

*Formación del dominio público  
urbanístico terrestre en el derecho chileno  
(con apuntes del sistema español)*

**ENRIQUE RAJEVIC MOSLER\***

*Universidad Alberto Hurtado*

**Resumen:** En este trabajo pasamos revista a la importancia que tiene el dominio público para las ciudades lo que hace que sea objeto de especial atención para el derecho urbanístico, para luego explicar como prevé el ordenamiento chileno su generación y como lo hace el ordenamiento español y señalar las debilidades del primero y algunos recientes intentos legislativos para fortalecerlo.

**Palabras clave:** Dominio público; derecho urbanístico; cesiones gratuitas.

***Formation of Urban Public domain in Chilean  
Law (with Spanish Law Notes)***

**Abstract:** This paper deals with the importance of public domain to cities, which determines that it is a subject matter particularly considered by urban law. It explains how Chilean law regulates its generation and how it is generated by Spanish law. It also points out the weaknesses of national law and mentions recent legislative attempts to strengthen it.

**Keywords:** Public domain; urban law; free transfers.

**I. DOMINIO PÚBLICO, CIUDAD Y DERECHO URBANÍSTICO**

Chile es un país cuya tasa de población urbana creció aceleradamente durante el siglo XX llegando en la actualidad casi al 90%<sup>1</sup>, de manera que

---

\* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Política Territorial y Urbanística y doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: erajevic@uahurtado.cl.

<sup>1</sup> Un 87,4% considerando «urbano» a todo «asentamiento humano con continuidad y concentración de construcciones en un amanzanamiento regular con po-

la vida en ciudades es la forma de vida predominante en nuestro país lo que exige una especial atención por su configuración. Uno de los aspectos fundamentales de toda ciudad es la existencia de redes que permitan la existencia de servicios públicos y bienes públicos al servicio de quienes las habitan. Esto se encuentra íntimamente conectado con los bienes nacionales de uso público urbanos, típicamente las calles, plazas y otros espacios públicos que configuran el espacio público urbano y permiten circular y, además, tender aérea y subterráneamente cables y tuberías a través de las cuáles accedemos, por ejemplo, a la energía o el agua.

Se trata, además, de un elemento clave para la cohesión social. La calidad del espacio público urbano condiciona en buena medida las posibilidades de convivencia y cohesión social.

Cabe agregar que el desafío en esta materia es doble, pues no sólo se trata de asegurar la existencia de estas redes en la ciudad que se va extendiendo sino, sobre todo ahora, también su reforzamiento y ampliación en la ciudad que se densifica que es la tendencia actual y para la cual nuestra legislación no estaba, como veremos, preparada.

## II. GENERACIÓN DE DOMINIO PÚBLICO EN EL DERECHO URBANÍSTICO CHILENO Y ALGUNOS PROBLEMAS

### 1. Generación

Para enfrentar este desafío la Ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, LGUC), faculta a los instrumentos de planificación urbana para establecer los trazados de las circulaciones, plazas y parques (artículos 28 bis, 37 bis, 45, inc. 2° N° 2 y 51). La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante, OGUC) advierte que los instrumentos de planificación territorial deben «definir los usos de suelo de cada zona» que regulen y uno de esos usos es el de «Espacio Público» (art. 2.1.24), que «se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público» (art. 2.1.30); agrega que la red vial pública será definida en los instrumentos de planificación «fijando el trazado de las vías y su ancho, medido entre líneas

blación mayor a 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias». INE 2018a, 70 7 2018b, 5.

oficiales, lo que se graficará en el plano respectivo» (art. 2.1.31), algo que reitera, por ejemplo, su art. 2.1.7., inciso 3° N° 2 c).

Pues bien, cuando los instrumentos de planificación definen circulaciones, plazas y parques en las áreas urbanas (o los planes reguladores intercomunales vialidades) en superficies que son de propiedad privada el artículo 59 de la LGUC las declara de utilidad pública para permitir su expropiación por parte de la municipalidad respectiva (art. 51 b) LGUC).

Sin embargo, el costo de las expropiaciones hace que la concreción de tales declaratorias sea difícil, lo que también afecta a la otra vía posible para materializar esos espacios públicos, esto es, la compra directa (art. 51 c) LGUC). Existe, sin embargo, una tercera vía que procura movilizar las plusvalías que genera la misma dinámica inmobiliaria: exigir que los propietarios de los terrenos que se vayan urbanizando cedan gratuitamente una parte de ellos con este objeto, mecanismo tradicional que permite que el crecimiento urbano de la ciudad en extensión cuente inmediatamente con espacios de circulación (calles y veredas) y áreas verdes.

Esa es la vía descrita en el art. 51 c) de la LGUC, que explica el art. 70 del mismo cuerpo legal: «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». Se trata de una exigencia que data desde hace más de un siglo, pues a nivel general su origen está en el art. 8 de la Ley N° 2.960, de 1915, que modificó en diversos aspectos la Ley Orgánica de Municipalidades de 1891 agregando en su art. 25 N° 1 como deber de quienes formasen «nuevos barrios dentro de los límites urbanos de las ciudades, por medio de la división de propiedades i de su venta en sitios» el de «ceder gratuitamente al dominio nacional de uso público la parte destinada a dichas vías i plazas», si bien mediante una escritura pública suscrita con el Fisco e inscrita posteriormente en el Registro del Conservador de Bienes Raíces competente.

En su fisonomía actual, el art. 70 de la ley establece un marco que necesariamente debe ser completado mediante un reglamento, estableciendo las siguientes bases legales para las cesiones:

a) Objetos determinados: circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales y equipamiento;

b) Un límite máximo: equivalente al 44% de la superficie total del terreno original<sup>2</sup>;

c) El deber de materializarlas preferentemente en las áreas verdes de uso público o las fajas de vialidad que contemplase el instrumento de planificación en dicho terreno;

d) La facultad municipal de «permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados»;

e) Proporcionalidad entre el porcentaje exigido y «la intensidad de utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial»; y

f) La potestad de establecer reglamentariamente los «parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando o se produzca crecimiento urbano por densificación».

Cumpliendo lo anterior la OGUC ha regulado un sistema de tramos para calcular las cesiones, atendida la densidad habitacional del proyecto y los usos establecidos en la ley que en el extremo superior exige que el urbanizador ceda el 44% del terreno y que se expresa en la siguiente tabla.

Tabla 1. Cálculo del porcentaje a ceder

Densidad (hab/há)	% A Ceder		
	Áreas Verdes, Deporte y Recreación	Equipamiento	Circulaciones
hasta 70	0,1 x densidad	0,03 x densidad - 0,1	Hasta 30% en todos los tramos de densidad
hasta 70	0,003 x densidad + 6,79 con un máximo de 10%	0,002 x densidad + 1,86 con un máximo de 4%	

Esta exigencia se aplica en el caso de las urbanizaciones, esto es, en los casos en que es preciso ejecutar las obras que describe el art. 134 LGUC, o sea, pavimentar calles y pasajes, hacer las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, las obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias y las obras de defensa y de ser-

<sup>2</sup> Tanto el límite del 44% como la ampliación del objeto al «desarrollo de actividades deportivas» y la exigencia de reglamentar las cesiones en el crecimiento urbano por densificación provienen de la Ley N° 19.712, de 2001.

vicio del terreno. Esto ocurre fundamentalmente en las subdivisiones de terrenos que contemplen la apertura de vías públicas, sea por voluntad del propietario (loteo) o únicamente por existir una declaratoria de utilidad pública (subdivisión afecta o proyectos acogidos a la Ley N° 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria), conforme describe el art. 2.2.4. OGUC.

Cabe señalar que la inexistencia de declaratorias de utilidad pública no inhibe el cumplimiento de este deber en los porcentajes que resultan de esta fórmula. En tal caso será el urbanizador quien, cumpliendo con los estándares que establece la OGUC, deberá garantizar que los sitios o lotes resultantes, estén edificados o no, tengan acceso a un espacio de uso público (art. 68 LGUC), de acuerdo reglamenta el art. 2.3.6. OGUC.

Las cesiones gratuitas son una forma de generar espacios públicos a cargo de la obra urbanizadora y no a costa de los tributos generales, como ocurre con la expropiación o la compra directa del suelo, si bien en la práctica el promotor inmobiliario va a procurar repercutir este costo en el precio pagado por los adquirentes de las viviendas finales allí edificadas, algo que ocurrirá en mayor o menor medida de acuerdo a las condiciones de competencia del mercado en cada momento y al mayor o menor dinamismo de éste. Como dijo nuestro Tribunal Constitucional al rechazar un requerimiento parlamentario que las cuestionaba por afectar el derecho de propiedad, «...lejos de constituir un daño patrimonial para el dueño procura un beneficio pecuniario para él, pues el valor de los terrenos urbanizados, es superior al valor de dichos terrenos sin urbanizar, incluyendo por cierto, en este último, los costos que demanda la urbanización tanto por la ejecución de las obras respectivas como aquellos que derivan de la pérdida de superficie por las cesiones gratuitas. Esta es una realidad constitutiva de un hecho público y notorio que no se puede ignorar»<sup>3</sup>.

Las cesiones se perfeccionan una vez que el propietario y el arquitecto solicitan la recepción de las obras de urbanización o de urbanización y edificación al Director de Obras Municipales. La ley declara que el solo hecho del otorgamiento incorpora al dominio nacional de uso público «...todas las calles, avenidas, áreas verdes y espacios públicos en general, contemplados como tales en el proyecto», y al dominio municipal «los terrenos cedidos de conformidad al artículo 70 de esta ley para localizar equipamientos». Sólo en este último caso es preciso inscribir el dominio a nombre del municipio, con el puro mérito de la presentación del certificado de

<sup>3</sup> Sentencia Rol N° 253, del 15.04.97, c. 10° a).

recepción municipal definitiva, pero no como título traslativo sino «para el solo efecto de mantener la historia de la propiedad raíz», según señala el art. 135 b) LGUC<sup>4</sup>. Y es que en este caso no se requiere una escritura pública, como ocurría con la Ley de 1915, pues actualmente la ley entiende que en este caso tanto el título como el modo de adquirir el dominio es, directamente, el ya citado art. 135 LGUC<sup>5</sup>.

## 2. Problemas

El sistema anterior no ha funcionado, sin embargo, del modo previsto. El principal problema ha sido materializar los espacios públicos contemplados en los instrumentos de planificación, pues la mayoría de las Municipalidades han carecido de recursos financieros suficientes para expropiar las propiedades declaradas de utilidad pública por sus planes reguladores. Cuando eso ocurre aplica la institución que la LGUC denomina en su art. 62 «congelamiento», y que en el texto original suponía la prohibición de aumentar el volumen de construcción existente, rehacer las instalaciones existentes y otorgar patente a un nuevo propietario o arrendatario con el uso anterior. Estas limitaciones fueron suavizadas por la Ley N° 19.744, de 2001, que eliminó la restricción en el otorgamiento de patentes y admitió aumentos cuyo objeto preciso fuese mitigar impactos ambientales adversos, mejorar la calidad de su arquitectura, estructuras e instalaciones incluyendo aquellas con sentido estético que contribuyesen a mejorar su aspecto.

Aun así subsistían críticas fundadas en que las declaratorias eran indefinidas. Esto llevó a que se dictase la Ley N° 19.939, de 2004, que dispuso la caducidad de estas declaratorias en plazos que iban entre 5 y 10 años (con una potencial prórroga), tras los cuales a las Municipalidades sólo

<sup>4</sup> El art. 2.2.4. N° 1, inciso 2°, agrega que «En caso que el proyecto consulte recepciones parciales, el propietario deberá entregar, al menos, las superficies de cesión en forma proporcional a la superficie de terreno que represente cada una de dichas partes».

<sup>5</sup> Aunque el art. 588 del Código Civil no incluye a la ley como modo de adquirir la doctrina la incluye (p. ej., Peñailillo A., 2010:86). La Corte Suprema ha reconocido que «en el derecho urbanístico se prevé uno de los modos de adquirir en virtud del cual un bien particular pasa a tener la calidad de bien nacional de uso público por el sólo ministerio de la ley, que hace excepción al régimen de registro que consigna el Código Civil que se caracteriza por la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces» (sentencia de la Corte Suprema rol N° 10354-2013, del 7 de abril de 2014, c. 9°).

les quedaba insistir en la declaratoria expropiando dentro de los 60 días siguientes o aplicando las normas generales<sup>6</sup>, esto es, el DL N° 2.186/1978, o Ley Orgánica de procedimiento de expropiaciones, de 1978. La norma transitoria de la Ley N° 19.939 dispuso un plazo de caducidad de 5 años para las declaratorias vigentes a la época de su publicación, periodo que vencía el 2009 y que fue prorrogado un año más por la Ley N° 20.331, de 2009. En muchos casos los organismos municipales o regionales acordaron prorrogar este plazo por otros cinco años, lo que implicaba que en febrero de 2015 se produciría una caducidad general.

Sin embargo, este efecto no se produjo, porque si bien este sistema beneficiaba a los propietarios afectados por las declaratorias dándoles un horizonte de certeza, originó problemas urbanos al impedir, a veces irreversiblemente, la materialización de espacios públicos necesarios para la ciudad. En efecto, la caducidad importaba la fijación de nuevas normas urbanísticas para el terreno desafectado por la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio y previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándolas a su entorno, algo que en la práctica implicaba que una zona ya densa que tenía proyectada una vialidad para mejorar su circulación pasaba, en virtud de la caducidad, a incrementar su densidad<sup>7</sup>. Si ese uso se materializaba la expropiación se hacía inviable por el incremento del monto indemnizatorio. Las críticas a este sistema llevaron a retornar al sistema de afectaciones indefinidas, pero reforzando los derechos de los propietarios, a través de la Ley N° 20.791, de 2014<sup>8</sup>.

Al problema reseñado se añaden los siguientes:

a) La crónica escasez de recursos municipales también afecta la mantención de estos espacios, cuya existencia y estado refleja la desigualdad de ingresos que en las ciudades que incluyen más de una comuna tiene cada una de ellas, llegando al extremo en el área metropolitana de Santiago.

<sup>6</sup> «Caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos 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», inciso 6° del art. 59 establecido por la Ley N° 19.939, de 2004, hoy derogado.

<sup>7</sup> Segunda parte del inciso 1° del art. 59 establecido por la Ley N° 19.939, de 2004, hoy derogado.

<sup>8</sup> Sobre esta Ley puede verse CORDERO Q., 2015.

Mientras algunas municipalidades tienen bandejonos sembrados de césped y flores otras se limitan a mantenerlos con la tierra desnuda, dando pie, en ocasiones, a vertederos informales.

b) La cantidad de espacio público *per cápita* se reduce irremediablemente cuando un proyecto supera la densidad de 70 hab/ha, pues la tabla que las regula es constante a partir de ese límite atendido que en ese umbral se alcanza el límite legal del 44% del paño a lotear. Por regla general, esta densidad equivale a 18 viviendas en una hectárea (arts. 2.2.5 y 2.1.22 OGUC), de manera que si a los 10.000 m<sup>2</sup> de la hectárea les deducimos el 44% quedarían 5.600 m<sup>2</sup>, que dan pie a 18 lotes de aproximadamente 311 m<sup>2</sup>, una densidad bajísima. En el mismo ejemplo la superficie cedida para áreas verdes, deporte y recreación alcanza a 1.000 m<sup>2</sup>, que divididos por las 70 personas dan 14,3 m<sup>2</sup> por cada una. Sin embargo, un reciente estudio<sup>9</sup> estima que Chile tiene un estándar promedio nacional de 4,2 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante, oscilando entre Temuco con 18,8 m<sup>2</sup> e Iquique y Antofagasta, con 1,6 m<sup>2</sup>, muy lejos del parámetro que deriva del máximo de la OGUC y de las recomendaciones internacionales, que oscilan entre 8 y 40,5 m<sup>2</sup> por habitante<sup>10</sup>. Nada de extraño atendida la estructura de la tabla de cesiones y el cada vez más denso desarrollo inmobiliario que hace que, paradójicamente, «en los loteos donde menos se requiere área verde más se exige y viceversa»<sup>11</sup>.

c) Otra amenaza para el dominio nacional de uso público es su progresiva privatización, primero a través del expediente de los condominios Tipo B o en extensión. En ellos, como aclaró la Ley N° 20.841, de 2015, al interpretar el inciso 1° del presente artículo 10 de la Ley N° 19.537, de Copropiedad Inmobiliaria, las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporan al dominio nacional de uso público son solo los espacios «que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador, quedando los demás que resulten de la aplicación del mencionado artículo 70 como bienes comunes de dominio de la respectiva comunidad de copropietarios». Esto es, como bienes privados.

d) Una segunda manifestación de esta privatización es la facultad entregada a las Municipalidades para autorizar, previo acuerdo del concejo respectivo, y «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

<sup>9</sup> CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN, 2018:450.

<sup>10</sup> Cfr. FLORES-XOLOCOTZI, 207:507.

<sup>11</sup> BASCUÑÁN *et al*, 2007:98.

una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos», entregada por la Ley N° 20.499, de 2011. Con ello, espacios de la ciudad que nacieron como bienes nacionales de uso público pasan a ver restringido su acceso a través de este especial permiso que consagra un uso privativo y que empezó a popularizarse en la década pasada como medio para garantizar la seguridad del entorno, dando pie a severos cuestionamientos que motivaron el establecimiento de una regulación expresa mediante una modificación del artículo 5° c) y un nuevo literal q) en el artículo 65 q) de la Ley de Municipalidades. Entre otros requisitos se exigió el acuerdo del 90% de los propietarios afectados e informes previos de las direcciones o unidades de tránsito y de obras municipales y de la unidad de Carabineros y el Cuerpo de Bomberos de la comuna.

e) Por último, a través del DS N° 217/2002, V. y U., se estableció en el art. 2.1.30 OGUC un mecanismo para permitir que en zonas definidas por el plan regulador como áreas verdes de uso público que «no se hubieren materializado como tales» la Municipalidad pudiese autorizar construcciones hasta en el 10% de tales zonas con destinos complementarios a dicha área, o destinadas a equipamiento, a cambio de, simultáneamente, ejecutar una parte del área verde no menor a 10 veces la superficie ocupada por la edificación, norma que fue luego precisada por los DS N° 193/2006 y N° 10/2009, ambos de V. y U. En este caso se perseguía financiar la materialización del área verde renunciando a una parte de ella.

### III. EL SISTEMA ESPAÑOL

Como contraste para examinar nuestro sistema podemos revisar el modelo urbanístico español, cuya filosofía es diferente de la nuestra y que puede remontarse a la Ley del Suelo de 1956, que fundó un sistema que en la actualidad está expresado en el conjunto de leyes urbanísticas autonómicas enmarcadas en una ley estatal que rescata las claves centrales del sistema acudiendo a un grupo de títulos competenciales no urbanísticos, pues esta materia es de competencia legislativa autonómica desde 1978. En la actualidad la legislación estatal se contiene en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que en su artículo 3.1. declara que «Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común» su utilización «conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible», para luego reconocer dentro de los «derechos del ciudadano» el de acce-

der, «en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público» (art. 5 b).

Para conseguir estos objetivos existen herramientas precisas. El urbanizador debe entregar a la Administración competente «el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención» (art. 18.1 a), que será el que determine la ordenación urbanística que en esta materia está limitada por estándares urbanísticos que la ley impone a los planes urbanísticos, a modo de criterios reglados que procuran garantizar un mínimo de bienes urbanos a partir de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y que actualmente se contienen en la legislación autonómica. La Ley urbanística catalana por ejemplo, establece que los planes de ordenación urbanística municipal deben contemplar para el sistema general de espacios libres públicos, como mínimo, una «proporción de 20 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de techo admitido por el planeamiento urbanístico para uso residencial no incluido en ningún sector de planeamiento urbanístico» (art. 58.1 f). La Ley madrileña, en tanto, exige que los planes municipales definan un sistema de «redes públicas o redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos», que se localiza «sobre suelos de cesión obligatoria y gratuita por los promotores del suelo»<sup>12</sup>. Entre estas redes están la de «zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas», y la de «equipamientos sociales, tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés social» (art. 36.2 b), estableciéndose estándares precisos para redes municipales y supra municipales (art. 36, numerales 4 y 5).

Adicionalmente, el ordenamiento español apunta a que la participación de privados en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano se produzca, «siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios» (art. 9.6 RDL 7/2015), lo que supone que el suelo urbanizable debe desarrollarse en ámbitos territoriales de una dimensión que permita repartir equitativamente dichas cargas y beneficios, de manera que las redes se vayan construyendo simultáneamente con la nueva ciudad y no, como ocurre entre nosotros, a través de actuaciones aisladas que se van agregando sin una visión de conjunto.

<sup>12</sup> Exposición de Motivos, apartado VII.

Adicionalmente, la urbanización supone ceder suelo para contribuir al patrimonio público de suelo cuya finalidad es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (arts. 51 y 52 Real Decreto Legislativo 7/2015).

#### IV. ALGUNOS ESBOZOS DE SOLUCIÓN: NOVEDADES LEGISLATIVAS

Un conjunto de novedades legislativas recientes apuntan a mejorar el estado de cosas entre nosotros. Se trata básicamente de las contenidas en las dos leyes que reseñamos a continuación.

##### 1. La Ley N° 20.958, de 2016, de aportes al espacio público

Esta Ley reformó los planes de detalles establecidos por la Ley N° 20.791, cuyo objeto original era fijar «con exactitud los trazados y anchos de los espacios declarados de utilidad pública en los planes reguladores comunales, seccionales o intercomunales» (art. 28 bis LGUC), ampliándolo a fijar «con exactitud el diseño y características de los espacios públicos, los límites de las distintas zonas o áreas del plan y, en el caso de los planes reguladores comunales y seccionales, el agrupamiento de edificios y las características arquitectónicas de los proyectos a realizarse en sectores vinculados con monumentos nacionales, en inmuebles o zonas de conservación histórica o en sectores en que el plan regulador exija la adopción de una determinada morfología o un particular estilo arquitectónico de fachadas» (art. 28 bis LGUC). Se trata de una herramienta que permitiría proteger o exigir características determinadas para el diseño de los espacios públicos.

Por otro lado, la Ley contempla la posibilidad de entregar en los planes reguladores «incentivos en las normas urbanísticas aplicadas en todo o parte de su territorio condicionados al desarrollo de espacios públicos o al mejoramiento de los ya existentes, a la materialización, reparación o mejoramiento de equipamientos públicos, a la instalación o incorporación de obras de arte en el espacio público o al cumplimiento de otras condiciones que induzcan o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social y sustentabilidad urbana condicionados» (art. 184 LGUC). Estos incentivos podrían consistir, por ejemplo, en incrementos en la densidad, altura o constructibilidad prevista con carácter general.

Probablemente los cambios centrales de esta ley son dos herramientas en *vacatio legis*, pues entrarán a regir recién el 17 de mayo de 2020<sup>13</sup>. Se trata de los aportes al espacio público y las mitigaciones directas al sistema de movilidad local.

Los primeros son una modalidad alternativa a través de la cual, finalmente, los proyectos que densifican la ciudad cumplirán el deber de ceder suelo a través de un aporte en dinero equivalente al avalúo fiscal del porcentaje de terreno que debería cederse a la municipalidad respectiva, la que deberá invertirlos en obras incluidas en planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, mejorando las características del dominio nacional de uso público urbano (arts. 175 a 182 LGUC). Los aportes deberán pagarse, en dinero, en forma previa a la recepción municipal del proyecto (art. 179 LGUC), y para efectos de calcularse se estableció una tabla de cesiones especial en el nuevo artículo 2.2.5. Bis OGUC (introducida por el DS N° 14/2017, V. y U.), aplicable solamente a los proyectos que conlleven crecimiento urbano por densificación:

PROYECTOS	PORCENTAJE DE CESIÓN
Con densidad de ocupación de hasta 8.000 personas por hectárea	% $\frac{\text{Densidad de ocupación} * 11}{2.000}$
Con densidad de ocupación sobre 8.000 personas por hectárea	44%

Las mitigaciones directas, en tanto, aplicarán en los proyectos que conlleven crecimiento urbano por extensión o por densificación y ocasionen impactos relevantes sobre la movilidad local, reemplazando al actual sistema de estudios de impacto sobre el transporte urbano (EISTU). Consistirán en la «ejecución de medidas relacionadas con la gestión e infraestructura del transporte público y privado y los modos no motorizados, y sus servicios conexos, en el entendido que esto incluye soluciones como las siguientes: pistas exclusivas para buses, terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías y mejoramientos o adecuaciones a la vialidad» (art. 170 LGUC).

<sup>13</sup> El artículo primero transitorio de la Ley dispuso que los aportes y mitigaciones entrarían en vigor transcurridos dieciocho meses desde la publicación del reglamento sobre mitigación de impacto vial, realizada recién en el Diario Oficial de 17 de mayo de 2019.

La ley regula el área de influencia a considerar en cada proyecto, la necesidad de presentar informes de mitigación vial cuando se generen impactos relevantes, lo que se determinará a través de un sistema electrónico que servirá para tramitarlos como ventanilla única (arts. 171 y 172 LGUC). El reglamento contempla tres categorías de proyectos (Básico, Intermedio o Mayor) con distintas exigencias<sup>14</sup>. La ejecución de las medidas de mitigación que se determinen será requisito para la recepción final del proyecto, salvo que se garanticen conforme al art. 173 LGUC. El sistema electrónico permitirá mantener a disposición permanente del público los informes de mitigación que se presenten y las resoluciones finales que recaigan sobre ellos, como medida de transparencia y rendición de cuentas (algo semejante respecto del uso de los aportes se contempla en el art. 181 LGUC).

## 2. La Ley N° 21.078, de 2018, de Transparencia del Mercado de Suelo

Esta Ley, en vigencia desde agosto de 2018, introduce normas sobre transparencia y ejercicio de la potestad planificadora inspiradas, parcialmente, en la legislación española. Así, el nuevo art. 28 decies establece que «la planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general», debiendo «ajustarse a los principios de sustentabili-

<sup>14</sup> El Reglamento fue dictado en virtud de la detallada remisión del inciso 2° del art. 171 LGUC, que estableció que aquel: «a) Establecerá categorías diferenciadas de informes en función de los flujos vehiculares y peatonales inducidos por el proyecto, y, fundadamente, podrá reducir, para una o todas las categorías, los plazos máximos contemplados en el artículo 172. / b) Fijará las condiciones para que dos o más proyectos que sean cercanos en su localización puedan realizar un informe de mitigación conjunto, a propuesta de los interesados o de la autoridad respectiva. / c) Determinará en qué categorías los informes podrán ser confeccionados por los proyectistas, y deberán ser presentados, a través del sistema electrónico, ante la unidad municipal encargada de la función de tránsito y transporte públicos (en adelante, Dirección de Tránsito y Transporte Públicos Municipal), a través del mismo sistema, ante la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, y elaborados por un consultor inscrito en el registro que, para estos efectos, llevará la Subsecretaría de Transportes. / d) Definirá los proyectos en los que no se requerirá elaborar informes de mitigación por no producir alteraciones significativas en el estándar de servicio del sistema de movilidad local. / e) Detallará el contenido del informe de mitigación del proyecto, que deberá incluir sus características y área de influencia y la justificación de las medidas de mitigación propuestas, representadas gráficamente, todo ello de conformidad a la metodología definida por el reglamento».

dad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente» (literal c). Estas exigencias deberían influir la definición de nuevos espacios públicos, al igual que el nuevo artículo 28 quáter que permite reglamentar estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación urbana comunal, entre ellos (literales a y b) superficie, accesibilidad y tipos de áreas verdes y equipamientos por ocupantes o habitantes (considerando la totalidad que podría llegar a tener la comuna como consecuencia de las disposiciones del instrumento o de su modificación) reconociendo «las condiciones locales y de diversidad territorial» del país. También se exige que el plan considere «una trama vial que incorpore circulaciones destinadas al uso público cuyas intersecciones no excedan de 200 metros lineales, con las excepciones que señale la Ordenanza General, para garantizar la continuidad del espacio público y la conectividad con la vialidad del sector» (literal d).

Por último, la OGUC podrá fijar otros estándares «para garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos» (literal e).

De igual modo, la Ley establece en su artículo 28 quinquies normas urbanísticas supletorias para territorios sin planificación comunal o seccional, categoría que por desgracia no es irrelevante (incluso en la Región Metropolitana), una de las cuales es que los proyectos que se presenten y aprueben den «continuidad a la trama vial existente» con sus cesiones (literal d).

En definitiva, se trata de lograr que la planificación urbana empiece a garantizar un conjunto de bienes públicos mínimo que favorezcan que nuestras ciudades sean el espacio de intercambio social que supone una República democrática.

## CONCLUSIÓN

El dominio público urbano terrestre está lejos de las expectativas de los/as habitantes de las ciudades chilenas, caracterizadas por redes de transporte, esparcimiento y equipamiento que ante el proceso de densificación de las últimas décadas se revelan como insuficientes para una adecuada calidad de vida. Las últimas reformas legislativas dan señales de esperanza para pensar en ciudades mejores y que se ajusten mejor a las demandas de sus habitantes en línea con el denominado «derecho a la ciudad». Pero explicar esto último será tarea de otro trabajo.

## Bibliografía citada

- BASCUÑÁN W., Francisco, Walker F., Paz, & Mastrantonio F., Juan (2007). *Modelo de cálculo de áreas verdes en planificación urbana desde la densidad habitacional*. Urbano, 10 (15), pp. 97-101.
- CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (2018). *Infraestructura Crítica para el Desarrollo 2018-2027*.
- CORDERO Q., Eduardo. *Declaración de utilidad pública y planes reguladores: Un problema sobre el contenido y las facultades del derecho de propiedad sobre el suelo*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2015, N° 44, pp. 309-335.
- FLORES-XOLOCOTZI, Ramiro. *Una reflexión teórica sobre estándares de áreas verdes empleados en la planeación urbana*. Economía, sociedad y territorio, V. 17 (54), pp. 491-522.
- INE (2018a) Compendio Estadístico 2018, 446 p. (<https://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2018/bookcompendio2018.pdf?sfvrsn=5>).
- INE (2018b) Glosario por Temática Censo 2017, 23 p. (<http://resultados.censo2017.cl/download/Glosario.pdf>).
- PEÑAILILLO A., Daniel (2010). *Los bienes. La propiedad y otros derechos reales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

## Legislación

- DL N° 2.186/1978 o Ley Orgánica de procedimiento de expropiaciones. Diario Oficial, 09 junio 1978.
- Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 29 mayo 2003.
- Ley N° 2.960, que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades de 1891. Diario Oficial, 23 enero 1915.
- Ley N° 19.712, del Deporte. Diario Oficial, 9 febrero 2001.
- Ley N° 19.744. Diario Oficial, 10 agosto 2001.
- Ley N° 19.939. Diario Oficial, 13 febrero 2004.
- Ley N° 20.331, Diario Oficial 12 febrero 2009.
- Ley N° 20.499, que regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana, Diario Oficial 8 febrero 2011.
- Ley N° 20.791. Diario Oficial, 29 octubre 2014.
- Ley N° 20.841, interpreta el inciso 1° del artículo 10 de la Ley N° 19.537, de Copropiedad Inmobiliaria. Diario Oficial, 30 mayo 2015.
- Decreto Supremo N° 458/1975, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial, 13 abril 1976.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2015.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (Comunidad Autónoma de Cataluña). Boletín Oficial del Estado, 12 de octubre de 2001.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 8 de septiembre de 2010.

- Decreto Supremo N° 47/1992, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial, 19 mayo 1992.
- Decreto Supremo N° 217/2002, V. y U., Diario Oficial, 20 febrero 2002.
- Decreto Supremo N° 193/2006, V. y U., Diario Oficial, 13 enero 2006.
- Decreto Supremo N° 10/2009, V. y U., Diario Oficial, 23 mayo 2009.
- Decreto Supremo N° 14/2017, V. y U., que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en el sentido de actualizar sus normas a las disposiciones de la Ley N° 20.958, relativa a aportes al espacio público. Diario Oficial, 17 mayo 2019.
- Decreto Supremo N° 30/2017, MTT, Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano. Diario Oficial, 17 mayo 2019.

### Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional. Sentencia Rol N° 253, 15 abril 1997.
- Corte Suprema. Sentencia Rol N° 10354-2013, 7 abril 2014.

## IV. CONCESIONES DE BIENES NACIONALES

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho  
de la Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**  
*Catedrática de Derecho Civil  
de la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de  
Derecho. Instituto Tecnológico  
Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**  
*Presidente de la Corte Interamericana de Derechos  
Humanos. Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho  
de la Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**  
*Catedrático de Derecho  
Mercantil de la UNED*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil  
de la Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho  
de la Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y  
Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**  
*Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad  
del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto  
Ibero-Americano de La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil)  
del Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

# EL DOMINIO PÚBLICO

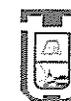
## ACTAS DE LAS XV JORNADAS NACIONALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO (2018)

**JAIME ARANCIBIA MATTAR - PATRICIO PONCE CORREA**

*Editores*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:  
[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

ADAD Asociación de Derecho  
Administrativo de Chile



UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ

**tirant lo blanch**  
Valencia, 2019