

José Fernández Richard*

“Plan regulador – ley 19.934 y limitación al dominio”.

Modificaciones legales

I. Generalidades

Los municipios llevan adelante en gran medida su función urbanística, que les encomienda la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 3º, 4º, 6º y 24 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, mediante la aprobación y modificación en su caso del Plan Regulador Comunal, normado en el párrafo 4º del título II del D.F.L. 458, arts. 42 y siguientes.

Nadie discute la importancia y necesidad de contar con un Plan Regulador adecuado, que se adapte a las necesidades urbanísticas de la respectiva comuna, de modo que la ciudad cuente con vías apropiadas, áreas verdes, equipo comunitario, etc.

Sin embargo muchas veces ocurre que las aspiraciones edilicias de mejoramiento del área urbana no corren a parejas con la disponibilidades de recursos financieros para que los municipios efectúen las expropiaciones para llevar a cabo el cumplimiento del Plan Regulador, especialmente cuando se trata de abrir nuevas vías, ensanchar las existentes, etc.

En estos casos se producía una severa limitación al derecho de propiedad que garantiza el numeral 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Si bien en teoría, no se producía perjuicio alguno al dueño de una propiedad afecta a expropiación parcial o total ya que tenía el derecho a la indemnización correspondiente si se le producía un detrimento en el valor del predio, ya que solía suceder que indefinidamente se mantenía en el Plan Regulador la existencia de una nueva línea oficial de edificación, distinta a la existente, lo que desincentivaba la venta del inmueble, o bien la realización de una nueva edificación.

Por ejemplo, en la comuna de Santiago esta situación se mantuvo por decenas de años en diversos barrios y afectando a los propietarios en la comercialización de sus viviendas u otras edificaciones, ya que si deseaban efectuar cualquier transformación, tenían

* *Profesor de Derecho Urbanístico Universidad de Chile. Abogado Integrante Corte Suprema.*

que acatar de inmediato la adopción de la línea de edificación en un plazo determinado, renunciar a las mejoras y dejar fijado de antemano el precio de la expropiación, pasando a veces años y años sin que la situación fáctica se modificara, lo cual no obstaba para que se mantuviera en el Registro de Gravámenes y prohibiciones la anotación de la correspondiente escritura, vulgarmente denominada “renuncia de mejoras”.¹

A lo demás cabe añadir que en tales casos se aplica la norma del art. 121 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que prescribe: “En los terrenos a que se refiere el artículo 59 (afectos a expropiación) no podrán efectuarse nuevas construcciones y si estuvieran edificados, no será permitido reconstruir los edificios, alterarlos o repararlos”.

A fin de corregir estas anomalías atentatorias al Derecho de Propiedad y después de un concienzudo estudio, se promulgó la ley 19.939, publicada en el Diario Oficial de 13 de Febrero del 2004, la que como se verá más adelante fija un tiempo de duración para que se lleven a efecto estas expropiaciones, so pena de quedar sin efecto.

Nadie discute el fundamento que le asiste al municipio para llevar a cabo las expropiaciones urbanas, como se verá más adelante, pero era imprescindible fijarles un marco en el tiempo, para que no agravaran innecesariamente a los propietarios afectos a ellas.

II. Fundamento de las Expropiaciones Urbanas

Una de las razones que han motivado los cambios urbanos, en cuanto a vialidad, ha sido lo que podríamos denominar la prioridad automovilística. La presión en aumento de sectores suburbanos –dormitorios– de altos ingresos y cuya baja densidad dificultaba el suministro de transporte público, actuó como motivación decisiva en este sentido, a lo que se sumó el crecimiento desmesurado de las superficies urbanas, todo lo cual determinó en las grandes áreas metropolitanas un aumento extraordinario del parque automotriz.

Es así que para resolver el problema se han abierto grandes brechas en áreas urbanas densamente ocupadas para penetrar hasta el corazón mismo de las ciudades o bien para cruzarlas de un lado a otro.

La apertura o ensanche de una avenida para dar solución al problema de circulación de vehículos implica, como toda obra pública, aspectos de desarrollo, ordenamiento y renovación urbana. De allí surge la declaración de utilidad pública, justificada en la doctrina y en la mayor parte de las legislaciones.

Al respecto el famoso tratadista Sayagués Laso expresa: “El derecho actual en todos los países se orienta en el sentido de admitir con amplitud la posibilidad de la expropia-

¹ Derecho Municipal chileno. José Fernández Richard. Edit. Jurídica año 2003 pág. 351.

ción con el objeto de facilitar el cumplimiento de las cometidos estatales, cada vez más numerosos y diversos. Es indudable que al sustituirse el concepto de necesidad pública por el de utilidad pública se amplió considerablemente el campo de la expropiación. En efecto, una serie de casos, como la expropiación por zonas o por motivos de ornamentación, evidentemente no podía tipificar situaciones de necesidad sin forzar el significado natural de los términos. En cambio, no parece necesario sustituir la expresión utilidad por la de interés general o la de interés social, o cualquiera otra análoga, porque aquella comprende perfectamente todas las situaciones que se pretenden incluir en éstas. En efecto, la noción de utilidad pública no es susceptible de definición y tiene un acentuado carácter evolutivo”.²

Tenemos, pues, que no solamente por fines viales se justifican las expropiaciones, sino que pueden ser por motivos de aumentar las zonas destinadas a parques y áreas verdes. Un caso de esta especie lo constituyeron las expropiaciones realizadas en la comuna de Santiago, bajo el alcalde Carlos Bombal, para crear el denominado Parque Almagro. Todo ello cae naturalmente bajo el concepto de utilidad pública.

Se citan como casos comprendidos dentro del mencionado concepto de utilidad pública, las expropiaciones que tienden a la creación de nuevos centros de población, o saneamiento de zonas insalubres. Al respecto Villegas Basavilbaso sostiene: “la ejecución de planes de mejoramiento social puede exigir la ocupación de inmuebles que no sean contiguos o vinculados a una obra pública, por ejemplo, planes tendientes a la colonización, a la creación de nuevos centros de población, al saneamiento de zonas insalubres, etc., implican entidad o interés general y por lo tanto pueden ser los inmuebles necesarios para estos fines objeto de expropiación. En consecuencia, establecido el plan por la ley y declarada la calificación de utilidad pública de los bienes necesarios para su realización, es incuestionable que la correspondiente acción de expropiación es inobjetable desde el punto de vista constitucional”.³

La amplitud conceptual doctrinante reconocida sin excepción a la utilidad pública se aplica o puede aplicarse a otros casos como los descritos, por ejemplo, construcción o ampliación de aeropuertos u otros servicios públicos.

De todo lo anterior fluye la extraordinaria importancia de los planes reguladores de las ciudades, ya que ellos determinan el uso del suelo, la normativa del mismo, y por ende existe la utilidad pública en las expropiaciones que se llevan a cabo para dar cumplimiento al plan regulador y a sus respectivas ordenanzas.⁴

Mucho se ha escrito acerca de las expropiaciones. El profesor Bielsa manifestaba: “la jurisprudencia ha evolucionado en el sentido de declarar expropiable todo el inmueble afectado por la obra pública”.⁵ Eso en nuestro país no es así, ya que ocurre cuando

² Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1959, Tomo II, págs. 330-331.

³ Benjamín Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, TEA, Buenos Aires, 1956, págs. 374-376.

⁴ Artículo 42 al 51 D.F.L. 458. Diario Oficial de 13 de abril de 1976.

⁵ Rafael Bielsa. Derecho Administrativo, Desalma, Buenos Aires, 1956, Tomo IV, pág. 400.

el retazo sobrante no le sirve al propietario para fines de explotación, o aprovechamiento o careciere por sí solo de significación económica, en cuyo caso los propietarios colindantes, en determinados supuestos, pueden adquirir estos terrenos por la vía de la "apropiación"⁶.

En fin, lo importante es señalar que si estamos de acuerdo en que las grandes ciudades modernas son el producto quizás más acabado de la cultura científica y tecnológica de nuestros días, también es cierto que fuentes de conflictos por el crecimiento violento de la circulación, la congestión, la contaminación ambiental, la deficiencia de los servicios, etc., y justamente un instrumento para dar cumplimiento al plan regulador, que teóricamente contempla las necesidades de la ciudad y el mejor uso y destino del suelo, lo constituyen las expropiaciones, que vienen a tener así su fundamento claro en el concepto de utilidad pública, que las justifica plenamente, y que coincide con la búsqueda del bien común. En nuestro país, el procedimiento expropiatorio se rige por la Ley de Expropiaciones, Decreto Ley 2.186, publicado en el Diario Oficial de 9 de junio de 1978 (Ley 19.939).

III. Modificación Legal

La ley 19.939 publicada en el Diario Oficial de 13 de febrero del 2004, cambió favorablemente la situación descrita en el punto I de este estudio.

Es así, que modificó el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el que quedó redactado en la actualidad de la siguiente forma:

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

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

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

⁶ Artículo 89 D.F.L. 458 en relación letra b) artículo 9 del D.L. 2.186, de 1978.

El plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías troncales y colectoras y a parques intercomunales, podrá ser prorrogado, por una sola vez, por igual período. La prórroga se tramitará conforme al procedimiento establecido para la modificación del respectivo instrumento de planificación territorial.

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

Caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismo usos incluidos en una declaratoria anterior, a menos que el acto expropiatorio se dicte dentro del plazo de sesenta días contado desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Expirado dicho plazo, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública.

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

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

A su vez el legislador se puso en la hipótesis de que el propietario afecto a expropiación efectuaré una cesión gratuita de terreno al municipio, y posteriormente caducare la declaratoria de utilidad pública. A fin de evitar esta injusticia se incorporó al artículo 122 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero. Dicha disposición reza textualmente así:

“Si con posterioridad a la cesión gratuita caducare la declaratoria de utilidad pública. El cedente podrá solicitar a la municipalidad la restitución del inmueble cedido. La municipalidad deberá realizar dicha restitución, a título gratuito en un plazo no superior a tres meses desde el requerimiento. Los costos que se originen serán de cargo del solicitante”.

Por último en relación a las declaratorias de utilidad pública actualmente vigentes, se dictó una sabia disposición transitoria, en lo que les hace también aplicables los plazos de caducidad, en los siguientes términos:

“Artículo transitorio.— Las declaraciones de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 del decreto con fuerza de ley N° 458 de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que se encuentren vigentes a la fecha de publicación de esta ley, caducarán automáticamente junto a sus efectos en los mismos plazos establecidos en los incisos segundo y tercero del mencionado artículo, contados a partir de la fecha de la declaratoria, permaneciendo esta vigente, en todo caso, por un plazo de cinco años desde la entrada en vigencia de la presente ley si los lapsos faltantes fueran inferiores.

Con todo, tratándose de declaratorias existentes en áreas rurales, éstas caducarán de pleno derecho al momento de publicarse la presente ley”.

IV. Conclusión

Con la dictación de la Ley 19.939 se han subsanado las injustas consecuencias que se les producían a los dueños de inmuebles, cuando estos se encontraban afectos a expropiación para dar cumplimiento del Plan Regulador, y ellas no se llevaban a cabo durante tiempo indefinido, sin que hubiere interés alguno por parte de las autoridades de modificar el Plan Regulador, o de contrario de llevarlo a efecto de inmediato.

La dictación de la Ley 19.939 es una manifestación real de respaldo efectivo a la garantía constitucional del derecho de propiedad, que ampara el numeral 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, y constituye un avance dentro de nuestro Derecho Urbanístico.