

**Proyecto de Ley que modifica la  
Ley General de Urbanismo y Construcciones:**

**“PERTINENCIA Y OPORTUNIDAD DE LOS OBJETIVOS”**

*Waldo López Moya  
Sociólogo*

Este 15 de junio de 2005 se cumple un año desde que se ingresara al Senado de Chile el proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que en el seno de esta Agrupación es considerado objetable por diversas razones, que la llevaron a solicitar su retiro y que no fue atendido. La opción del Ejecutivo, se contestó, es que sea mejorado en el trámite parlamentario.

Desde mi particular perspectiva, este proyecto de ley se halla lo suficientemente mal concebido como para que deba ser dejado de lado por completo. No es del caso volver a repetir aquí cada uno de todos los detalles que así lo justifican, excepto para recordar dos importantes fuentes de observaciones que lo confirman. Una es la Carta al Director de “El Mercurio” de Jonás Figueroa de 2 de Septiembre de 2004, donde plantea que se quiere una reforma urbana que cumpla determinados fines y que en cambio, se está proponiendo otra, que trae consigo determinadas dificultades. La otra fuente de críticas son las actas del Seminario de 16 de Agosto de 2004, convocado por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, donde consta la opinión de diversos personeros de la actividad técnica y política de nuestro país, y entre ellos, la de varios de ustedes mismos.

Yo diría que en estas dos fuentes, se encuentra prácticamente todo lo importante y dable de ser objetado, y me parece que esto es tan cierto como que al urbanista señor Figueroa se le replicó imputándole que estaba viendo fantasmas para no contestar sus planteamientos; y porque a las observaciones levantadas en aquel Seminario, se les replicó con otro, encabezado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas y el propio Presidente del Senado, donde sencillamente no se fue al fondo del asunto. Se habló de las expectativas que a juicio de este Ministerio justifican la modificación, pero no se habló nada de las propuestas de cambios a la ley misma.

Y esto último es exactamente lo que deseo destacar en esta ocasión, del modo siguiente:

Este proyecto de ley, curiosamente, no declara cuales son sus objetivos. Dice lo que se espera lograr al ser aprobado, afirmando que esto que espera lograr, son sus objetivos,... con lo cual no hace otra cosa que confundir, porque omite declarar aquello que le quiere cambiar a la ley. Es decir, omite declarar aquello que el articulado propuesto le cambia a la ley vigente, y que en lenguaje claro, no son otra cosa que los objetivos del cambio. Estos objetivos

reales y bien precisos, son los tres siguientes, a los que se les agrega un cuarto obligado, como sigue:

- Lograr la plena regulación del territorio nacional, urbano y rural, y no solo del suelo urbano como hasta ahora;
- Reemplazar los planes reguladores actuales por otros nuevos, con cobertura ampliada al suelo rural y con otros contenidos temáticos; lo que postula que deben asumir por igual los planes de nivel regional, intercomunal y comunal; y
- Obtener que en todo el país puedan existir *áreas urbanas condicionadas*;

A estos tres que son sus objetivos reales o no-declarados, se agrega un cuarto, que consiste en eliminar los predios rústicos que regula el D.S. N° 3516, lo que hace diciendo que va a “desincentivar” las “parcelas de agrado”, a las que cataloga como que son “irregulares”. ¡Cómo si el agrado territorial fuese materia a desincentivar eliminando lo que autoriza Agricultura y, en vez de ello, propiciando dar facilidades especiales a las subdivisiones de 2 hectáreas o más, como lo regularía la LGUC modificada!

Sin perjuicio de este último alcance, que es una muestra de ‘lo que se dice que se va a hacer’ y lo que ‘realmente se hace’ en el articulado propuesto; lo consecuente es que estos objetivos, tal como ocurre con cualquier acción que uno emprenda, cumplan con ser *pertinentes*, en el sentido que obedezcan a una necesidad real, y además, con ser *oportunos*, en el momento cuando se postula que se aprueben. Con esta consecuencia con el simple sentido común, los objetivos reales de este proyecto de ley, en síntesis, se vislumbran así:

**“Pertinencia y Oportunidad de los Cambios Propuestos para Modificar la LGUC”**

<b>Objetivo Implícito o No-declarado</b>	<b>¿Obedece a una necesidad real?</b>	<b>¿Es el momento oportuno para hacer este cambio?</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Lograr la plena regulación del territorio nacional	<b>Categoricamente No:</b> Y no es el rol de Vivienda y Urbanismo.	<b>No;</b> se requiere de análisis técnicos previos y de que esto no se politice.	El fin último del país es <i>ordenamiento del territorio</i> , y esto hay que prepararlo
Reemplazar todos los planes reguladores por otros nuevos.	<b>Categoricamente No:</b> Su versión actual es idónea, simple y flexible	<b>Categoricamente No.</b> Es previo que experiencias de valor técnico sean recogidas	Queda sujeto a como se aborde lo anterior, conciliándolo con la experiencia técnica previa del país

Instituir “áreas urbanas condicionadas”	<b>No</b> , en la forma propuesta: Traba aplicar la LGUC	<b>No, pero Santiago necesita seguir creciendo</b>	<b>Urge descolgar y dar solución al caso de Santiago</b>
<b>RESULTADO</b>	<b>100 % NO</b>	<b>100 % NO</b>	<b>Sin Comentarios</b>

### **La plena regulación del territorio:**

Lograr la plena regulación del territorio con la aplicación de la LGUC es una antigua aspiración del Minvu, que fue motivo de un anterior proyecto de ley hace seis años atrás, en 1999, y que entonces no prosperó. Básicamente, porque de haber ocurrido lo contrario, no solo este Sector se habría convertido en una especie de supra Ministerio en los asuntos territoriales del país, con poderes por encima de todos los demás, sino que también, porque entonces se habría trastocado el orden institucional vigente, obligando a replantear varios de los poderes y funciones públicas en ejercicio para el área rural nacional. Exactamente, lo mismo es válido hoy día. No es una necesidad del país contar con un supra-sector territorial, así como tampoco lo es que se deba cambiar el orden institucional a cargo. Lo cual claramente, sin ninguna duda, significa este objetivo no es pertinente, ya que no obedece a una necesidad real.

Tampoco es oportuno, esencialmente, porque todavía no se cuenta con los antecedentes que comprueben la conveniencia nacional de instituir un cambio como este. Es decir, se desconoce un nuevo escenario de asuntos territoriales que haya demostrado y convencido al país que es mejor que el actual y que sea factible de ser institucionalizado. En este sentido, es importante que este proyecto de ley no se politice, haciendo de este tema una postura a favor o en contra de tal o cual tendencia política. Se trata de un tema país, que requiere la atención del país global.

### **Reemplazar todos los planes reguladores por otros nuevos:**

Los actuales planes reguladores, en la forma como se encuentran definidos en la LGUC vigente, tienen el mérito de ser lo suficientemente generales como para que su aplicación sea independiente de las diferencias que le dan identidad propia, en el país, a cada región, a cada intercomuna, y a cada comuna y ciudad del territorio nacional. Y además, tienen la ventaja que a nivel regional, por la causa de que son indicativos, ‘obligan’ a que su mecanismo de validación tenga que ser la acción público-privada, ... lo cual es la mejor garantía para su respectiva implementación. Al contrario de esta situación, los nuevos planes reguladores ‘urbanísticos’ que se está proponiendo, poseen contenidos rígidos e iguales en todos los niveles de aplicación. Esto es, para las 13 regiones, para las 31 intercomunas, y para las 345 comunas del país, lo que sin lugar a dudas es un provocar un desencuentro entre la realidad y un determinado modo uniforme de analizarla y de regularla, que no cuadra con las diferencias reales que ella presenta. Lograr esto último, aún a costa de que efectivamente sirviera uniformar cada tipo de plan para todo el país, ciertamente que no obedece a una necesidad real. En este sentido, este objetivo no es pertinente.

Y tampoco es oportuno, básicamente, porque aún no existe información válida y confiable que demuestre que los nuevos planes propuestos, son los que el país quiere darse. Este momento aún no ha llegado. Esto, sin perjuicio que los nuevos planes propuestos no han recogido la experiencia empírica valiosa con que se cuenta en estas materias, especialmente a nivel regional, que recién empieza a ser implementado en el país.

### **Instituir “áreas urbanas condicionadas”:**

Este tercer objetivo no-declarado, que claramente es el que motiva que hayan surgido los otros dos ya recién vistos, tampoco obedece a una necesidad real, ni de nivel nacional, ni de ningún nivel de agregación territorial. Las *áreas urbanas condicionadas*, en la forma como han sido conceptualizadas, no tienen asidero jurídico alguno, ya que no cumplen el principio de igualdad ante la ley. Veáse así: en una ciudad cualquiera, existe una zona de extensión urbana hacia el lado interior de su límite urbano, y un “área de extensión urbana condicionada”, al lado exterior de este mismo límite urbano. Para graficarlo bien, en la vereda del frente. En el lado de adentro, uno puede urbanizar y construir ciñéndose a las normas del plan regulador comunal respectivo, y en el lado de afuera, uno también puede urbanizar y construir, pero en este caso, tiene que ceñirse a las normas que propone el urbanizador y además, dentro de las mismas, tiene que dar cumplimiento a requisitos de estudios previos, que no se exigen en la vereda del frente, al interior del límite urbano. Es decir, los emprendedores urbanos a un lado de una línea virtual, la del límite urbano, y los emprendedores igualmente urbanos al otro lado de esta misma línea, quedan sometidos a distintas exigencias, bajo una misma ley general de urbanismo y construcciones. ¡Obviamente, esto no es igualdad ante la ley! Y por lo mismo, este objetivo, antes de ser pertinente o no, en el sentido que obedezca a una necesidad real, es impropio.

Análogamente, lo mismo ocurre en el área rural, donde se da el caso que dos predios vecinos con idénticas y aptas condiciones para ser zonificados como *áreas de desarrollo urbano condicionado*, no se rigen por las mismas normas si uno de ellos, solo 99 hectáreas de superficie, y el otro, más de 100. Por ejemplo, 101 hectáreas. El segundo es apto para el negocio inmobiliario, el otro no, y por no serlo, queda sujeto al más estricto control de su subdivisión y uso del suelo. Es decir, metros más, metros menos, aquí tampoco se cumple el principio de igualdad ante la ley.

Pero aún si se cumpliera, queda por dilucidar si la opción de crear *áreas urbanas condicionadas* en los ámbitos supra-comunales y de no poder hacerlo en el comunal, obedece o no a una necesidad real. Tal como se encuentra propuesto, es decir, que sea un poder supra-comunal, es algo que traba la operatoria comunal técnico-administrativa, que le quita autonomía a la comuna, y que le resta poder de gobernabilidad urbana al Alcalde. Razones que hacen categórico que no obedece a una necesidad real. Aún si fuera un objetivo propio, o que cumple el principio de igualdad ante la ley, de todos modos no es pertinente.

Por último, en cuanto a que si este objetivo es oportuno, en el sentido que sea el momento adecuado para instituirlo, supuesto que fuese propio y que fuese pertinente, lo cierto es que por las mismas razones de los objetivos anteriores, es decir, porque faltan antecedentes que van a demandar tiempo para prepararlos, tampoco es oportuno.

### **Síntesis:**

En resumen, ni necesidad de averiguar en que consiste el articulado propuesto, es claro que los objetivos reales del este proyecto de ley no obedecen a una necesidad real; sin perjuicio que, además, no sean oportunos. Haber puesto en claro este resultado de la lógica que impone el sentido común cuando se empezó a trabajar en el articulado de este proyecto de ley sin prestar mayor atención a la pertinencia y oportunidad de sus objetivos reales, habría ahorrado tiempo y discordias inconducentes.

Sin perjuicio del mal paso anterior, es un hecho que Santiago Metropolitano va a seguir creciendo, estimativamente, a razón de 100.000 personas por año durante todo este lapso, hasta el próximo censo. Es decir, efectivamente es aquí donde se necesita encontrar e implementar una solución urbanística que permita canalizar este crecimiento del mejor modo posible. Pero esto no significa que para arreglar el caso de Santiago, se tanga que empezar por “nacionalizar” una fórmula de solución, independiente de que esta fórmula sea un óptimo, o de que sea mala.

Si uno sumara el tiempo que se utilizó para preparar la anterior modificación a la LGUC, cuando en 1999 también se iba tras la plena regulación del territorio, con el que se tomó para preparar la actual, y con el año que el presente proyecto de ley lleva en el Parlamento, se está hablando de un lapso de a lo menos siete u ocho años. Es decir, se esta hablando de un tiempo más que suficiente para haber podido abordar y haber resuelto bien este caso, con la ley vigente. Tal como desde ya y con mayor razón cada día, debiera hacerse de una vez.

En paralelo con esto, la segunda tarea pendiente y que también necesita ser empezada de una vez, consiste en preparar las bases institucionales para que el país como tal, cuente con una doctrina socialmente validada sobre la forma como ha de implementar su *ordenamiento del territorio*, en forma oficial. Lo cual, dicho sea de paso, no se hace empezando por cambiar la ley que rige los asuntos territoriales, sino que se hace en base a planteamientos respaldados por antecedentes y estudios previos, que aquí no consta que se hayan efectuado, luego de lo cual, una vez que alguno de ellos haya sido validado por la comunidad nacional, recién es del caso expresarlo como Ley de la República.