

LOS TRAZADOS DE FUTURAS VIALIDADES URBANAS Y SUS PROVISIONES DE TERRENOS.

Abril 2009

I. ANTECEDENTES.

1. Los Planes Reguladores definen, entre otras cosas, los trazados de futuras vialidades, o sea, la apertura de nuevas calles y el ensanche de las existentes.

Los terrenos sobre los cuales se implantarán dichas futuras vialidades son casi siempre de dominio particular, y quedan afectados por una situación especial al aprobarse el Plan Regulador: resultan “expropiables”, o sea, cuando la autoridad decida realizar las vialidades propuestas los podrá expropiar sin necesidad de ley especial. Técnicamente, quedan afectados por una declaratoria de utilidad pública.

El período que transcurre entre la aprobación del Plan Regulador que estableció dichas declaratorias, y el momento en que se producen efectivamente las expropiaciones, es la materia del presente estudio, y la condición de dichos terrenos en el referido período la llamaremos “de expropiación latente”.

En consecuencia, no trataremos sobre la expropiación en sí, aquella que se produce efectivamente y a causa de disposiciones de los Planes Reguladores. Trataremos, en cambio, sobre esa especie de amenaza, o gravamen, o anticipación de una expropiación que debería producirse en el futuro.

2. Bajo la “expropiación latente” los terrenos permanecen en el dominio del mismo propietario, y éste puede usarlos, venderlos, hipotecarlos y ejercer sobre ellos todos los atributos del dominio. Las únicas limitaciones en este aspecto se producen cuando se pretende dividirlos o edificarlos; en estas oportunidades, la “expropiación latente” que pesa sobre ellos precipita la expropiación o cesión efectivas, según las normas y procedimientos que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

3. Es propio de la naturaleza de los proyectos de vialidad futura extenderse mucho en el tiempo, pues, por una parte, deben fijarse los trazados con la mayor anticipación posible, a fin de afectar terrenos aún no edificados o con edificación de baja densidad. Por otra parte, la oportunidad en que será necesario hacer realidad dichos proyectos, depende del desarrollo de la ciudad, fenómeno imprevisible en cuanto a plazos. Esta indefinición en el tiempo debe transmitirse, forzosamente, a las reservas de terrenos para dichos proyectos, o sea, a las situaciones de “expropiación latente”.

4. Cabe tener presente que las disposiciones de todo Plan Regulador pueden modificarse mediante la dictación de un nuevo Plan Regulador. En este aspecto, los trazados de futuras vialidades no son irreversibles, y en consecuencia tampoco lo son las “expropiaciones latentes”.

5. La red de calles, avenidas y carreteras urbanas es un elemento fundamental y absolutamente esencial de toda ciudad. De él depende la eficiencia de la misma, y en gran manera su calidad de vida. Por ello, la Vialidad Urbana es una de las más importantes y trascendentales propuestas de todo Plan Regulador. Los trazados de vialidad orientan el desarrollo urbano futuro, y sus efectos se perciben en el largo plazo. Las carencias de visiones de largo plazo condenan de manera irreversible la calidad de vida urbana.

6. Los recursos económicos necesarios para convertir terrenos de propiedad privada en terrenos para vialidad pública, deben generarse a medida del desarrollo de la ciudad, y por este mismo desarrollo. Ni los Municipios ni el Fisco podrían financiar la adquisición anticipada de la totalidad de los terrenos necesarios para implantar las vialidades del futuro, tanto por su enorme magnitud, cuanto por la inutilidad de congelar recursos que se usarían años o decenios más tarde.

II. EL PROBLEMA.

7. Durante el período de “expropiación latente” ya descrito, es frecuente que se produzcan perjuicios patrimoniales para el propietario, debido a que el mercado a veces castiga el precio de los bienes afectados, ya sea por temor a una expropiación efectiva cuando se trata de edificaciones, o por la incertidumbre del precio que se pagará por m² expropiado cuando se trata de solo terrenos. La Ley (Art. 99 Ley General de Urbanismo y Construcciones) ha reconocido esta situación, y para compensarla estableció la exención de contribuciones de las propiedades afectadas, pero con una condición discriminatoria e inequitativa que anula todo su efecto: ella es que se aplique sólo a las propiedades que no generan renta.

En 2003, el entonces Ministro de Vivienda y Urbanismo se hizo eco de los perjuicios producidos por las “expropiaciones latentes”, y de los reclamos de propietarios perjudicados, y obtuvo la aprobación de la Ley 19.939.

Lamentable

En efecto, de acuerdo a la referida Ley, dictada en Febrero de 2004, los trazados de futuras vialidades que establecen los Planes Reguladores tendrán una validez acotada en el tiempo, en plazos de 5 hasta 10 años, transcurridos los cuales los terrenos destinados para vialidades podrán destinarse a otros usos, normalmente a la edificación. Este tipo de plazos es absolutamente contrario no sólo a la naturaleza de la preservación de terrenos para vialidades, sino también a toda la experiencia chilena al respecto, que ha demostrado la necesidad de plazos mucho más largos para proveer vialidad urbana. (El anillo Américo Vespucio se completó casi 50 años después de ser proyectado, y los ejemplos podrían multiplicarse.) mente, este cuerpo legal, en vez de eliminar la arbitraria discriminación del citado Art. 99 de la Ley U. y C., o bien de disponer otro sistema de compensación de perjuicios, irrumpió con disposiciones ajenas al tema de los perjuicios, y dislocó toda la estructura procesal que ha permitido realizar las vialidades urbanas durante los últimos 50 años.

Tampoco previó la referida Ley los casos en los cuales, cuando se extinguiera el plazo de vigencia que impuso a esa “expropiación latente”, estuvieran ya construidos algunos tramos de determinada vialidad, y otros estuvieran aún pendientes de realizarse, como es usual en el desarrollo urbano. En dichos casos, las avenidas podrían quedar interrumpidas por edificios, situación que basta con ser enunciada para aquilatar la falta de análisis que informó esta ley.

Asimismo, esta ley convertirá en definitivas aquellas situaciones de índole transitoria, cuales son los endientados de los ensanches de calles, dado que éstos se van haciendo por partes, a medida que los distintos propietarios de una misma cuadra reemplazan sus edificaciones, proceso que toma decenios en terminarse.

Tampoco la Ley 19.939 cumplió el objetivo declarado en su propio mensaje, esto es, de compensar a los propietarios de un perjuicio indebido. En efecto, no se plantea ninguna compensación durante los 5 ó 10 años que un propietario pudiera sufrir perjuicios, antes que caducara la “expropiación latente” que lo afectara. La simple eliminación de la causa de un perjuicio al cabo de años de estar activa, no puede considerarse compensación.

Esta ley se fundamentó en un hecho hipotético y prácticamente imposible: que los municipios expropiarían efectivamente, dentro de dichos plazos de 5 y 10 años, todos los terrenos necesarios para dar cabida a las vialidades futuras proyectadas por los Planes Reguladores. No obstante ello, tampoco la ley incluyó la financiación de esa masiva expropiación.

Naturalmente, transcurrieron cuatro años y medio sin que ninguno de los más de 200 Municipios que cuentan con Plan Regulador, iniciara la expropiación masiva supuesta por la Ley. Al aproximarse el vencimiento del plazo fatal, cumplido el cual las ciudades chilenas quedarían sin proyectos factibles para sus vialidades futuras, y conscientes del caos que nacería a partir de dicha situación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo envió con carácter de urgente un proyecto modificador de la ya comentada Ley N° 19.939. Increíblemente, este proyecto, que se convirtió en Ley N°20.331 se limitó a prorrogar por un año los plazos de la ley anterior. En consecuencia, en 2015 caducarán las reservas de terreno para las vías expresas, y en Febrero de 2010 las del resto de las vialidades.

III. BASES DE UNA PROPUESTA.

8. Los análisis expresados en los párrafos precedentes demuestran la necesidad urgente de modificar esta legislación.

No bastará con derogar las Leyes 19.939 y 20.331. Estas han puesto sobre el tapete el problema de los perjuicios que sufrirían los propietarios de bienes raíces afectados por trazados de futuras vialidades, y es evidente que dichos perjuicios deben ser compensados.

9. Existe un perjuicio económico para el propietario, si el inmueble pierde valor comercial por el solo hecho de ser afectado por una “expropiación latente”.

Este obvio enunciado conduce a otro problema: comprobar tanto la existencia como la cuantía de la pérdida de valor comercial. Tratándose de bienes no homogéneos y que no se transan en un mercado fluido (como la bolsa de comercio) resulta muy difícil acreditar cuánto valor ha perdido un bien, sin mediar la existencia de una transferencia y la consiguiente comparación de su precio con el precio de adquisición original o con el precio de inmuebles similares y próximos.

La dificultad se acrecienta si se considera que en algunos casos ciertos bienes aumentarían teóricamente de valor a causa de la plusvalía que generan algunas afectaciones de expropiación latente.

Estas dificultades requerirían de un análisis caso a caso, pero esa labor es prácticamente imposible. Por ello, parece forzoso que la ley se base en una presunción general y razonable para organizar la compensación de perjuicios.

10. Con respecto al origen de los recursos para compensar los perjuicios, es evidente que ellos deben provenir del Estado y/o de los Municipios, como representantes de la ciudadanía, pues es ésta quien se beneficiará de las futuras vialidades.

El ya citado Artículo 99 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones da una pista segura a este respecto: las contribuciones de Bienes Raíces. Se trata de un tributo directamente relacionado con el valor de éstos, a través de los avalúos fiscales. La exención de contribuciones parece el primero y el más obvio y justo paso para equilibrar la relación económica entre un propietario que paga al Municipio y a la vez es perjudicado por éste.

IV. PROPUESTA.

11. Nuestra propuesta es simple: Ante todo, es necesario derogar las leyes 19.939 y 20.331.

Simultáneamente, se deberá eliminar del Art. 99 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones esa condición discriminatoria y arbitraria según la cual la exención de contribuciones se aplica sólo a las propiedades afectadas que no generan rentas. La exención debería aplicarse a todo inmueble afectado por lo que hemos llamado “expropiación latente”.

Paralelamente, las entidades de Gobierno responsables de la planificación urbana, deberán organizar una revisión acuciosa y urgente de los proyectos de vialidad contenidos en los Planes Reguladores vigentes, a fin de eliminar aquellos que no estén sólidamente fundamentados.

12. Creemos posible desarrollar otras propuestas alternativas, aunque es claro que cualquiera de ellas debe partir por la derogación de las citadas leyes. Las variaciones deberán referirse a la manera de compensar los eventuales perjuicios de las “expropiaciones latentes”. Entre ellas, se ha pensado que el valor de tasación de la expropiación, al momento de hacerla efectiva, se incrementara con algún recargo

proporcional a los años que la propiedad estuvo afectada por la “expropiación latente”. En todo caso, pensamos que la más simple e inmediata sería la exención de contribuciones.

Abril 2009.
Salvador Valdés Pérez
Arquitecto