



Situación de las zonas patrimoniales en el Proyecto de Ley sobre Integración Social y Urbana.

Aspectos contenidos en el proyecto de ley en estudio aprobado en primer trámite en la Sala de la Cámara de Diputados.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Nº SUP: 122098

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

Resumen

Se revisa la situación de los proyectos que se realicen bajo la iniciativa de integración social y urbana en zonas que cuenten con alguna categoría de protección patrimonial derivadas de la Ley de Monumentos Nacionales o de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

En el proyecto aprobado, se dispuso de artículos específicos que precisan la obligación de que estas intervenciones no afecten los valores y atributos de dichos monumentos, zonas o inmuebles protegidos, y que corresponden a los fundamentos del respectivo acto administrativo que los reconoció como tal.

Señala que los proyectos que se emplacen en zonas o predios con algunas de las categorías de reconocimiento en comento, deben obtener los permisos municipales y sectoriales que exijan las normas respectivas.

El proyecto no explicita cómo se compatibilizan estos principios con los parámetros que establecieron las condiciones que precisa el plan regulador comunal.

Llama la atención que se otorgue al Plan Regulador Intercomunal la facultad de otorgar beneficios urbanísticos, cuando las materias que le son propias según la LGUC corresponden a otra escala de planificación.

Se da cuenta también que durante este periodo se aprobó una modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, mediante el Decreto Nº 566 de 2018 de Vivienda y Urbanismo, cuya aplicación se encuentra vigente. Dicho reglamento contempla la creación de un mecanismo similar que otorga beneficios urbanísticos sobre predios ubicados en polígonos, para proyectos habitacionales que contemplen unidades beneficiarias de los subsidios habitacionales, y que explícitamente no establece la obligación de mantener los valores y atributos de las zonas o inmuebles patrimoniales. Si bien, deberían ser sometidas a la aprobación correspondiente, los parámetros que se utilizan para el otorgamiento de estos beneficios no evalúan aspectos relacionados con los

sectores o inmuebles patrimoniales. Además, incorpora otros actores, SEREMI y gobiernos regionales entre quienes pueden solicitar este tipo de áreas en una comuna, siendo el municipio respectivo solo sujeto de una consulta. Además, se permite que los beneficios normativos se otorguen respecto de proyectos públicos recomendados satisfactoriamente (RS) en el Sistema Nacional de Inversiones.

Finalmente, cabe tener presente que en el caso de las zonas protegidas por la LGUC, la SEREMI respectiva debería cumplir un doble rol, tanto declarar las zonas con beneficios urbanísticos como proteger y autorizar los permisos de edificaciones sobre zonas o edificaciones patrimoniales de esta categoría.

Introducción

Las zonas patrimoniales corresponden a una denominación que engloba distintas categorías de protección que contempla la legislación nacional. Por una parte, las categorías establecidas en la Ley 17.288 referidas a los monumentos nacionales, en sus distintas categorías¹ y a las zonas típicas o pintorescas que son aquellas que se establecen para resguardar las condiciones ambientales de lugares donde se emplacen ruinas arqueológicas, ruinas y/o edificios declarados Monumentos Históricos. La tuición y protección de estos se ejercerá por el Consejo de Monumentos Nacionales.

Por otra parte, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en su artículo 60° faculta a los planes reguladores para establecer las zonas e inmuebles de conservación histórica, entendiendo como

¹ Artículo 1, Ley 17.288: “Son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antroarqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo”.

tales aquellos cuya especial naturaleza debe ser preservada y cuya tuición recae en los Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda.

El proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana, Boletín N° 12.288-14, fue aprobado en primer trámite en la Sala de la Cámara de Diputados.

El presente análisis se realiza considerando la información disponible en esta etapa de tramitación.

Incentivos para promover la integración urbana

El proyecto aprobado establece incentivos, a los que pueden optar los proyectos de integración, es decir, excepciones al cumplimiento de la norma para aquellos conjuntos habitacionales que contemplen viviendas objeto de los programas de subsidios de que dispone el Estado.

Para el otorgamiento de estos beneficios se contemplan las siguientes alternativas:

1. Se establece la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (cuya nueva denominación sería Ciudad, Vivienda y Territorio) permita condiciones excepcionales en materias urbanísticas relativas a altura, densidad, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación predial, subdivisión predial mínima, dotación de estacionamientos (los que no podrán ser inferiores a la exigencia establecida para la vivienda social) y rasantes (solo en los casos en que esta sea inferior a 70°, que es lo señalado como norma en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones).

Estos beneficios estarán sujetos a la incorporación de estas viviendas, y adicionalmente a la incorporación de otras exigencias anexas y proporcionales que tengan como objeto el mejoramiento de los indicadores y estándares de calidad urbana de un sector como por ejemplo, mayores cesiones al espacio público, obras específicas. Particularmente se establece entre las tipologías de ellas, la realización de obras de conservación, restauración, rehabilitación o puesta en valor patrimonial de inmuebles protegidos por algunas de las categorías señaladas en el título anterior (LGUC o Ley 17.288) o en nuevas categorías que las modifiquen o reemplacen².

A diferencia del proyecto original en que no se establecía una regulación específica para el otorgamiento de incentivos urbanísticos en zonas sujeta a algún tipo de protección patrimonial, en las categorías existentes o nuevas, en el proyecto aprobado en sala, se precisa que estas intervenciones no podrán afectar los valores y atributos de dichos monumentos, zonas o inmuebles protegidos, y que corresponden a los fundamentos del respectivo acto administrativo que lo reconoció como tal. Los proyectos que se emplacen en zonas o predios con algunas de las categorías de reconocimiento en comento, deben obtener los permisos municipales y sectoriales que exijan las normas respectivas.

² Esto teniendo presente que se encuentra en estudio una nueva institucionalidad patrimonial para el país. “Establece una nueva institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural”, Boletín N° 12.712-24. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13243&prmBL=12712-24

2. Los planes reguladores intercomunales también podrán establecer beneficios de normas urbanísticas, en lugares determinados, cumpliendo los mismos parámetros señalados en el punto anterior relativos a beneficios urbanísticos, en las materias específicas, por disponer de oferta de proyectos integrados, e igualmente sujetos al cumplimiento de los valores, estándares y regulaciones, previstas para las zonas en que exista alguna categoría de protección patrimonial.
3. Los planes reguladores comunales, también podrán otorgar los incentivos urbanísticos, en las áreas que expresamente se establezcan para el efecto, las que no solo tendrán como objeto la incorporación de vivienda sino también de otros tipos de proyectos como desarrollo de espacio público, mejoramiento del existente, incorporación de obras de arte, u otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana. Además, se añade que estos beneficios podrán otorgarse para: “el establecimiento de condiciones destinadas a fomentar la apertura de espacios privados al uso o tránsito público”. En este caso, al igual que los anteriores, para el caso de las intervenciones en zonas con alguna categoría de protección patrimonial, deberá respetarse lo señalado en los números precedentes.

Respecto del procedimiento para el establecimiento de estas zonas se señala expresamente que será el Reglamento de Viviendas Económicas, y de manera general la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), donde se precisaran las exigencias que se establecerán para el otorgamiento de los mencionados incentivos.

También expresamente establece regulaciones que no serán aplicable para los proyectos acogidos a beneficios urbanísticos, los que corresponden a los siguientes artículos:

- Artículo 63, referido a los beneficios de mayor densidad por fusión de predios, los que en el caso de terrenos de más de 2.500 m² podrán acogerse a los incentivos previstos para los conjuntos armónicos.
- Artículo 107, que define a los conjuntos armónicos (agrupaciones de construcciones que, por condiciones de uso, localización, dimensión o ampliación de otras estén relacionadas entre sí, de tal manera que constituyan una unidad espacial propia, distinta del carácter general del barrio o sector) que pueden ser objeto de variaciones en aspectos de agrupación de las construcciones, coeficientes de constructibilidad, alturas mínimas y máximas, y tamaños de los predios.
- Artículo 108, precisa la facultad de los asesores urbanistas respecto de la autorización de excepciones la ordenanza local, condicionando dichas autorizaciones a que no se afecten los espacios de uso público, la línea de edificación, destino y el asoleamiento mínimo de las construcciones colindantes. Precisa que las dudas sobre la aplicación de los conjuntos armónicos deberán ser remitidas a las Seremi correspondientes.
- Finalmente, el artículo 109, señala que las condiciones de uso, localización, dimensión o ampliación aplicables a los conjuntos armónicos deberán ser definidas en la OGUC. Asimismo se precisa que en las zonas de integración, tanto en su determinación como tales como en la

aplicación de los beneficios o incentivos deberá resguardarse que los indicadores y estándares de calidad y desarrollo urbano existentes se mantengan o mejores respecto de la situación inicial. En relación a las discordancias entre las disposiciones de un Plan Regulador Comunal y los beneficios o incentivos, que establezca el Plan Intercomunal se precisa que deberá primar lo que señale el Instrumento de mayor jerarquía, esto es, el Intercomunal.

Cabe tener presente que con fecha 4 de julio de 2019 la Contraloría General de La Republica tomo razón del Decreto N° 56 de 2018 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que por una parte define el concepto de proyecto de viviendas integradas referido a “proyecto residencial que induce o colabora a mejorar los niveles de integración social urbana debido a que está conformado por viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado o que contempla el porcentaje mínimo de tales viviendas requerido para ser calificado como tal...”, y por otra precisa un capítulo específico referido a estos proyectos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en que se señalan los siguientes aspectos:

- a) Se establece la potestad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de establecer beneficios urbanísticos en predios ubicados en polígonos, (no solo al proyecto específico) en los cuales se construyan proyectos de viviendas integrados, entendidos como:
 - Familias en situación de vulnerabilidad y que postulen colectivamente al Fondo Solidario de elección de vivienda.
 - Proyectos que postulen al Programa de Integración Social y Territorial.
 - Proyectos que contemplen viviendas destinadas a la aplicación de subsidios, en que al menos el 20% corresponda a familias vulnerables (con al menos 10% del segmento de mayor vulnerabilidad) y que corresponda a los programas aplicables según la resolución que establezca el beneficio de las normas urbanísticas.

- b) Para establecer las zonas en que se otorgaran los beneficios urbanísticos se deberán considerar los siguientes aspectos (de manera no excluyente):
 - i. Zonas ubicadas a una distancia, cuyo acceso a los predios no sea mayor a 700 metros de recorrido peatonal de estaciones de transporte público (cualquier modalidad), existentes o proyectadas recomendadas satisfactoriamente en el Sistema Nacional de Inversiones (proyectos con RS). La distancia podrá ser inferior si así lo determina la resolución que la aprueba.
 - ii. Zonas ubicadas a una distancia no mayor a 500 metros de recorrido peatonal, medida desde el acceso al mismo, respecto de un eje estructural vial, que sirva al transporte público mayor (buses).
 - iii. Predios cuyo acceso se emplace a menos de 500 metros de sectores urbanos que concentren todos o algunos de los siguientes equipamientos o espacios de uso público:
 - Establecimiento educacional destinado a los niveles de educación básica o media.
 - Establecimiento de salud que forme parte de la Red Asistencial del respectivo Servicio de Salud.

- Equipamiento comercial, de escala mediana o mayor. Esta clase de equipamiento deberá corresponder a destinos referidos a la compraventa de mercaderías diversas, tales como centros o locales comerciales, supermercados o mercados.
- Equipamiento de clase servicios, de escala mediana o mayor, sean públicos o privados, que presten un servicio de interés público, tales como oficinas públicas, notarías, instituciones de salud previsional, administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, correos, centros de pago, bancos, financieras o servicios artesanales, entre otros.

Además, en estos caso se deberá cumplir con el acceso a alguna de las siguientes alternativas: menos de 500 metros de recorrido peatonal de un paradero de transporte público de cualquier categoría o menos de 700 metros de recorrido peatonal de una estación de metro o ferrocarril, u otra forma de transporte público segregado. También se podrá cumplir este requisito con distancias inferiores a 1.000 metros de recorrido peatonal y con proyectos en ejecución o recomendados satisfactoriamente.

c) Los beneficios urbanísticos a los que estos proyectos podrán optar se refieren a los siguientes aspectos:

- Coeficiente de constructibilidad;
- Coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores;
- Densidad máxima;
- Altura máxima de edificación;
- Superficie de subdivisión predial mínima;
- Dotación de estacionamientos; y
- Rasantes, solo en aquellos casos en que el ángulo máximo señalado en el plan regulador sea inferior al establecido en el artículo 2.6.3. de esta Ordenanza. Los parámetros o Incrementos que se propongan no podrán superar los ángulos máximos establecidos para cada región en el mencionado artículo.

d) El procedimiento previsto contempla que los SEREMI; los municipios y los gobiernos regionales pueden realizar tal solicitud, remitiéndola al Ministerio de Vivienda y Urbanismo; excepcionalmente la Dirección de Desarrollo Urbano también puede desarrollar iniciativas en tal sentido. Luego de presentada la solicitud por parte de los municipios o las gobiernos regionales, la SEREMI respectiva deberá evaluar la pertinencia de elaborar una propuesta y responder al solicitante en un plazo de 20 días hábiles.

Posteriormente, la Secretaria Regional Ministerial, con la información del potencial urbano más otras fuentes relevantes, deberá especificar los beneficios normativos y los predios que podrán acogerse a los beneficios normativos en un determinado polígono. Posteriormente, será remitido en consulta al municipio, quienes dispondrán de un plazo de 60 días, prorrogables por una vez por hasta 30 días a solicitud del alcalde o del concejo municipal. De no responderse en el plazo señalado, será remitida a la SEREMI para su eventual aprobación. En caso de observaciones, la SEREMI tendrá un plazo de 30 días para estudiarla y, eventualmente, modificar la respuesta.

Las resoluciones con los beneficios urbanísticos concedidos serán publicadas en el Diario Oficial y en sitio electrónico institucional.

- e) Las solicitudes deben contar con un informe de potencial urbano del sector que dé cuenta del nivel de densificación y aprovechamiento de los bienes públicos del sector, que permitiría una mayor carga habitacional resguardando que las vialidades, espacios públicos, servicios de transporte o equipamiento sean capaces de absorber ese mayor número; y deberá contener los siguientes elementos:
- Normas urbanísticas aplicables al sector, de acuerdo a lo establecido en el Instrumento de Planificación Territorial vigente o la LGUC. En función de esto deberá estimar el número de habitantes por hectárea o densidad bruta.
 - Caracterización de la realidad urbanística y edificatoria del sector, lo que comprende, las vías existentes, la individualización de parques, áreas verdes y equipamientos públicos existentes o recomendado técnicamente en el Sistema Nacional de Inversiones; conformación predial del sector, señalando la superficie predial promedio y altura promedio de las edificaciones del sector.
 - Identificación de los servicios de transporte público en el sector, existentes o futuros.
 - Otros antecedentes requeridos en la resolución que apruebe el formato tipo del informe de potencial.
- f) La cantidad de viviendas destinadas a los programas habitacionales del Estado se calcularán tomando como base el número total de viviendas del proyecto. Las viviendas deberán cumplir las exigencias del respectivo programa y serán singularizadas en el respectivo permiso de edificación y escritura de compraventa.

Algunas observaciones

De la revisión del proyecto aprobado y de la modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) mediante el Decreto N ° 56 de 2018; pueden señalarse las siguientes observaciones:

1. Respecto del proyecto de ley de Integración Urbana:
 - El proyecto de ley sobre integración urbana fue modificado durante su tramitación introduciéndosele expresamente obligaciones relativas al cumplimiento de los valores y atributos que determinan la condición patrimonial de una zona o inmueble, reconocidos según la Ley de Monumentos Nacionales o la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esto implica que en estos proyectos deben someterse a las autorizaciones y aprobaciones de los órganos competentes sobre esta materia.
 - En tal sentido, es importante precisar que en el procedimiento previsto para otorgar estas autorizaciones, ya existentes, no se contemplan procesos de participación ciudadana, ni respecto de los predios individuales, ni respecto de las intervenciones en los bienes nacionales de uso público.

- No se precisa el procedimiento de consulta al municipio respecto de las exigencias que podrían realizarse a los proyectos en materias urbanas, entre los que podrían encontrarse los aspectos patrimoniales. Esto podría ser materia reglamentaria.
 - Se dispone que los planes reguladores intercomunales puedan otorgar beneficios urbanísticos. Es importante tener presente que esos instrumentos están previstos a una escala de planificación en que los estudios y las definiciones son realizadas para regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas relacionadas en una unidad urbana, y no a una escala de análisis de los predios que conforman un determinado sector.
2. Sobre las modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) mediante el Decreto N° 56 de 2018:
- La norma no precisa obligaciones para los proyectos que se emplacen en zonas con alguna categoría de protección patrimonial, y aun cuando se podrían estimar que deberían someterse a los permisos y exigencias correspondientes, los criterios de evaluación para el otorgamiento de los beneficios urbanísticos no contemplan explícitamente categorías de análisis que garanticen que los valores patrimoniales de un determinado sector sean conservados, particularmente porque hay valores culturales y arquitectónicos no relacionados con las condiciones de edificación que no se traducen en los parámetros revisados. Cabe considerar que las exigencias y beneficios recaerán solo en el predio favorecido pero sus impactos podrían vincularse a todo un sector.
 - La norma permite el otorgamiento de beneficios en consideración de proyectos aprobados técnicamente en el Banco Integrado de Proyectos, sin distinguir las etapas de dichas aprobaciones (podría tratarse de proyectos en etapa de estudios básicos, diseños, etc.), y por tanto, con distintos horizontes temporales de concreción, y en etapas que no se han evaluado sus potenciales externalidades, lo que permitiría beneficios urbanísticos en zonas en que no se concreten los proyectos previstos o las ventajas que dieron origen a su selección.
 - Se aumenta la cantidad de actores con capacidad de proponer iniciativas sobre un territorio, los que corresponderán a las SEREMIS y a los gobiernos regionales.
 - No se precisan las responsabilidades de las Direcciones de Obras en el otorgamiento de los Permisos de Edificación, esto considerando que hay proyectos que podrían haber sido objetados por el municipio.
 - No se explicitan los criterios de selección que permitirían que los beneficios urbanísticos solo estuvieran disponibles para algunos predios dentro del sector evaluado.

Referencias

- Ley 17.288 de Monumentos Nacionales. Disponible en <http://bcn.cl/2623k> (Agosto 2019)
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/259k1> (Agosto 2019)
- Proyecto de Ley Boletín N° 12.288-14. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12802&prmBoletin=12288-14 (Agosto 2019)
- Decreto N° 56 de 4 de diciembre de 2018 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en <http://bcn.cl/2b4s4> (Agosto 2019)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)