



Universidad de Chile

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Departamento de Arquitectura

Escuela de Post-Grado

APORTE OBLIGATORIO AL ESPACIO PÚBLICO

Cambios en la reglamentación y desafíos para el desarrollo inmobiliario

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE MAGÍSTER EN**

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS INMOBILIARIOS

ALUMNA: MURIEL HERNÁNDEZ OYARCE – ING. EN CONSTRUCCIÓN.

PROFESOR GUÍA: MARIO TORRES JOFRÉ – ARQUITECTO.

SANTIAGO DE CHILE

2014

RESUMEN

La normativa relativa a los aportes al espacio público presenta deficiencias que la hacen inaplicable para un gran número de proyectos de construcción, situación que se traduce en un bajo nivel de aportes.

Identificado el problema, el ex presidente Sebastián Piñera, ingresó un proyecto de ley, que a la fecha de publicación de este documento se encuentra en análisis, el cual modifica la actual reglamentación tal que todos los proyectos de construcción contribuyan al espacio público en la medida de sus impactos al territorio.

Del análisis de cambios propuestos a la ley, la normativa vigente y casos internacionales, se levantan consideraciones a los cambios propuestos y se elabora una fórmula para el cálculo de aportes, que se transforma en un referente para aquella que deberá estipularse en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones una vez aprobada la ley, fórmula que contempla las características del proyecto en cuanto a destino, ubicación y densidad, considerando también la situación particular de la comuna en la cual se emplaza el proyecto y las características de su espacio público, costo del terreno e incentivos normativos.

Del estudio y fórmula de aportes se identifica a los sectores que se verán impactados, siendo las municipalidades, los desarrolladores inmobiliarios de viviendas de densificación y las personas quienes deberán enfrentar los mayores consecuencias.

Las comunas con mayor dinamismo inmobiliario y presencia de proyectos de densificación serán las que primero resientan los efectos, debido a que las municipalidades figuran como las responsables de hacer cumplir la ley, planificar, recaudar fondos, recepcionar y ejecutar obras en lo relativo al espacio público, creándose como instrumento la figura de un plan de inversiones para el espacio público.

En cuanto a los desarrolladores, el sector vivienda en densificación, es el que pasará de no realizar aportes a contribuir hasta el 44% del costo del terreno, dependiendo de las características del proyecto. De acuerdo a estimaciones del estudio y situándonos en el escenario más desfavorable para el desarrollador inmobiliario, si la contribución al espacio público se traspasara directamente al cliente final, los precios de venta podrían incrementarse en un 8,8%.

Para afrontar el cambio en la ley, en el caso que ésta sea aprobada, se proponen estrategias para el sector inmobiliario y consideraciones para el texto legislativo.

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I: Presentación de la Investigación	8
1.1. Introducción	9
1.2. Problemática	10
1.3. Objetivos	14
1.4. Metodología	15
CAPÍTULO II: Marco Conceptual	18
2.1. Tipos de Espacios Públicos	20
2.2. Confort en el Espacio Público	24
2.3. Percepción, Calidad y Cantidad del Espacio Público	27
2.4. Experiencia Internacional	33
CAPÍTULO III: Marco Jurídico	43
3.1. Normativa Vigente	50
3.2. Propuestas de Cambios en la Normativa	60
3.3. Análisis Estratégico	95
CAPÍTULO IV: Efectos Del Cambio Normativo	98
4.1. Actores y Repercusiones del Cambio en la Ley	98
4.2. Consideraciones para Determinar el Aporte	109
4.3. Cálculo de Aportes	111
CAPÍTULO V: Conclusiones	116
Bibliografía	120
Anexos	123
Glosario	123
Proyecto de Ley	125
Entrevistas	142

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Ordenamiento hispánico de la ciudad. (MINVU, 2012).....	19
Ilustración 2: Izquierda: Ágora griego. Derecha: Foro romano. (http://moleskinearquitectonico.blogspot.com/2011/11/el-agora-de-atenas-urbanismo.html)	20
Ilustración 3: Urinario público, cabina telefónica para minusválidos y basureros para distintos residuos respectivamente. (Google Imágenes).....	23
Ilustración 4: Mapa de Chile en tres secciones de satisfacción de la calidad del Espacio Público por comuna año 2007 (MINVU).....	27
Ilustración 5: Mapa RM de la satisfacción por la calidad de EP por comuna año 2007. (MINVU)	28
Ilustración 6: Superficie urbana de áreas verdes y EP por habitantes en la RM año 2008 (MINVU)	29
Ilustración 7: Superficies de áreas verdes e ingreso promedio per cápita RM. (Ministerio de Medioambiente, 2012)	30
Ilustración 8: Marco jurídico y alcance de mayor a menor (Elaboración propia). 49	
Ilustración 9: Procedimiento de revisión de los EISTU. (SEREMITT, 2011).....	56
Ilustración 10: Principios rectores del PDL (Elaboración propia)	61
Ilustración 11: Componentes de la modificación al artículo 70 LGUC (Elaboración propia).....	90
Ilustración 12: Ciclo de aprobación del PIEP. (Elaboración propia)	94
Ilustración 13: Matriz FODA del PDL.	96
Ilustración 14: Mapa de Actores. (Elaboración propia).....	98
Ilustración 15: Permisos de vivienda aprobados durante el periodo enero-septiembre 2013 por comuna y tipo. (CChC, 2013)	102
Ilustración 16: Composición de los ingresos de los hogares por NSE (Moyano, 2012).....	103
Ilustración 17: Factor comunal.	113

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipologías de Espacio Público (División de Desarrollo Urbano, 2010) ..	22
Tabla 2: Liquidación del efecto plusvalía por asignación de nuevas áreas de actividad con cambio de uso a uno más rentable, en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicación de las tarifas correspondientes. (Vejarano, 2007)	37
Tabla 3: Instrumentos de planificación territorial (Escobar, 2013).	45
Tabla 4: Cálculo del porcentaje a ceder por proyectos de loteo. (MINVU, 2012)	51
Tabla 5: Cálculo de densidad para proyectos de loteo. (Elaboración propia en base a OGUC Art. 2.2.5)	52
Tabla 6: Proyectos ejecutados y sus aportes estimados al espacio público (Elaboración propia).....	57
Tabla 7: Comparado del proyecto de ley (Comisión de Vivienda y Urbanismo, 2013).....	89
Tabla 8: Actores del cambio normativo	99
Tabla 9: Permisos de edificación aprobados según destino (CChC, 2013)	101
Tabla 10: Matriz para determinar el GSE al que está dirigida la oferta Inmobiliaria.	105
Tabla 11: Factor según destino de la edificación.	112
Tabla 12: Resultados de aportes al EP según fórmula propuesta.	113

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CChC: Cámara Chilena de la Construcción

CORE: Consejo Regional

DS: Decreto Supremo

EISTU: Estudio de Impactos al Sistema de Transporte Urbano

EP: Espacio Público

FCM: Fondo Común Municipal

FODA: Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades

GORE: Gobierno Regional

GSE: Grupo Socio Económico

IFT: Informe de Factibilidad de Transporte

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones

PDL: Proyecto de Ley

PIEP: Plan de Inversión al Espacio Público

PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano

RM: Región Metropolitana

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

MOP: Ministerio de Obras Públicas

MTT: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcción

SEREMI: Secretaría Regional Ministerial

SEREMITT: Secretaria Regional Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

CAPÍTULO I
PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El presente documento representa el resultado de la investigación que lleva por título “Aporte Obligatorio al Espacio Público. Cambios en la reglamentación y desafíos para el desarrollo inmobiliario”, realizada para optar al grado de Magíster en Dirección y Administración de Proyectos Inmobiliarios de la Universidad de Chile.

El documento revisa los conceptos que envuelven el Espacio Público (EP), tipologías, importancia, cantidad y percepción de los chilenos sobre éste.

Recopila la reglamentación chilena referente al EP y aportes exigibles a los proyectos de construcción junto con las propuestas de cambios que se han ingresado mediante proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al EP, realizando al final del capítulo un análisis del proyecto de ley.

Se revisa la problemática que impulsa modificaciones en la reglamentación, los sectores involucrados y se estiman las repercusiones de los cambios para el área inmobiliaria, determinando las consideraciones que debieran tomarse para la determinación de los aportes, elaborando una propuesta para calcular las contribuciones por proyecto, identificando el sector que se verá mayormente impactado y, proponiendo para éste estrategias para enfrentar las modificaciones.

1.1. INTRODUCCIÓN

Los cambios impulsados en la Ley surgen como una respuesta al bajo nivel de aportes al espacio público que realizan los proyectos de construcción.

El crecimiento explosivo de la ciudad, liderado por la reducción del déficit habitacional, ha originado una acumulación de viviendas desprovistas de espacios de esparcimiento, áreas verdes, infraestructura y vialidad de calidad, en resumen, el espacio público fue postergado u olvidado en la planificación de la ciudad.

Comúnmente se plantea la falta de Espacio Público (EP) como un problema de recursos, afirmación que podría estar respaldada porque efectivamente en las comunas donde se concentra la población de mayor poder adquisitivo cuentan con mejores estándares, debido a la alta inversión inmobiliaria y proyectos de gran envergadura, que se desarrollan en estos sectores.

Tratando de corregir la falta de inversión en EP, de un análisis a la normativa que regula los aportes obligatorios de los proyectos de construcción, y luego, de casos emblemáticos que han dejado al descubierto problemas en la aplicación de la ley, el ex Presidente Sebastián Piñera, en agosto del 2012, impulsó un proyecto de ley para introducir mejoras a la actual reglamentación, poniendo el énfasis en que todos los proyectos de construcción deben contribuir al EP en la medida de sus impactos al territorio.

A la fecha, Septiembre 2014, los cambios están siendo analizados en el Senado con estatus de suma urgencia.

En este documento se exponen los conceptos que envuelven al EP, se identifica y analiza la reglamentación vigente y las propuestas de cambios.

Asimismo, se exponen las nuevas “reglas del juego”, reflexionando sobre los efectos de los cambios y de aspectos que se excluyen del texto legislativo y que debieran ser materia de análisis, en base a la experiencia de otros países, haciendo hincapié en la perspectiva del desarrollador inmobiliario.

La motivación de la investigación es anticiparse al cambio normativo y manejar la información adecuada para una toma de decisión informada, ello, en el caso de que la propuesta del Ejecutivo se apruebe, para incorporar desde ya este enfoque en la etapa de factibilidad de proyectos.

1.2. PROBLEMÁTICA

La normativa relativa a los aportes al espacio público presenta deficiencias que la hacen inaplicable para un gran número de proyectos de construcción.

En la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), inciso primero del artículo 70 se establece que *“en toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder el 44% de la superficie total del terreno original”*.

El inciso segundo del artículo 70 establece que dicha exigencia *“será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de la utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley, la que fijará, asimismo, los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación”*.

Estipulándose en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), artículo 1.1.2 que crecimiento urbano por densificación es el *“proceso de urbanización que incrementa la densidad de ocupación del suelo originado por la subdivisión predial o por aumento de su población o edificación”*.

En paralelo, la Contraloría General de la República en sus dictámenes N°s. 1.892, de 1996 y 13.798, de 1999- manifiesta que tratándose de gestiones que impliquen un caso de crecimiento urbano por densificación, sin mediar subdivisión del suelo, loteo u otro caso de urbanización contemplado en la ley -como acontece con aquéllas previstas exclusivamente en la Ordenanza- no resulta procedente que se exijan cesiones gratuitas de terrenos para la circulación, áreas verdes y equipamiento, por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, N° 24 de la Constitución Política del Estado, las limitaciones al derecho de propiedad sólo pueden ser autorizadas por un texto legal, rango que no posee la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Contraloría General de la República, 2002).

En cuanto al aporte en obras, la OGUC, en su artículo 2.4.3, establece una clasificación para proyectos que requieren un Estudio de Impacto al Sistema de Transporte Urbano (EISTU), cuyo propósito es establecer las medidas de mitigación de los impactos del proyecto al sistema de transporte y se ejecuten las obras o mejoras viales necesarias.

Para los proyectos de construcción se estipula la necesidad de EISTU para los de uso residencial que superen los 249 estacionamientos y para los de uso no residencial superados los 149 estacionamientos.

Es en la clasificación del proyecto donde algunos representantes de la industria inmobiliaria presentan desarrollos en el límite de los parámetros para no calificar con la necesidad de ejecutar un estudio, por ejemplo, subdividiendo proyectos para quedar bajo la exigencia. No es extraño encontrar ingresos de proyectos de crecimiento urbano por extensión presentados por etapas, para no dejar al descubierto que superan los 250 estacionamientos.

En las últimas décadas, el crecimiento urbano en las principales ciudades de Chile, como por ejemplo la Región Metropolitana, donde se concentra el 40% de la población¹, se realiza por densificación, esto debido principalmente a la supuesta escasez de suelo urbano. De éstos proyectos, de acuerdo a registros del MINVU, sólo el 5% son sometidos a EISTU.

Los proyectos de crecimiento urbano por densificación en las áreas consolidadas de la ciudad no sólo se marginan del aporte en obras viales que les serían exigibles por estudios de impactos al sistema de transporte urbano, sino también, en su mayoría, de la cesión de terrenos, esto último, por declararse inviables en caso de tener que cumplir con esta exigencia debido al estrecho tamaño de los paños a desarrollar. Considerando que la LGUC permite que el aporte a los proyectos se efectúe bajo la figura de la cesión de suelo y equipamiento, de ahí que cedan pequeñas franjas como antejardines solicitados en los planes reguladores comunales y/o también amparándose en los dictámenes de Contraloría que los libera de traspasos.

En el caso de los proyectos de crecimiento urbano por extensión², éstos se desarrollan principalmente en las afueras de los límites urbanos, si bien estos proyectos cumplen con la cesión de terrenos indicada en la ley, ésta misma no les exige cumplir con urbanización exterior ni conexión vial.

En cuanto a las obras asociadas por el impacto al sistema de transporte urbano, los proyectos quedan exentos al ir presentándose parcelados, por lo que las obras, para acoger las nuevas ocupaciones, no son desarrolladas, quedando para

¹ Censo 2002.

² Crecimiento urbano por extensión: proceso de urbanización que incorpora suelo nuevo a un centro poblado. (OGUC, 2009).

futuros proyectos de responsabilidad del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

Un ejemplo de esta situación es el caso de la Avenida Pedro Fontova en la comuna de Huechuraba, sector donde en los años 90' sólo existían fundos rurales, hoy, veinte años más tarde, viven más de treinta mil personas y sólo existe una avenida de entrada y salida. En este caso, al igual que en muchos otros, los desarrolladores inmobiliarios construyeron casas sin preocuparse de conectarlas vialmente, problema que hoy recae en los residentes y que deberá ser asumido por las autoridades locales. Las obras para descongestionar Pedro Fontova serán asumidas por el SERVIU Metropolitano en asociación con la Municipalidad y consistirán en la habilitación de una segunda arteria, Avenida Guanacos, correspondiendo a una inversión de 500 millones de pesos (La Tercera, 2013).

En los proyectos de destino comercial, para potenciar su negocio suelen construir una alta cantidad de estacionamientos, por lo que habitualmente son sometidos a evaluaciones de impacto vial y es a través de las medidas indicadas en éstos por donde realizan sus mayores aportes al espacio público. Según la Cámara de Centros Comerciales, el aporte alcanza el 10% del valor comercial del terreno (Pulso, 2013).

Considerando los antecedentes, se evidencia un bajo nivel de aportes para el espacio público por parte de los proyectos de construcción. Identificando como motivo principal las debilidades de la ley, la cual data del año 1976, que si bien ha ido modificándose no ha logrado formar un cuerpo coherente, y también en la aplicación de la Ordenanza, la cual no puede hacer exigencias por sobre la ley, situación que ha sido confrontada por dictámenes de Contraloría que resultan favorables a los desarrolladores inmobiliarios.

Con la problemática identificada, el ex Presidente de la República Sebastián Piñera, durante su periodo impulsó modificaciones en la LGUC y leyes complementarias, teniendo como principio que todos los proyectos de construcción contribuyan con aportes al espacio público.

Principalmente, la modificación apunta a la forma de pago del aporte, ya que se incorpora al ya conocido aporte en terreno propio, el pago en dinero considerando el valor comercial del terreno que se debiera ceder, pago en obras, en terreno de otro lugar o en un mix de éstas. De tal forma de hacer aplicable la Ley para todos los proyectos de densificación y que éstos conozcan el aporte en etapa de factibilidad, trayendo como efecto colateral la eliminación de los EISTU.

El cambio propuesto a la ley trae consigo desafíos para todos los actores involucrados, desde cómo determinar el aporte para cada proyecto a fin de conocerlo en etapa de factibilidad; el reto de asumir un nuevo costo para aquellos que nunca aportaron; el alza en el aporte exigible que esperan los desarrolladores de centros comerciales; como también para los municipios, que deberán asumir un rol más activo al ser los responsables de elaborar un Plan de Inversiones para el espacio público en comunión con el Plan Regulador Comunal, haciéndose cargo de su administración.

La modificación a la ley se hace cargo desde la perspectiva cuantitativa de los aportes al Espacio Público, dependiendo del proyecto de construcción, pero deja de lado aspectos de calidad, los cuales, en caso de ser considerados, debieran estar en la Ordenanza para definir estándares y evitar dejarlos a criterio de cada municipio.

Como resultado de la investigación se presenta un análisis de las propuestas de cambios normativos, se estima los efectos sobre los desarrolladores inmobiliarios, las consideraciones que deben tomarse para el ejercicio y se elabora una propuesta de cómo calcular los aportes.

1.3. OBJETIVOS

Objetivo general:

Identificar, describir y analizar el cambio normativo de aportes al espacio público para los proyectos de construcción, determinando los impactos para los desarrolladores inmobiliarios.

Objetivos específicos:

- Identificar el marco jurídico vigente para el sector construcción en lo referente a los aportes al espacio público y las propuestas de cambios promulgadas en el proyecto de ley.
- Analizar el cambio normativo y determinar las consideraciones que deben tomarse en la manera de cómo calcular el aporte, elaborando una propuesta de cálculo.
- Determinar los principales desafíos que presentan los cambios normativos para los sectores involucrados y cómo éstos impactarán a los desarrolladores inmobiliarios, identificando el sector de mayor impacto.

1.4. METODOLOGÍA

La investigación que se desarrolla es de carácter exploratorio descriptivo y se fundamenta en fuentes primarias y secundarias.

Entre las fuentes primarias utilizadas se cuenta con entrevistas a representantes de sectores involucrados en la discusión del proyecto de ley y se asiste a reunión técnica con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo donde se informó del proyecto de ley a las SEREMIS regionales.

Las fuentes secundarias provienen de la revisión de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y su Ordenanza, el proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción, junto con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, entre otras publicaciones técnicas y opiniones de los sectores involucrados.

Se realiza una revisión comparada de la regulación de aportes al Espacio Público en países con mayor desarrollo en el tema, tomando como referencia el caso de Colombia y Francia.

Se desarrolla un mapa de actores identificando los sectores involucrados en el cambio normativo.

Se revisa el proyecto de ley en base a un análisis estratégico, levantando sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Finalmente, se redactan las consideraciones que a criterio de la autora debieran tomarse al calcular el porcentaje de aporte al espacio público para los proyectos, elaborando una propuesta de cálculo que cumpla con base legal, objetividad y pueda ser conocida previamente.

Limitantes de la investigación

La investigación se centra en el análisis de un proyecto de ley, el cual está en discusión permanente y sujeto a sufrir modificaciones, por lo que durante el estudio se trabajó con constante seguimiento a la página web del Senado para estar al tanto de indicaciones y estatus del documento.

Junto a lo anterior, el proyecto de ley que se analiza deja pendiente definiciones y metodologías a un documento secundario en el caso de ser aprobado. El

documento secundario corresponde a la reglamentación para la aplicación de la ley, que deberá integrarse al cuerpo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y es donde se plantea se incorporarán los conceptos, definiciones y formas de aplicar los cambios normativos. Esto implica que en el estudio se planteen supuestos para cubrir la información faltante en esta etapa.

Así también, la falta de texto definitivo hace que sectores relacionados se marginen de manifestar opiniones de manera oficial.

Durante el trabajo de investigación se produjo cambio de Gobierno y coalición, pasando la administración del Presidente Sebastián Piñera, quien ingresó el PDL y lo dejó con suma urgencia, a la administración de la Presidenta Michelle Bachelet. El nuevo Gobierno trajo consigo variación en las prioridades, reestructuración en el MINVU, cambios en el Senado y en las Comisiones. Una de las consecuencias de esta situación fue la ampliación en el plazo para formular indicaciones al PDL en el Senado.

En cuanto a datos utilizados en el documento, la información disponible en el MINVU y en páginas de gobierno están desactualizados, uno de los motivos es que el Censo 2012 fue fuertemente cuestionado luego de identificarse problemas en su metodología.

Resultados esperados

Anticiparse al impacto que podría traer el cambio en la Ley para el sector inmobiliario, elaborando estrategias a considerar para el sector más resentido tal que pueda hacerle frente sin que afecte la factibilidad de los proyectos.

Además, con la propuesta de esta investigación se espera contribuir al debate legislativo y, en especial, a las consideraciones para la reglamentación que deberá incorporarse a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

CAPÍTULO II
MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

Definir Espacio Público (EP) no es una tarea sencilla, se puede precisar desde el punto de vista de la propiedad, como también desde su función o usos.

Algunos plantean que *“el EP es aquel donde las personas desarrollan actividades funcionales y rituales que unen a una comunidad”* (Harrison & Swain, 2003, 35), los mismos autores lo definen también como *“lugares abiertos, públicamente accesibles, donde las personas acuden para cumplir actividades individuales o de grupo”*. Aun cuando estos espacios pueden tomar distintas formas y recibir nombres como plazas, calles, patios de comida, entre otros, algunos son de propiedad y manejo público, y otros de dominio privado pero abiertos al público como por ejemplo el *mall*. Hay que tener en cuenta que son de dominio privado los espacios que pertenecen a instituciones, aunque el servicio que presten sea público (jardines de hospitales, campus de universidades, áreas verdes de centros comerciales, otros). A la inversa, algunos dominios de uso privado pueden ser entregados al uso público (antejardines, accesos de edificios, etc.).

En cuanto al uso, el EP pertenece a todos los habitantes, su destino es ser un lugar de relación e identificación entre las personas que interactúan en él, en condiciones confortables y seguras.

Su concepción siempre ha estado presente en la discusión de cómo hacer ciudad. En Chile desde las “Leyes de Indias”³ se establecían los trazados de las calles y las líneas oficiales, exigiendo que las construcciones cedieran los terrenos para lograr un ordenamiento tal como se presenta en la Ilustración 1.

³ Leyes indias: legislación promulgada por los monarcas españoles para regular la vida social, política y económica entre los pobladores de la parte americana de la Monarquía Hispánica. (Wikipedia, 2014).

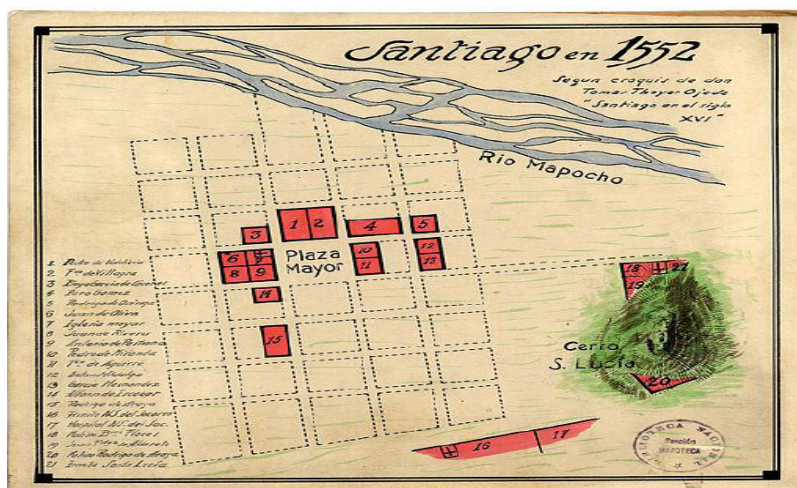


Ilustración 1: Ordenamiento hispánico de la ciudad. (MINVU, 2012)

En la actualidad, la reglamentación que define la planificación urbana, y con ella, el Espacio Público, es la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC).

Al buscar la definición de EP en la Ley ésta no se encuentra, como término relacionado existe en el Art. 59 los terrenos de Utilidad Pública definidos como:

“Aquellos terrenos determinados en los planes reguladores intercomunales y/o comunales para vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches”.

Adicionalmente existen otros conceptos utilizados en la LGUC que guardan relación con los espacios urbanos de uso público, como son los "terrenos no edificables" y las "zonas de conservación histórica" (ambos en el Art. 60), pero en particular se quiere hacer referencia al artículo N° 68 que reza:

"Los sitios o lotes resultantes de una subdivisión, loteo o urbanización, estén edificados o no, deberán tener acceso a un espacio de uso público y cumplir con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza y el Plan Regulador correspondiente".

Este artículo, aparentemente el único que hace mención al término "espacio de uso público" en la Ley, no ahonda en mayores explicaciones sobre qué se entiende por dicho espacio.

En la Ordenanza, donde se materializa la aplicación de la ley, se puede encontrar como definición de EP *“bien nacional de uso público, destinado a circulación y esparcimiento entre otros”*. En cuanto al uso, en el Art. 2.1.30 se estipula *“El tipo de uso Espacio Público se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público”*.

2.1. TIPOS DE ESPACIOS PÚBLICOS

Se pueden identificar, principalmente por su funcionalidad, por ser lugares capaces de estructurar la vida pública y comunitaria. Entre los espacios cardinales se encuentran:

- **Plazas**, derivando de ésta la plazoleta y plazuelas.

“Espacio libre de uso público destinado, entre otros, al esparcimiento y circulación peatonal” (MINVU, 2012).

Siempre las reuniones públicas más importantes sucedían en la plaza, lugar donde convergían los caminos, luego las calles y donde el “mercado” era una de las reuniones periódicas.

Desde el ágora griega y el foro romano, pasando por la Edad Media y el Renacimiento hasta el término del Siglo XX, la plaza se ha utilizado como el lugar de encuentro, intercambio, descanso y recreación.

La plaza ha sido el espacio participativo por excelencia y más representativo del hombre como ser social.

Las formas y el tamaño pueden variar en términos geométricos, pero el significado de ésta traspasa fronteras y eras.

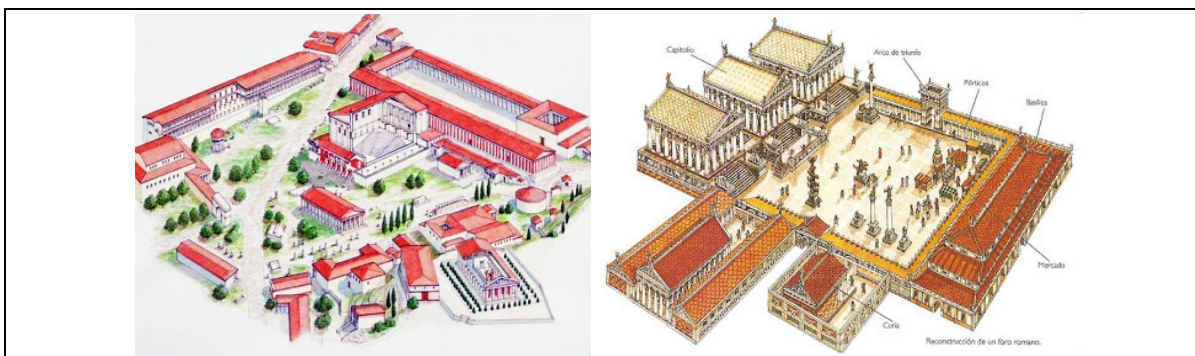


Ilustración 2: Izquierda: Ágora griega. Derecha: Foro romano.
<http://moleskinearquitectonico.blogspot.com/2011/11/el-agora-de-atenas-urbanismo.html>

- **Calles;** callejones, callejuelas.

“Vía vehicular de cualquier tipo que comunica con otras vías y que comprende tanto las calzadas como las aceras entre dos propiedades privadas o dos espacios de uso público o entre una propiedad privada y un espacio de uso público” (MINVU, 2012).

La calle fue el camino, natural o construido para ir de un lugar a otro. Para conectar y comunicar.

En el decir de Rob Krier (1981), la calle organizó la distribución de los terrenos y permitió la comunicación entre las personas. Además, ella se percibía con un carácter más utilitario que el de la plaza y por sus dimensiones más estrechas creaban el ambiente de paso.

Desde sus orígenes se ha creado a la escala del hombre, del caballo o carruaje hasta las autopistas que tenemos hoy.

- **Parques urbanos,** mini parques.

“Espacio libre de uso público arborizado, eventualmente dotado de instalaciones para el esparcimiento, recreación, prácticas deportivas, cultura, u otros” (MINVU, 2012).

La diferencia con las plazas, es que los parques son de mayor escala, en él predominan los jardines y árboles por sobre las áreas pavimentadas.

El parque Metropolitano de Santiago es el más grande de América Latina en superficie y el cuarto más grande del mundo (www.parquemet.cl, 2014). La debilidad de éste es que es en pendiente, por lo que no satisface las necesidades de habitantes con capacidades físicas reducidas, ancianos, embarazadas y discapacitados.

Casas, calles y plazas constituían el espacio social más simple; fueron los elementos morfológicos originales y simples. *“Calles y plaza pública estructuran el espacio, porque a través de ellas se organiza la vida de la colectividad”* (Harrison & Swain, 2003, 36).

En la propuesta de Política de Desarrollo Urbano del año 2010 se establecen tipologías de EP, en función del tamaño, uso y diseño, tal como se describe en la siguiente tabla:

FUNCIÓN EN EL ESPACIO URBANO	TAMAÑO	USO PREPONDERANTE	DISEÑO PREPONDERANTE
Articulación e integración de barrios y ciudades	Parques metropolitanos e intercomunales	Recreativos	Espacios abiertos cubiertos o cerrados. Estructura formal: lineal, nuclear, axial, polinuclear. Elementos de diseño: pavimentos, mobiliario, iluminaciones, paisajismo.
Organización de la estructura vial	Parques comunales y zonales	Deportivos	
Organización de las circulaciones	Plazas	Turísticos y/o comerciales	
Preservación y valorización ecológica ambiental y del patrimonio natural	Plazoletas o plazuelas	Ceremonial	
Valorización del patrimonio cultural	Espacios residuales (retazos con potencial de recuperación)	Cívico y ceremonial	
Valorización de la identidad social	Espacios intersticiales	Paseo	
Mitigación de impactos del ambiente construido	Espacios intersticiales (entre edificaciones)		
Mitigación de impactos del ambiente natural	Jardines, esquinas, veredas, retranqueos de edificaciones		

Tabla 1: Tipologías de Espacio Público (División de Desarrollo Urbano, 2010)

ELEMENTOS DEL ESPACIO PÚBLICO

En el espacio público es posible encontrar un conjunto de elementos, siendo los principales el mobiliario urbano y las especies vegetales.

El mobiliario urbano cumple funciones y es de uso público. Dependiendo del tipo de EP debe ser el mobiliario con el que debe ser equipado, el cual en cantidad y ubicación no debe interferir con el desarrollo de las actividades humanas.

La selección del mobiliario debe contemplar además del uso y necesidades del espacio, la situación climática y fomentar su uso, por lo que el diseño, materialidades y claridad de su función juegan un rol fundamental.

Por ejemplo, en zonas lluviosas las cabinas telefónicas cuentan con techos para proteger de la lluvia, en ciudades donde está permitido el consumo de alcohol en la vía pública existen urinarios y en zonas costeras los basureros son de madera para evitar la corrosión.

En el mobiliario urbano destacan los asientos, basureros, barandas, bebederos, bolardos, buzones, cacetes telefónicas, bicicleteros, luminarias, grifos, jardineras, kioscos, mástiles, mesas, paraderos, techos, fuentes de agua, semáforos, e incluso urinarios en algunas ciudades.

Como especies vegetales existen árboles, arbustos, césped y plantas.



Ilustración 3: Urinario público, cabina telefónica para minusválidos y basureros para distintos residuos respectivamente. (Google Imágenes)

2.2. CONFORT EN EL ESPACIO PÚBLICO

El confort puede definirse como la sensación de bienestar y comodidad para realizar actividades. Este concepto, en el Espacio Público, se relaciona con las condiciones óptimas para aprovechar el lugar en una actividad o situación cualquiera.

El confort en el EP está determinado por distintos factores, los cuales deben ceñirse a las necesidades del espacio y realidades, tipos de espacios públicos y zonas geográficas.

Los factores que interrelacionados determinan un ambiente de confort son las condicionantes térmicas, escala urbana, ocupación del espacio público, paisaje urbano, percepción de seguridad, condiciones acústicas, calidad del aire, ergonomía, entre otros.

- Condiciones térmicas

Son las condicionantes necesarias para lograr condiciones térmicas óptimas considerando datos climáticos, temperatura-humedad-viento-época del año, orientación, radiación solar, vegetación, entre otros.

El uso del EP está fuertemente influenciado por este factor y es el que puede determinar que un EP pueda usarse en toda época sin importar si es invernal o estival.

Debido a su importancia, estudios realizados por la Agencia de Ecología de Barcelona (AEUB), han fijado indicadores para lograr espacios térmicamente confortables, es así como surge el indicador de “Dotación de árboles según la proyección vertical de sombra en el suelo”, que pretende alcanzar un mínimo de 50% de horas útiles en condiciones de confort al día (6 horas) y el indicador “Potencial de habitabilidad térmica”, que indica el porcentaje de tiempo en que una persona se encuentra en condiciones críticas, tolerantes o de confort térmico en función de las características de los materiales, configuración espacial y las condiciones de microclima.

- Escala urbana

La relación entre la altura de edificaciones y su separación es considerada por los niveles de soleamiento, lo que se conoce como la rasante en edificaciones, no obstante en el EP no se considera este concepto.

Continuando con los estudios de AEUB, cuentan con un indicador de “Proporción de la calle” donde se plantea que h/d debe ir entre 0,5 a 1,2 en climas fríos y de 0,8 a 1,5 en cálidos, donde “h” es la altura y “d” el ancho de la sección, de manera tal de asegurar soleamiento.

- Ocupación

La ocupación del espacio debe ir en relación con el destino que se le dará al EP, siempre cuidando en no sobrecargar los espacios en desmedro de las personas.

- Paisaje

Tiene relación con la estética y atractivo del entorno. Es una herramienta valiosa para generar confort.

El paisaje puede ser natural, comercial, histórico, arquitectónico o una mezcla de ellos.

Por su característica subjetiva es difícil de generar indicadores para este aspecto.

- Percepción de seguridad

Este factor se trabaja desde el diseño, procurando generar espacios con alta visibilidad, iluminados y de atractivos diversos para promover la ocupación.

- Condiciones acústicas: decibelios días/noche

Este factor requiere trabajo desde la planificación y de parte de las autoridades locales, ya que desde el diseño se puede trabajar en generar “barreras naturales” de ruido con vegetación, o con pavimentos asfálticos,

pero desde la perspectiva de las autoridades se puede disminuir las velocidades de los automóviles en zonas de EP.

- Calidad del aire

La calidad del aire es un problema de salud que sin duda repercute en el confort.

Este aspecto no es manejable desde el diseño en forma específica, pero sí está altamente influenciado por las normas de ocupación de suelo y la intensidad o densidad en ciertas zonas de la ciudad; además, del impacto que implica en la calidad del aire el aumento de zonas pavimentadas y la disminución de los suelos rurales.

- Ergonomía

La ergonomía debe concebirse en el diseño del espacio y en el mobiliario o equipamiento. Los espacios deben centrarse en las personas que los ocuparán.

2.3. PERCEPCIÓN, CALIDAD Y CANTIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

La importancia del Espacio Público es que constituye un espacio esencial y privilegiado de encuentro social, formación de sentido de pertenencia a un nosotros, generación de confianza, aprendizaje de la alteridad y a la vez de ciudadanía. Desde la psicología social se ha estudiado cómo el espacio participa de la construcción de la identidad y, por consiguiente, cómo el espacio público es parte de la construcción de identidad social. (Fundación Mi Parque, 2010).

La percepción del espacio público por parte de los habitantes tiene relación con la sensación de calidad de vida, sentimiento de orgullo y pertenencia al lugar donde se vive, por ello son preocupantes los bajos índices de satisfacción que quedan al descubierto luego de la Encuesta de Calidad Urbana realizada por el MINVU el año 2007.

Si bien los datos están desactualizados, en la Ilustración 4 se aprecia una baja satisfacción general a lo largo del país, considerando que el color rojo y el color café representan satisfacción sobre el 50%.

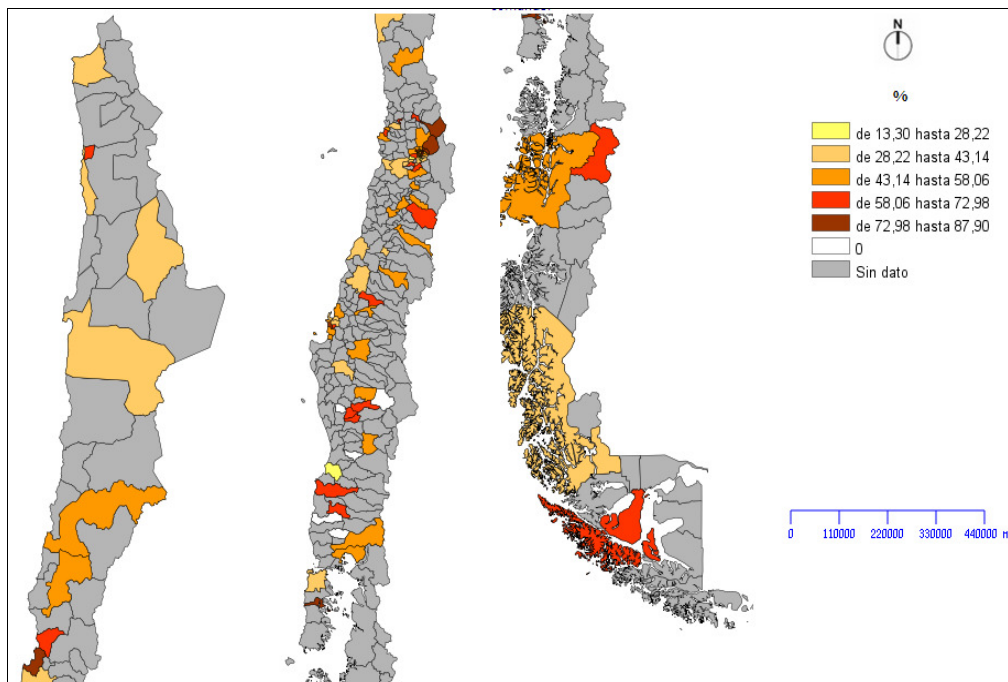


Ilustración 4: Mapa de Chile en tres secciones de satisfacción de la calidad del Espacio Público por comuna año 2007 (MINVU)

Al realizar un “zoom” en la Región Metropolitana (RM), Ilustración 5, se puede apreciar que las comunas ubicadas al sector oriente de la capital, como Vitacura,

La Dehesa, Las Condes y Providencia, presentan el mayor nivel de satisfacción con la calidad del Espacio Público, promediando entre ellas 83.4%.

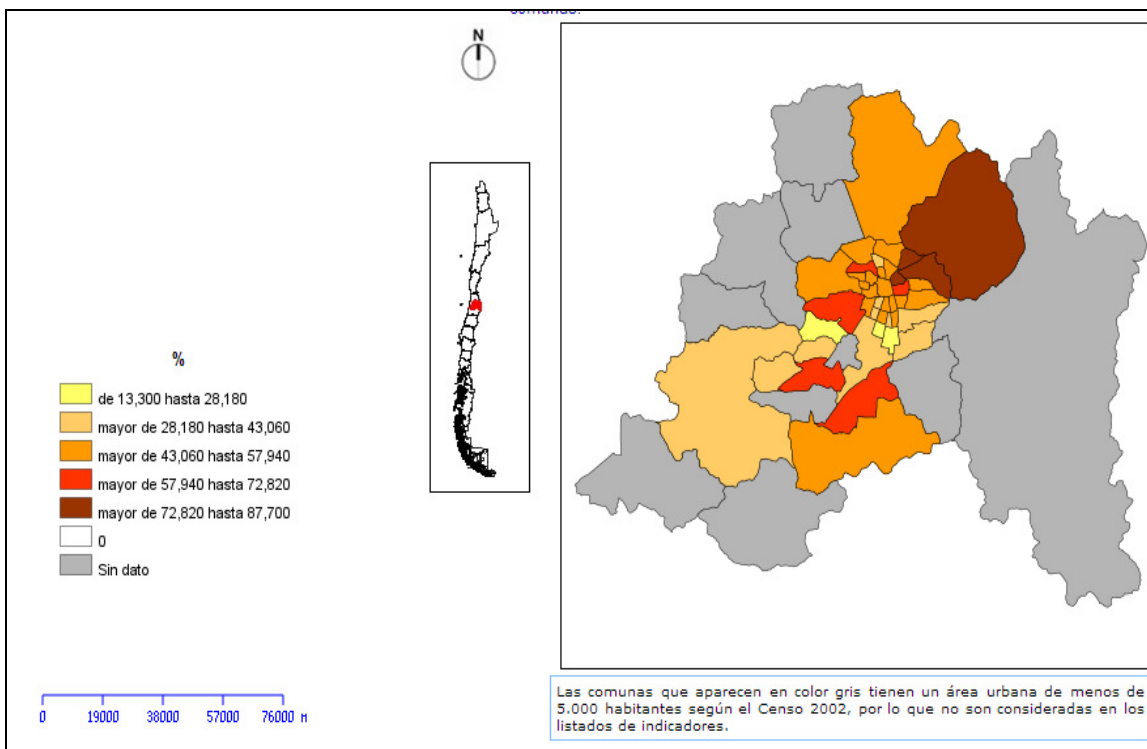


Ilustración 5: Mapa RM de la satisfacción por la calidad de EP por comuna año 2007. (MINVU)

En contraste con la satisfacción presentada en la Ilustración 5, en la Ilustración 6 se grafican las áreas verdes y EP por habitante.

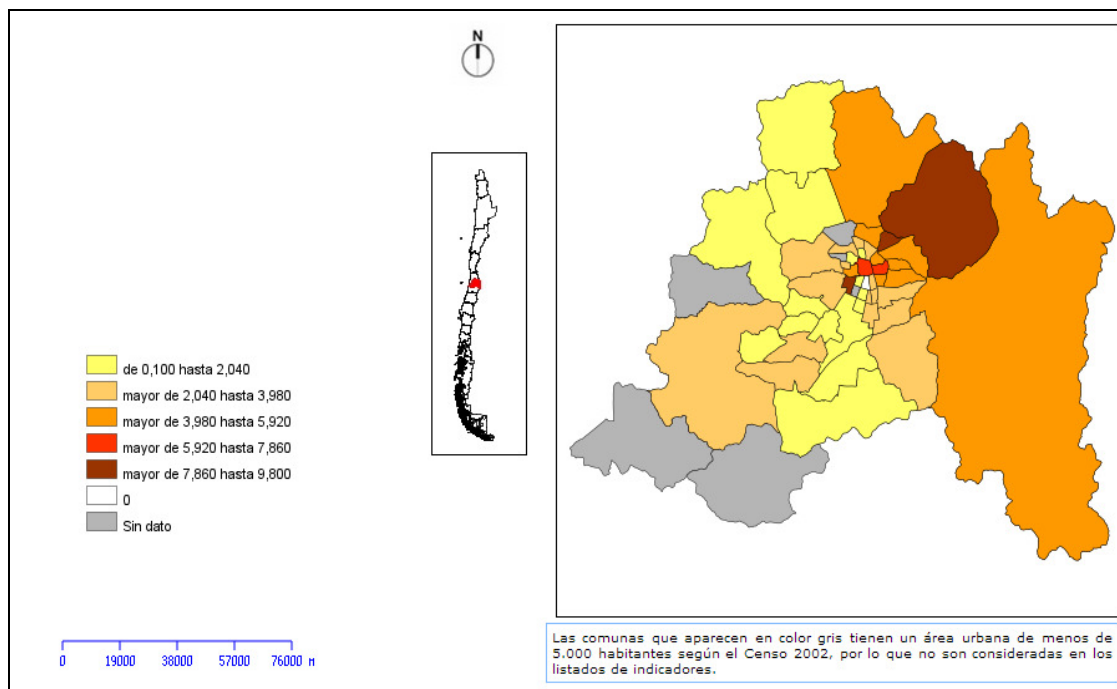


Ilustración 6: Superficie urbana de áreas verdes y EP por habitantes en la RM año 2008 (MINVU)

En la Ilustración 6 se evidencia que los sectores con mejor dotación corresponden al sector oriente, donde también la satisfacción presenta los mayores índices, manifestándose con esto una relación directa entre la percepción y la realidad.

Las áreas verdes urbanas cumplen un rol importante en la calidad de vida de la población, por ello la Organización Mundial de la Salud estableció un estándar mínimo de 9 m²/hab. Valor que en Chile presenta una alta dispersión dependiendo de la región y comuna en que se evalúe, y que va muy acompañando del ingreso per cápita, por ello es que se concentran los mayores niveles en el sector oriente de la capital, tal como se aprecia en la Ilustración 5. En este aspecto existe un gran desafío por mejorar, ya que en promedio las áreas verdes muestran bajos niveles de metros cuadrados por habitante y una alta desigualdad, información que se grafica en la Ilustración 7.

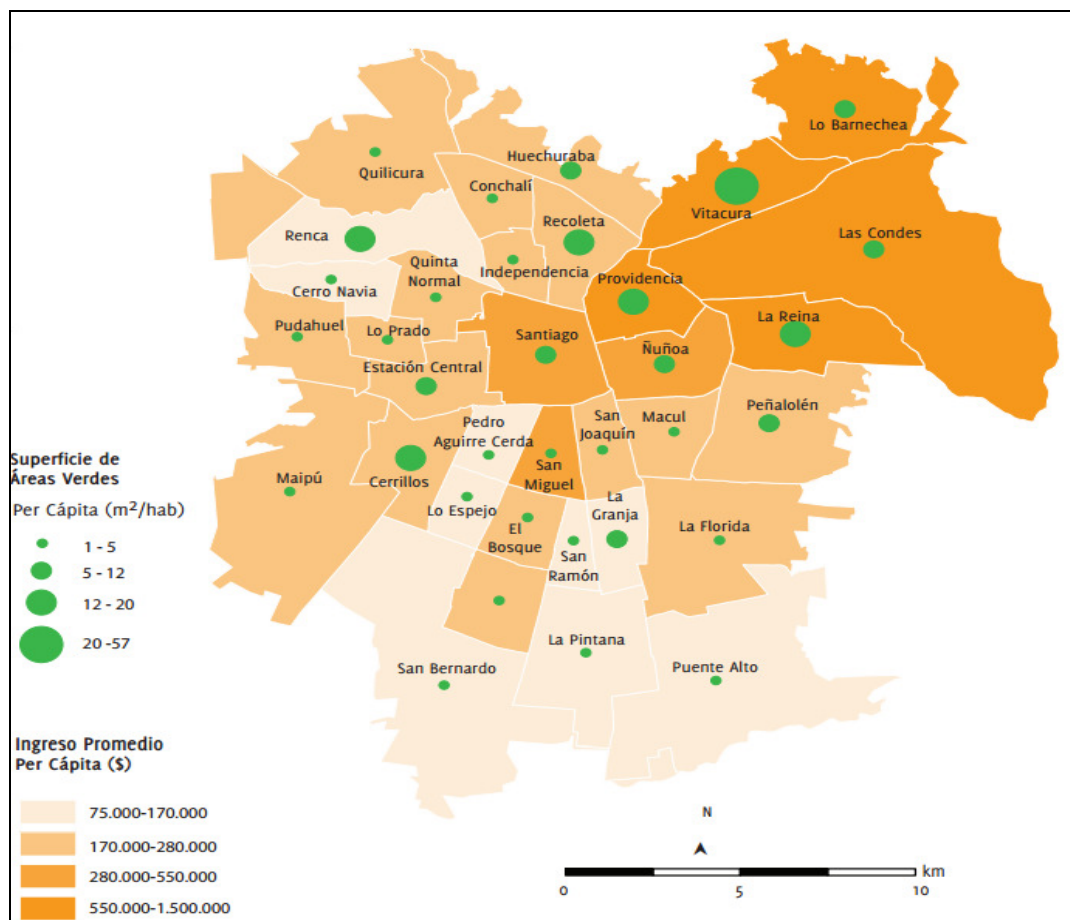


Ilustración 7: Superficies de áreas verdes e ingreso promedio per cápita RM. (Ministerio de Medioambiente, 2012)

Según la Universidad Adolfo Ibáñez, el promedio de áreas verdes por habitante en la Región Metropolitana para el 2012 alcanza 4,5m²/hab. (Diario La Tercera, 2014)

De acuerdo a un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) difundido durante 2013, la ciudad de Santiago exhibe el mayor nivel de desigualdad del PIB per cápita entre municipalidades. Un alto nivel de desigualdad de ingresos resulta preocupante toda vez que gran parte de los recursos de las municipalidades se relacionan directamente con la capacidad generadora de ingresos de sus habitantes, ya sea a través del pago de contribuciones de bienes raíces, permisos de circulación, patentes comerciales, entre otros.

Desde los años 70' los municipios son los encargados de proveer bienes y servicios públicos a su comunidad, por lo que una alta desigualdad de recursos entre municipalidades provoca que la provisión de servicios sea inequitativa. En un intento por corregir esta situación se creó el Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo de redistribución solidaria de ingresos entre las municipalidades del

país, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento y cumplimiento de los fines propios de los municipios.

Los bienes y servicios públicos encomendados a los municipios son los servicios sociales, servicios a la comunidad, urbanismo, tránsito, educación y salud.

En línea con los bienes y servicios que debe proveer, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, ha realizado estudios para medir el estado de los municipios, para esto estableció dos indicadores:

- Gasto Operacional Mínimo Estimado (GOME): corresponde al gasto agregado en servicios sociales, servicios a la comunidad, urbanismo, tránsito y gestión interna.
- Gasto Corriente Mínimo Estimado (GCME): gasto en educación y salud.

De los estudios de la SUBDERE en el Gran Santiago, éstos revelan que más de dos tercios de las comunas consideradas no alcanzan a cubrir los estándares mínimos de provisión de bienes y servicios públicos con sus ingresos propios permanentes. Considerando además el FCM y las transferencias estatales para educación y salud, aún quedan comunas que no alcanzan a cubrir el gasto mínimo.

Continuando con la desigualdad de las municipalidades, de acuerdo con información del MINVU, un tercio de las comunas tienen un PRC vigente, un tercio tiene su PRC desactualizado y el otro tercio de las comunas los están modificando o no presentan avances en la materia. En números finales, de un universo de 345 comunas, 12 no tienen y no están trabajando en la elaboración de un PRC (3.5%), exigencia que data del año 1976 en la LGUC.

El déficit de EP y la baja calidad de los existentes han dado paso a que parte de la población migre al *mall*, la nueva plaza pública según varios autores. Según Finol, las características de estos espacios que lo llevan a considerar lugar público, son:

- a) Constituyen una unidad arquitectónica cerrada.
- b) Combinan y concentran varios tipos de ramos mercantiles: comercio, alimentación, diversión, servicios.
- c) Han sido diseñados con una direccionalidad específica que orienta el recorrido y la distribución espacial, de manera que cada una de las tiendas tenga un espacio de exhibición.

d) Ofrecen facilidades de acceso (ubicados en vías principales), transporte (cerca de líneas de transporte de pasajeros), seguridad (vigilancia permanente) y confort (estacionamientos, aire acondicionado, servicios sanitarios, etc.). (Finol, 2004: 52-53)

Los sectores medios y bajos de la población son los que acuden fuertemente a estos espacios, donde existen los “bulevares”, espacios comerciales que vinculan el interior con el exterior, relacionando el espacio privado con el uso público incluyendo algunos servicios como el Servicio de Registro Civil y bibliotecas.

No es de asombro que Chile lidere en América Latina la superficie de *mall* por habitante, resultando 15,3 m² por cada cien habitantes (Diario El Mercurio, Economía y Negocios, 2014).

2.4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Para mejorar el análisis de la reglamentación chilena referente a los aportes al EP, es importante observar qué se ha logrado en otros países, sobre todo en aquellos donde el camino pareciera estar pavimentado. De América se toma como referencia Colombia debido a su trayectoria en materias de planificación y desarrollo urbano.

Como segundo referente está Francia, país que, según la OCDE, cumple con el estándar de la OMS en cuanto al promedio de áreas verdes por habitante (9 m²/hab.) y luego de que su capital fuera reconocida por La Unidad de Inteligencia de la revista británica *The Economist*, como una de las diez mejores ciudades del mundo para vivir⁴. Obteniendo el 4° lugar gracias a sus extensas áreas verdes.

COLOMBIA

Este país cuenta con un marco político y legal en lo referente al Espacio Público, el cual está definido desde la Constitución Política del Estado (1991), la que establece que *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”* (Artículo 82).

Su marco regulador está compuesto por:

- Ley N° 9 de Reforma Urbana, de 1989, la que establece la noción de Espacio Público y el fundamento legal de su aprovechamiento económico, y a su vez crea la Defensoría del Espacio Público.
- Ley N°388, de 1997, de Desarrollo Territorial, entre sus objetivos está velar por la creación y defensa del EP.
- Ley N°810, de 2003, de Sanciones Urbanísticas, donde se sanciona y exige la restitución del EP en caso de sufrir alteraciones.
- Decreto N° 1504, de 1998, Reglamenta el manejo del EP en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

⁴ Se analizaron 70 ciudades, según tamaño de la población y distribución geográfica. El ranking se efectuó según siete indicadores: aislamiento, áreas verdes, bienes culturales, bienes naturales, conectividad, contaminación y dispersión.

- Política Nacional de Espacio Público.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley N°9 de Reforma Urbana, artículo 5:

"Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes".

La Ley N° 388 de 1997, en su artículo 37, "Espacio Público en Actuaciones Urbanísticas", estipula que las reglamentaciones distritales o municipales deben determinar para las distintas actuaciones urbanísticas las cesiones de terreno para vías, equipamiento y espacio público en general. Entendiendo como actuación urbanística a la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. A diferencia de Chile, donde la determinación de cesión de terreno no depende del Municipio, sino, de la Ordenanza que es válida para todo el país.

Se establece también que cuando el sector público deba realizar acciones urbanísticas⁵ que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la **participación en plusvalía**. Igualmente las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del **reparto de cargas y beneficios**. Con esto, los propietarios o gestores han de costear las obras de urbanización y proveer el suelo que pueda ser necesario para completar la red de espacios públicos y equipamientos comunitarios.

Participación de las Plusvalías

Su objetivo, como su nombre lo indica, consiste en que los municipios y distritos participen del incremento de las plusvalías de los terrenos, entendiendo que tienen derechos sobre éstos por las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano que incrementó su aprovechamiento. Esta participación debe destinarse a la protección, mejoramiento y fomento del espacio público y de la calidad urbanística del territorio.

⁵ Acción urbanística puede ser el cambio de uso de suelo o incrementar su ocupación.

La aplicación de la participación en la plusvalía dependerá de lo que establezcan los concejos municipales y distritales, se aplica sobre la plusvalía generada y oscila entre un 30% y un 50% del mayor valor por m², dependiendo del territorio según sus cualidades urbanísticas y condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de inmuebles.

El incremento de plusvalías se calcula dependiendo de la actuación urbanística, siendo el cambio de uso de suelo rural a urbano, por ende, el cambio de uso de suelo por uno más rentable, o el cambio a una mayor edificabilidad, los hechos generadores de mayores plusvalías.

Para la primera situación, cambio de uso de suelo, se determina el valor por m² del terreno antes de la acción urbanística y luego el nuevo valor, para con el diferencial multiplicado por los m², obtener el valor total del incremento de plusvalías.

Para el caso de mayor aprovechamiento de suelo, se determina el valor del suelo antes de la acción urbanística, de manera de tener un precio comercial de referencia y, posteriormente, en cuánto aumentaron los m² de construcción respecto a los m² de construcción antes de la acción. El diferencial de m² multiplicado por el precio de referencia da el valor de incremento de plusvalías.

Es importante destacar que el precio comercial de los terrenos debe ser determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)⁶, entidad equivalente o un perito técnico inscrito en una Lonja⁷ o institución análoga.

El cobro de la participación se origina cuando la propiedad solicite un permiso de edificación, transfiera dominio o realice un cambio de uso efectivo. El municipio puede exonerar de este cobro a la vivienda social.

Las formas de pago, las que pueden combinarse entre sí son:

- 1) En dinero efectivo.
- 2) Transfiriendo a la entidad territorial una porción del predio, acordando con la administración la parte de la propiedad.

⁶ IGAC es un establecimiento público de orden nacional que tiene a su cargo la actualización del mapa oficial y cartografía básica Colombiana entre otras responsabilidades.

⁷ Lonja es una institución vinculada al área inmobiliaria que agrupa a personas naturales y jurídicas relacionadas con el corretaje de propiedades, avalúos, administración y consultorías.

- 3) Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.
- 4) Pagando con un terreno de valor equivalente en otra localización.
- 5) Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo.
- 6) Ejecutando obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.
- 7) Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada.

En los eventos de que tratan los numerales 2) y 4) se reconocerá al propietario o poseedor un descuento del cinco por ciento (5%) del monto liquidado. En los casos previstos en el numeral 6) se aplicará un descuento del diez por ciento (10%) del mismo.

Los municipios pueden utilizar los recursos recolectados en:

- Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
- Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales.
- Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
- Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.
- Actuaciones urbanísticas en macro proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
- Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
- Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o

restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural.

El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías.

Ejemplo de aplicación de Plusvalías en Bogotá:

Situación antes de la acción urbanística generadora de plusvalía		Situación después de la acción urbanística generadora de plusvalía		Efecto plusvalía por m2 de suelo \$ 261.050 (pesos 2002)				
Acuerdo 6 de 1990 y decretos reglamentarios de normas de usos	Precio por m2 de terreno \$ 238.950 (pesos 2002)	Decreto No. 348 de 08-15-2002 Normas de uso	Precio por m2 de terreno \$ (pesos año que sea					
Zona homogénea física POT 6462215153121 \$ 500.000								
Dirección	Chip	Matrícula Inmobiliaria	Cédula catastral	Area terreno m2	Efecto plusvalía total predio	Tarifa por m2 de suelo \$		
						2004 30%	2005 40%	2004 50%
CI 70 90 14	AAA0064CTK	1317964	EGU79909	240.9	62.886.945	78315	104420	130526

Tabla 2: Liquidación del efecto plusvalía por asignación de nuevas áreas de actividad con cambio de uso a uno más rentable, en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicación de las tarifas correspondientes. (Vejarano, 2007)

Durante la aplicación de la Ley se estableció que la tasa inicialmente variable de 30 a 50% se dejaría fija a partir del 2006 en 50% y no desde el 2004 como aparece en tabla 2

Reparto de cargas y beneficios

De acuerdo al artículo 38 de la Ley Colombiana N° 388 del año 1997:

“En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito”

En el artículo 39 se encuentra una ejemplificación en cuanto a las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos, las cuales se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

En el artículo 47 se plantea la distribución equitativa mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Cultura proporciona asistencia técnica para las administraciones locales que lo requieran, para la incorporación de estrategias y planes de desarrollo del espacio público.

El Ministerio de Transporte participa en el apoyo a los municipios de más de 10.000 habitantes.

FRANCIA

El Código de Urbanismo, de 1967, establece la creación de la Tasa Local de Equipamiento (TLE). El mecanismo general instituye que los gobiernos locales generan un Plan de Ocupación del Suelo y, en relación a éste, van estableciendo la gestión y ejecución de las infraestructuras de urbanización, financiándolas mediante la TLE.

Las principales características que tiene la TLE se refieren a:

- Se aplica en todos los municipios con más de 10.000 habitantes.
- La municipalidad recauda el aporte cuando concede el permiso al desarrollador.
- Se basa en el valor real (tasación comercial) de lo que se puede edificar.
- Los valores del aporte los establece el ministerio, a nivel nacional, por metro cuadrado, según el tipo de edificio, en una clasificación que incluye nueve tipos distintos de edificios: agrícola, industrial, comercial, y seis tipos distintos de vivienda.

- Están exentos de pago los edificios públicos, las Zonas de Urbanización Concertada, y los Perímetros Especiales de Participación.
- Desde 1985, estos valores se actualizan anualmente en función del incremento de los costos de construcción.
- La TLE es fijada por cada municipalidad.
- Se aplica de forma uniforme en todo el municipio.
- No se puede modificar las condiciones por un plazo de tres años.
- La recaudación obtenida debe ser utilizada en la ejecución de infraestructuras y equipamientos públicos, no necesariamente vinculados al proyecto que paga la tasa.

Fórmula de cálculo:

$$\text{TLE: (VF/m}^2 \times \text{SHON m}^2) \times \text{Tasa}$$

VF/m²: Valor por m²

SHON: m² construidos, descontado estacionamientos y bodegas inferiores a 1,8 m de altura.

Tasa: Va entre 1 a 5%. Depende del municipio, según su nivel de urbanización y densidad del nuevo edificio.

En el 2007, el TLE se aplicaba en 15.846 comunas y representó el 1% del ingreso por tributo.⁸

En este modelo se excepcionan las siguientes situaciones:

⁸ Taxe locale d'équipamento, Wikipedia 2014.

- Parcelaciones privadas, en las cuales el desarrollador ejecuta la urbanización de acuerdo con las normas que fija para todo el país el Código de Urbanismo.
- Zonas de Urbanización Concertada, en las que la administración local negocia con un promotor (que puede ser público, privado o público-privado), por un lado, lo que se puede edificar, y por otro, las infraestructuras que financia y/o ejecuta cada uno.

Además de este instrumento principal se cuentan con otras contribuciones complementarias:

- **Cesiones de suelo viales:**

Los municipios pueden obligar a la cesión de hasta un 10% del suelo, limitando su uso específicamente a la construcción o ensanche vial.

Existe un mecanismo parecido destinado a la obtención de suelos no urbanizables, generalmente suelos con valor medioambiental. En estos casos, pueden acordar derechos de edificación sobre un 10% del área que el plan no permite urbanizar, a cambio de la cesión gratuita al municipio del 90% restante para su preservación.

- **Tasa por exceso de densidad:**

Las municipalidades pueden conceder un permiso de construcción con una constructibilidad mayor de la permitida por el plan. En estos casos, las municipalidades pueden cobrar una tasa equivalente al valor de mercado del suelo que hubiera sido necesario para cumplir con las determinaciones de edificabilidad especificadas en el plan.

- **Tasas para estacionamientos**

Los planes urbanos franceses obligan a la construcción de un cierto número de estacionamientos por vivienda. Los desarrolladores pueden escoger pagar una tasa en su lugar para la construcción de estacionamientos públicos.

- **Tasas de impacto para edificaciones especiales**

Los municipios pueden imponer tasas de impacto sobre edificaciones, tales como centros comerciales, industrias o instalaciones agrícolas, que requieren infraestructuras y/o equipamientos públicos excepcionales, por su función,

impacto o localización. La relación causal, entre el impacto del edificio, y la necesidad de la infraestructura o equipamiento, está sujeta a escrutinio por parte de los tribunales administrativos.

- **Perímetros de Participación**

Los perímetros de Participación fueron creados en 1985 para sustituir a las Tasas Locales de Equipamiento en áreas específicas, y también para sustituir a las negociaciones informales que, a pesar de ser ilegales desde 1967, se habían seguido utilizando.

Estas iniciativas implican una aportación mayor, por parte de los promotores en la provisión de las infraestructuras necesarias para el proyecto. Son utilizados para grandes ciudades con proyecciones de crecimiento y generalmente con planificaciones urbanas en tal sentido.

Observaciones

De la revisión de la política colombiana, se puede aportar que es de carácter integral, inclusiva y hasta paternalista, desde la perspectiva en que se consideran todos los actores en el desarrollo y ejecución de la política, en la que se acompaña la planificación y desarrollo de ésta.

La legislación colombiana contempla un conjunto de instrumentos de manejo de suelo, con el propósito de responder a los objetivos de la Ley, entre ellos: captación de plusvalías y reparto de cargas y beneficios, entre los más destacables.

Francia con su Tasa de Equipamiento Local y Plan de Ocupación de Suelo entrega una fórmula tendiente a replicar para el caso Chileno.

Tienen en común Colombia y Francia:

- Se enfocan en locaciones con más de 10.000 habitantes.
- Los municipios tiene la posibilidad de aumentar el coeficiente de constructibilidad para los proyectos, previo pago del extra de terreno que hubiere necesitado para construir el adicional.
- Los municipios tienen incidencia en la determinación del aporte.

CAPÍTULO III
MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO

La Constitución es la norma suprema de un estado de derecho, en ella se establecen las bases para el gobierno y la organización de las instituciones en que los poderes se asientan. Asimismo, busca garantizar los derechos y libertades de la población.

La Constitución Política chilena, en su inciso cuarto y quinto del artículo 1º señala:

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”

(Diario Oficial de la República de Chile, 2000).

Transformándose con esto en la base de la norma jurídica de la planificación urbana.

La ley relativa a planificación urbana, urbanización y construcción, es la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Ella contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.

Esta legislación tiene tres niveles de acción, La ley General, la Ordenanza General y las Normas Técnicas.

En la ordenanza están las disposiciones reglamentarias de la ley y ésta regula el procedimiento administrativo y los procesos de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles.

En las normas técnicas se definen las características técnicas de los sistemas de construcción, materiales y otros para cumplir con el estándar definido en la Ordenanza.

Esta legislación, dictada por el Presidente de la República, rige en todo el territorio nacional y en el caso de requerir modificaciones, éstas deben ser promovidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), como también, podrían surgir modificaciones producto de iniciativas parlamentarias. El MINVU deberá estar atento a las modificaciones que requiera la Ordenanza, para promover su cambio mediante Decreto Supremo.

Existen también los instrumentos de planificación territorial, los cuales son desarrollados en forma sectorial, principalmente por el nivel central o sus órganos desconcentrados. Estos instrumentos son identificados como claves para la integración social, dado que determinan el uso del suelo y las principales inversiones públicas en la ciudad.

Los principales instrumentos de planificación territorial elaborados en los ámbitos de infraestructura urbana, transporte, desarrollo urbano y desarrollo territorial, con sus niveles de acción se presentan en Tabla 3.

Ámbito	Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Sub Regional	Nivel Comunal
Infraestructura	Plan Director de Infraestructura. Dirección de Planeamiento MOP	Plan Regional de Infraestructura. SEREMI MOP	Planes especiales. Servicios involucrados o Dirección de planeamiento MOP.	
Transporte	Política Nacional de Transporte MTT		Plan Estratégico Ciudad Modelo. <u>Planeamiento MTT</u> Planes Maestros de Transporte Urbano SECTRA	
Desarrollo Urbano	Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU	Plan Regional de Desarrollo Urbano SEREMI MINVU (aprueba CORE)	Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano SEREMI MINVU (aprueba CORE)	Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Limite Urbano Municipalidad (aprueba GORE y CORE)
Desarrollo Territorial		<u>Estrategia Desarrollo Regional (EDR) Intendente (aprueba CORE)</u> Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)		Plan de Desarrollo Comunal Municipalidad

Tabla 3: Instrumentos de planificación territorial (Escobar, 2013).

Es importante señalar que una política no es una ley ni un reglamento, es un documento dirigido al país y a todo su territorio, donde se establecen principios,

objetivos y líneas de acción respecto a una materia. Puede catalogarse como una hoja de ruta.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) vigente desde octubre del año 2013 y aprobada por Decreto Supremo N° 78, mandatada por el Presidente de la República y elaborada por una comisión asesora integrada por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, parlamentarios y expertos externos, está estructurada en ámbitos temáticos y objetivos, donde el Espacio Público es fundamental y es parte del desarrollo de su finalidad.

En la PNDU se establecen distintos objetivos por temática, los que se van entrelazando para alcanzar el bien común, entre ellos y que tienen directa relación con el espacio público son:

- Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, donde se fijen los componentes, características y estándares mínimos de calidad y cobertura para los bienes públicos urbanos, entre ellos el espacio público.
- Revertir las situaciones de segregación social urbana, desarrollar y promover proyectos de calidad donde exista escasez de espacio público.
- Integrar la planificación urbana con los programas de inversión, en que se propone incorporar a los instrumentos de planificación territorial incentivos normativos para los proyectos que aporten voluntariamente al espacio público.
- Considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado del suelo.
- Establecer metodologías para determinar las externalidades de los proyectos.
- Fijar condiciones para que, mediante reglas preestablecidas, los proyectos se hagan cargo de las externalidades negativas.
- Establecer sistemas reglamentados de compensaciones para las externalidades medioambientales que no sean posibles de resolver en el mismo lugar.
- Determinar sistemas de obligaciones especiales para nuevas áreas de expansión urbana, previendo que se hagan cargo de sus externalidades. Y estableciendo sistemas de contribuciones o aportes para los proyectos de densificación que permitan resolver sus efectos sobre el EP.

- Perfeccionar las herramientas tributarias aplicables a los terrenos eriazos o subutilizados en las áreas urbanas, corrigiendo las exenciones. Asimismo, incorporar al régimen de contribuciones a los inmuebles fiscales o relacionados con el Estado tal, que aporten a las comunas donde se emplazan.

También, llama a establecer una Política de Suelo donde se valore su función social a través de la generación y perfeccionamiento de herramientas que permitan disponer de suelos mejor ubicados para la integración social urbana. Independientes de los que existen actualmente, por declararse insuficientes para su aplicación.

Queda en evidencia la estrecha relación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano con la Constitución Política en la esencia de perseguir el bien común y el acceso equitativo a los bienes públicos. Asimismo, hay una directa relación entre la PNDU con la propuesta de cambio normativo que se examina en esta tesis en lo referido a determinar las externalidades de los proyectos y la elaboración de un sistema regulado de compensaciones.

Con un alcance regional surge el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), el cual debe establecer los lineamientos que deben seguirse en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial de menor jerarquía. A la fecha, sólo cuatro regiones tienen vigente este plan. (Tello, 2003)

El PRDU es confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico. Son aprobados por el consejo regional y promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

En las Estrategias de Desarrollo Regional están los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, y en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), la metodología para realizar el ordenamiento a nivel regional, es el instrumento de planificación.

El Plan Regulador Intercomunal (PRI), regula el uso del suelo de áreas rurales y urbanas de diversas comunas que se integran en una unidad urbana (en el caso de unidades con más de 500.000 habitantes corresponde elaborar un Plan Regulador Metropolitano).

El PRI es elaborado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a los municipios y algunas entidades públicas. Son aprobados por decreto supremo del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República,

previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales (PRC).

A nivel comunal, el PRC regula el desarrollo físico de la comuna y es la misma municipalidad quien lo elabora como proyecto y que, luego de una serie de instancias, lo aprueba y remite a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva, para ser evaluado y, en caso de ser favorable, se promulgue por decreto alcaldicio.

A Diciembre de 2013, cerca del 70% de las comunas cuentan con un PRC propio, en este porcentaje están las comunas medianas y grandes.⁹

Los planes seccionales también son elaborados por el municipio, pero requieren de la aprobación de la SEREMI del MINVU. En el caso del establecimiento del límite urbano, de escasa aplicación en la actualidad, el procedimiento es el mismo que el del Plan Regulador Comunal, pero se requiere además del informe del Ministerio de Agricultura. Estos instrumentos deben someterse a lo que disponga el Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano. Su promulgación también es por decreto alcaldicio.

Como resumen, el marco jurídico relativo al desarrollo urbano está compuesto de la siguiente manera:

⁹ Dato extraído de entrevista realizada por la autora a José Ramón Ugarte, asesor legislativo MINVU año 2013.

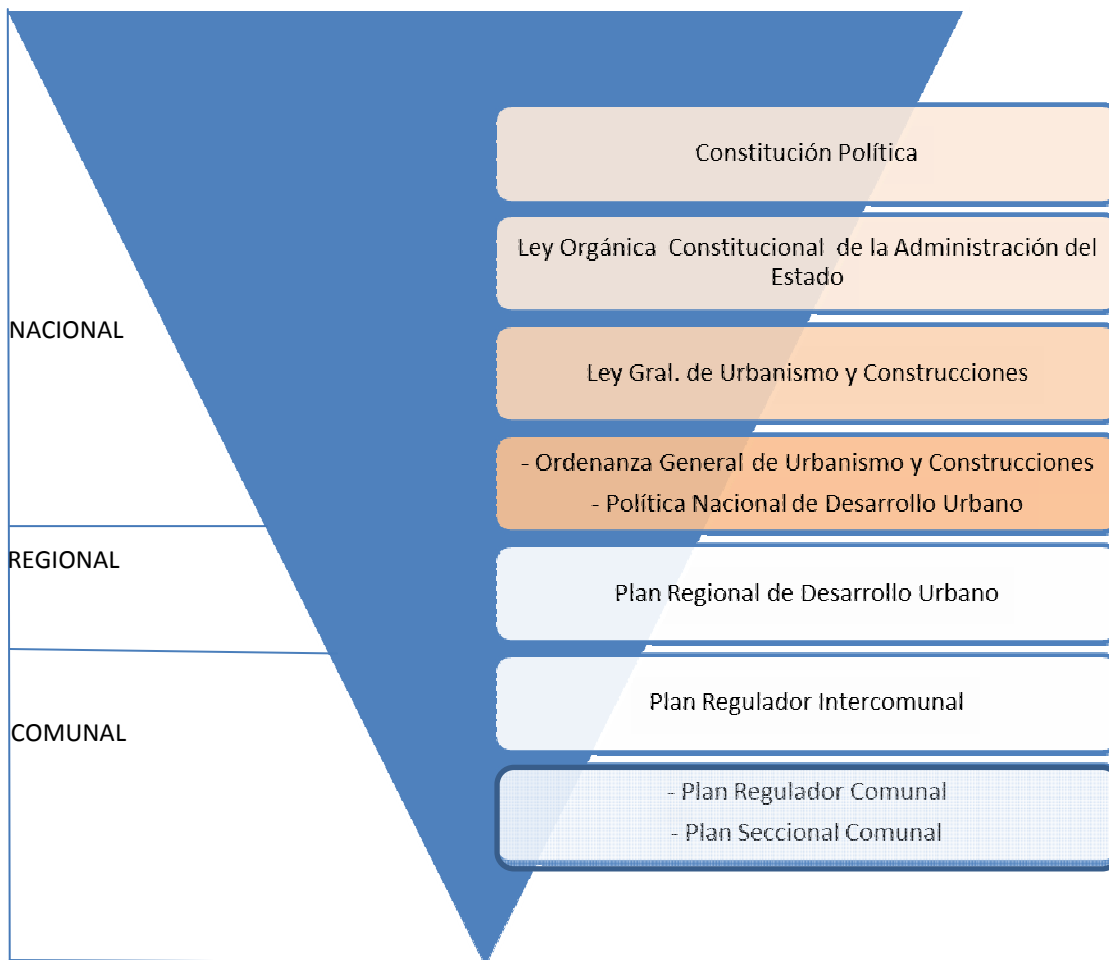


Ilustración 8: Marco jurídico y alcance de mayor a menor (Elaboración propia)

- Ley de quórum calificado¹⁰
- Ley de quórum simple¹¹
- Decreto supremo con fuerza de ley
- Decreto supremo
- Decreto alcaldicio

¹⁰ Aquella que para su modificación, derogación y aprobación requieren de mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio.

¹¹ Requiere de la aprobación de todos los parlamentarios presentes el día de la votación en la Cámara.

3.1. NORMATIVA VIGENTE

En la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), existen dos artículos que hacen referencia al aporte obligatorio al Espacio Público, uno de ellos es el correspondiente al N° 70 del Título II de la Planificación Urbana, Capítulo V de la Subdivisión y Urbanización del Suelo, respecto a la cesión de terrenos para áreas verdes, circulación, desarrollo de actividades deportivas-recreativas y equipamiento. El otro, el artículo 116 bis F en el Título III de la Construcción, Capítulo II de la Ejecución de Obras de Urbanización y de Edificación, referente a las torres soporte de antenas y sistemas radiantes de telecomunicación, las cuales, de ser superiores a 12 metros de altura deben contribuir con obras de mejoramiento de espacio público equivalentes al 30% del presupuesto total del proyecto.

La investigación se centra en el artículo 70, que es el que se encuentra en estudio para su modificación.

El artículo en cuestión dice:

“En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare áreas verdes de uso público o fajas de vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. La municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados”.

“La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley, la que fijará, asimismo, los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación”.

(LGUC, 2013)

Para entender el artículo, es preciso manejar el concepto de Crecimiento Urbano por Densificación, que se define en la OGUC, artículo 1.1.2 como “*proceso de urbanización que incrementa la densidad de ocupación del suelo originado por la subdivisión predial o por aumento de su población o edificación*”.

El proceso de subdivisión y urbanización del suelo explicado en el Art. 65 de la LGUC comprende tres casos:

- a) subdivisión de terrenos, sin que se requiera la ejecución de obras de urbanización, por ser suficientes las existentes.
- b) loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones.
- c) urbanización de loteos existentes, cuyas obras de infraestructura sanitaria, energética y de pavimentación, no fueron realizadas oportunamente.

En paralelo, el artículo 70 de la LGUC hace referencia a la OGUC en la determinación del porcentaje de superficie a ceder por los loteos de acuerdo a la utilización del suelo, y es en el artículo 2.2.5. de ésta última, donde se presentan los criterios de cálculo tal como se muestran en Tabla 4.

Densidad bruta (hab/Há)	% A Ceder		
	Áreas verdes, deporte y recreación	Equipamiento	Circulaciones
Hasta 70	$0,1 \times \text{densidad}$	$0,03 \times \text{densidad} - 0,1$	Hasta 30% en todos los tramos de densidad
Sobre 70	$0,003 \times \text{densidad} + 6,79$ con un máximo de 10%	$0,002 \times \text{densidad} + 1,86$ con un máximo de 4%	

Tabla 4: Cálculo del porcentaje a ceder por proyectos de loteo. (MINVU, 2012)

De la superficie resultante de la aplicación del porcentaje a ceder para áreas verdes, el 20% debe destinarse a actividades deportivas y recreacionales, con la

salvedad si el terreno resultante es menor a 200 m², éste podrá entregarse sólo como área verde.

El cálculo de la densidad de los proyectos de loteo dependerá del tipo de proyecto, la que se puede determinar en función de lo establecido en la Tabla 5.

CASO	DENSIDAD BRUTA
Vivienda de construcción simultánea	4hab/vivienda
Vivienda sin construcción simultánea	Densidad máx. del área edificable, si no está estipulado será 0,05 hab/m ² La Superficie Edificable=Coeficiente de Constructibilidad, si no existe será 0,5
Industria con construcción simultánea	0,05 hab/m ² edificado
Otros usos sin edificación simultánea	0,1 hab/m ² edificable Superficie Edificable=Coeficiente de Constructibilidad, si no existe será 0,5

Tabla 5: Cálculo de densidad para proyectos de loteo. (Elaboración propia en base a OGUC Art. 2.2.5)

El porcentaje de cesiones se calculará sobre la superficie total del terreno a lotear, descontadas las áreas declaradas de utilidad pública por el instrumento de planificación territorial correspondiente.

Las cesiones deberán materializarse en las áreas declaradas de utilidad pública por el instrumento de planificación territorial respectiva que existan en dicho terreno y concuerden con el destino de las cesiones, y sólo a falta o insuficiencia de éstas, en el resto del terreno.

Las cesiones para circulación, áreas verdes y desarrollo de actividades pasan a formar parte de bienes nacionales de uso público y las destinadas a equipamiento deben escriturarse a beneficio de la municipalidad, y solo éstas pueden ubicarse en otras áreas de la comuna.

En resumen, en el artículo 70 de la LGUC y lo relativo a su aplicación en la OGUC, se plantea como aporte al espacio público de los proyectos de

construcción, la cesión de terrenos en la propiedad original y permutación de terreno por equipamiento.

Las cesiones obligatorias pueden ser entendidas como una forma de captura de plusvalía negociada entre la colectividad y los desarrolladores inmobiliarios. Sin embargo, se debe considerar que, por regla general, los costos de las cesiones son traspasados a los compradores finales, quedando los desarrolladores libres de su pago.

Respecto a la redistribución de la renta urbana, en el caso que esta exista, dado que en general las cesiones se realizan al interior del proyecto, si éste es homogéneo socio económicamente no hay mayor distribución. No sucede lo mismo en el caso que las cesiones no estén amarradas al terreno del proyecto, pudiendo realizarse en otras áreas de la ciudad o cuando éstas se realizan en dinero posible de invertir también en otros lugares.

En general y respecto a la redistribución se puede concluir que, las cesiones, dado que satisfacen los requerimientos del propio predio que se urbaniza, no serían así entendidas como redistributivas.

Se suma a ello que los costos de las cesiones son traspasados al comprador o al Estado cuando existen subsidios estatales a los compradores finales. En estos casos el instrumento se aleja más de una posible redistribución.

(CEPAL, 2007)

En la Ordenanza es posible encontrar otras condiciones y tipologías de aportes al EP para los proyectos de construcción.

En el Título 2 de la Planificación, capítulo II de las Normas de urbanización, artículo 2.2.4., el Propietario de un predio estará obligado a ejecutar obras de urbanización en los siguientes casos:

- Cuando se trata de un loteo, esto es, la división de un predio en nuevos lotes que contempla la apertura de vías públicas. En tales casos el propietario estará obligado a ejecutar, a su costa, el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y aguas lluvia, y las obras de defensa y de servicio del terreno.
- Cuando se trate de proyectos acogidos a la Ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, y cuyo predio esté afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial.

En estos casos, el propietario estará obligado a urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento.

- Cuando se trate de la división de un predio que está afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial y que no contemple aperturas de nuevas vías públicas por iniciativa del propietario; en caso contrario, corresponderá a loteo. En tal caso, con anterioridad a que el Director de Obras Municipales autorice la enajenación de los sitios resultantes, el propietario deberá urbanizar y ceder únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento, con un máximo del 30% de la superficie de éste.

En Título 2 de la Planificación, capítulo 4 de los Estacionamientos, Accesos y Salidas Vehiculares, artículo 2.4.3., se señala que los proyectos residenciales y los proyectos no residenciales que consulten en un mismo predio 250 o más y 150 o más estacionamientos, respectivamente, requerirán de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU).

El EISTU tiene por objetivo demostrar la factibilidad que tiene la instalación de una determinada actividad desde la perspectiva del sistema de transporte, donde se evalúan las externalidades negativas que pueden ocasionar los proyectos de construcción en su área de influencia. Cuenta con metodología de elaboración y evaluación en la Resolución Exenta N° 2.379 del MINVU del 8 de septiembre de 2003.

El estudio debe presentarse en la solicitud de permiso de edificación y deberá ser suscrito por un profesional especialista y aprobado por la Unidad de Tránsito y Transporte Público de la correspondiente Municipalidad o por la respectiva SEREMITT, según pertenezca, de acuerdo a la metodología.

Las obras de mitigación propuestas son presentadas en el EISTU y pueden referirse a ensanches de calles, pavimentaciones, instalación y/o reprogramación de semáforos, incorporación y/o traslado de paraderos de locomoción colectiva, entre otras.

La Dirección de Obras Municipales (DOM), a través de su Director, es la encargada de verificar que las obras definidas una vez aprobado el EISTU mediante el Informe de Factibilidad de Transporte (IFT) se ejecuten o se garanticen en la recepción definitiva de la edificación.

Si bien el EISTU cuenta con un procedimiento, éste es reconocido como un proceso lento y engorroso, en el cual se deben ingresar los proyectos a una

ventanilla única en la SEREMITT y es sometido al pronunciamiento de diferentes organismos públicos, tales como SERVIU, Obras Públicas y Direcciones de Obras Municipales, entre otros, al que se le pueden formular observaciones las que deben ser respondidas y subsanadas si corresponde, para luego dar paso a la emisión de un oficio de aprobación o rechazo por parte de la SEREMITT. Con todo, el proceso puede durar entre 60 a 150 días. En la Ilustración 9 se presenta el flujo completo.

También el EISTU es cuestionado por carecer de sustento legal al no estar amparado en una ley sino en un artículo de la Ordenanza, la cual es un decreto. Además, su metodología es una resolución exenta que transgrede ambos instrumentos jurídicos.

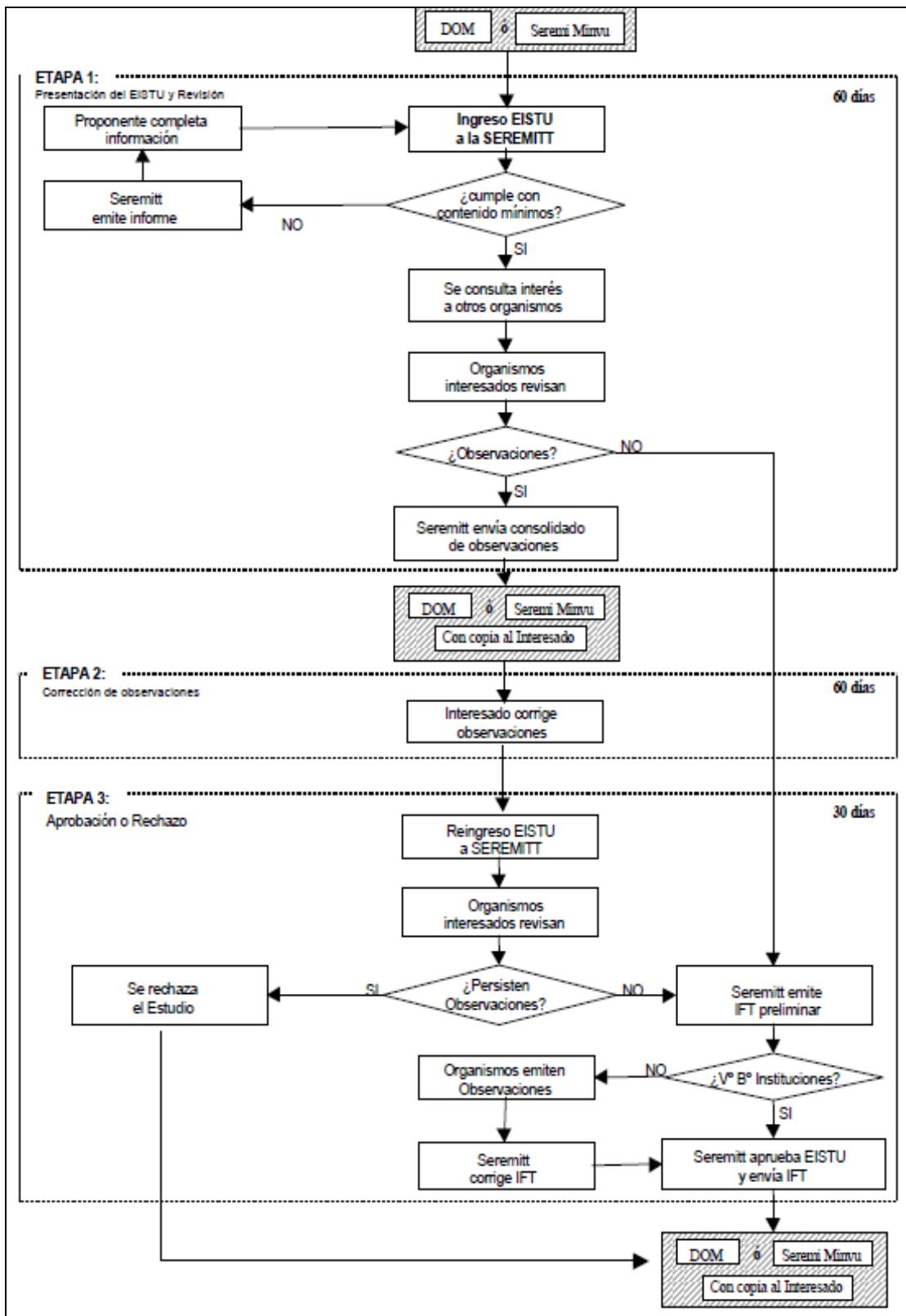


Ilustración 9: Procedimiento de revisión de los EISTU. (SEREMITT, 2011)

En Tabla 6 se calcula información de proyectos ejecutados donde los desarrollos de densificación aportan un 6% del terreno para EP, el de extensión un 1,5% y los de destino comercial 0% de superficie de terreno. En cuanto al aporte en obras y equipamiento valorizado, se aprecia una alta dispersión en los proyectos comerciales sometidos a estudio, los cuales son idénticos, pertenecen a la misma empresa de *retail* y se situaron en locaciones de características similares.

Los aportes valorizados de los proyectos comerciales corresponden a obras definidas a consecuencia del EISTU, evidenciando que actualmente los grandes aportes al EP se hacen a través de esta metodología.

Proyecto	PS	PB	ED	EB	CAS
Tipo de crecimiento	Densificación	Densificación	Densificación	Densificación	Extensión
Año	2012	2010	2012	2010	2012
Comuna	San Bernardo	Puente Alto	Las Condes	Las Condes	Buín
N° Pisos	2	2	4	17	1
Densidad	N/A	N/A	48	84	152
Destino	Comercial	Comercial	Residencial	Residencial	Residencial
Superficie terreno (m ²)	40.147	50.137	6.759	4.487	94.000
Superficie construida (m ²)	20.516	20.254	7.810	16.088	35.200
Cesión de terreno (m ²)	No afecto	No afecto	400	264	1.365
Cesión de terreno (%)	0%	0%	5,9%	5,9%	1,5%
Obras para el EP (\$)	\$ 480.000.000	\$ 780.000.000	\$9.460.000	\$6.243.600	\$99.264.000
Valor terreno (UF/m ²)	4,04	6,71	18	35	1
Aporte EP (%)	13,2%	11,0%	6,3%	6,1%	6,1%

Tabla 6: Proyectos ejecutados y sus aportes estimados al espacio público (Elaboración propia)

Es interesante la coherencia porcentual entre los aportes al EP de acuerdo al destino de la edificación, donde para los proyectos residenciales bordea el 6% y en los comerciales supera el 10%. Éste último coincidiendo con los márgenes que maneja la Cámara Chilena de Centros Comerciales.

El porcentaje de aporte al EP de la Tabla 6 se calcula como:

$$\text{Aporte EP (\%)} = \frac{((\text{Obras al EP}(\$/\text{Valor UF}/\text{Valor del terreno (UF/m}^2)) + (\text{Cesión de terreno (m}^2))) \times 100}{\text{Sup. Terreno (m}^2)}$$

La contribución al EP no es una labor exclusiva del privado, el sector público también lo hace mediante subsidios o programas de incentivo. Por nombrar algunos:

- El MINVU cuenta con dos programas, uno dirigido a subsidiar en comunidades “El equipamiento comunitario o mejoramiento del entorno”¹² con objeto de construir, mantener o reparar el equipamiento comunitario o los bienes nacionales de uso público o efectuar obras en terrenos de una copropiedad.

Y otro, de una escala mayor, el programa de “Conservación de parques urbanos”, el cual depende de decisiones regionales, y que consiste en la creación y conservación de parques urbanos de más de 2 hectáreas.

- El Ministerio del Interior también cuenta con un programa para el “Mejoramiento urbano y el espacio comunal”, el cual es administrado por la SUBDERE y se aplica para proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal, con el fin de colaborar en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre del país.

¹² Más detalles en Título I del Programa de Protección del Patrimonio Familiar. Decreto Supremo N° 255 de 2006, de Vivienda y Urbanismo.

El déficit de espacios públicos y entre ellos áreas verdes, es un tema en boga y por el cual han surgido distintas agrupaciones para fomentar el desarrollo de estos, entre ellas la Fundación Mi Parque, que tiene por misión mejorar las áreas verdes en conjunto con las comunidades necesitadas, mediante alianza público privada, incorporando a los vecinos y trabajando en un diseño eficiente.

3.2. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA NORMATIVA

El 7 de agosto 2012 ingresó a la Cámara de Diputados el Proyecto De Ley que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al Espacio Público aplicable a los proyectos de construcción.” Al ingreso se le asignó el código de boletín 8.493-14.

El proyecto ha pasado por varios trámites constitucionales, primero en la Cámara de Diputados y luego en la Cámara del Senado. Ha sido discutido tanto por parlamentarios, como por la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado y por asesores ligados al mundo académico y del urbanismo.

A la fecha, Septiembre 2014, se encuentra con categoría de Suma Urgencia y a la espera de indicaciones en el segundo trámite de la Cámara del Senado.

En cuanto a la modificación ingresada, ésta se fundamenta en rescatar el principio original de la legislación urbanística chilena:

“En cuanto a que todos los proyectos de construcción en los que van a habitar personas colaboren en la conformación de ciudades equilibradas, en las cuales no solo los recintos privados sean los adecuados, sino también los espacios públicos, los lugares donde transcurre gran parte de la vida de las personas, espacios colectivos que dan sentido a la idea de ‘civitas’, que hace que una ciudad sea más que una simple aglomeración de construcciones, y que a su vez sus habitantes se conviertan en “ciudadanos”.

(MJE. De S.E. N° 090-360, 2012)¹³

La modificación persigue principalmente hacer aplicable el artículo 70 existente en la LGUC, corrigiendo dos problemas del sistema vigente:

1. Que todos los proyectos en densificación hagan un aporte proporcional a su efecto, en el espacio público.

¹³ El proyecto de Ley ingresado al que hace referencia este capítulo y en el que se centra la investigación se encuentra como anexo al final del documento.

2. Que el **cálculo de los aportes** tenga una base legal, objetiva y conocida previamente.

Lo primero es debido a que la cesión de terrenos se hace efectiva principalmente en los proyectos de urbanización, por lo que el cambio implica que todas las construcciones y ampliaciones de obras contribuyan. Y lo segundo responde a dar transparencia al valor del aporte por proyecto tal, que sea una información conocida por los desarrolladores inmobiliarios en la etapa de factibilidad.

Que todos los proyectos de construcción aporten al espacio público basta con agregar la frase en la ley, pero determinar cuánto debiese ser el aporte para que se cumpla el principio de proporcionalidad incorpora complejidad al proyecto.

El PDL estipula principios rectores del cambio, los cuales se presentan en la Ilustración siguiente:

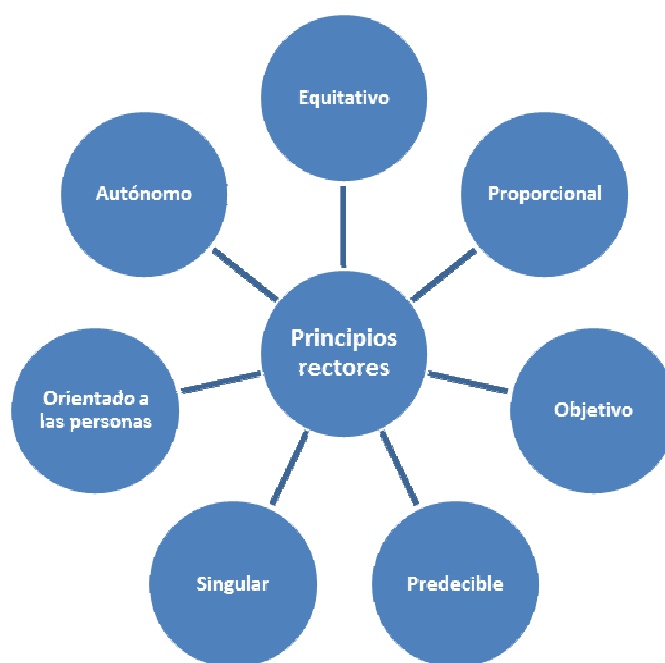


Ilustración 10: Principios rectores del PDL (Elaboración propia)

- **Equitativo:** todos contribuyen, ya sean proyectos públicos o privados, grandes o pequeños. Proyectos de loteo o de densificación.
- **Proporcional:** La contribución debe ser de forma equivalente al efecto de los proyectos sobre el espacio público.

- **Objetivo:** el cálculo de los aportes debe efectuarse de acuerdo a reglas objetivas y de conocimiento público.
- **Predecible:** el monto del aporte debe poder calcularse con anticipación a la decisión de inversión.
- **Singular:** el aporte debe ser uno solo, para el destino que fue creado, sin duplicidades.
- **Foco humano:** Orientado a las personas y sus necesidades urbanas (No solo los automovilistas como el caso de EISTU).
- **Autónomo:** el aporte no dependerá de otros factores que no estén indicados en normativa.

Para lograr llevar adelante el espíritu del cambio normativo y hacerlo aplicable, es necesario realizar modificaciones en leyes de mayor rango constitucional y otras complementarias a la LGUC, estas leyes son:

- Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley 19.537 Copropiedad Inmobiliaria.
- Ley 8.946 Pavimento Comunal.

Y también por Decreto Supremo deberá modificarse la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC).

De los cuerpos legales mencionados, sólo los referidos a la OGUC no requieren tramitación parlamentaria. Todas las demás modificaciones son objeto de discusión en la Cámara de Diputados y en el Senado. Incluso la modificación a las leyes de carácter orgánico constitucional requieren, para su aprobación, de quórum calificado.

Para adentrarse en el cambio normativo, se presenta de manera general el nivel de intervención que tendrá cada una de las leyes a modificar, para ver más adelante en una tabla comparada el uno a uno de las modificaciones propuestas.

Para el caso de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, se intervendrán ocho artículos, entre ellos:

- Al artículo 15 se suma el artículo 15bis, que viene a detener o evitar las malas prácticas de los municipios, donde además de las obras correspondientes a “mitigación” en algunas ocasiones se solicita al inmobiliario realizar trabajos adicionales antes de otorgar la recepción definitiva.
- Se incorpora al artículo 37 el artículo 37bis que agiliza la actualización de los Planes Reguladores Intercomunales al permitirse su modificación mediante procedimiento simplificado determinado en la OGUC en lo referente a trazados viales, delimitaciones de zonas y textos refundidos, ordenados y sistematizados de la ordenanza y planos.
- En el artículo 45 se incorpora la dotación mínima y máxima de estacionamientos. Transformándose la limitación del máximo en un precedente para desincentivar el uso del transporte privado en zonas saturadas.
- Con el artículo 46 se incorpora la densidad como factor relevante, el que debe ser considerado en los planos seccionales.
- El artículo 70 se incrementa desde el 70bis al 70bis F, de manera que se pueda hacer aplicable el aporte de todos los proyectos de construcción al espacio público.
- Se incorpora el artículo 134bis, el cual busca vincular los nuevos proyectos a la vialidad existente, persigue dar conectividad, facultando al PRC/PRI para establecer condiciones especiales de urbanización y equipamiento en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, incluyendo obras de urbanización fuera del terreno propio. Facultando también a la OGUC para hacer exigencias de urbanización fuera del terreno propio a loteos y condominios de más de 100 personas según carga de ocupación, para efectos de su adecuada inserción en la vialidad, asegurando que no significarán una futura carga para el Estado, evitando de esta manera casos como el de Pedro Fontova, comuna de Huechuraba, donde faltan 2 km de vía.

En la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, se da mayor dinamismo al acortar los tiempos de revisión para los casos de enmiendas en los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y en los Planes Reguladores Intercomunales y Metropolitanos.

En la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades se intervienen tres artículos, el tres, el cinco y el sesenta y siete, para incorporar la figura del Plan de Inversiones al Espacio Público (PIEP), su elaboración, modificaciones, gestión y administración. Incorporando de esta manera una nueva función privativa al municipio, una nueva atribución para dar cumplimiento a la nueva función y la exigencia al Alcalde de entregar cuenta pública respecto a las recaudaciones y gastos asociados al espacio público con los nuevos recursos.

En la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, se modifican dos artículos, el número ocho y el número nueve, ambos referentes a proyectos de vivienda social.

En la Ley 8.946 de Pavimentación Comunal, se intervienen dos artículos, el once y el setenta y siete, y se incorpora el artículo noventa y dos. Las modificaciones a esta ley otorgan facultades al municipio que antes le eran propias al Servicio de Vivienda y Urbanización en los temas de vías urbanas comunales, como el diseño, fiscalización, inspección y recepción de estas obras, traspasando también los honorarios de estos conceptos al municipio.

El texto de cambios en la OGUC está siendo trabajado al interior del MINVU y no se dará a conocer mientras los cambios en la Ley no sean aprobados. Por lo que no se dispone de él en esta etapa.

Los cambios en la OGUC, si bien no requieren tramitación parlamentaria, esto no quiere decir que sean menos importantes, de hecho la manera de hacer aplicable la ley se establecerá en este documento.

La Ordenanza es fundamental en el éxito de la modificación de la LGUC, si ésta no se modifica, el cambio en la Ley será “letra muerta” porque será inaplicable, por ello una vez aprobada la Ley se podrá dar curso a su actualización mediante Decreto Supremo. Asimismo, si ésta no se redacta alineada con el espíritu de la modificación, puede cambiar el sentido de lo esperado.

En un análisis uno a uno de lo existente con lo que se propone, la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado elaboró la siguiente tabla comparada:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Decreto con Fuerza de Ley N°458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>Artículo 15.- Si la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, o las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, en el desempeño de sus labores o por denuncia fundada de cualquier persona, tuvieren conocimiento de que algún funcionario, en el ejercicio de sus funciones, ha contravenido las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general o de aquellas contenidas en los instrumentos de planificación territorial vigentes en la comuna, deberán solicitar la instrucción del correspondiente sumario administrativo a la Contraloría General de la República, debiendo informar de ello al Alcalde respectivo, para los efectos legales a que haya lugar y al Concejo Municipal, para su conocimiento.</p> <p>Artículo 37.- Los Planes Reguladores Intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales.</p>	<p>“Artículo 1°.- introdúzcanse las siguientes modificaciones en el Decreto con Fuerza de Ley N°458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la siguiente forma:</p> <p>1) Agregase el siguiente artículo 15 bis, nuevo:</p> <p>“Artículo 15 bis.- Las municipalidades y demás organismos públicos no podrán formular, respecto de una solicitud de cualquiera de las actuaciones a que se refiere la presente ley, otras exigencias de pagos, ejecución de obras, garantías, aportes o cualquier otra contribución, en dinero o especies, distintas de las contempladas expresamente en la ley.</p> <p>Todas las exigencias, requisitos y condiciones aplicables a un proyecto de construcción podrán ser conocidas por el interesado con anterioridad a la presentación de cualquiera de las solicitudes de autorización o permiso a que se refiere esta ley.”.</p> <p>2) Agregase el siguiente artículo 37 bis:</p> <p>“Artículo 37 bis.- Podrán aprobarse enmiendas a los planes reguladores intercomunales, mediante el procedimiento simplificado que establezca la Ordenanza General, cuando se trate de las siguientes materias:</p> <p>1.-Ajustes en los trazados viales.</p> <p>2.-Precisiones respecto de la delimitación de las zonas o áreas establecidas en el plan.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Artículo 45.- Las modificaciones al Plan Regulador Comunal se sujetarán, en lo pertinente, al mismo procedimiento señalado en el inciso primero del artículo 43.</p> <p>Sin embargo, respecto de las enmiendas que incidan en las materias que se indican a continuación, las municipalidades podrán omitir el trámite previsto en la letra c) del inciso primero del artículo 43, y, en tal caso, las publicaciones que dispone la letra d) se entenderán referidas al acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal:</p> <p>1.- Localización del equipamiento vecinal en los barrios o sectores;</p> <p>2.- Vialidad interna, dentro de los nuevos proyectos cuyos trazados no alteren los consultados en el Plano Regulador Comunal o Intercomunal, y</p> <p>3.- Disposiciones varias relativas a las condiciones de edificación y urbanización dentro de los márgenes que establezca la Ordenanza General de esta ley.</p> <p>Estas modificaciones no podrán ser contrarias a los preceptos de este cuerpo legal y sus reglamentos.</p> <p>Artículo 46.- En los casos en que, para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales en que se fijarán con exactitud los</p>	<p>3.-Textos refundidos, ordenados y sistematizados de la ordenanza y planos.</p> <p>Para estos efectos, el plazo de pronunciamiento de las municipalidades a que se refiere el artículo 36 será de treinta días.”.</p> <p>3) Modifícase el inciso segundo del artículo 45, en la siguiente forma:</p> <p>a) Reemplázase el encabezado por el siguiente: “Sin embargo, las municipalidades podrán aprobar enmiendas al Plan conforme al procedimiento simplificado que señale la Ordenanza General, cuando se trate de las siguientes materias:”.</p> <p>b) Reemplácese el número 2.-, por el siguiente: “2.- Ajustes en los trazados viales.”.</p> <p>c) Intercálanse, a continuación del número 3, los siguientes números 4 y 5: “4.- Dotación mínima y,o máxima de estacionamientos que deberán cumplir los proyectos.</p> <p>5.- Textos refundidos, ordenados y sistematizados de la ordenanza y planos.”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.</p> <p>En las comunas en que no exista Plan Regulador podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 43.</p> <p>La confección de Planos Seccionales tendrá carácter obligatorio en las comunas de más de 50.000 habitantes que cuenten con Asesor Urbanista, para los efectos de fijar las líneas oficiales de edificación, y lo será también en aquellas que califique especialmente la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por sus condiciones topográficas, o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.</p> <p>CAPITULO V De la Subdivisión y la Urbanización del Suelo</p> <p>Artículo 65°.- El proceso de subdivisión y urbanización del suelo comprende tres casos: a) Subdivisión de terrenos, sin que se requiera la ejecución de obras de urbanización, por ser suficientes las existentes; b) Loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones; c) Urbanización de loteos existentes, cuyas obras de infraestructura sanitaria y energética y de pavimentación no fueron realizadas oportunamente. El proceso de transferencia de los terrenos estará sujeto a que el propietario de los mismos cumpla con los requisitos que se determinan en el Párrafo 4°, Capítulo II, del Título III de esta ley, y en su Ordenanza General.</p>	<p>4) Intercálase, en el inciso primero del artículo 46, a continuación de la expresión “zonificación detallada,” la siguiente frase: “las áreas de intensidad de utilización del suelo,”.</p> <p>5) Intercalase, antes del artículo 65, el siguiente epígrafe:</p> <p style="text-align: center;">“Párrafo 1° De las disposiciones generales”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Artículo 70.- En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare áreas verdes de uso público o fajas de vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. La municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados.</p> <p>La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley, la que fijará, asimismo, los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación.</p>	<p>6) Intercálase, a continuación del artículo 70, el siguiente Párrafo 2° y los siguientes artículos 70 bis a 70 bis F, nuevos:</p> <p style="text-align: center;">“Párrafo 2°</p> <p>Del cumplimiento de las cesiones mediante aportes al espacio público.</p> <p>Artículo 70 bis.- Las cesiones de terreno a que se refiere el artículo 70 también se podrán cumplir pagando el valor equivalente al terreno a ceder a la municipalidad respectiva, de acuerdo al valor comercial, conforme a las reglas que establece la Ordenanza General.</p> <p>El cumplimiento de dicha obligación podrá efectuarse en dinero o mediante la ejecución de obras, valorizadas de acuerdo a la Ordenanza General. La opción de escoger una u otra forma de pago corresponderá al aportante, con las excepciones que determine la Ordenanza General. Además de la intensidad de utilización del suelo a que se refiere el inciso segundo del artículo 70, el porcentaje de terreno a ceder aplicable a los proyectos de densificación se fijará proporcionalmente de acuerdo al tamaño del proyecto, su destino y su localización.</p> <p>Artículo 70 bis A.- En caso de pagos en dinero, los fondos que las municipalidades recauden conforme a lo dispuesto en el artículo 70 bis deberán administrarse en cuenta aparte y sólo podrán destinarse a los siguientes fines:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ejecución de obras de desarrollo comunal identificadas en el Plan de Inversiones en el Espacio Público. 2) Pago de las expropiaciones que sean necesarias para la

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
	<p>materialización de dichas obras.</p> <p>3) Actualización del Plan de Inversiones, sus respectivos Planos Seccionales y proyectos de las obras.</p> <p>4) Gastos de administración del Plan de Inversiones, hasta por el 10% de los fondos recaudados, de acuerdo a las reglas que establece la Ordenanza General.</p> <p>En caso de pago mediante la ejecución de obras, éstas deberán formar parte del Plan de Inversiones a que se refiere el presente artículo, y se deberán ejecutar o garantizar antes de la recepción definitiva de la construcción, sin perjuicio de su ejecución o garantía parcial en caso de recepciones definitivas parciales. Con todo, en caso de proyectos de escala mayor, dichas obras deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ordenanza General.</p> <p>Los órganos del Estado deberán otorgar las autorizaciones necesarias para la ejecución de las citadas obras, cuando corresponda.</p> <p>Artículo 70 bis B.- En los casos de los proyectos que, de acuerdo a la Ordenanza General, califiquen como de escala mayor, deberá aprobar un anteproyecto previo a la solicitud de permiso de construcción, y luego presentar los antecedentes de éste ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Dicha Secretaría, previo informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, podrá establecer que el aporte o parte de éste deba efectuarse mediante la ejecución de obras en el área de influencia del proyecto.</p> <p>En caso que el área de influencia del proyecto involucre más de una comuna, el pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo establecerá la proporción del aporte que corresponderá a cada comuna. Dicho pronunciamiento deberá emitirse en un plazo máximo de treinta días.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
	<p>Artículo 70 bis C.- El Plan de Inversiones en el Espacio Público deberá ser elaborado por la municipalidad respectiva, sobre la base del Plan Regulador Comunal, conforme a los requisitos y metodología que establecerá la Ordenanza General, e incluirá al menos la totalidad de las afectaciones de utilidad pública contempladas en el citado Plan y las obras viales asociadas a los futuros proyectos de densificación.</p> <p>Asimismo, establecerá una priorización de las obras, conforme a las reglas que establece la Ordenanza General, debiendo considerar, especialmente, aquellas asociadas a las áreas cuya normativa permite proyectos que por su envergadura requerirán adecuar el espacio público con el que se relacionarán.</p> <p>Artículo 70 bis D.- Los Planes de Inversiones en el Espacio Público requerirán autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y luego se aprobarán de acuerdo al procedimiento aplicable a los Planos Seccionales, conforme a la Ordenanza General, previa consulta al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, en sesión citada expresamente para este efecto. Asimismo, previo a su pronunciamiento, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá requerir un informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones. Con todo, el pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de sesenta días.</p> <p>El mismo procedimiento aplicará para las modificaciones de los Planes de Inversiones, salvo que se trate de ajustes o enmiendas conforme a la Ordenanza General, en cuyo caso se podrán autorizar con el informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, previa consulta a la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones. En estos casos, el pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de treinta días.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Artículo 129°.- La garantía de urbanización por el monto total de las obras, que exige esta ley para el efecto de autorizar ventas y adjudicaciones de sitios antes de estar ejecutada y recibida la</p>	<p>Los Planes de Inversiones en el Espacio Público deberán actualizarse, sucesivamente, en un plazo no mayor a cinco años, siguiendo el mismo procedimiento aplicado para su aprobación.</p> <p>Artículo 70 bis E.- Cualquier interesado en desarrollar un proyecto podrá proponer a la municipalidad modificaciones o adecuaciones al Plan de Inversiones en el Espacio Público, especialmente cuando se trate de proyectos que por su envergadura requerirán adecuaciones al espacio público con el que se relacionarán, cumpliendo los requisitos de presentación y fundamentación de las propuestas que establece la Ordenanza General.</p> <p>En caso de aceptar una propuesta de modificación, la municipalidad podrá requerir que los proyectos de diseño e ingeniería necesarios para la materialización de la obra sean de cargo del proponente.</p> <p>Artículo 70 bis F.- En caso de cesiones gratuitas de terrenos destinados a vialidad que se acuerden con la municipalidad de forma anticipada a un proyecto de construcción, se podrá imputar dicho terreno al aporte que corresponda a un futuro proyecto en el mismo predio. Tratándose de terrenos afectos a declaratoria de utilidad pública, la obligación de urbanizarlos recaerá en la municipalidad.”.</p> <p>7) Intercalase, a continuación del nuevo artículo 70 bis F, el siguiente epígrafe:</p> <p style="text-align: center;">“Párrafo 3°</p> <p style="text-align: center;">De la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos fiscales”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>urbanización, podrá consistir indistintamente en valores hipotecarios reajustables u otros garantizados por el Estado, boletas bancarias o pólizas de seguros.</p> <p>Las instituciones bancarias y aseguradoras, que hubieren emitido el respectivo documento de garantía por la urbanización, pagarán los valores garantizados o la parte de ellos que corresponda con el solo mérito del certificado que otorgue el Director de Obras Municipales, en el sentido de que las obras no se han ejecutado, total o parcialmente, y que el plazo correspondiente se encuentra vencido, indicado además, el monto proporcional de la garantía que deba hacerse efectivo.</p> <p>En los loteos que ejecuten los Servicios Regionales o Metropolitano del Sector Vivienda, por sí o a través de terceros, bastará que dichas Instituciones otorguen a la respectiva Municipalidad una carta de resguardo que garantice que las obras de urbanización se ejecutarán conforme a los proyectos aprobados, para que la Dirección de Obras Municipales proceda a la recepción definitiva de las viviendas, locales comerciales y obras de equipamiento comunitario que se encuentren terminadas y ejecutadas conforme a los correspondientes permisos o sus modificaciones. Se señalará en estos casos, en los certificados de recepción, que las obras de urbanización se han garantizado conforme a lo dispuesto en este inciso.</p> <p>Artículo 130.- Los derechos municipales a cancelar por permisos de subdivisión, loteos, construcción, etc. no constituyen impuesto, sino el cobro correspondiente al ejercicio de una labor de revisión, inspección y recepción, y se regularán conforme a la siguiente tabla:</p> <p>=====</p> <p>Tipos de Obras Derecho municipal</p> <p>-----</p> <p>1. Subdivisiones y loteos- - 2,0% del avalúo fiscal del terreno. 2. Obra nueva y ampliación- - 1,5% del presupuesto</p>	<p>8) Reemplazase, en el inciso primero del artículo 129, la expresión “y adjudicaciones de sitios”, por “y adjudicaciones de lotes, o recepción definitiva de edificaciones,”.</p> <p>9) Agregase en el artículo 130, a continuación del inciso tercero, el siguiente inciso nuevo:</p> <p>“La aprobación de los planos necesarios para cesiones gratuitas voluntarias de terrenos que se acuerden con la municipalidad estará exenta de pago de derechos municipales.”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>3. Alteraciones, reparaciones, obras menores y provisorias- 1,0% " "</p> <p>4. Planos Tipo autorizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo- - - - - 1,0% " "</p> <p>5. Reconstrucción - - - - - 1.0% " "</p> <p>6. Modificaciones de proyecto - 0,75% " "</p> <p>7. Demoliciones - - - - - 0,5% " "</p> <p>8. Aprobación de planos para venta por pisos - - - - 2 cuotas de ahorro para vivienda, por unidad a vender.</p> <p>9. Certificados de número, línea, recepción, venta por pisos, etc. - - - - - 1 cuota de ahorro para vivienda.</p> <p>10. Permiso de instalación de torre soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones</p> <p>---- 5% del presupuesto de la instalación.</p> <p>=====</p> <p>Las edificaciones fiscales y de sus organismos descentralizados pagarán igualmente estos derechos municipales.</p> <p>En virtud de lo dispuesto en este artículo, se entienden derogadas todas las exenciones, totales y parciales, contenidas en leyes generales o especiales, reglamentos, decretos y todo otro texto legal o reglamentario, que digan relación con los derechos municipales por permisos de urbanización o de construcción. Lo anterior se aplicará aun en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias otorguen exenciones reales o personales de toda clase de impuestos, contribuciones o derechos, presentes o futuros, y cualquiera que sea la exigencia especial que la norma legal o reglamentaria que las concedió, haya señalado para su derogación.</p> <p>Exclusivamente se exceptúan de esta disposición las exenciones o franquicias que se conceden subordinadas a reciprocidad, en virtud de normas o principios reconocidos por el derecho internacional.</p> <p>PARRAFO 4°.- De las obligaciones del Urbanizador</p>	

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Artículo 134.- Para urbanizar un terreno, el propietario del mismo deberá ejecutar, a su costa, el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno.</p> <p>Sin embargo, cuando las obras de alimentación y desagüe que deban ejecutarse beneficien también a otros propietarios, el servicio respectivo determinará el pago proporcional que corresponda al propietario en estas obras, en la forma que determine la Ordenanza General.</p> <p>Las plantaciones y obras de ornato deberán ser aprobadas y recibidas por la Dirección de Obras Municipales respectiva.</p> <p>Artículo 135.- Terminados los trabajos a que se refiere el artículo anterior, o las obras de edificación, en su caso, el propietario y el</p>	<p>10) Modificase el artículo 134 de la siguiente forma:</p> <p>a) Reemplazase, en el inciso segundo, la frase “cuando las obras de alimentación y desagüe que deban ejecutarse”, por la siguiente: “cuando las obras que deban ejecutarse”.</p> <p>b) Agregase, a continuación del inciso tercero, el siguiente inciso cuarto, nuevo:</p> <p>“La Ordenanza General establecerá los estándares mínimos de obras de urbanización exigibles fuera del terreno propio, cuando se trate de proyectos desvinculados de la vialidad existente, para los efectos de su adecuada inserción urbana.”.</p> <p>11) Intercálase el siguiente artículo 134 bis, nuevo:</p> <p>“Artículo 134 bis.- Cuando se trate de la incorporación de nuevas áreas de extensión urbana mediante modificación del límite de extensión urbana, o la creación de nuevas áreas urbanas mediante un nuevo límite urbano, a través de una modificación de Planes Reguladores Intercomunales o Comunes, dichos instrumentos de planificación territorial podrán establecer condiciones especiales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de proyectos en estas nuevas áreas, incluyendo la ejecución de obras de urbanización fuera del terreno en que se emplaza el proyecto, conforme a las reglas que establecerá la Ordenanza General.”.</p> <p>12) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 135, la locución “artículo anterior” por la expresión “artículo 134”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>arquitecto solicitarán su recepción al Director de Obras Municipales. Cuando la Dirección de Obras Municipales acuerde la recepción indicada, se considerarán, por este solo hecho, incorporadas:</p> <p>a) Al dominio nacional de uso público, todas las calles, avenidas, áreas verdes y espacios públicos en general, contemplados como tales en el proyecto, y</p> <p>b) Al dominio municipal, los terrenos cedidos de conformidad al artículo 70 de esta ley para localizar equipamientos. Para el solo efecto de mantener la historia de la propiedad raíz, dichos terrenos se inscribirán a nombre del municipio respectivo, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, presentando el certificado de recepción definitiva. La Ordenanza General indicará las menciones que deberá incluir el certificado para poder ser inscrito en el mencionado Registro.</p>	
<p>Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por</p>	<p>Artículo 2°.- Modifícase la ley N°18.695, orgánica constitucional de</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>el decreto con fuerza de ley N° 1-19.704, de 2006, del Ministerio del Interior.</p> <p>Artículo 3°.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:</p> <p>a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;</p> <p>b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;</p> <p>c) La promoción del desarrollo comunitario;</p> <p>d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;</p> <p>e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y</p> <p>f) El aseo y ornato de la comuna.</p>	<p>Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.704, de 2006, del Ministerio del Interior, en el siguiente sentido:</p> <p>1) Intercálase en el artículo 3°, a continuación de la letra b), la siguiente letra c), nueva, pasando las actuales letras c), d), e) y f) a ser letras d), e), f) y g), respectivamente:</p> <p>“c) Elaborar, aprobar y modificar el Plan de Inversiones en el Espacio Público, conforme a la ley General de Urbanismo y Construcciones;”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Artículo 5°.- Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:</p> <p>a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;</p> <p>b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;</p> <p>c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.</p> <p>En ejercicio de esta atribución, les corresponderá, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.</p> <p>Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos. Dicha autorización requerirá el acuerdo del concejo</p>	<p>2) Agregase en el artículo 5°, a continuación de la letra k), la siguiente letra l):</p> <p>“l) Gestionar la materialización del Plan de Inversiones en el Espacio Público, en concordancia con el plan comunal de desarrollo.”.</p> <p>3) Intercalase, a continuación del artículo 5°, el siguiente artículo 5° bis, nuevo:</p> <p>“Artículo 5° bis.- Los fondos que la municipalidad recaude por concepto de aportes al espacio público, a que se refiere la ley General de Urbanismo y Construcciones, podrán ser administrados por ésta directamente o delegar su administración a otra entidad pública o privada, con o sin fines de lucro, previo mandato específico o convenio, respectivamente.</p> <p>Opcionalmente, también podrá administrar dichos fondos de la siguiente forma:</p> <p>1) Entregándolos como aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, conforme a la letra g) del artículo 5°, sin aplicar el límite del 7%.</p> <p>2) A través de una asociación con otra municipalidad.</p> <p>3) Contratando directamente profesionales para dicha función, los cuales tendrán carácter de agentes públicos.</p> <p>La administración de los fondos a que se refiere este artículo tendrá como objeto materializar el Plan de Inversiones en el Espacio Público, a que se refiere la ley General de Urbanismo y Construcciones.”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>respectivo. El plazo se entenderá prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo.</p> <p>d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;</p> <p>e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;</p> <p>f) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles;</p> <p>g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 3.063, de Interior, de 1980, cualesquiera sea su forma de administración, ni las destinadas a los Cuerpos de Bomberos. Asimismo, este límite no incluye a las subvenciones o aportes que las Municipalidades de Santiago, Vitacura, Providencia y Las Condes efectúen a la "Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago", para el financiamiento de actividades de carácter cultural que beneficien a los habitantes de dichas comunas;</p>	

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca;</p> <p>i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en estas corporaciones se regirá por las normas establecidas en el Párrafo 1° del Título VI;</p> <p>j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana, y</p> <p>k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.</p> <p>Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.</p> <p>Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de</p>	

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.</p> <p>Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.</p> <p>Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 2° del Título VI.</p> <p>Artículo 67.- El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo y al concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad.</p> <p>La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos:</p> <p>a) El balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera, indicando la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido efectivamente, como asimismo, el detalle de los pasivos del municipio de las corporaciones municipales cuando corresponda;</p> <p>b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan</p>	<p>4) Intercálase en el artículo 67, a continuación de la letra e), la siguiente letra f), nueva, pasando las actuales letras f) y g), a ser letras g) y h), respectivamente:</p> <p>“f) Una relación detallada de los aportes recibidos para la ejecución del Plan de Inversiones en el Espacio Público a que se refiere la ley General de Urbanismo y Construcciones, la asignación de aportes en dinero a obras específicas, las obras ejecutadas, los fondos disponibles en la cuenta especial, y la programación de obras para el año siguiente;”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados;</p> <p>c) Las inversiones efectuadas en relación con los proyectos concluidos en el período y aquellos en ejecución, señalando específicamente las fuentes de su financiamiento;</p> <p>d) Un resumen de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones propias relacionadas con la administración municipal;</p> <p>e) Los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades;</p> <p>f) Las modificaciones efectuadas al patrimonio municipal, y</p> <p>g) Todo hecho relevante de la administración municipal que deba ser conocido por la comunidad local.</p> <p>Un extracto de la cuenta pública del alcalde deberá ser difundido a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la cuenta íntegra efectuada por el alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.</p> <p>El no cumplimiento de lo establecido en este artículo será</p>	

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>considerado causal de notable abandono de sus deberes por parte del alcalde.</p>	
<p>Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria.</p> <p>Artículo 8°.- En todo condominio deberá contemplarse la cantidad mínima obligatoria de estacionamientos que señale el plan regulador. No obstante, los condominios de viviendas sociales que se refiere el Título IV de esta ley deberán contar, a lo menos, con un estacionamiento por cada dos unidades destinadas a viviendas. Los estacionamientos que correspondan a la cuota mínima obligatoria antes mencionada deberán singularizarse en el plano a que se refiere el artículo 11 y, en caso de enajenación, ésta sólo podrá hacerse en favor de personas que adquieran o hayan adquirido una o más unidades en el condominio. Los estacionamientos que excedan la cuota mínima obligatoria serán de libre enajenación. En caso de contemplarse estacionamientos de visitas, éstos tendrán el carácter de bienes comunes del condominio.</p> <p>Los terrenos en que se emplacen los condominios no podrán tener una superficie predial inferior a la establecida en el instrumento de planificación territorial o a la exigida por las normas aplicables al área de emplazamiento del predio. Los tamaños prediales de los sitios que pertenezcan en dominio exclusivo a cada copropietario podrán ser inferiores a los mínimos exigidos por los instrumentos de planificación territorial, siempre que la superficie total de todos ellos, sumada a la superficie de terreno en dominio común, sea igual o mayor a la que resulte de multiplicar el número de todas las unidades de dominio</p>	<p>Artículo 3°.- Modifícase la ley N°19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, del siguiente modo:</p> <p>1) Reemplázase el artículo 8° por el siguiente:</p> <p>“Artículo 8°.- Los condominios de viviendas sociales a que se refiere el Título IV de esta ley, de hasta tres pisos de altura, deberán contar, a lo menos, con un estacionamiento cada dos viviendas, sin perjuicio de las excepciones que contemple el respectivo Plan Regulador.</p> <p>Los terrenos de dominio común y los sitios de dominio exclusivo de cada copropietario no podrán subdividirse ni lotearse mientras exista el condominio, salvo que concurren las circunstancias previstas en el inciso tercero del artículo 14.”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>exclusivo por el tamaño mínimo exigido por el instrumento de planificación territorial. Para los efectos de este cómputo, se excluirán las áreas que deban cederse conforme al artículo 9°.</p> <p>En cada uno de los sitios de un condominio que pertenezcan en dominio exclusivo a cada copropietario, sólo podrán levantarse construcciones de una altura que no exceda la máxima permitida por el plan regulador o, en el silencio de éste, la que resulte de aplicar otras normas de dicho instrumento de planificación y las de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>Los terrenos de dominio común y los sitios de dominio exclusivo de cada copropietario no podrán subdividirse ni lotearse mientras exista el condominio, salvo que concurran las circunstancias previstas en el inciso tercero del artículo 14.</p> <p>Artículo 9°.- Todo condominio deberá cumplir con lo previsto en los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y en el artículo 136, con excepción de su inciso cuarto, del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones. Las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporarán al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135, antes citado, serán sólo aquellos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. Tratándose de los condominios a que se refiere el Título IV de esta ley, se aplicará lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para las viviendas sociales.</p> <p>Cuando las superficies que deban cederse para áreas verdes resulten inferiores a 500 metros cuadrados, podrán ubicarse en otros terrenos dentro de la misma comuna, o compensarse su valor en dinero, con una suma equivalente a la parte proporcional de esa superficie en el valor comercial del terreno, en cualquiera de ambos casos previo acuerdo con la municipalidad respectiva, la que sólo podrá invertir estos</p>	<p>2) Reemplázase el artículo 9° por el siguiente:</p> <p>“Artículo 9°.- Las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporarán al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, serán sólo aquellos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. Tratándose de los condominios a que se refiere el Título IV de esta ley, se aplicará lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para las viviendas sociales.”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>recursos en la ejecución de nuevas áreas verdes. Lo anterior se aplicará igualmente a las superficies que deban cederse para equipamiento, cualquiera que sea el tamaño resultante y, en caso de acordarse su compensación en dinero, la municipalidad sólo podrá invertir estos recursos en la ejecución de nuevas obras de equipamiento. Lo dispuesto en este inciso no será aplicable tratándose de los condominios de viviendas sociales a que se refiere el Título IV de esta ley.</p> <p>El terreno en que estuviere emplazado un condominio deberá tener acceso directo a un espacio de uso público o a través de servidumbres de tránsito. La franja afecta a servidumbre deberá tener, a lo menos, el ancho mínimo exigido por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para los trazados viales urbanos, según la función que se le asigne en el proyecto o la que le haya asignado el instrumento de planificación territorial. Los sitios que pertenezcan en dominio exclusivo a cada copropietario deberán tener acceso directo a un espacio de uso público o a través de espacios de dominio común destinados a la circulación. El administrador será personalmente responsable de velar por la seguridad y expedición de estas vías de acceso. Se prohíbe la construcción o colocación de cualquier tipo de objetos que dificulten el paso de personas o vehículos de emergencia por dichas vías.</p>	
<p>Ley N° 8.946, sobre Pavimentación Comunal.</p> <p>Artículo 11. Corresponderá a los Servicios de Vivienda y Urbanización fiscalizar las obras de pavimentación, con excepción de las que se ejecuten dentro de la comuna de Santiago.</p> <p>Las Municipalidades podrán fiscalizar las obras de pavimentación,</p>	<p>Artículo 4°.- introdúzcanse las siguientes modificaciones en la ley N° 8.946, sobre Pavimentación Comunal, de la siguiente forma:</p> <p>1) Elimínese el inciso segundo del artículo 11.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>cuando el Servicio de Vivienda y Urbanización les delegue esta facultad por convenir a la buena marcha de las obras.</p> <p>Los Servicios de Vivienda y Urbanización cobrarán un derecho único de inspección, cuyo monto se fijará anualmente por resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo, y que será independiente de los derechos municipales aplicables conforme al decreto ley N° 3.063, de 1979.</p> <p>Los particulares podrán, a su costa, ejecutar obras de pavimentación sujetos a la fiscalización de los Servicios de Vivienda y Urbanización.</p> <p>Artículo 77. Corresponderá a los Servicios de Vivienda y Urbanización fijar las características técnicas de los pavimentos y los anchos de las calzadas y aceras, sea en el área urbana o rural, en conformidad con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>En el ejercicio de la facultad de fiscalización que compete a los Servicios de Vivienda y Urbanización, les corresponderá aprobar los proyectos de pavimentación, informar técnicamente las solicitudes de rotura de pavimentos que se presenten a las Municipalidades y supervigilar las obras correspondientes. Este informe será también obligatorio cuando se trate de una obra a ejecutar por la propia Municipalidad.</p> <p>Conjuntamente con las solicitudes de rotura se deberá presentar un programa de ejecución de la obra donde se indiquen los plazos y demás antecedentes de la reposición de los pavimentos rotos.</p> <p>La aprobación de los proyectos de pavimentación se condicionará a la previa entrega de una garantía, que caucione su correcta ejecución y</p>	<p>2) Intercálase en el artículo 77, a continuación del inciso primero, el siguiente inciso, nuevo, pasando los actuales incisos segundo a cuarto, a ser tercero a quinto, respectivamente:</p> <p>“Sin embargo, cuando se trate de vías urbanas de nivel comunal, que forman parte de un Plano Seccional, se estará a las características de las calzadas y aceras establecidas en dicho instrumento.”.</p> <p>3) Incorporase el siguiente artículo 92, nuevo:</p> <p>“Artículo 92.- A solicitud del Ministro de Vivienda y Urbanismo, los Servicios de Vivienda y Urbanización, mediante resolución, podrán delegar a las municipalidades que así lo hubieren requerido, de manera parcial o total, las funciones a que se refieren los artículos 11 y 77 de la presente ley.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>conservación. Los Servicios de Vivienda y Urbanización deberán inspeccionar, certificar y recepcionar las obras de pavimentación conforme al proyecto aprobado y las normas aplicables.</p>	<p>En caso que dicha delegación se refiera a las labores de inspección, los derechos de inspección se pagarán a la municipalidad, al igual que la entrega de las garantías por correcta ejecución y conservación.</p> <p>Para los efectos de catastro, las municipalidades deberán informar al Servicio de Vivienda y Urbanización los respectivos proyectos, con anterioridad al inicio de las obras.”.</p>
<p>Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio del Interior.</p> <p>Artículo 36.- Corresponderá al consejo regional:</p> <p>a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;</p> <p>b) Aprobar los reglamentos regionales;</p> <p>c) Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.</p> <p>Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.</p> <p>No obstante lo anterior, le corresponderá pronunciarse sobre los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y</p>	<p>Artículo 5°.- Intercálase en la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio del Interior, en su artículo 36, letra c), inciso cuarto, después de la oración “el pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días”, la siguiente expresión: “, plazo que se reducirá a treinta días cuando se trate de enmiendas”.</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>Urbanismo, sólo respecto de aquellos aspectos que hayan sido objetados en dicho informe.</p> <p>El consejo regional deberá pronunciarse dentro del plazo de noventa días, contado desde su recepción, cuando se trate de planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos o intercomunales. Tratándose de planes reguladores comunales y seccionales, el pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días.</p> <p>Transcurridos que sean dichos plazos, se entenderá aprobado el respectivo instrumento de planificación;</p> <p>d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente;</p> <p>e) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República;</p> <p>f) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre;</p> <p>g) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto. Si después de transcurrido el plazo de veinte días hábiles a que se refiere el artículo 24 letra q), no se obtiene respuesta satisfactoria, el consejo en su conjunto o cada consejero podrá recurrir al procedimiento establecido en el artículo 14 de la Ley N° 18.575 para que el juez ordene la entrega de la información. Ésta sólo podrá denegarse si concurre alguna de las causales especificadas en el artículo 13 de la misma Ley;</p> <p>h) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de</p>	

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
<p>los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones;</p> <p>i) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado, y</p> <p>j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende.</p>	
	<p style="text-align: center;">Disposiciones transitorias.</p> <p>Artículo primero.- En tanto las municipalidades no aprueben sus respectivos Planes de Inversiones en el Espacio Público y los correspondientes Planos Seccionales, durante el plazo de dos años contados desde la fecha de publicación en el Diario Oficial de la presente ley, podrán cobrar los aportes a que se refiere el artículo 70 bis incorporado a la ley General de Urbanismo y Construcciones por esta ley, de acuerdo a los requisitos y procedimiento que fijará la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En caso de pagos en dinero, podrán destinar hasta un tercio de tales aportes a la elaboración del Plan de Inversiones y sus correspondientes planos seccionales.</p> <p>Las municipalidades que no cuenten con un Plan de Inversiones aprobado dentro del plazo señalado en el inciso anterior, no podrán exigir los aportes a que se refiere el mencionado artículo 70 bis.</p> <p>Artículo segundo.- La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones adecuará las exigencias, condicionamientos y requisitos que establecen los planes reguladores, aplicables para la modificación de dichos planes o a proyectos que se localicen en áreas de extensión urbana o nuevas áreas urbanas, a los términos que establece la presente ley.</p> <p>Artículo tercero.- Para los efectos de confeccionar los Planes de</p>

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY APROBADO EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO
	<p>Inversiones en el Espacio Público a que se refiere esta ley, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo proveerá la planimetría necesaria, sin costo para las municipalidades que así lo requieran.</p> <p>Asimismo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, prestará los apoyos técnicos que requieran las municipalidades para la confección y aprobación de los señalados planes de inversiones, así como para la elaboración de los planos seccionales que se requieran y la actualización de los respectivos planes reguladores en materias relacionadas con el espacio público.</p> <p>Artículo cuarto.- La ejecución de construcciones y de obras de urbanización con permisos otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se regirá por las disposiciones vigentes a la fecha del respectivo permiso, salvo que el propietario decida acogerse a las nuevas disposiciones.</p> <p>Artículo quinto.- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictará el reglamento de la presente ley, dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial.”.</p>

Tabla 7: Comparado del proyecto de ley (Comisión de Vivienda y Urbanismo, 2013)

Haciendo hincapié en las incorporaciones al artículo 70 en la LGUC que es centro de esta investigación, se identifican 2 tópicos; el primero es la incorporación de nuevas formas de financiamiento al EP anexas a la entrega de superficie como lo es el pago en dinero o en obras; y el segundo el surgimiento del PIEP para cada municipio.



Ilustración 11: Componentes de la modificación al artículo 70 LGUC (Elaboración propia)

FINANCIAMIENTO

Los aportes al EP enunciados en el PDL mantienen el porcentaje vigente en la ley actual entre 0 a 44% del tamaño del terreno, pero integra otras formas de materializar el aporte y compromete para la OGUC la incorporación de la definición mediante fórmula o tabla en la manera de calcular el porcentaje de aportes para los proyectos de construcción de acuerdo al **tamaño, ubicación y destino** de la obra.

Las formas de materializar el aporte son:

- Cesión de terreno en el mismo predio (forma vigente y que se mantiene en el PDL).
- Aporte en equipamiento (forma vigente y que se mantiene en el PDL).
- Cesión de terreno en otro lugar dentro de la comuna que sea de costo/beneficio equivalente o superior.
- Ejecución de obras por el monto equivalente al valor del terreno que le correspondería ceder.

- Pago en dinero según el monto del valor del terreno que le correspondería ceder.
- Mezcla de opciones anteriores.

La forma de pago dependerá de las características del proyecto, definiéndose en la Ordenanza proyectos de escala mayor e inferior.

En lo que concierne para esta investigación, en el PDL no existe una definición de estas escalas, a pesar de hacerles múltiples referencias en el documento de trabajo, ni tampoco están disponibles actualmente en la OGUC.

En el PDL se estipula que los proyectos de escala inferior podrán optar a la forma de contribución, no así lo proyectos de escala mayor, quienes deberán presentar un anteproyecto, antes de solicitar el permiso de construcción, a la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo y a la SEREMITT para determinar impacto intercomunal. Se determinará el área de influencia directa y eventualmente la proporción del aporte correspondiente a más de una comuna en un plazo de 30 días.

En este aspecto se contradice uno de los principios rectores del cambio en la ley, ya que para el desarrollador inmobiliario de proyectos de “escala mayor”, el ítem EP será desconocido en la etapa de factibilidad.

Por otro lado, la presentación de un anteproyecto ante la SEREMITT y la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, hace recordar el actual procedimiento EISTU, el cual, de acuerdo a los fundamentos del cambio de ley se quiere eliminar por la discrecionalidad que presenta y los tiempos que demanda.

Cesión de terreno

Corresponderá al porcentaje de terreno determinado en tabla o fórmula que la OGUC establecerá.

De forma complementaria se establece un beneficio para los propietarios que acuerden con la Municipalidad ceder anticipadamente la porción de su terreno que se encuentre afecta a utilidad pública, en términos de eximirlos de la futura urbanización de tal superficie, trasladando la obligación a la Municipalidad.

Lo anterior permitiría a la Municipalidad disponer de los terrenos para ejecutar una nueva vía sin tener que esperar la cesión obligatoria de dicho terreno sujeta al desarrollo de un proyecto de construcción en el predio.

Pago con obras

Éstas deberán ser parte del Plan de Inversiones de la respectiva Municipalidad, y ejecutándose o garantizándose antes de la recepción definitiva, sin perjuicio de su ejecución o garantía parcial en caso de recepciones definitivas parciales. Con todo, en caso de proyectos de escala mayor, dichas obras deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ordenanza General.

Se pueden proponer al Concejo Municipal obras adicionales, respaldando con estudios y presupuesto, no obstante es decisión del Municipio el aceptar o rechazar las propuestas.

Pagos en dinero

Los fondos que las municipalidades recauden deberán administrarse en cuenta aparte y solo podrán destinarse a los siguientes fines:

- Ejecución de obras identificadas en el Plan de Inversiones en el Espacio Público.
- Pago de las expropiaciones que sean necesarias para la materialización de dichas obras.
- Actualización del Plan de Inversiones, sus respectivos Planos Seccionales y proyectos de las obras.
- Gastos de administración del Plan de Inversiones, hasta por un 10% del fondo.

Es importante precisar que el valor comercial del terreno no necesariamente coincide con el valor de venta del terreno, es por esto que el valor será definido por un tasador y no por la última transacción del suelo. Esto, entre otros motivos para evitar suspicacias de ventas a valores inferiores o traspaso de derechos para disminuir el valor y con ello los aportes obligatorios.

PLAN DE INVERSIONES

El Plan de Inversiones de Espacio Público (PIEP) es el instrumento elaborado para implementar el sistema de aportes. Éste debe ser elaborado por cada municipalidad o un encargado de ella, sobre la base del Plan Regulador Comunal (PRC), y debe incluir al menos la totalidad de las afectaciones de utilidad pública contempladas en el PRC y las obras viales asociadas a los futuros proyectos de densificación. Deberá también contemplar las obras de dotación y mejoramiento del espacio público necesario para una adecuada inserción de los proyectos en los distintos sectores.

En el PDL se estipula que en la OGUC se establecerán las reglas y metodología para elaborar los planes, velando porque contemplen las obras viales necesarias para recibir proyectos de escala mayor que puedan afectar las redes de transporte. En el mismo sentido, entre las obras de desarrollo comunal de los Planes de Inversiones podrán contemplarse sistemas de transporte colectivo fijados en el espacio público, tales como ascensores.

Dado que no es posible que los PIEP contemplen todas las obras que podrían requerirse para los distintos proyectos posibles de desarrollar en cada sector de acuerdo al PRC, se contempla que los interesados en desarrollar proyectos propongan a la municipalidad la incorporación de obras adicionales al Plan de Inversiones, que se justifiquen para obtener una adecuada relación urbanística entre el nuevo proyecto y el EP que afecta. Siendo de cargo del proponente el desarrollo de los proyectos y no viéndose obligada la municipalidad a acoger las propuestas.

Asimismo, el PIEP establecerá anualmente las obras prioritarias, conforme a las reglas que establece la OGUC, debiendo considerar, especialmente, aquellas asociadas a las áreas cuya normativa permite proyectos que por su envergadura requerirán adecuar el espacio público con el que se relacionarán.

Las modificaciones al PIEP las aprueba el Concejo Municipal, siempre que éstas sean inferior al 20% del monto de inversiones del Plan.

Cabe destacar que el Plan debe revisarse y actualizarse cada cinco años.

Entre los destinos de los fondos que las municipalidades recauden, conforme a lo dispuesto en el PDL, se comprenden los gastos de administración del Plan de Inversiones, fijándose un límite para éstos de hasta un 10% del fondo. Los que se pueden utilizar en la delegación de la administración del sistema de aportes a

otras entidades, con o sin fines de lucro, a través de una asociación con otra municipalidad, o contratando directamente profesionales con carácter de agente público.

Durante los dos primeros años de la entrada en vigencia de la ley, se podrá realizar la recaudación de dinero para financiar la elaboración del Plan de Inversiones.

Pasos de aprobación

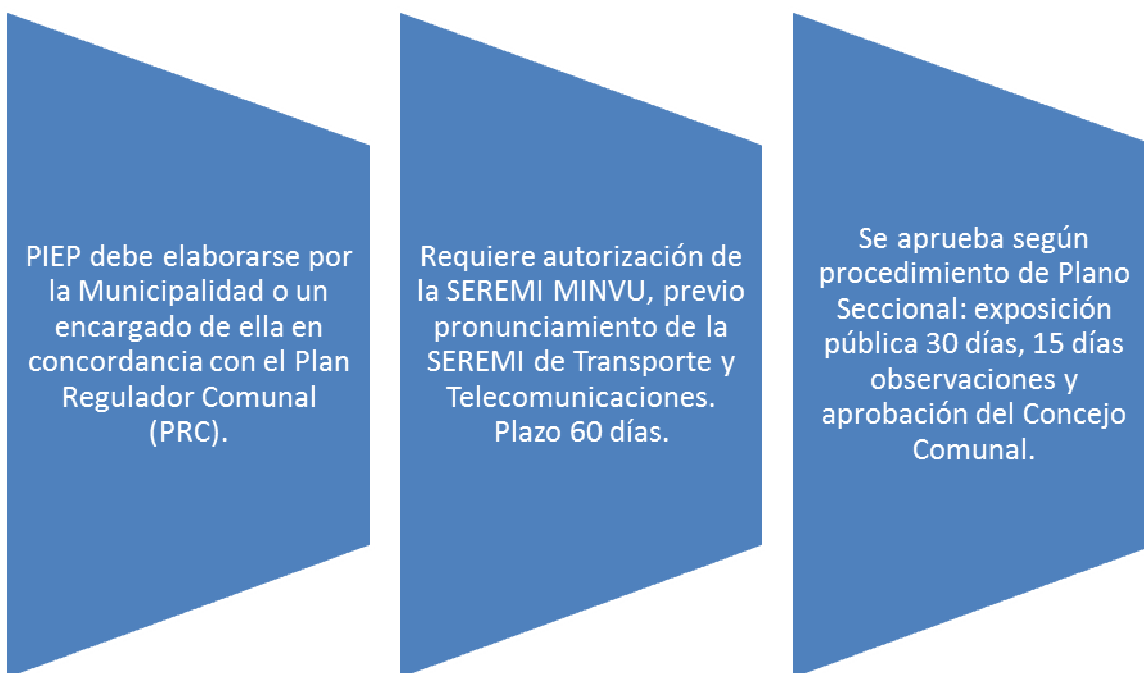


Ilustración 12: Ciclo de aprobación del PIEP. (Elaboración propia)

El PIEP encuentra similitudes en las formas de pago y uso de recursos estipulados en la Participación de Plusvalías de la ley colombiana. Así mismo, el plan de inversiones u obras suenan al plan de ocupación de suelo francés.

En el caso Francés a diferencia del chileno, el aporte al espacio público se recauda al solicitar el permiso de edificación en el municipio por lo que siempre el aporte es en dinero. En Chile se plantea que al recepcionar la construcción los aportes en obras estén ejecutados o garantizados.

3.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

El proyecto de Ley reconoce las debilidades de la actual normativa en cuanto a su desactualización, vacíos y relación con leyes complementarias.

La modificación en la ley no persigue solucionar todas las posibles externalidades de un proyecto, situación especialmente sensible para el caso de grandes intervenciones. Se espera que con la calificación de “Escala Mayor” y al obligárseles a realizar el estudio de impactos, éstos sean asumidos y subsanados por el Desarrollador Inmobiliario, independientemente si el cálculo del aporte es menor del presupuesto requerido por las obras.

Si bien existen aspectos valorables en el PDL, como la exigencia de urbanizar fuera del terreno propio y las alternativas de contribución al EP, el cambio en la legislación tiene principalmente un enfoque cuantitativo al excluir temas de calidad, normalización de estándar y diseño. Aun cuando el MINVU en el año 1999 realizó la Guía de Diseño para Espacios Públicos.

Para obtener una “radiografía” macro del PDL se ilustra en la Ilustración 13 una matriz FODA para reconocer sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de acuerdo al estudio del autor.

FORTALEZAS

- El PDL se trabaja con un equipo interdisciplinario que representa los intereses de distintos Actores.
- El PDL contempla la modificación de la LGUC y leyes complementarias para el éxito y coherencia de la modificación.
- Asigna a todos los proyectos de construcción la responsabilidad de aportar al EP.
- Incorpora alternativas en la contribución al EP aparte de la cesión de terrenos y equipamiento, como el pago en dinero y ejecución de obras.
- Se propone que el valor del aporte al FP sea un valor único y conocido en etapa de factibilidad.

DEBILIDADES

- Faltan definiciones relevantes para entender el alcance de algunos cambios.
- Su aplicación depende de la actualización de la OGUC.
- La determinación del porcentaje de aportes al FP se está dejando a la OGUC.
- No contempla temas de calidad en el EP
- Vincula la realización del PIEP con el PRC que no existe en todas las comunas.
- El financiamiento para la elaboración del PIEP depende de los ingresos que reciban los Municipios durante los dos primeros años de la entrada en vigencia de la Ley por conceptos de aportes al EP.
- No contempla uso de presupuesto para la mantención del "nuevo EP"
- El control de aportes corresponde a la DOM, pero existen obras públicas que no requieren permiso de edificación.
- No reglamenta la determinación del valor comercial de los terrenos.
- La eliminación del EISTU podría traer consecuencias no deseadas en proyectos de gran envergadura.

OPORTUNIDADES

- Potenciar el desarrollo de una política de espacio público.
- Establecer indicadores de FP por comuna.
- Incorporar temas de calidad del EP.
- A través del PIEP se pueden potenciar zonas de desarrollo.

AMENAZAS

- No se apruebe y la ley siga tal como está.
- La interpretación del cambio de Ley para la modificación de la OGUC y la autonomía de cambios de este instrumento reglamentario.
- Si el aporte no va en directa relación con el proyecto éste puede ser considerado por el Desarrollador Inmobiliario como un "impuesto"
- El aporte será considerado como un alza en el costo de construcción, por lo que en el caso de viviendas será traspasado al cliente.

Ilustración 13: Matriz FODA del PDL.

CAPITULO IV
EFECTOS DEL CAMBIO NORMATIVO

CAPÍTULO IV: EFECTOS DEL CAMBIO NORMATIVO

Para determinar el efecto del cambio normativo es importante identificar quienes son los involucrados y/o grupo que se verá impactado, nombrando a este grupo como los “Actores”.

En este capítulo se identifican los actores y posibles repercusiones que podrían sufrir producto del cambio normativo, se levantan las consideraciones que deben tomarse para el cálculo de aportes y se diseña una propuesta de cálculo de aportes para la Ordenanza.

4.1. ACTORES Y REPERCUSIONES DEL CAMBIO EN LA LEY

Se entiende por actor a personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto. Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente de manera positiva o negativa, o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma.

Un actor social es alguien que tiene algo que ganar o perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores (Tapella, 2007).

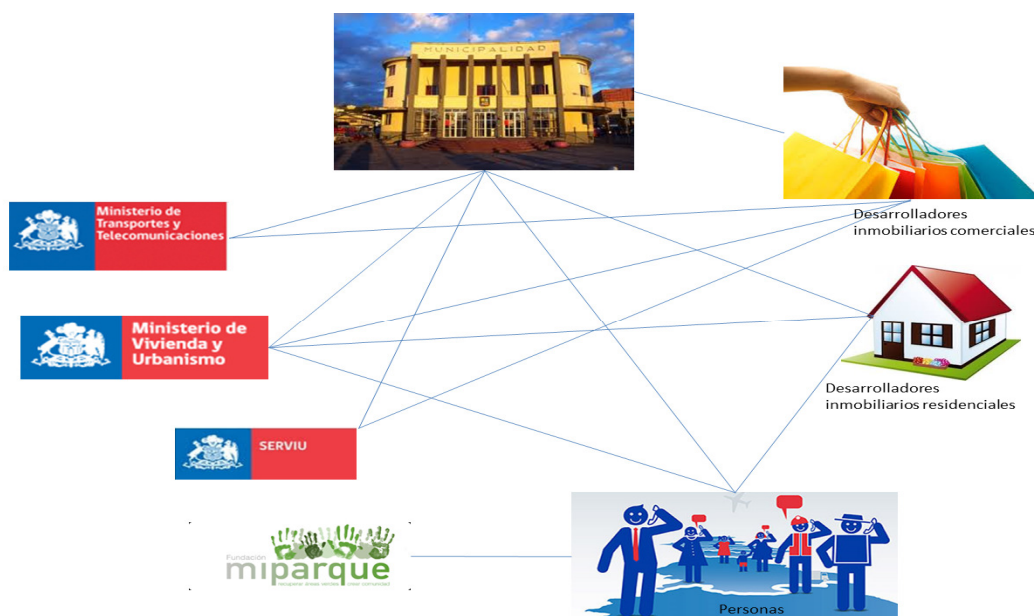


Ilustración 14: Mapa de Actores. (Elaboración propia)

Tipo	Actor	Función	Lógica o interés Ppal. En el cambio de ley	Principales conflictos con otros actores
Organización Gubernamental	MINVU	Responsable del texto de cambio en la OGUC para hacer aplicable la Ley de aportes al EP.	Incrementar la cantidad de EP, para con ello mejorar la infraestructura y calidad de vida de las personas.	Con los Desarrolladores inmobiliarios en el caso que el texto de aplicación de la Ley sea concebido como perjudicial para este sector. / Con los Desarrolladores inmobiliarios de viviendas económicas, por lo que se evalúa que surja un nuevo subsidio.
	Municipalidad	Responsable de elaborar y hacer cumplir un Plan de Inversiones en el Espacio Público.	Aumento de responsabilidades. Mayores recursos para EP.	Con SERVIU por temas de pavimentación. / Con Desarrolladores inmobiliarios en las exigencias y cumplimientos de disposiciones de EP. / Con el MINVU por la mantención del nuevo EP.
	SERVIU	Responsable de pavimentos comunales.	Reducción de responsabilidades en la Pavimentación comunal y con ello la disminución de presupuesto. (Diseño, fiscalización).	Con la Municipalidad.
	SEREMITT	Ente coordinador y evaluador EISTU.	Eliminación de EISTU.	Con la Municipalidad.
Organización Privada con fines de lucro	Desarrolladores inmobiliarios comerciales.	Aportar al EP por cada proyecto a desarrollar de acuerdo a estipulación de OGUC.	Conocer previamente los aportes exigibles al proyecto y que no superen los aportes históricos al que el sector está “acostumbrado”. / Que los aportes vayan en directo beneficio del proyecto y mitigue sus propios los impactos.	Con el MINVU si el aporte que se defina en la OGUC se incrementa y no cuenta con justificación. / Con la Municipalidad en el caso que deban hacer obras que no vayan en directo beneficio del proyecto.
	Desarrolladores inmobiliarios de vivienda.	Aportar al EP por cada proyecto a desarrollar.	Conocer previamente los aportes exigibles al proyecto, cancelar el equivalente al impacto del proyecto, que el costo sea marginal para no poner en riesgo la factibilidad y que el pago vaya en directo beneficio del proyecto.	Alzas en precio venta, traspasando el costo al cliente final. / Con la Municipalidad por el cumplimiento de aportes definidos en PIEP.
Individuos	Personas	Vivir el EP	Incrementar la sensación de calidad de vida sin mermar su capacidad de compra ni acceso a la vivienda.	Con el Gobierno en el caso que se encarezcan las viviendas por este concepto.

Tabla 8: Actores del cambio normativo

ORGANIZACIÓN PRIVADA CON FINES DE LUCRO

Identificados en la Tabla 8 bajo Organización Privada con Fines de Lucro se encuentran los desarrolladores inmobiliarios comerciales y los de vivienda, sector de interés para esta investigación.

La separación entre desarrollares comerciales y de vivienda proviene de la clasificación del sector construcción, de acuerdo al destino de las edificaciones donde su participación de mercado se puede estimar por los m² aprobados según registro de permisos de edificación.

Para conocer el peso de cada uno de estos actores, en Tabla 9 se ilustra la cantidad de permisos aprobados al tercer trimestre del año 2013, agrupando por destino y separando a la Región Metropolitana del resto de las regiones, y contrastando la información con los promedios históricos aprobados para igual periodo de tiempo.

Destino	Acumulado al tercer trimestre 2013 (millones de m ²)						Participación
	Superficie			Promedio histórico			
	RM	Regiones	País	RM	Regiones	País	
Vivienda	2,21	4,31	6,52	2,73	3,51	6,24	66%
Industria, comercio y Est. financieros	1,13	1,42	2,55	1,05	1,11	2,15	23%
Servicios	0,71	0,71	1,44	0,56	0,47	1,03	11%
Total edificación	4,07	6,44	10,51	4,34	5,08	9,42	100%

Tabla 9: Permisos de edificación aprobados según destino (CChC, 2013)

De acuerdo a la información de permisos, se infiere que el grupo de mayor participación es el de vivienda, representando el 66% del mercado.

Indagando en los registros del Informe de Macroeconomía y Construcción n° 39 de la Cámara Chilena de la Construcción edición Diciembre 20013 (MACH 39),

los permisos de edificación de viviendas están liderados por la Región Metropolitana (38,7%), Valparaíso (12%) y el Bío Bío (10%).

En la Región Metropolitana los proyectos de 50-70 m² alcanzaron el 34% de las unidades autorizadas en los primeros meses del año en revisión, las unidades entre 70-100 m² representaron el 16% y las unidades de 100-140 m² concentraron el 10%.

En cuanto al tipo de vivienda y su ubicación geográfica, los departamentos lideran el ranking concentrándose en las comunas de Santiago, Independencia, Ñuñoa y Estación Central, tal como lo muestra la siguiente Ilustración.

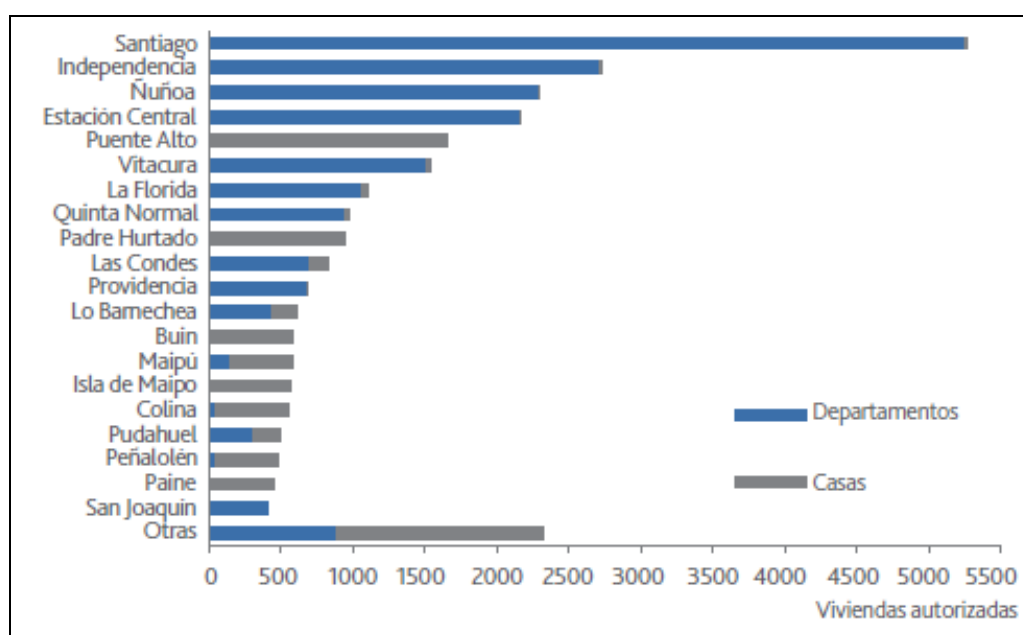


Ilustración 15: Permisos de vivienda aprobados durante el periodo enero-septiembre 2013 por comuna y tipo. (CChC, 2013)

En la Ilustración 15 se aprecia también que los departamentos predominan por sobre las casas, siendo precisamente éstos los principales afectados con los cambios normativos.

El grupo vivienda también puede dividirse entre los que comercializan viviendas con subsidio y los que no. Abriéndose este último grupo de acuerdo al segmento económico al que apuntan.

En Chile se clasifica a la población en 5 grupos socioeconómicos (GSE), donde se mide la posición económica y social de la familia en relación con las demás, con variables de educación, ocupación e ingresos. Los grupos se identifican y clasifican de la siguiente manera;

- **ABC1:** Comprenden a la clase alta y está integrada por familias con alto nivel de ingresos, estudios terciarios (en su mayoría, universitarios) y gran cantidad de bienes. Ocupan cargos de alto nivel o del tipo ejecutivo. El 100% tiene automóvil. En su mayoría posee segunda vivienda.
- **C2:** Corresponde a la clase media alta, integrada en su mayoría por familias de ingresos sustentables, profesionales en su generalidad con estudios superiores (técnicos y universitarios). Son empleados calificados. El 76% de este segmento posee automóvil.
- **C3:** Es la clase media tradicional. El jefe de hogar suele haber terminado la enseñanza media y también muchos han realizado algunos estudios superiores. Su ocupación es de empleado. El 48% posee automóvil.
- **D:** Corresponde a la clase media baja. En este grupo, el jefe de hogar suele haber llegado a la enseñanza media, sin necesariamente terminarla. Su ocupación es de obrero, aseadores, asesoras de hogar, entre otros.
- **E:** Alude a la clase baja que integra a familias, en su mayoría, pobres y con ingresos cercanos al salario mínimo. Pocos han terminado sus estudios. La cantidad de bienes no es sustentable y la necesaria escasea. Realizan trabajos ocasionales o están jubilados.

La distribución de estos grupos y su nivel de ingreso se presenta en la Ilustración 16.

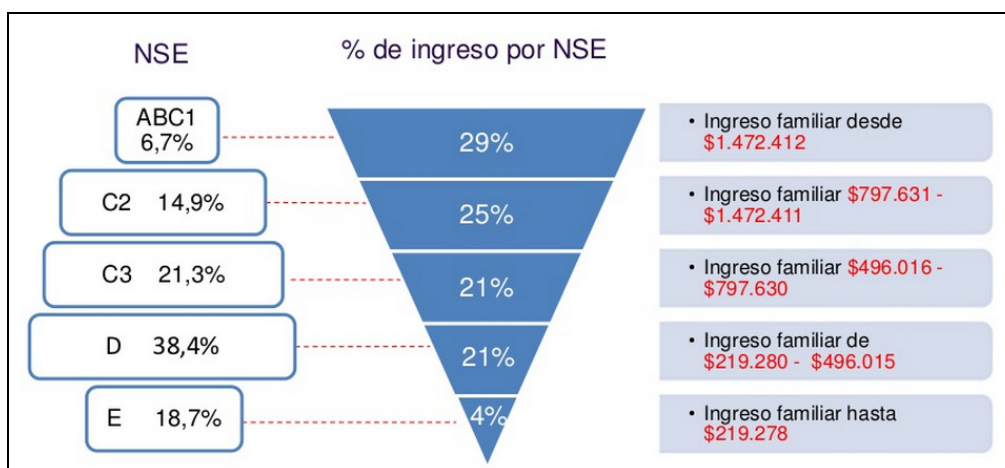


Ilustración 16: Composición de los ingresos de los hogares por NSE (Moyano, 2012)

Dentro del grupo ABC1 existe el subgrupo AB, el que representa al 1% de la población, cuyo ingreso familiar promedio es de \$8.000.0000.

Los tramos inmobiliarios de viviendas a analizar para este estudio son productos a los que acceden distintos segmentos de la población. Para este análisis se considerará a la vivienda con subsidio, pero nos centraremos en el grupo que realiza proyectos desde las UF 1.250 a 4.100, que corresponden al 78% del mercado de viviendas y en los que van sobre las UF 5.500 que representan el 11% del mismo.

Es importante hacer hincapié en el grupo de UF 1.250-4.500, no sólo por su alta participación de mercado, sino también porque serán quienes se verán afectados fuertemente por los recientes cambios tributarios que se impulsaron en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, los cuales, a modo de resumen, eliminará la exención del IVA del 65% a las viviendas entre UF 2.000-4.500, en que sólo tendrán beneficios de exención las que no superen las UF 2.000, gravará la venta de propiedades y dentro de dos años subirá el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%.

Este aspecto de cambios tributarios surgió una vez iniciado el trabajo de investigación y fue aprobado al final de este trabajo, por lo que no se ahondó mayormente en esta temática pero sí es relevante de enunciar y considerar al seleccionar el tramo a analizar.

VIVIENDAS CON SUBSIDIOS

Los proyectos sujetos a subsidios van entre las UF 800-2.000. Estos proyectos tienen poco margen presupuestario y enfrentan el problema de la escasez de terrenos y el alto valor del suelo, por lo que una nueva variable que pueda incrementar los costos, los hará definitivamente inviables.

Reconociendo la frágil situación de estos proyectos, los incrementos por obras al espacio público o cesiones de suelo serán cubiertos a través de subsidios otorgados por el MINVU, según lo declaró el vocero del PDL durante el año 2013, Don José Ramón Ugarte.

El GSE que accede a este tipo de viviendas es el C2, C3 y D. El C2 como vivienda inicial de soltero o como inversión, a diferencia del C3-D el que accede para la vivienda definitiva.

VIVIENDAS SIN SUBSIDIOS. TRAMO DE VENTA ENTRE 1.250-4.100 UF (78%)

De acuerdo a estudios de la CChC, el precio de los inmuebles se incrementaría por efecto del cambio tributario en un 12,8% para las viviendas de UF 1.250,

un 13,5% para las de UF 2.500 y un 11% para las de UF 4.100. (El Mercurio, 2014)

Este tramo, amplio y de gran participación de mercado, ha manifestado preocupación ante el posible incremento de costos producto del cambio tributario. La posición de las inmobiliarias del sector, entre ellas: DESCO, Paz Corp, Ingevec, Echeverría Izquierdo y Ralei Grupo Inmobiliario, alude a que los nuevos costos producto de cambios tributarios se traspasarán de manera directa al cliente, debido a su “imposibilidad” de asumirlos por la estrechez de margen, producto de la alta competitividad del sector en este mercado. Asumiendo que el aumento de costos repercutirá en una disminución de la velocidad de ventas, en que los clientes deberán bajar su estándar de compra en m² o ubicación e incluso entregando un porcentaje de potenciales clientes a la compra de viviendas de segunda mano.

En línea con la posición planteada, se puede extrapolar al escenario de que se podría enfrentar un incremento en el costo del proyecto producto de aportes al espacio público, aunque este nuevo costo impactará sólo a las construcciones de densificación, ya que las de urbanización siempre han contribuido.

Para acercarse al universo de proyectos que corresponde a departamentos entre UF 1.250 y UF 4.100, se realizó una búsqueda de oferta en el sitio Portalinmobiliario.cl, en las 4 comunas que lideran la autorización de permisos para clasificar de acuerdo a la comuna, programa y precio de venta el segmento al que está dirigido el producto presentado sus resultado en la Tabla 10.

	M2	Programa	Comuna	Precios	GSE
1	50-70	2D-1B	Est. Central, Santiago, Independencia. Y Ñuñoa.	Desde 1.000 UF	C2 - C3
2	70-100	3D-2B	Santiago y Ñuñoa.	Desde 2.400 y 3.400UF resp.	C2
3	100-140	3D-2B	Ñuñoa	>5.00UF*	ABC1

*Fuera de análisis para este tramo.

Tabla 10: Matriz para determinar el GSE al que está dirigida la oferta Inmobiliaria.

El perfil del cliente que se ajusta a la oferta revisada concuerda con un C2-C3, grupo que en conjunto representa el 36,2% de la población. Estos grupos tienen un nivel de endeudamiento alto, por lo que asumir un incremento en el costo es improbable.

Se estima que, de traspasarse el costo al precio final, éste deberá cambiar sus preferencias, optar por una comuna fuera del centro urbano u optar por cambiar el departamento por casa, producto que no será mermado por el incremento de precio, hecho que seguirá contribuyendo a la segregación social.

VIVIENDAS SIN SUBSIDIOS. TRAMO DE VENTA SUPERIOR A 5.500 UF (11%)

El cambio tributario afectará a este segmento gravando la venta de inmuebles, pero no tendrá el mismo impacto que el segmento anterior debido a que este producto no contaba con beneficio tributario de exención de IVA en la construcción.

Los márgenes de holgura en este tipo de proyectos permitirían que el incremento en el desarrollo de estos proyectos pueda ser compartido entre la inmobiliaria y el cliente.

En el supuesto de incremento de costos por obras al Espacio Público, el GSE que apunta a este tipo de producto es el ABC1. Debido a su nivel de ingreso y endeudamiento podrían asumir un porcentaje del alza, dejando parte de ésta para ser asumida por el desarrollador de manera directa o disminuyendo el producto en m² o terminaciones para no sacrificar ubicaciones y velocidad de venta.

Considerando que el GSE a los que están dirigidos estos productos puede asumir alzas, el mercado despertaría interés a nuevos inversionistas, incrementándose la competencia en este segmento debido a su disponibilidad de pago, repercutiendo esto en la estabilización de los precios de este tipo de viviendas, las cuales hoy, en su mayoría, no tienen una relación directa entre el precio de venta y el costo de construcción, manejándose alzas motivadas principalmente por la velocidad de venta de los proyectos. Entendiendo de esta manera que los precios de este segmento podrían mantenerse.

En el caso que el alza de costos de los proyectos sea imputado directamente al precio de venta de los inmuebles, si bien este mercado podría no verse mermado, sí lo haría el de la segunda vivienda por estar dirigido a este GSE.

De la revisión vista, si bien los impactos se sentirán en el negocio inmobiliario, serán las personas quienes se verán mayormente afectadas con el cambio de ley, tanto en el sentido emocional-psicológico ya que se enriquecerán los espacios públicos, como también desde una perspectiva negativa del punto de vista económico al ser ellos quienes asumirán los nuevos costes.

VISIÓN DE LOS GREMIOS

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC), declara estar de acuerdo con el espíritu en el cambio de la Ley en que los proyectos paguen por sus impactos, por lo que consideran fundamental asegurar que los aportes vayan a cubrir las repercusiones causadas por el proyecto que generó el aporte, ya que de otro modo esto se convierte, en la práctica, en un impuesto que redistribuye riqueza dentro del territorio. Adicionalmente, el organismo gremial señala que esta situación es particularmente controversial, porque puede derivar en que no se cumpla con uno de los preceptos del proyecto, el cual es evitar afectar la calidad de vida del sector en donde se ubique un determinado desarrollo.

Proyectan que, con el Plan de Inversiones, no exista una relación directa entre el aporte realizado y la obra ejecutada -afectando especialmente a los proyectos menores, ya que los mayores podrán proponer cambios al plan de inversiones o entregar obras en lugar de dinero-, lo que se hace especialmente crítico en comunas con múltiples núcleos urbanos, en que los fondos generados en el centro urbano principal, pueden terminar financiando obras en otras áreas urbanas, sin que se perciba beneficio directo para el entorno del proyecto que generó el aporte.

Dentro de las preocupaciones del sector comercial plantea la CChC, se generaría una disociación de los planes de inversión comunal y el desarrollo de los centros comerciales; se infringiría el principio constitucional de igualdad de repartición de las cargas públicas, puesto que habría discriminación entre los contribuyentes; y se produciría una inconstitucionalidad de las normas que delegan atribuciones de carácter legal en disposiciones reglamentarias.

En línea con lo anterior, los aportes que realiza actualmente el Desarrollador Comercial son los estipulados por EISTU y que a su vez mejoran las condiciones de accesibilidad al desarrollo, pero que, con el cambio de ley y si el desarrollo no califica como escala mayor, deberá asumir junto con las obras que priorice la municipalidad, por lo que podría, en algunos casos, duplicar la inversión en este ítem y para poder llevar a cabo obras necesarias para un óptimo funcionamiento.

De acuerdo a cifras de la Cámara de Centros Comerciales, el *retail* aporta por cada proyecto al espacio público aproximadamente el 10% del costo del terreno, cifra que se incrementaría con el cambio de ley al considerar que son los que tiene las mejores ubicaciones y mayores densidades. (América Retail, 2012)

4.2. CONSIDERACIONES PARA DETERMINAR EL APOORTE

A criterio de la autora, todos los proyectos, sean de urbanización o densificación deben mitigar sus impactos al sistema de transporte vial, esto por ser una obligación y condición necesaria para el desarrollo del proyecto mismo.

Se propone que los proyectos de urbanización continúen calculando el porcentaje de cesión de terreno como se ha hecho a la fecha. Sin otorgarles la opción de pagar de otra forma que no sea en terreno propio.

Para los proyectos de densificación, se deberán considerar los siguientes aspectos al momento de calcular el porcentaje de aporte:

- Para la definición del aporte se debe considerar el tamaño, destino y ubicación del proyecto a realizar.
- La matriz o fórmula a elaborar para el cálculo del espacio público, debiera contemplar el índice de espacio público determinado por la Organización Mundial de la Salud, OMS.
- Las comunas deben conocer su índice de EP. A menor índice se debiera aplicar un factor multiplicador del aporte. Buscando con esto resguardar a aquellas comunas donde el valor del suelo es bajo y carecen de EP.
- En línea con la densidad de los proyectos, por cada ocupante se podría aportar con la plantación de un árbol para la comuna donde en una ubicación por definir. Árbol que esté de acuerdo a las características climáticas de la comuna y de baja mantención. Esto se vincularía con el programa del Gobierno “Un chileno, un árbol” antes del año 2018, Proyecto Bicentenario de Forestación Urbana.
- La fórmula debe ser flexible tal que se ajuste a las realidades de las distintas comunas, tal como ocurre en Colombia y Francia.
- El instrumento de cálculo debiera potenciar zonas deprimidas y/o prioritarias por las comunas, transformándose en una herramienta de incentivo normativo en línea con lo propuesto en la PNDU.
- Para las zonas calificadas como saturadas, se propone restringir el número de estacionamientos. Con este aspecto se desincentiva el uso de automóviles y se impulsa el desarrollo de otras zonas.

- Los aportes deben ser aplicados en el área de influencia del proyecto contribuyente, salvo que el desarrollador esté dispuesto a que la prima sea empleada en otro sector de la comuna. Con esto se resguarda que el aporte no sea considerado un impuesto.

4.3. CÁLCULO DE APORTES

Recogiendo las consideraciones del capítulo 4.2, se presenta una propuesta de fórmula de cálculo de aportes, la cual puede servir como base para la que debe establecerse en la OGUC, de manera de materializar el cambio en la Ley.

Fórmula de cálculo:

$$\text{Aporte\%}^* : \frac{(\text{IEP OMS} - \text{IEP comuna}) \times ((\$ \text{ Valor terreno} / \$ \text{ UF}) \times (1 \text{ m}^2 / \text{ m}^2 \text{ terreno})) \times (\text{m}^2 \text{ construidos} / \text{ m}^2 \text{ terreno}) \times 100}{\text{Fp} \times \text{Fc}}$$

* Cuando el valor arrojado por fórmula resulte mayor al 44%, se limitará a la cota superior determinada por la Ley.

Donde los valores interiores representan:

- **IEP OMS:** Índice de Espacio Público óptimo definido por la Organización Mundial de la Salud.
- **IEP comuna:** Índice de Espacio Público de la Comuna.
- **Valor terreno:** corresponde al valor comercial del terreno.
- **Fp:** Factor asociado al destino del proyecto.
- **Fc:** Factor comunal.

La diferencia entre los índices de EP, multiplicado por el valor del terreno va en la dirección de equidad social, talque en aquellas comunas que el EP es más deficiente se promoverá su aumento cuantitativo, pero se regulará el alza con el valor del terreno. Tomando como axioma que el costo de terreno en zonas de bajo nivel de desarrollo y a su vez carentes de EP tiene un bajo valor de suelo.

A su vez, las comunas con mayores niveles de EP, relacionadas con altos ingresos socioeconómicos y, por ende, a suelos más onerosos, el aporte se

estabilizaría. Con esto el valor del suelo deja de ser un factor de discriminación social.

Es importante destacar que en aquellos casos donde el índice de la comuna sea igual o mayor al nivel recomendado por la OMS el diferencial del valor se fijará en 1.

El tercer término, correspondiente al cociente entre la superficie construida y la superficie del terreno tiene relación con la densificación, por lo que a mayor aprovechamiento del terreno, mayor cantidad de personas y con ello, mayor necesidad de generar EP, lo que impulsaría el valor del porcentaje de aporte.

El factor destino del proyecto actúa como un discriminador entre los diferentes tipos de recintos a edificar, donde de acuerdo a la rentabilidad social se potencia un tipo de edificación más que otra. Es en este punto donde saltará la diferencia en el aporte a realizar según el destino de la edificación.

DESTINO DE LA EDIFICACION	Fp
Industria, comercio y Est. Financieros	100
Servicios	200
Vivienda	300

Tabla 11: Factor según destino de la edificación.

El factor destino se obtiene de un estudio de sensibilidad al estimar los aportes para distintos casos contrastando con los aportes actuales.

El factor comunal da movimiento al resultado y los ajusta a cada realidad. Con este factor se pueden potenciar las zonas de interés por parte de la comuna bajo el incentivo de reducir el aporte del proyecto y, a su vez, penalizar aquellas zonas ya desarrolladas o saturadas. Este factor debe ser estipulado por cada comuna y establecerse en el Plan Regulador Comunal.

Se propone que cada comuna identifique sectores en base a 4 niveles de interés para desarrollar, valorizándolos de 100 a 400, mientras que en caso que no estipule niveles, se considere como valor 100.

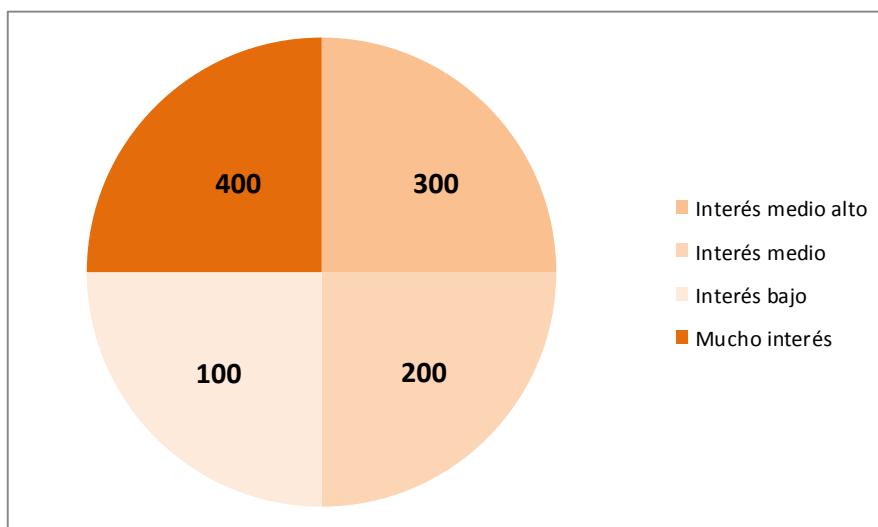


Ilustración 17: Factor comunal.

Para evaluar los resultados de la fórmula de cálculo de aportes establecida, se utiliza la información de proyectos disponible en Tabla 6 y el índice de espacio público por comuna de Ilustración 5, exponiendo sus resultados y contrastándolos con los aportes reales en Tabla 12.

	PS	PB	ED	EB
IEP OMS	10	10	10	10
IEP Comunal	4	4	8	8
Valor (UF) / m ² terreno	4,04	6,71	18	35
Superficie construida (m ²)	20.516	20.254	7.810	16.088
Superficie total de terreno (m ²)	40.147	50.137	6.759	4.487
(m ² const / m ² terreno)	0,51	0,40	1,16	3,59
Fp	100	100	300	300
Fc	1	1	2	4
Aporte ley vigente (%)	13,2	11,0	6,3	6,1
Aporte con fórmula Ppta. (%)	12,4	16,3	6,9	20,9

Tabla 12: Resultados de aportes al EP según fórmula propuesta.

Observando los resultados, se aprecia que en el caso de proyectos comerciales, el aporte no varió significativamente, moviéndose como máximo un 5%, valor que al ser conocido previamente entrega la oportunidad de realizar acciones que no pongan en riesgo la rentabilidad del negocio.

En cambio, el aporte proveniente de los proyectos de densificación podría elevarse de manera considerable en aquellos casos donde se permitan altas densidades y el valor del suelo sea alto.

El aporte entendido como un porcentaje del terreno a ceder que se transforma en dinero, puede leerse como un alza al valor del terreno, por lo que el conocer previamente este valor puede actuar como instrumento de negociación en la transacción del terreno, contribuyendo a la regulación del mercado de suelos, situación no muy sostenible en el tiempo, considerando que es un bien escaso.

Para dimensionar el impacto en el valor de la vivienda, en el caso que el nuevo costo sea traspasado directamente al precio final, es importante conocer cuánto pesa el valor del terreno en el costo de una vivienda. Conociendo que cálculo del precio de venta de un inmueble de manera general, es el resultado de la adición costo de terreno, costos directos de construcción, gastos generales y utilidades. Pudiendo variar las utilidades de la inmobiliaria de acuerdo a las condiciones de mercado, stock disponible y velocidad de ventas.

En cuanto al peso relativo de las variables del valor venta, se dice comúnmente que el costo de construcción es el más preponderante, representando el 80%. Despejando variables, el peso del valor del suelo no podría ser superior al 20%. De manera simple, si el aporte fuera un 20,9% como el del caso EB, y su precio de venta promedio previo al aporte era de UF 8.000, el nuevo valor venta debiera andar del orden de las UF 8.335, incrementándose en un 4,2% el precio de venta. Si este mismo ejercicio se hiciera considerando el máximo del aporte determinado por Ley correspondiente al 44%, el incremento en el valor venta será de un 8,8%.

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

Del análisis de cambios introducidos en la ley y los sectores que se verán impactados, las municipalidades, los desarrolladores inmobiliarios de viviendas de densificación y las personas son los que deberán enfrentar los mayores impactos.

Las municipalidades figuran como las responsables de hacer cumplir la ley. Deben planificar, recaudar fondos, recepcionar y ejecutar obras en lo relativo al espacio público, con todo lo que ello significa.

En el desarrollo del texto se revisó las diferencias entre municipalidades, por lo que incrementar el nivel de responsabilidad de éstas, a sabiendas que tienen capacidades y competencias muy disímiles de acuerdo al tamaño, ingreso y necesidades propias deja en un plano riesgoso el éxito del cambio de ley.

En PDL se plantea la posibilidad de delegar la administración del sistema a un ente externo de la municipalidad, lo que a pesar de entenderse como una solución a las competencias disímiles pero no es una solución sustentable en el tiempo, considerando las limitantes financieras.

El instrumento que deben desarrollar los municipios para dar cumplimiento a la ley, el Plan de Inversiones para el Espacio Público (PIEP), no deja en claro si va en la línea de mitigación de impactos que requieren ciertos proyectos o por el lado de la compensación, esto porque los aportes podrían no ir en el área de influencia de los proyectos o a obras que debe hacer la municipalidad de cualquier forma, por ello es prioritario que el PIEP defina las obras anticipándose a las posibles construcciones que podrían levantarse en distintos lugares de acuerdo a PRC, interés inmobiliario e intereses propios.

Del financiamiento del PIEP y sus actualizaciones, debido a la importancia de este instrumento, debiera ser con fondos propios de las municipalidades y subsidiados por el Estado, no debiese dejarse en manos de los inversionistas porque lo vuelve dependiente de que se realicen obras de construcción en la comuna que ejecuten sus aportes en dinero.

Las comunas con mayor dinamismo inmobiliario y presencia de proyectos de densificación serán las que se verán mayormente afectadas por esta modificación. Se propone que, al igual que en caso colombiano y francés, se apoye en las labores de planificación a aquellos municipios con más de 10.000 habitantes como prioridad y luego a los que requieran apoyo de manera voluntaria.

En cuanto a los desarrolladores, el sector vivienda en densificación es el que pasará de no aportar nada a contribuir en el peor de los casos, hasta el 44% del costo del terreno, dependiendo de las características del proyecto. De acuerdo a estimaciones del estudio y situándonos en el escenario más desfavorable, si la contribución al espacio público se traspasara directamente al cliente final, los precios de venta podrían incrementarse en un 8,8%.

El desafío de las inmobiliarias para no tener que subir los precios y con ello la consiguiente disminución de la velocidad de venta, es desarrollar proyectos en zonas no tradicionales para no disminuir el producto, alternativa que se baraja para no aumentar los precios.

Una opción para las inmobiliarias que ya tengan sus paños comprados en zonas que serán mayormente afectadas por el cambio de ley, es disminuir la oferta de programas, tendiendo a realizar desarrollos más pequeños para insertar mayor cantidad de viviendas, haciendo más rentable el proyecto sin necesariamente traspasar el costo al cliente final.

Se propone, que dentro de los dos primeros años que empiece a regir la Ley, así como las municipalidades recaudarán el dinero para poder realizar los planes de inversión, que las municipalidades permitan desarrollar proyectos con mayores densidades para los proyectos de densificación que deban aportar sobre el 10% del costo del terreno, para de esta manera mitigar el impacto del nuevo costo en el proyecto, considerando que no tuvo la posibilidad de conocer este nuevo costo en etapa de factibilidad.

El incremento de densidad, junto con beneficiar el costo de construcción, debiera ir acompañado de previo pago a la municipalidad por los m² adicionales que le significan al proyecto este aumento de terreno. Dinero que iría al fondo de EP.

Para los desarrolladores comerciales, sector que manifestó abiertamente su preocupación por posibles alzas, desde el análisis de la fórmula propuesta sus aportes valorizados se mantendrían en los rangos históricos pudiendo incrementarse de acuerdo al ejercicio realizado en un máximo de 5%, valor que al ser conocido previamente permite realizar acciones que no pongan en riesgo la factibilidad. Por otro lado, por cómo se está planteando la ley para proyectos de escala mayor, sin definir a qué tipo de proyectos corresponde y asumiendo que serán los proyectos comerciales los que califiquen como tal, seguirán siendo sometidos a estudios de impactos para que a través de éstos informes se determinen los aportes al EP.

La precaución que debiera tomarse en el documento legislativo para las obras de escala mayor es que el cálculo de aportes que resulte de la fórmula que se estipule en la Ordenanza debe asegurar el costo de las obras solicitadas por

EISTU y si el monto es inferior, prevalece el requerido para ejecución de obras de mitigación.

Por otro lado, es importante que la transformación del porcentaje de aporte de terreno en dinero no sitúe en una posición desfavorable a comunas donde el precio del suelo es bajo, por ello es importante crear una ecuación que corrija las desventajas del sistema y no sólo rescate el espíritu de la ley donde “todos los proyectos contribuyan al Espacio público”, porque de ser así se generarían EP de menor calidad o tamaño al disponer de presupuestos menores. Con el avanzar del tiempo se debiera tender a estipular obras según impactos.

Relacionado con lo anterior, en el PDL no se define si el tasador que debe determinar el valor del terreno deberá estar inscrito en algún registro, ni el procedimiento, como por ejemplo contar con 3 tres tasaciones. Situación que debiera corregirse antes de que el proyecto salga a la luz para de manera que no quede a criterio del municipio.

Por otro lado, se insiste en que los aportes realizados por los proyectos debieran ir para obras en el área de influencia y/u obras que ofrezcan beneficios a las personas que tendrán relación con los proyectos, más aún considerando que el impacto económico será asumido por las personas y no por las inmobiliarias.

Respecto a Vialidad, ésta debiera dejarse fuera del porcentaje de aporte por considerarse infraestructura necesaria para el acceso a los proyectos y no un aporte de éstos al EP, por lo que debiera regularse sólo las cesiones de áreas verdes y equipamientos, considerando la vialidad como una infraestructura obligatoria y no como una cesión.

El cambio en la Ley va en el camino correcto desde la perspectiva del ir haciendo ciudad, pero se extraña una mayor planificación en la cantidad y calidad del Espacio Público, se recomienda inventariar el espacio público y sus componentes para desarrollar indicadores y con esto establecer metas de desarrollo, como lo está realizando Colombia en su Política Nacional de Espacio Público, lo que ha estimulado a las ciudades a estar conscientes de sus desafíos y establecer objetivos para reducir el déficit cuantitativo respecto a la meta de 10 m²/hab. con miras al 2019.

En Chile hay mucho por hacer, considerando la alta dispersión entre comunas y el bajo índice de áreas verdes, que en la RM alcanza 4,5 m²/hab.

Para contribuir con el desarrollo y alcance de metas se propone que el proyecto de Ley incorpore la opción de incentivos normativos por parte de los municipios para los que realicen aportes voluntarios o mayores que los

obligatorios al EP, por ejemplo, se aumenten las densidades o se reduzcan los estacionamientos por vivienda.

El Proyecto de Ley, de acuerdo a información de la plataforma del Senado se encuentra en segundo trámite constitucional y como última actividad declarada el 21 de Enero del 2014, donde se amplía plazo para indicaciones hasta el 4 de Marzo en la Secretaría de la Comisión de Vivienda y Urbanismo. A la fecha no hay noticias al respecto.

Se espera que el PDL siga su curso y no sea postergado por la nueva Administración. Si bien el proyecto tiene aspectos que requieren una mayor precisión y otros de ser revisados, va en la dirección correcta y acorde a los nuevos tiempos donde la actual normativa es insuficiente.

El PDL presenta la oportunidad de avanzar hacia la equidad urbana, plantea la necesidad de planificar y contribuir al EP, pudiendo generarse a raíz de éste, metas de estándares mínimos para la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ. (2002) Los y las jóvenes y la utilización del Espacio Público. Informe final INJUV.
- AMERICA RETAIL. (12 de junio de 2012). “Centros comerciales en contra de proyecto de ley que elevaría aporte obligatorio”
- CABEZAS, Constanza. (19 de agosto 2013). "Claves Para Proyectar Espacios Públicos Confortables. Indicador del confort en el espacio público". Plataforma Arquitectura. Accesado el 02 Jul 2013.
- CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. (2013). Informe de Macroeconomía y Construcción MACH 39. Santiago.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA CHILENA.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2002). Dictamen N° 7348. RM.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA . (1996). Dictamen N° 1.892. RM.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA . (1999). Dictamen N° 13.798. RM.
- DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO. (2007). Espacios Públicos, Recomendaciones para la gestión de Proyectos. MINVU.
- EL MERCURIO. (13 de julio de 2014). Chile lidera en Amercia Latina la superficie de malls por habitante. Economía y Negocios, pág. 3.
- EL MERCURIO. (15 de Abril de 2014). Reforma afecta a 1,8 millones de familias y alzas en las viviendas partirán en las 1.250 UF. Economía y Negocios.
- ESCOBAR, C. T. (01 de Octubre de 2013). “Institucionalidad para la integración social urbana”. Espacio Público.
- FINOL, J. (2004). Globalización, espacio y ritualización: de la plaza pública al Mall. Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulua.
- FUNDACIÓN MI PARQUE. (2010). Hacer comunidad recuperando áreas verdes. Recuperado el 12 de Diciembre de 2013, de Mi Parque: www.miparque.cl
- HARRISON, F., & SWAIN, B. (2003). Guía de diseño de espacios públicos. Santiago: MINVU.

- LA TERCERA. (3 de julio de 2013). “Parte diseño de vía alternativa que mitigará congestión en Pedro Fontova. www.latercera.com.
- LA TERCERA. (27 de octubre 2014). “Áreas verdes suben 20% en Santiago y llegan a la mitad de nivel recomendado por OMS”. www.latercera.com
- Ley 388 de 1997, Colombia.
- LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES. Decreto Fuerza de Ley n° 458 de 1975. Edición actualizada a junio 2013.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (2012). Disponibilidad de áreas verdes.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (Junio de 2012). Impulso de una Agenda Legislativa. Aportes al Espacio Público.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (Noviembre, 2012). Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. MINVU.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Minuta Lanzamiento Programa de Conservación de Parques Urbanos, 13 de Septiembre 2013
- MOYANO, J. (2012). Presentación NSE. Mindshare Business Planning, (pág. 41). Santiago.
- PELLEGRINI, J. (Abril 2013) El EISTU y los desarrolladores inmobiliarios, Revista del Abogado,(57),(pág.14-16)
- PLATAFORMA URBANA. (16 de julio de 2012). Plataforma urbana. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de www.plataformaurbana.cl
- PULSO. (2 de septiembre 2013). “Gobierno insiste en acelerar proyecto de aportes al espacio público”. Economía y dinero.
- República, S. P. (3 de Agosto de 2012). Proyecto de Ley que Modifica la LGUC y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al EP aplicable a los proyectos de construcción. Santiago, RM, Chile: Proyecto de Ley.
- SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES. (2011). Manual de Procedimientos y Metodología de los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano EISTU. Región Metropolitana.
- SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES. (s.f.). seistu. Recuperado el 18 de agosto de 2013, de seistu: www.seistu.cl

- TAPPELLA, E. (2007). Mapeo de Actores Claves. El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Research (IAI).
- TELLO, C. (2003). Institucionalidad para la Integración Social Urbana. www.espaciopublico.cl.

ENTREVISTAS

- Hurtado, J. (. (5 de Diciembre de 2013). Modificaciones a la Ley de Aportes al Espacio Público. (P. Chapple, & M. Hernández, Entrevistadoras)
- Ugarte, J. R. (16 de noviembre de 2013). Modificaciones a la Ley de Aportes al Espacio Público. (M. Hernández, Entrevistador)

PAGINAS WEB

- www.google.cl
- www.plataformaarquitectura.cl
- www.portalinmobiliario.com
- www.seistu.cl
- www.senado.cl
- www.observatoriourbano.cl
- www.wikipedia.org

ANEXOS

GLOSARIO

Área de Influencia: abarcará desde cada ingreso o egreso a la vialidad pública analizada, hasta la(s) intersección(es) semaforizada(s) más próxima(s). En caso que la distancia desde el ingreso o egreso a la intersección semaforizada sea superior a 300 metros, se considerará la intersección de prioridad más próxima.

Área verde: superficie de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios

Coefficiente de Constructibilidad: número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir sobre el terreno.

Construcción simultánea: obras de edificación que se ejecutan conjuntamente con la subdivisión y las obras de urbanización del suelo, cuyos permisos y recepciones definitivas parciales o totales se otorgan y cursan respectivamente en forma conjunta. Se entenderá también que existe construcción simultánea en aquellos loteos en que previa autorización del Director de Obras Municipales, se garantiza la ejecución de las obras de urbanización del suelo, siempre que las obras de edificación hayan sido ejecutadas y las edificaciones puedan habilitarse independientemente.

Crecimiento urbano por densificación: proceso de urbanización que incrementa la densidad de ocupación del suelo originado por la subdivisión predial o por aumento de su población o edificación.

Densidad: número de unidades (personas, familias, viviendas, locales, metros cuadrados construidos, etc.), por unidad de superficie (predio, lote, manzana, hectárea, etc.).

Densidad bruta: Número de unidades por unidad de superficie, en que la superficie a considerar es la del predio en que se emplaza el proyecto, más la superficie exterior, hasta el eje del espacio público adyacente, sea éste existente o previsto en el Instrumento de Planificación Territorial, en una franja de un ancho máximo de 30 m.

Edificio de uso público: aquel en donde se reúne o atiende habitualmente un gran número de personas, tales como: oficinas públicas, bancos, estadios, cines, centros comerciales, supermercados y otros análogos.

Inmuebles o zonas de conservación: reclaman su consideración a partir de que hacen referencia a una situación de pertenencia, reconocimiento y memoria de una determinada localidad (dichas zonas e inmuebles también quedan bajo la determinación del Plan Regulador Comunal).

Terrenos de utilidad pública: todos los terrenos consultados en el Plan Regulador Comunal, destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de Carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales.

PROYECTO DE LEY

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES Y LEYES COMPLEMENTARIAS PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO APLICABLE A LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN.

SANTIAGO, agosto 03 de 2012.-

M E N S A J E N°090-360/

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Honorable Cámara de Diputados:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de edificación en todo el país.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La relación entre el espacio público y las edificaciones que se levantan en sus bordes constituye uno de los aspectos centrales del urbanismo y de la legislación sobre la conformación de las ciudades.

En nuestro país, desde la promulgación de la primera ley sobre construcciones y urbanización, dictada en 1931, se estableció que cualquier proyecto debía contemplar cesiones gratuitas de una parte del terreno para ser destinado a calles, plazas y edificaciones de equipamiento, que complementarían las construcciones del propio proyecto. El fundamento de dichas exigencias es que son los mismos proyectos los que deben ir conformando las ciudades, haciendo que éstas se desarrollen de forma equilibrada y respondiendo a las distintas necesidades de sus habitantes.

Al mismo tiempo, en dicha ley se regulaba la disposición o emplazamiento de tales cesiones de terreno, a objeto que siguieran un ordenamiento general, previamente definido en los “planos de urbanización” o “planos de ciudad”, hoy llamados planes reguladores.

Las disposiciones sobre cesiones, como muchas otras, fueron formuladas de acuerdo a las necesidades propias de la época, la primera mitad del siglo XX, por lo que trataron la materia como una obligación aplicable a toda nueva urbanización, es decir, a los proyectos que consistían en incorporar a la ciudad existente nuevos terrenos, que generalmente tenían hasta entonces usos agrícolas o semirurales.

Posteriormente, durante el siglo pasado y en la última década, se han realizado modificaciones con miras a perfeccionar estas disposiciones siendo las más importantes las que se enuncian a continuación:

1. D.F.L. N° 345, de 1931, Ley General de Construcciones y Urbanización

Este decreto con fuerza de ley, promulgado el 20 de mayo de 1931 entró en vigencia con aplicación obligatoria mediante el decreto supremo N° 4882, de 20 de noviembre de 1935, que disponía en su artículo 59 que:

“Todo proyecto de urbanización deberá ajustarse estrictamente a los trazados que consulte el plano oficial de la ciudad o población, y a las demás condiciones que fijan las leyes y ordenanzas. La Municipalidad podrá exigir que se destine a calles, plazas y plazuelas hasta un treinta por ciento de la superficie a urbanizar y, además, hasta un siete por ciento de dicha superficie, a parques, jardines o espacios públicos.”

La disposición anterior era complementada de la siguiente forma, por el artículo 60, del mismo cuerpo legal:

“Además de las vías y espacios públicos que figuren en el plano oficial podrán los particulares abrir otras en las condiciones que apruebe la Municipalidad. En caso alguno podrá autorizarse la apertura de calles de menos de siete metros de ancho.” Y luego, el artículo 62 disponía que: “La Municipalidad podrá exigir que en toda urbanización de un área superior a cinco hectáreas se ceda gratuitamente al dominio municipal y con el exclusivo objeto de destinarla a escuelas, mercados u otros fines de carácter público, una extensión de terreno cuya superficie corresponda hasta un tres por ciento del área total.”

2. D.F.L. N° 2, de 1959, sobre viviendas económicas

En este decreto con fuerza de ley que formaba parte del “Plan Habitacional” lanzado por el Presidente Jorge Alessandri, se fijaron condiciones especiales para los “conjuntos de vivienda económica”, remitiendo al reglamento de la ley, denominado Reglamento Especial de Viviendas Económicas, las condiciones de urbanización a cumplir por dichos conjuntos, los cuales representaban, y aún hoy representan, la mayoría de las viviendas que se construyen en el país.

En dicho reglamento especial se exime a los conjuntos de viviendas económicas de cumplir con cesiones de terreno, salvo las partes del terreno destinadas a calles en el respectivo Plan Regulador. Sin embargo, junto con lo anterior se reglamentaban los anchos mínimos de las vías interiores de los conjuntos y la superficie libre mínima por habitante que debía cumplirse en el conjunto.

3. D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones

Este cuerpo legal, promulgado el 18 de diciembre de 1975, fijó el texto actualizado de los textos legales anteriores e introdujo en la materia un cambio relevante, consistente en delegar al reglamento de la ley, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el monto de las cesiones obligatorias de terreno. La disposición quedó recogida en el Artículo 70 de la ley, con el siguiente texto:

“En toda urbanización de terrenos, se destinarán gratuitamente a circulación, áreas verdes y equipamiento las superficies que señale la Ordenanza General. En estas superficies quedarán incluidas las correspondientes áreas verdes de uso público, ensanches y apertura de calles, que se contemplaren en el Plan Regulador. La Municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados.

La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicable proporcionalmente en relación a las densidades que establezca el Plan Regulador, bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley.”.

Con lo anterior, todas las exigencias relativas a cesiones de terreno quedaron remitidas al ámbito reglamentario, a la Ordenanza General en el caso de los loteos no acogidos al decreto con fuerza de ley N° 2, y al Reglamento Especial de Viviendas Económicas para los conjuntos de viviendas acogidas a dicho decreto.

4. D.S. N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

En este decreto se incluyó también un nuevo Reglamento Especial de Viviendas Económicas, con lo cual en el mismo texto quedaron las normas aplicables a todas las construcciones.

En el caso de los loteos no acogidos al decreto con fuerza de ley N° 2, de 1959, se dispuso en un capítulo especial lo referente a las cesiones gratuitas de terreno.

Al efecto, se establecen exigencias de cesiones gratuitas de terreno para los dos casos que se definen en el artículo 2.2.1., del citado capítulo: El crecimiento urbano por extensión y/o densificación requerirá previamente de la dotación o incremento de la respectiva urbanización; y la densidad que establezca el instrumento de planificación territorial respectivo, para luego establecer:

“Para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento, actividades deportivas y recreacionales y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resultan de la aplicación de los porcentajes indicados en las tablas siguientes, según los usos de suelo señalados”.

Enseguida, se dispone que dichas cesiones de terreno corresponderían, según la densidad del proyecto, hasta un 44% de la superficie de terreno del proyecto, porcentaje que se descompone en hasta 10% para áreas verdes, hasta 4% para equipamiento municipal y hasta 30% para vialidad. El porcentaje específico exigible a cada proyecto se determina sobre la

base de la cantidad máxima de habitantes que el respectivo Plan Regulador establecía según la superficie de terreno del proyecto, lo que técnicamente se conoce como “densidad”.

En el mismo capítulo se avanza, en el artículo 2.2.7., en una medida importante, permitiendo que en casos justificados las superficies de terreno a ceder se cumplan fuera del terreno propio del proyecto, en terrenos consultados por el plan regulador para áreas verdes o equipamiento.

Por su parte, en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, que se incorporó como “Título 7” de la Ordenanza, se estableció que los loteos de viviendas acogidos al decreto con fuerza de ley N° 2, de 1959, también deberían cumplir con un estándar de cesiones de terreno, para los mismos destinos que la norma general, es decir para áreas verdes, equipamiento y vialidad, fijando dicho estándar en hasta un 40% de la superficie del terreno del proyecto, calculando el porcentaje a aplicar sobre la base de la cantidad de habitantes contemplados en el propio proyecto de viviendas.

Lo anterior significaba que la superficie de terreno a ceder dependía de las características del proyecto y no una exigencia uniforme según el tamaño del terreno total del proyecto y el número máximo de habitantes fijado en el Plan Regulador, como era la regla general para los proyectos no acogidos al citado decreto con fuerza de ley N° 2.

5. Decreto Supremo N° 59, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2001, modificadorio de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

En este decreto, vigente hasta hoy, se estableció la obligación de que determinados proyectos de densificación deban, antes de obtener su correspondiente permiso de edificación, aprobar un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU).

Dicho estudio requiere, para su aprobación, que el propietario del proyecto comprometa la ejecución de obras en el espacio público, en la vialidad vinculada al proyecto, obras que deberá ejecutar antes de obtener la recepción definitiva del proyecto por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Tal disposición no resulta del todo adecuada ni suficiente para abordar el tema del equilibrio que debe existir entre los proyectos de construcción y el espacio público con el que se relacionan.

Por una parte, la norma establece una exigencia cuya procedencia puede ser discutible, a la luz del principio de reserva legal contemplado en la Constitución. Al efecto, es útil tener presente el fallo del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el decreto N° 1 de 8 de enero de 2003, que intentó innovar en la materia (STC Rol N° 370, de 2003).

Por otra parte, se aplica solo a una parte de los proyectos, aquellos con destino no residencial que contemplan más de 150 estacionamientos, y aquellos con destino residencial que contemplan más de 250 estacionamientos, proyectos que en su conjunto representan solo el 5% de los permisos de edificación del país.

Asimismo, al referirse dicho decreto supremo a la aprobación de estudios individuales para cada proyecto, traslada al ámbito privado, caso a caso, una materia que debiera ser resuelta por la autoridad con una mirada de conjunto, de sistema, como una materia urbanística cuyo centro sea el espacio público y las personas, todas ellas, no solo los automovilistas.

II. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley propone rescatar el principio original de la legislación urbanística chilena, en cuanto a que todos los proyectos de construcción en los que van a habitar personas colaboren en la conformación de ciudades equilibradas, en las cuales no solo los recintos privados sean los adecuados, sino también los espacios públicos, los lugares donde transcurre gran parte de la vida de las personas, espacios colectivos que dan sentido a la idea de “civitas”, que hace que una ciudad sea más que una simple aglomeración de construcciones, y que a su vez sus habitantes se conviertan en “ciudadanos”.

Como se puede observar en el desarrollo de nuestra legislación sobre la materia, el núcleo es la relación entre lo privado y lo público, entre las construcciones y las calles, plazas y avenidas. En otros términos, entre los espacios que habitan las personas durante su vida, interiores, privados y exteriores públicos.

La necesidad de espacio público debe ser siempre proporcional al número de personas que habitan un determinado sector de la ciudad, en las distintas formas de habitar las edificaciones, no solo en el caso de las viviendas. Es decir, contar con un espacio público de calidad es un requisito tanto frente a las casas, como los departamentos, las oficinas o los centros comerciales.

Por ello se reconocen como adecuados los dos conceptos que recoge el actual artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en cuanto a exigir cesiones gratuitas de terreno tanto para las nuevas urbanizaciones, es decir, los loteos, como para los edificios, esto es, cuando se da el crecimiento urbano por densificación.

El ejemplo más habitual de esto último, se da cuando en unos terrenos en que habían casas individuales de uno, dos o hasta tres pisos luego se construye un edificio de departamentos u oficinas, aumentando varias veces la cantidad de personas y, por tanto, generando una mayor demanda sobre el espacio público.

Dicha realidad es una de las principales causas del diagnóstico generalizado en cuanto a que los proyectos de densificación, y por tanto las áreas que se han formado con edificios, muestran carencias en la calidad del espacio público, dando cuenta de un precario equilibrio que finalmente afecta a las personas en su vida diaria.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

En materia de aportes para el espacio público, la propuesta del presente proyecto contiene dos objetivos principales:

Generar un sistema que posibilite las cesiones de terrenos por todos los proyectos de construcción

Este objetivo, apunta a obtener un sistema que haga posible el cumplimiento de la obligación de cesiones de terrenos por parte de todos los proyectos de construcción, incluidos los edificios y proyectos tales como los centros comerciales o de servicios, y otras edificaciones que por su envergadura o características requieren de un mejoramiento o aumento de capacidad del espacio público y equipamiento que afectan y del cual se sirven.

Tal sistema de aportes se regirá por los siguientes principios:

Aplicación Equitativa

Todos los proyectos deben aportar, sean públicos o privados, grandes o pequeños;

Proporcionalidad

Los aportes deben ser equivalentes al efecto que los proyectos producen en el espacio público;

Objetividad

El cálculo de los aportes debe efectuarse conforme a reglas objetivas y de conocimiento público.

Predecible

El monto a aportar debe poder calcularse con anticipación a la decisión de inversión en un proyecto determinado.

e. Singularidad

El aporte debe ser uno solo, para el destino que fue creado, sin duplicidades.

Orientado a las personas y sus necesidades urbanas

Obtener un mejoramiento del espacio público

Se complementa lo anterior con una serie de modificaciones parciales a la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones y a otras leyes directamente relacionadas con el espacio público y las construcciones, a objeto de generar el adecuado funcionamiento del sistema y su objetivo de formación o mejoramiento del espacio público.

Entre dichas modificaciones parciales se plantea también incorporar, dentro de las obligaciones de urbanización contempladas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el caso de proyectos que se desarrollan en “áreas isla” desconectadas de la trama vial existente, lo que significa establecer que dichos proyectos deberán cumplir condiciones de conectividad e infraestructura vial previamente establecidas.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa que someto a vuestra consideración contempla:

Modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

a. Aportes para el espacio público aplicables a los proyectos de construcción

Se establece que las cesiones gratuitas de terreno por parte de los proyectos también podrá cumplirse mediante el pago a la Municipalidad respectiva del valor equivalente del terreno a ceder, a través de tres formas: pago en dinero, pago en obras en el espacio público, o pago mediante la cesión de terrenos para áreas verdes o equipamiento, incluso en un terreno distinto al del proyecto, contando en éste último caso con el acuerdo previo de la Municipalidad.

Medidas para implementar el sistema de aportes

Se establece, como condición para exigir los aportes, que las Municipalidades elaboren y aprueben un “Plan de Inversiones en el Espacio Público”, que incluya todos los ensanches y aperturas viales contempladas en el respectivo Plan Regulador Comunal, además de obras de mejoramiento de las avenidas, calles y plazas, de construcción de parques y áreas verdes, y obras de equipamiento público.

Los montos de los aportes que las Municipalidades recauden por aplicación del presente proyecto, de transformarse en ley, deberán administrarse en una cuenta única y ser invertidos, íntegramente, en la ejecución del Plan de Inversiones en el Espacio Público y su administración.

El Plan de Inversiones deberá elaborarse sobre la base del Plan Regulador Comunal vigente, es decir, deberá contemplar las obras de dotación y mejoramiento del espacio público necesarias para una adecuada inserción de los proyectos en los distintos sectores, especialmente en aquellos en que el Plan Regulador admite proyectos que por su envergadura requerirán adecuar el espacio público con el que se relacionan. La ordenanza general de la ley establecerá las reglas para elaborar dichos planes, velando porque contemplen las obras viales necesarias para recibir proyectos de escala mayor que puedan afectar las redes de transporte. En el mismo sentido entre las obras de desarrollo comunal de los Planes de Inversiones podrán contemplarse sistemas de transporte colectivo fijados en el espacio público, tales como tranvías, teleféricos, ascensores, escaleras mecánicas o cintas transportadoras.

Por otra parte, se establece que el Plan de Inversiones en el Espacio Público deberá ser elaborado por la Municipalidad respectiva y, antes de someterlo a la aprobación del Concejo Municipal, requerirá contar con autorización de la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, para supervisar la calidad técnica del Plan y los aspectos relacionados con las obras de carácter intercomunal, especialmente aquellas relacionadas con la infraestructura vial. Para tal efecto dicha Secretaría deberá considerar el informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.

A objeto de compatibilizar las obras contenidas en el Plan de Inversiones en el Espacio Público con el desarrollo de nuevos proyectos de edificación, se establece la obligación de aprobar una actualización del plan cada 5 años, plazo que se acorta a 3 años cuando el Plan Regulador no cuenta con un Estudio de Capacidad Vial actualizado. Dicha actualización requerirá nuevamente el pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y del informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, participación necesaria del nivel central para resguardar la continuidad de la red vial y su conformación, en términos de su relación con los sistemas de transporte.

También se establece que el Plan de Inversiones deberá incluir la totalidad de los ensanches y aperturas viales contempladas en el Plan Regulador, lo que posibilitará utilizar parte de los fondos que se recauden en expropiaciones para materializar tales obras viales.

Actualización de los planes reguladores

Se incorpora, por primera vez, como materia de los planes reguladores la posibilidad de establecer el número máximo de estacionamientos que podrá contemplar un proyecto de edificación.

Lo anterior permitirá una completa revisión de los planes reguladores y su correspondiente estudio de capacidad vial, teniendo presente el crecimiento explosivo del parque automotriz, que obliga a tener especial cuidado en los instrumentos de planificación al fijar la cantidad de estacionamientos admitida en los sectores más congestionados.

Se trata de una medida de fondo que, al igual que en países desarrollados, permite limitar la cantidad de automóviles que ingresará al interior de las áreas más densas de la ciudad, sin que ello signifique limitar el tamaño de los proyectos sino los modos de transporte de los usuarios, privilegiando los medios colectivos por sobre los individuales.

Monto de los aportes, su forma de cálculo y alternativas de pago

El monto a aportar se calculará a través de una tabla, que definirá la Ordenanza General, considerando tres aspectos básicos: la ubicación del proyecto, su tamaño y su destino.

Sobre la base de dichos parámetros se establecerá la demanda de espacio público asociada a cada proyecto y, por tanto, la cantidad o monto del aporte que deberá efectuar, equivalente al valor de la superficie de terreno que le correspondería ceder.

Asimismo, se resuelve el caso de proyectos en que el espacio público en el cual influyen pertenece a más de una comuna, situación habitual en las ciudades de mayor tamaño, en que son las grandes avenidas las que coinciden con el límite comunal y donde se pueden emplazar los proyectos de mayores dimensiones. Por tal motivo se establece que la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, teniendo a la vista el proyecto específico a construir, y contando con el informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, se encargará de establecer la proporción del aporte que corresponderá a cada comuna.

Respecto de las formas de pago, como se señaló, podrán consistir en dinero o en obras:

i. Pago en dinero

En el caso de pagos en dinero este irá a la cuenta especial que deberá tener para este efecto la Municipalidad, generándose un fondo que permitirá financiar las obras contempladas en el Plan de Inversiones, dentro de las reglas que dictará la ordenanza general a objeto de que se incluyan las obras de adecuación de la capacidad vial asociadas a los nuevos proyectos.

Pago en obras

Respecto del pago en obras, estas deberán formar parte del Plan de Inversiones y su ejecución o constitución de garantías, deberá materializarse por parte del aportante con anterioridad a la recepción definitiva de la construcción que generó el aporte. Tratándose de proyectos de escala mayor su aporte en obras estará regulado por la ordenanza general.

Dado que no es posible que los Planes de Inversiones en el Espacio Público contemplen todas las obras que teóricamente se necesitarían para los distintos proyectos posibles de desarrollar en cada sector de acuerdo al Plan Regulador, se contempla que los interesados en desarrollar proyectos propongan a la Municipalidad la incorporación de obras adicionales al Plan de Inversiones, que se justifiquen para obtener una adecuada relación urbanística entre el nuevo proyecto y el espacio público que afecta.

De forma complementaria se establece un beneficio para los propietarios que acuerden con la Municipalidad ceder anticipadamente la porción de su terreno que se encuentre afecta a utilidad pública, en términos de eximirlos de la futura urbanización de tal superficie, trasladando la obligación a la Municipalidad. Lo anterior permitiría a la Municipalidad disponer de los terrenos

para ejecutar una nueva vía sin tener que esperar la cesión obligatoria de dicho terreno sujeta al desarrollo de un proyecto de construcción en el predio.

Finalmente, se establece que no podrán formularse otras exigencias de pagos o de ejecución de obras o contribuciones, respecto de las actuaciones a que se refiere la presente ley, distintas de los aportes contemplados en el mismo.

Medidas complementarias necesarias para el funcionamiento del sistema

Se establecen medidas diversas, sin embargo todas relacionadas con el propósito de facilitar la dotación y mejoramiento del espacio público.

Se permitirá efectuar enmiendas y precisiones en los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales referentes a los trazados viales, espacios públicos y ubicación del equipamiento, a través de un procedimiento simplificado, acotado sólo a dichas materias.

Se incorpora como materia de los planos seccionales la determinación, por parte de las Municipalidades, de “las áreas de intensidad de utilización del suelo”, a objeto de diferenciar los montos de los aportes aplicables en cada área.

Se permite que las cesiones de áreas verdes y equipamiento aplicables a los loteos, en casos especiales, puedan subrogarse por el sistema de aportes.

Se exime del pago de derechos municipales a los planos de subdivisión destinados a segregar una porción de terreno que se contemple ceder gratuitamente para espacio público.

f. Obligaciones de urbanizar

Se complementan las obligaciones actualmente existentes en la ley, bajo los mismos principios en cuanto a que los nuevos proyectos deben hacerse cargo de las obras de urbanización que aseguren su adecuada inserción con la trama vial del resto de la ciudad.

Para tal efecto se faculta a la Ordenanza General para incorporar requisitos y estándares de urbanización fuera del terreno propio, en caso de proyectos que se ubican en sectores no conectados o insuficientemente conectados con la vialidad existente.

En el mismo sentido se faculta a los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales para establecer, en caso que se proponga la creación de una nueva área urbana mediante la modificación del límite de extensión urbana o mediante un nuevo límite urbano, condiciones especiales para tal efecto, en cuanto a las obras de urbanización y de equipamiento que serán exigibles a los nuevos proyectos al interior de tales áreas, asegurando que el desarrollo de éstas no significará una futura carga para el Estado en estas materias.

2. Modificaciones introducidas a otros cuerpos legales

a. Administración de los fondos obtenidos por el sistema de aporte y autorización a las Municipalidades para delegar su administración

Entre los destinos de los fondos que las Municipalidades recauden conforme a lo dispuesto en el proyecto de ley, se comprenden los gastos de administración del Plan de Inversiones, fijándose un límite para éstos de hasta un 10% del fondo, de acuerdo a las reglas que establece la Ordenanza General.

Para los efectos de facilitar dicha administración del sistema de aportes, se faculta a las Municipalidades para delegar la administración de los fondos que se recauden por este concepto a otras entidades, con o sin fines de lucro.

b. Nuevas atribuciones municipales en materia de pavimentación comunal

Se establece la posibilidad que, a solicitud del Ministro de Vivienda y Urbanismo, los Servicios de Vivienda y Urbanización puedan delegar a la Municipalidad la aprobación y fiscalización de los proyectos de pavimentación, en caso de Municipalidades que cuenten con la capacidad profesional suficiente.

Asimismo, se entrega a las Municipalidades la facultad de definir las características de las calzadas y aceras de las vías comunales, de acuerdo al diseño que se establezca en un Plano Seccional.

c. Adecuaciones a la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria

Se eliminan las menciones a la obligación de cumplir las normas de la ley general de urbanismo y construcciones, dado que ésta se aplica a todas las construcciones, de forma independiente a si la construcción pertenece a una o más personas. Asimismo, se ajusta lo establecido en la ley sobre cuota mínima de estacionamientos para los condominios de viviendas sociales, permitiendo que los planes reguladores contemplen excepciones, como sería el caso de proyectos emplazados en terrenos que no permiten acceso de vehículos o pertenecientes a localidades sin parque vehicular.

En mérito de lo precedentemente expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo 1°.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la siguiente forma:

1) Agrégase el siguiente artículo 15 bis, nuevo:

“Artículo 15 Bis.-Todas las exigencias, requisitos y condiciones aplicables a un proyecto de construcción podrán ser conocidas por el interesado con anterioridad a la presentación de cualquiera de las solicitudes de autorización o permiso a que se refiere la presente ley.

Las municipalidades y demás organismos públicos no podrán formular respecto de una solicitud de cualquiera de las actuaciones a que se refiere la presente ley, otras exigencias de pagos, ejecución de obras, garantías, aportes o cualquier otra contribución, en dinero o especies, distintas a las contempladas expresamente en la ley.”.

2) Intercálase, a continuación del artículo 37, el siguiente artículo 37 bis, nuevo:

“Artículo 37 bis.-Podrán aprobarse enmiendas a los planes reguladores intercomunales, mediante el procedimiento simplificado que establezca la Ordenanza General, cuando se trate de las siguientes materias:

1.- Ajustes en los trazados viales.

2.- Precisiones respecto de la delimitación de las zonas o áreas establecidas en el plan.

3.- Textos refundidos, ordenados y sistematizados de la ordenanza y planos.

Para estos efectos el plazo de pronunciamiento de las Municipalidades a que se refiere el artículo 36 será de 30 días.”.

3) Modifícase el inciso segundo del artículo 45, en la siguiente forma:

Reemplázase el encabezado por el siguiente:

“Sin embargo, las municipalidades podrán aprobar enmiendas al Plan conforme al procedimiento simplificado que señale la Ordenanza General, cuando se trate de las siguientes materias:”.

Reemplázase el número 2.-, por el siguiente:

“2.- Ajustes en los trazados viales;”

Intercálase a continuación del número 3, los siguientes números 4 y 5, nuevos:

“4.- Dotación mínima y/o máxima de estacionamientos que deberán cumplir los proyectos.

5.- Textos refundidos, ordenados y sistematizados de la ordenanza y planos.”.

4) Intercálase en el inciso primero del artículo 46, a continuación de la expresión “zonificación detallada,” la siguiente frase: “las áreas de intensidad de utilización del suelo,”.

5) Intercálase, a continuación del artículo 70, el siguiente acápite y los siguientes artículos 70 bis a 70 bis F, nuevos:

“Del cumplimiento de las cesiones mediante aportes al espacio público

Artículo 70 bis.-Las cesiones de terreno a que se refiere el artículo 70 también se podrán cumplir pagando el valor equivalente al terreno a ceder a la Municipalidad respectiva, de acuerdo al valor comercial, conforme a las reglas que establece la Ordenanza General.

El cumplimiento de dicha obligación podrá efectuarse en dinero o mediante la ejecución de obras, valorizadas de acuerdo a la Ordenanza General. La opción de escoger una u otra forma de pago corresponderá al aportante, con las excepciones que determine la Ordenanza General.

Además de la intensidad de utilización del suelo a que se refiere el inciso segundo del artículo 70 el porcentaje de terreno a ceder aplicable a los proyectos de densificación se fijará proporcionalmente de acuerdo al tamaño del proyecto, su destino y su localización.

Artículo 70 bis A.- En caso de pagos en dinero, los fondos que las Municipalidades recauden conforme a lo dispuesto en el artículo 70 bis deberán administrarse en cuenta aparte y solo podrán destinarse a los siguientes fines:

Ejecución de obras de desarrollo comunal identificadas en el Plan de Inversiones en el Espacio Público;

Pago de las expropiaciones que sean necesarias para la materialización de dichas obras;

Actualización del Plan de Inversiones, sus respectivos Planos Seccionales y proyectos de las obras; y

4) Gastos de administración del Plan de Inversiones, hasta por un 10% del fondo, de acuerdo a las reglas que establece la Ordenanza General.

En caso de pago mediante la ejecución de obras, estas deberán formar parte del Plan de Inversiones a que se refiere el presente artículo, y se deberán ejecutar o garantizar antes de la recepción definitiva de la construcción, sin perjuicio de su ejecución o garantía parcial en caso de recepciones definitivas parciales. Con todo, en caso de proyectos de escala mayor, dichas obras deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ordenanza General.

Los órganos del Estado deberán otorgar las autorizaciones necesarias para la ejecución de las citadas obras, cuando corresponda.

Artículo 70 bis B.- Los proyectos que de acuerdo a la Ordenanza General califiquen como de escala mayor deberán aprobar un anteproyecto previo a la solicitud de permiso de construcción, y luego presentar los antecedentes de éste ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Dicha Secretaría, previo informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, determinará, en caso que el área de influencia del proyecto involucre más de una comuna, la proporción del aporte que corresponderá a cada comuna. El pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de 30 días.

Artículo 70 bis C.- El Plan de Inversiones en el Espacio Público será elaborado por la Municipalidad respectiva, sobre la base del Plan Regulador Comunal, conforme a los requisitos y metodología que establecerá la Ordenanza General, e incluirá al menos la totalidad de las afectaciones de utilidad pública contempladas en el citado Plan y las obras viales asociadas a los futuros proyectos de densificación.

Asimismo establecerá anualmente las obras prioritarias, conforme a las reglas que establece la Ordenanza General, debiendo considerar, especialmente, aquellas asociadas a las áreas cuya normativa permite proyectos que por su envergadura requerirán adecuar el espacio público con el que se relacionarán.

Artículo 70 bis D.- Los Planes de Inversiones en el Espacio Público requerirán autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y luego se aprobarán de acuerdo al procedimiento aplicable a los Planos Seccionales, conforme a la Ordenanza General. Previo a su pronunciamiento la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá requerir un informe técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones. Con todo, el pronunciamiento de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de 60 días.

Sin embargo, con la aprobación del Concejo Municipal podrán efectuarse modificaciones a dichos Planes de Inversiones para adecuarlos a nuevos proyectos, previo informe técnico del asesor urbanista y siempre que tales modificaciones no excedan en su conjunto el 20% del monto de las inversiones contempladas en el Plan. Las modificaciones que excedan dicho

porcentaje deberán aprobarse conforme al mismo procedimiento aplicable a la aprobación del Plan de Inversiones.

Los planes de inversiones en el Espacio Público deberán actualizarse, sucesivamente, en un plazo no mayor de 5 años, siguiendo el mismo procedimiento aplicado para su aprobación.

Artículo 70 bis E.- Cualquier interesado en desarrollar un proyecto podrá proponer a la Municipalidad modificaciones o adecuaciones al Plan de Inversiones en el Espacio Público, especialmente cuando se trate de proyectos que por su envergadura requerirán adecuaciones al espacio público con el que se relacionarán, cumpliendo los requisitos de presentación y fundamentación de las propuestas que establece la Ordenanza General.

En caso de aceptar una propuesta de modificación la Municipalidad podrá requerir que los proyectos de diseño e ingeniería necesarios para la materialización de la obra sean de cargo del proponente.

Artículo 70 bis F.- En caso de cesiones gratuitas de terrenos destinados a vialidad que se acuerden con la Municipalidad de forma anticipada a un proyecto de construcción, se podrá imputar dicho terreno al aporte que corresponda a un futuro proyecto en el mismo predio. Tratándose de terrenos afectos a declaratoria de utilidad pública la obligación de urbanizarlos recaerá en la Municipalidad.”.

6) Intercálase, a continuación del nuevo artículo 70 bis F, el siguiente nuevo acápite:

“De la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos fiscales”

7) Reemplázase en el artículo 129, en su inciso primero, la expresión “y adjudicaciones de sitios”, por “y adjudicaciones de lotes, o recepción definitiva de edificaciones,”.

8) Agrégase en el artículo 130, a continuación del inciso tercero, el siguiente inciso nuevo:

“La aprobación de los planos necesarios para cesiones gratuitas voluntarias de terrenos que se acuerden con la Municipalidad estarán exentos de pago de derechos municipales.”.

9) Modifícase el artículo 134, de la siguiente forma:

Reemplázase en el inciso segundo la frase “cuando las obras de alimentación y desagüe que deban ejecutarse”, por la siguiente: “cuando las obras que deban ejecutarse”.

Agrégase, a continuación del inciso tercero, el siguiente inciso cuarto, nuevo:

“La Ordenanza General establecerá las obras de urbanización exigibles fuera del terreno propio a los loteos o condominios en que se permitan edificaciones para más de 100 personas, según carga de ocupación, para los efectos de su adecuada inserción con el resto de la vialidad.”.

10) Intercálase el siguiente artículo 134 bis, nuevo:

“Artículo 134 bis.- Cuando se trate de la incorporación de nuevas áreas de extensión urbana mediante modificación del límite de extensión urbana, o la creación de nuevas áreas urbanas mediante un nuevo límite urbano, a través de una modificación de Planes Reguladores Intercomunales o Comunes, dichos instrumentos de planificación territorial podrán establecer condiciones especiales de urbanización y equipamiento para el desarrollo de proyectos en estas nuevas áreas, incluyendo la ejecución de obras de urbanización fuera del

terreno en que se emplaza el proyecto, conforme a las reglas que establecerá la Ordenanza General.”.

11) Reemplázase en el artículo 135, en su inciso primero, la expresión “artículo anterior”, por la siguiente: “artículo 134”.

Artículo 2°.- Modifícase la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.704 de 2006, del Ministerio del Interior, en el siguiente sentido:

1) Intercálase en el artículo 3, a continuación de la letra b), la siguiente letra c), nueva, pasando las actuales letras c), d), e) y f) a ser letras d), e), f) y g), respectivamente:

“c) Elaborar, aprobar y modificar el plan de inversiones en el espacio público, conforme a la Ley General de Urbanismo y Construcciones;”.

2) Intercálase en el artículo 5, a continuación de la letra k), la siguiente letra l), nueva:

“l) Gestionar la materialización del plan de inversiones en el espacio público, en concordancia con el plan comunal de desarrollo.”.

3) Intercálase, a continuación del artículo 5°, el siguiente artículo 5° bis, nuevo:

“Artículo 5° bis.- Los fondos que la Municipalidad recaude por concepto de aportes al espacio público, a que se refiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones, podrá administrarlos directamente o delegar su administración a otra entidad pública o privada, con o sin fines de lucro, previo mandato específico o convenio, respectivamente.

Opcionalmente también podrá administrar dichos fondos de la siguiente forma:

Entregándolos como aportes a personas jurídicas de carácter público o privado conforme a la letra g) del artículo 5°, sin aplicar el límite del siete por ciento;

A través de una asociación con otra Municipalidad;

Contratando directamente profesionales para dicha función, los cuales tendrán carácter de agente público.”

La administración de los fondos a que se refiere el presente artículo tendrá como objeto materializar el Plan de Inversiones en el Espacio Público, a que se refiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones.”.

4) Intercálase en el artículo 67, a continuación de la letra e), la siguiente letra f), nueva, pasando las actuales letras f) y g), a ser letras g) y h), respectivamente:

“f) Los aportes recibidos para la ejecución del Plan de Inversiones en el Espacio Público a que se refiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las obras ejecutadas, los fondos disponibles en la cuenta especial, y la programación de obras para el año siguiente;”.

Artículo 3°.- Modifícase la ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, del siguiente modo:

1) Reemplázase el artículo 8°, por el siguiente:

“Artículo 8°.- Los condominios de viviendas sociales a que se refiere el Título IV de esta ley, de hasta tres pisos de altura, deberán contar, a lo menos, con un estacionamiento cada dos viviendas, sin perjuicio de las excepciones que contemple el respectivo Plan Regulador.

Los terrenos de dominio común y los sitios de dominio exclusivo de cada copropietario no podrán subdividirse ni lotearse mientras exista el condominio, salvo que concurren las circunstancias previstas en el inciso tercero del artículo 14.”.

2) Reemplázase el artículo 9, por el siguiente:

“Artículo 9.- Las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporarán al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135 de la Ley General de Urbanismo y construcciones, serán sólo aquellos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. Tratándose de los condominios a que se refiere el Título IV de esta ley, se aplicará lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para las viviendas sociales.”.

Artículo 4°.- Modificase la ley N° 8.946, sobre pavimentación comunal, de la siguiente forma:

1) Elimínase en el artículo 11, su inciso segundo.

2) Intercálase en el artículo 77, a continuación del inciso primero, el siguiente inciso, nuevo:

“Sin embargo, cuando se trate de vías urbanas de nivel comunal, que forman parte de un Plano Seccional, se estará a las características de las calzadas y aceras establecidas en dicho instrumento.”

3) Incorpórase el siguiente artículo 92, nuevo:

“Artículo 92.- A solicitud del Ministro de Vivienda y Urbanismo los Servicios de Vivienda y Urbanización, mediante resolución, podrán delegar a las Municipalidades que así lo hubieren requerido, de manera parcial o total, las funciones a que se refieren los artículos 11 y 77 de la presente ley.

En caso que dicha delegación se refiera a las labores de inspección, los derechos de inspección se pagarán a la Municipalidad, al igual que la entrega de las garantías por correcta ejecución y conservación.

Para los efectos de catastro, las Municipalidades deberán informar al Servicio de Vivienda y Urbanización los respectivos proyectos, con anterioridad al inicio de las obras.”.

Artículo 5°.- Intercálase en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido fue fijado mediante decreto supremo N° 291, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 1993, en su artículo 36, letra c), inciso

cuarto, después de la frase “el pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días”, la siguiente frase: “plazo que se reducirá a treinta días cuando se trate de enmiendas”.

Disposiciones Transitorias

Artículo 1° transitorio.- En tanto las Municipalidades no aprueben sus respectivos Planes de Inversiones en el Espacio Público y los correspondientes Planos Seccionales, durante el plazo de dos años contados desde la fecha de publicación en el Diario Oficial de la presente ley, podrán cobrar los aportes a que se refiere el artículo 70 bis incorporado a la Ley General de Urbanismo y Construcciones por esta ley, de acuerdo a los requisitos y procedimiento que fijará la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En caso de pagos en dinero, podrán destinar hasta un tercio de tales aportes a la elaboración del Plan de Inversiones y sus correspondientes Planos Seccionales.

Las Municipalidades que no cuenten con un Plan de Inversiones aprobado dentro del plazo señalado en el inciso anterior, no podrán exigir los aportes a que se refiere el artículo 70 bis, citado.

Artículo 2° transitorio.- La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones adecuará las exigencias, condicionamientos y requisitos que establecen los planes reguladores, aplicables para la modificación de dichos planes o a proyectos que se localicen en áreas de extensión urbana o nuevas áreas urbanas, a los términos que establece la presente ley.

Artículo 3° transitorio.- Para los efectos de confeccionar los Planes de Inversiones en el Espacio Público a que se refiere la presente ley, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo proveerá la planimetría necesaria, sin costo para las Municipalidades que así lo requieran.

Asimismo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de las Secretarías Regionales Ministeriales prestará los apoyos técnicos que requieran las Municipalidades para la confección y aprobación de los señalados Planes de Inversiones, así como para la elaboración de los planos seccionales que se requieran y la actualización de los respectivos Planes Reguladores en materias relacionadas con el espacio público.

Artículo 4° transitorio.- La ejecución de construcciones y de obras de urbanización con permisos otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se regirán por las disposiciones vigentes a la fecha del respectivo permiso, salvo que el propietario decida acogerse a las nuevas disposiciones.

Artículo 5° transitorio.- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictará el reglamento de la presente ley, dentro del plazo de seis meses, contados desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE

Presidente de la República

RODRIGO HINZPETER KIRBERG

Ministro del Interior y Seguridad Pública

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN

Ministro de Hacienda

RODRIGO PÉREZ MACKENNA

Ministro de Vivienda y Urbanismo

PEDRO PABLO ERRÁZURIZ DOMÍNGUEZ

Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

ENTREVISTAS

Tema: Aporte privado al Espacio Público

Entrevista José Ramón Ugarte, asesor legislativo Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (Arq. Ex Pdte. Colegio de Arquitectos)

Fecha: 16 Noviembre 2013

1. ¿En qué está la discusión del cambio de ley?

Es un proyecto de ley que fue presentado el año pasado al congreso, ya fue aprobado por la cámara de diputados, prácticamente de forma unánime, y ahora está en el senado donde se cumplen dos etapas, la primera la “aprobación en general” la idea de legislar que ya se consiguió y ahora en la discusión “particular” en la comisión de vivienda del senado. “Particular” quiere decir que se está analizando artículo por artículo, frase tras frase discutiéndolo con los senadores y asesores. Se espera presentarlo a fin de este año en sala del senado para la votación definitiva. De tener modificaciones, se saca el nuevo visto bueno en la cámara de diputados.

En fecha, no antes de Marzo 2014 estaría aprobada y promulgada la ley.

Aprobada la ley y publicada en diario oficial, empieza a regir y se debe presentara Contraloría el decreto que reglamenta la ley. Elcual modifica la OGUC y esta el articulado de como aplicará la ley, por ejemplo como se calcula el monto de aportes por proyecto.

15 seremis de vivienda y urbanismo y 15 de ministerio de transporte, quienes aplicaran la ley.

Mientras no se publique el decreto, la ley estará “congelada”. Se estima que a Finales de 2014 podría estar operativa.

2. ¿Existe una comisión técnica trabajando en el cálculo de los aportes?

Sí, en el Ministerio son varias las divisiones que están trabajando en ello. El resultado no será publicado hasta no tener el decreto listo y mientras no sea aprobada la Ley, a propósito, porque no nos interesa que mientras se discutan temas legales discutir el costo de los proyectos.

3. ¿Qué cambio viene en la Ley?

La ley agrega 5 artículos a continuación del art. 70, porque el 70 lo que hace es decir “Que las cesiones de terreno de los proyectos de loteo será también para los proyectos de densificación”, pero el problema es que las cesiones son solo en terreno. Y los de densificación son densos y no tienen terreno para ceder.

Por lo que el cambio es que el pago de las cesiones puede materializarse pagando el monto equivalente en dineros, en obras, o en otro terreno.

4. ¿La elección de pagar en terreno, dinero u obras de quién será?

Los proyectos mediano a chicos el aportante decidirá si es en obras o en platas. En proyectos medianos a grandes será obligación el pago en obras de mitigación.

5. ¿Cuáles son los proyectos chicos?

Se definirá en la ordenanza la clasificación de proyectos. Pero aquellos que tengan mayor impacto al EP por cantidad de personas o automóviles deberán cancelarlas en obras para asegurarse que éstas se realicen junto con el proyecto y no dejárselo a la municipalidad.

Esas obras deberán estar incorporadas al plan de inversiones de la municipalidad.

6. ¿Se elimina el EISTU?

Si, va a seguir existiendo un estudio de impacto vial pero va a ser para identificar las obras más asociadas al proyecto para que el proyecto esté obligado a pagar en esas obras y no en cualquiera.

Cambia el carácter, porque el estudio será similar pero se evitará la problemática que existe hoy que es que las medidas de mitigación algunas veces pueden ser muchas o muy pocas y no será materia de negociación porque estará fijo en una tabla. Cada proyecto pagará lo que le corresponde.

7. ¿El concepto es un impuesto o aporte?

No es un impuesto, porque los impuestos van a caja única fiscal por Constitución y no se pueden recaudar para un fin particular. En la ley de presupuestos de todos los años, el congreso decide cómo se van a repartir los dineros recaudados entre las necesidades del país, por lo que no puede existir un cobro asociado a obras al Espacio Público.

El aporte está dentro del concepto de Contraprestación.

8. El Plan de Inversiones de Espacio Público (PIEP) definirá obras y prioridades para ejecutar. Si la obra, por ejemplo, una plaza que me exija el PIEP está a un extremo de mi proyecto o fuera de mi área de incidencia, ¿Esto no está fuera de la contraprestación? Considerando que contraprestación es “Yo te doy, pero tú me tienes que dar...”

No, porque es un concepto más amplio de “Mejoramiento al Espacio Público” en función de la cantidad de personas que yo estoy agregando un sector determinado de la ciudad. Entonces hay una asociación directa entre la calidad del EP que afecta a un proyecto y al proyectos mismo.

9. ¿Se revisaron casos internacionales en la formulación de la Ley, por ejemplo Colombia?

Sí, muchos. EEUU, Colombia y otros. En XXX se realizan planes de inversiones que los costean y luego los prorrratean entre los proyectos que se construyen en esa área.

Se extrapola al proyecto chileno el concepto de que son los proyectos inmobiliarios quienes se preocupan de ir adecuando el EP al funcionamiento de la ciudad.

10. Del caso Colombiano, pareciera interesante aunque no se sabe si es aplicable a Chile la recuperación de plusvalías, fue revisado?

Sí, pero eso no se toca en el proyecto de ley porque es otra materia. En este proyecto de ley se busca hacer aplicable el segundo inciso del art. 70 de la ley vigente, que dice que los

proyectos de densificación también tiene que ceder y eso nunca ha sido aplicable, es letra muerta, por la dificultad práctica que el ceder es en terreno propio.

11. El PIEP debe basarse en la Plan Regulador Comunal (PRC) ¿Qué va a pasar con las Municipalidades que no cuenten con PRC?

De 345 municipalidades, 233 ya tienen. Todas las grandes y medianas tienen.

12. ¿Existirá un plan tipo para aquellas que no tengan como armarlo?

Sí, se podrán hacer guías de diseño en el Ministerio para que para las comunas más chicas que les sea más fácil hacerlo.

Tema: Aporte privado al Espacio Público

Entrevistado: Javier Hurtado, CChC

Fecha: 5 de diciembre 2013

1. En la discusión de las modificaciones en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), se plantea que las municipalidades cuenten con un Plan de Inversiones de Espacio Público (PIEP), el cual debe ir de la mano del Plan Regulador Comunal PRC. ¿Qué ocurrirá en aquellos municipios donde ni siquiera cuentan con un PRC? Ej. Lampa.

El proyecto de ley establece claramente que aquellas comunas que no tengan un Plan de Inversiones de Espacio Público (PIEP), contados dos años de la publicación de la modificación a la LGUC, no podrán aplicar estos cobros a los proyectos que se localicen en su territorio.

Es importante señalar que, no obstante la existencia de casos como el señalado en la pregunta, 68,5% de las comunas de Chile cuentan con un PRC vigente que podría servir de base para la elaboración del PIEP y donde solo el 3,5% de las comunas del país (12), no cuentan con PRC ni lo están formulando, mientras que un 28% (92 comunas) están elaborando por primera vez o actualizando de forma completa su instrumento.

Así un escenario con la Ley de Aportes aprobada y vigente, impondrá mayor urgencia y relevancia a la necesidad de actualizar y aprobar estos instrumentos, cuya elaboración tiende a eternizarse (7 años en promedio), pudiendo actuar como el necesario incentivo para aprobarlos y crear los PIEP en el plazo de dos años, para así poder exigir efectivamente los aportes.

2. ¿Existirá un PIEP tipo?

Creo que esa es una respuesta que tendría que dar directamente el MINVU, ya que son ellos los que tienen la facultad de generar la reglamentación del proyecto de ley en trámite.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante considerar que el proyecto de ley contempla que el PIEP deberá considerar, al menos, todas las afectaciones de utilidad pública contenidas en el

instrumento de planificación y las obras viales necesarias para acoger el crecimiento por densidad, aspectos que se podría considerar conforman el “desde” de esta nueva herramienta.

Por otra parte, dadas las múltiples y muy específicas realidades existentes en cada una de las comunas y ciudades del país, es muy difícil pensar que se podría generar una herramienta estándar de aplicación, lo que sería contrario a la búsqueda de resolver y mitigar los impactos locales de los proyectos.

3. ¿Cuál es la diferencia entre la Modificación de la normativa vigente y el Desarrollo del inciso segundo del artículo 70? ¿Es un error hablar de cambios en la normativa?

No, el contenido de este proyecto de ley representa un cambio a la normativa urbana y a los elementos que tendrán que ser considerados para el desarrollo de un proyecto.

El proyecto lo que hace es ampliar y detallar el contenido del actual inciso segundo del artículo 70° de la LGUC, especificando la forma y objetivos de operación del sistema de aportes por externalidades.

4. ¿Qué quiere decir que el EISTU no tiene base legal? ¿Se eliminará en reemplazo del PIEP?

El proyecto de ley en su actual redacción supone efectivamente el término de los EISTU, lo que responde, en parte, a que esta herramienta presenta tres grandes problemas actualmente. En primer lugar, es un mecanismo que solo afecta a algunos proyectos (los que superan los umbrales que fija el art. 2.2.5 de la OGUC) lo que en la práctica discrimina proyectos cargándoles a algunos obras que benefician a muchos (hay que tener en cuenta que todos los proyectos generan un impacto, por pequeño que sea, donde su sumatoria puede igual generar problemas urbanos). En segundo término su aplicación por parte de la autoridad es arbitraria llevando a que finalmente, en muchos casos, esto se transforme en una negociación entre las partes, alejándose de criterios técnicos y obligando a mitigar situaciones de déficit histórico y no exclusivamente aquellos impactos generados por el proyecto.

Un tercer elemento dice relación con tu pregunta: este sistema efectivamente carece de respaldo legal, por cuanto no se encuentra amparado en ninguna ley vigente, sino que solo en un artículo de la OGUC (es un Decreto). Esto se ha evidenciado en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, así como en dictámenes de la Contraloría que ha rechazado todo intento de modificación o perfeccionamiento de ese artículo, dada la inexistencia de una ley que le dé origen.

Por último, aprovecho de mencionar que como CChC hemos planteado que todos los proyectos, sin importar su tamaño, destino, localización o si son públicos o privados, deben hacerse cargo de los impactos que generan.

5. En el uso de los recursos obtenidos por aportes se habla de ejecución de obras viales, equipamiento y obras públicas, pago de expropiaciones, actualizar PIEP y pagar por

su administración. ¿Se podrán destinar recursos a mantención y mejoramientos del espacio público existente?

La actual redacción del enunciado del artículo 70 bis A, que propone incorporar el proyecto de ley, es explícita en señalar que los fondos que se recauden solo se podrán destinar a los fines que indicas en tu pregunta, por lo que no debiera destinarse a gastos de mantención. Lo anterior, no obstante no inhibe, por ejemplo, la reposición de una determinada área verde existente o la construcción de una que no se hubiera ejecutado, en la medida que este proyecto se incorpore al Plan de Inversiones respectivo y cuente con la priorización necesaria.

Esta medida es coherente con la necesidad de realizar las inversiones en infraestructura y espacio público, evitando destinar los fondos a gastos corrientes de mantención.

6. ¿Se encuentra ya delineado el cuadro o fórmula de la ordenanza que permitirá calcular el porcentaje de aporte de las obras?

En el momento en que se realiza esta entrevista, no hay aún claridad sobre el cuadro o fórmula que se empleará para calcular los aportes individuales que deberá realizar cada proyecto. De cualquier modo, es importante destacar que esta fórmula no se encuentra contenida en el proyecto de ley, sino que será materia regulatoria y estaría contenida en la OGUC. Esto último es relevante por cuanto evita politizar la discusión respecto del monto o forma en que se calcularán los aportes, dándole un contexto más técnico. No obstante, como aspecto de incertidumbre asoma que es fácilmente modificable por una futura administración.

Sí estamos al tanto que el MINVU licitó al Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez la evaluación de un modelo que permita determinar estos aportes, estudio que debiera ser entregado durante las próximas semanas, resultados que esperamos poder conocer para dar nuestra opinión sobre los efectos e implicancias que su aplicación tendría en el desarrollo urbano.

7. ¿El cálculo del aporte corresponderá al valor comercial del terreno antes de la intervención o luego de ésta? (tipo captación de plusvalía)

Tal como se señala en el artículo 1º del proyecto de ley, será la OGUC la que establecerá las reglas respecto de la forma en que se calculará el valor comercial de un terreno, por lo que a la fecha aún no hay claridad sobre el particular.

De todos modos, y en línea con la necesidad de dar mayor certidumbre al desarrollo urbano, consideramos que éste debiera hacerse sobre datos objetivos, como, por ejemplo, el valor contenido en la última transacción. De considerar factores de reajuste para aquellos terrenos que hubieran sido adquiridos hace mucho tiempo, en línea con la necesidad de generar certezas, estos deberán ser igualmente objetivos, conocidos y transparentes.

8. ¿Serán sometidos a cobro los proyectos de vivienda social? ¿Serán viables si se les aplica esta nueva variable? ¿Pagarán las obras públicas o sólo los privados?

En nuestra visión como gremio, y tal como mencioné anteriormente, todos los proyectos, sin ningún tipo de excepción, indistintamente de su origen, uso, ubicación o tamaño debieran

pagar las externalidades que generan sobre el entorno. En gran medida es en la gran cantidad de excepciones existentes en la OGUC y la normativa en general, que considera normas o estándares diferenciados para viviendas sociales y de mercado por ejemplo, donde se encuentra el origen de los problemas de inequidad urbana de nuestras ciudades, que permite contemplar proyectos con menos estacionamientos o calles más angostas para determinados tipos de desarrollo.

En cualquier caso y como es posible apreciar en el texto legal que se discute actualmente, en el proyecto de ley no se hace ninguna distinción o excepción explícita respecto de a quiénes les será aplicado este sistema de aportes, por lo que será nuevamente la OGUC, la encargada de reglamentar dicho aspecto. Se señala, en el mensaje, que como principio, todos debieran pagar (pág. 7).

Se debe tener en cuenta que el mayor costo asociado al desarrollo de proyecto de viviendas sociales, debe ser necesariamente internalizado por los propios subsidios que entrega el Estado, de forma tal de evitar continuar generados situaciones de segregación e inequidad urbana.

9. De acuerdo al principio de contraprestación “El que aporta tiene que recibir algo a cambio” ¿Si el PIEP prioriza obras fuera del área de incidencia del proyecto no se estaría faltando a este principio?

Este es uno de los aspectos más complejos que como CChC vemos en el presente proyecto. Efectivamente no existe una relación directa entre el aporte realizado y la obra ejecutada - afectando especialmente a los proyectos menores, ya que los mayores podrán proponer cambios al plan de inversiones o entregar obras en lugar de dinero-, lo que se hace especialmente crítico en comunas con múltiples núcleos urbanos, en donde los fondos generados en el centro urbano principal, pueden terminar financiando obras en otras áreas urbanas, sin que se perciba ningún beneficio directo para el entorno del proyecto que generó el aporte.

Como CChC consideramos que es fundamental asegurar que los aportes vayan a cubrir los impactos causados por el proyecto que generó el aporte, ya que de otro modo esto se convierte, en la práctica, en un impuesto que redistribuye riqueza dentro del territorio. Adicionalmente, esta situación es particularmente controversial, porque puede derivar en que no se cumpla con uno de los preceptos del proyecto, el cual es evitar afectar la calidad de vida del sector en donde se ubique un determinado desarrollo.

10. ¿Cómo se vincula la Política Nacional de Desarrollo Urbano con las modificaciones en la ley?

El principio de internalizar las externalidades causadas, que da origen al proyecto, se encuentra adecuadamente recogido en la nuevo PNDU, por lo que no existe contradicción alguna respecto de su contenido (lineamientos 2.1.3, 2.3.1 y 2.3.3)

11. Según el portal de la Cámara de Diputados, el proyecto se encuentra en “Segundo trámite Constitucional” ¿A qué se refiere? ¿Cuándo tendríamos cambios en la normativa y cuándo podrían empezar a regir?

Lo de “segundo trámite” solo dice relación con el normal proceso de discusión de las leyes en Chile. En este caso el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados (primer trámite), la que una vez aprobado lo despachó al Senado para su análisis y discusión (segundo trámite).

En cuanto a los plazos de aprobación y entrada en vigencia, es muy difícil prever fechas, dado que con el escenario político post eleccionario probablemente haya algunos cambios de prioridades en la agenda. De todos modos, la rapidez con que el proyecto sea aprobado en el Congreso va a depender de la voluntad del Ejecutivo a través del manejo que haga de las urgencias parlamentarias y de los eventuales cambios que pueda introducir el Senado en su revisión, lo que obligaría a una nueva discusión en la Cámara.

Por último, en lo relativo sobre cuándo empezará a regir, esto dependerá de la modificación de la OGUC que incorpore la reglamentación del sistema de aportes, fórmula incluida.

12. ¿Hay formas de adelantarse por parte de los inmobiliarios? Por ejemplo, ¿gestionando EISTU con anterioridad a la puesta en marcha de la ley?

Los EISTU son una obligación para determinado tipo de proyectos (en función de su uso y número de estacionamientos) y requieren de innumerables detalles técnicos, por lo que difícilmente podrían “gestionarse” para prevenir la aplicación de lo indicado por este proyecto de ley.

13. De la revisión de casos internacionales, Colombia tiene financiamiento de EP, a través de la participación de plusvalías, ¿eso podría replicarse en Chile? ¿Se discutió y/o revisó esta experiencia?

Hoy nuestra legislación no contempla el cobro directo de plusvalías para financiar determinados gastos, por lo que para implementar un mecanismo de esas características sería necesaria una modificación legal diferente.

No obstante, es importante precisar que en Chile sí existen mecanismos que permiten capturar, por parte del Estado, el mayor valor o plusvalías que adquiere una determinada propiedad, particularmente por las Contribuciones de Bienes Raíces y el impuesto de primera categoría al mayor valor de las propiedades.

En cuanto a si se discutió o revisó la experiencia colombiana en la elaboración del texto, eso es materia de la redacción del proyecto y, por tanto, en conocimiento del MINVU y gobierno en general.

14. El cambio en la normativa tiene un enfoque cuantitativo, se excluyen temas de calidad, normalización de estándar y diseño. ¿Esto vendrá en la ordenanza o corresponderá a un análisis futuro?

Efectivamente el proyecto de ley en discusión se enfoca solo en la generación de los recursos necesarios para destinar a inversiones en infraestructura y espacio público, sin que se fijen condiciones o estándares de diseño asociados a cada una de esas obras.

De acuerdo al artículo 105° de la LGUC, es la OGUC la facultada para la definición de estándares, por lo que no corresponde que sea una ley quién determine estos aspectos, que

por lo demás deben ser flexibles y fácilmente actualizables, respondiendo a las cambiantes demandas y requerimientos de la población.

En cuanto a cómo será abordado, eso tendría que ser respondido por el propio Ministerio.

Tema: Aporte privado al Espacio Público

Entrevista Carla Lazzerini, Gerente de Estudios Cámara de centros comerciales

Fecha: Rechazada (Dic. 2014)

No accedieron a dar entrevista por declarar desconocer las nuevas consideraciones incorporadas al proyecto de ley.

Declararon que su posición no ha cambiado respecto a lo manifestado en una entrevista en Junio 2013.