen permanentemente con patente municipal al día, violando la calidad de vida de los vecinos y el correcto uso y destinación del suelo.

En el mismo sentido de las modificaciones de los artículos 57, 58 y 62, se modifica también el Artículo 59. Este artículo, el Art.59, declara de utilidad pública “**los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches**”. Artículo que además, incluye la caducidad al congelamiento de los usos y actividades industriales o comerciales molestas, dañinas y no concordantes con el plan, si no son expropiadas (previa declaratoria de terreno de utilidad pública) hasta en un segundo periodo (ver cuadro 5).

La modificación a este artículo, incorpora al cuerpo de suelos proclives de expropiación previa declaratoria de interés de utilidad pública, a suelos con usos industriales declarados incompatibles con el plan regulador o la salud de la población. Cabe constatar que además se agrega en esta modificación, el Artículo 62, el que hace relación al congelamiento del uso en

forma indefinida, instalándose sobre el artículo que hace mención al tiempo máximo de ese estado de congelamiento.

Cuadro 5

Modifícase el Inciso segundo del Art.59 del Título IV del DS 458, en la forma siguiente, quedando los incisos primero y tercero con sus textos actuales:

En la ley dice Artículo 59.- Decláranse de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos. **Las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas deberán ser fijadas dentro del plazo de seis meses, contado desde la caducidad de la declaratoria, por la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándolas a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno.**

Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana, según su destino, serán de diez años para las vías expresas, y de cinco años para las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales.

El plazo de caducidad de las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en áreas de extensión urbana, cualquiera sea su destino, será de diez años, pudiendo prorrogarse por una vez por igual lapso.

El plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías troncales y colectoras y a parques 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.

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

Caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos incluidos en una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se 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.

Los planes reguladores no podrán declarar de utilidad pública terrenos ubicados en áreas rurales.

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

En la propuesta dice: *“...En conformidad a lo dispuesto en Art. 58 letra F de la Ley 18.695, decláranse asimismo de Utilidad Pública, **todos aquellos terrenos, sus construcciones e instalaciones industriales o comerciales, que gozando del beneficio del congelamiento contemplado en Art. 62, sean necesarios así declarar, para dar cumplimiento a los fines del Plan Regulador...**”*

COROLARIO Y CONCLUSIONES

Es importante destacar, que la modificación de uno o varios artículos en una ley, puede modificar el sentido completo de la ley en su totalidad, ya que los artículos que las estructuran son vinculantes. De tal manera, la aprobación de este conjunto de modificaciones elimina las formas actuales de regulación sobre usos no adecuados tanto con los planes desarrollados, como las normativas ambientales que actúan sobre el territorio.

Con respecto a la regulación territorial propiamente tal, en la Ley de Urbanismo y Construcciones, se señala expresamente la necesidad de conservar una clara diferenciación de lo urbano en su entorno a través de una línea de límite urbano (Artículo 52 y 53). Se señala además que la ampliación de dicho límite deberá fijarse con nuevos usos simultáneos, de tal manera que la extensión del límite se justifica para un nuevo proceso de desarrollo ya planeado (Artículo 54.).

La ley también señala que el plan regulador debe especificar aquellas zonas cuyas características particulares las hacen no edificables, requiriéndose además la conservación de su rusticidad (Artículo 60). Estas corresponden sobre todo a zonas inundables, de remoción en masa, altamente sísmicas y a zonas bajo el cono de sombra de aeropuertos, pudiendo desarrollarse en ellas sólo actividades temporales, como parques públicos por ejemplo.

Según lo descrito, aparentemente la planificación estaría regulada en sí misma por la naturaleza de los suelos, sus condicionantes de conservación y sobre todo de seguridad ciudadana. Sin embargo, la correcta lectura de la ley, sería que es el propio instrumento de planificación el que define que zonas corresponden a suelos edificables y cuáles no. Agregado a eso, el Artículo 54, permite la ampliación del límite urbano, mientras se especifiquen nuevos usos urbanos para el territorio absorbido. En ese contexto, le corresponde a la ley de medio ambiente 19.300 verificar los impactos negativos en función de los antecedentes que le entregue la entidad planificadora en este caso. Así se vuelve al conflicto inicial, que es la presentación de antecedentes en las intervenciones territoriales por parte del propio titular para su evaluación.

Si se incluyen las modificaciones del diputado Cardemil en el cuerpo regulador para un uso del suelo, se puede esperar el siguiente escenario:

- 1º Todos los tipos de suelo al interior del límite urbano son urbanos y urbanizables, independientemente de su naturaleza y las restricciones ambientales que puedan presentar
- 2º Todos los suelos con usos inapropiados para la salud de la población, o incompatibles con los planes reguladores, incluidas industrias contaminantes y molestas, son declarables suelos de utilidad pública para ser expropiados a expensas del organismo regulador
- 3º Todos los usos de suelo congelados por incompatibilidad con el instrumento regulador o por incompatibilidad de la salud de la población, pueden mantener su operación y usufructo sin modificar su condición de dañino y molesto, hasta su declaratoria como suelo de utilidad pública para su posterior expropiación, lo que puede llegar a no producirse nunca.

En ese contexto, se podría decir que con las modificaciones en discusión, el instrumento regulador perdería sus funciones de armonizador de intereses sobre el suelo, y de controlador y regulador de los usos en el. Así como dejaría de tener las atribuciones reguladoras que hoy sustenta. Donde además, de aprobarse la modificación del Senador Horvarth, para el Artículo 43 de la Ley de Urbanismo y Construcciones, de “se consultará” a la ciudadanía por un “**podrá** consultarse a la ciudadanía”, ésta, podría quedar completamente violentada y vulnerada en sus derechos constitucionales de vivir en un ambiente sano y limpio, Artículo 19 incisos 8 y 9 de la Constitución Política de Chile.

Un detalle no menor en estos emprendimientos legislativos, es la propia construcción de la ley y sus posibles modificaciones parciales. Donde como se puede observar en el análisis simple de cualquier cuerpo legal (incluidos los cuerpos aquí comentados; la Ley de Urbanismo y Construcciones, la Ley 19.300 Bases de Medio Ambiente, y la propia Constitución Política de Chile), corresponden a configuraciones sistémicas. Esto es, estructuras teóricas de índole regulatoria con artículos e incisos vinculantes unos a otros y en el contexto de la totalidad, que permiten mantener coherencia en los propios objetivos de la ley. En ese sentido, la modificación parcial de las mismas, podrá generar en ellas incoherencias y tergiversaciones sobre el propio sentido y objetivo de su construcción original.

ANTECEDENTES

- MAX NEEF. MANFRED; ELIZALDE, ANTONIO; HOPPENHAYN, MARTIN. **Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro.** 1986.
- ANTONIO HORVATH KISS. **Modifica ley de urbanismo y construcciones incluyendo la participación ciudadana directa y vinculante en los procesos de planificación urbana comunal.** 2009
- ALBERTO CARDEMIL HERRERA **Modifica ley de urbanismo y construcciones incluyendo la participación ciudadana directa y vinculante en los procesos de planificación urbana comunal.** 2009.
- **Declaración de impacto ambiental modificación plan regulador metropolitano de santiago “ mprms- 100, actualización extensión urbana y reconversión industrial”** junio 2009
- **Plan regulador metropolitano de Santiago declaración de impacto ambiental modificación m.p.r.m.s- 100 “extensión urbana y reconversión Industrial”** adenda n° 1 Noviembre 2009
- Ley General del Urbanismo y Construcciones
- Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago Memoria Explicativa Santiago, Diciembre de 2008

SITIOS WEB DE LA INFORMACIÓN DISCUTIDA

- <http://sil.congreso.cl/docsil/proy5904.doc>
- <http://otas.gorerm.cl/Gore>
- http://www.seremi13minvu.cl/opensite_20080123102639.aspx
- <http://www.bcn.cl/lc/lmsolicitudes/ulp>
- <http://sil.congreso.cl/docsil/proy5904.doc>
- <http://sil.congreso.cl/docsil/proy810.doc>