
Fórum de Direito Urbano e Ambiental



ISSN 1676-6962

Fórum de Dir. Urbano e Ambiental - FDUA	Belo Horizonte	ano 9	n. 54	p. 1-159	nov./dez. 2010
---	----------------	-------	-------	----------	----------------

© 2010 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Projeto gráfico e diagramação: Luiz Alberto Pimenta
Revisão: Luiz Fernando de Andrada Pacheco
Bibliotecária responsável: Lissandra Ruas Lima - CRB 2851 - 6ª Região

Editora Fórum Ltda.
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º /16º andares - Funcionários - CEP 30130-007
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

F745 Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU. ano 1, n. 1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

Bimestral
ISSN 1676-6962

1. Direito ambiental. 2. Direito administrativo I. Fórum.

CDD: 341.347 CDU: 349.6

Esta revista está indexada em:

- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez

Enrique Rajevic Mosler

Abogado de la P. Universidad Católica de Chile (1996). Master en Política Territorial y Urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid (2002) y candidato a Doctor en Derecho por la misma Universidad. Hace clases de Derecho Administrativo en la Universidad Alberto Hurtado (Santiago, Chile). Fue Jefe de Gabinete del Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile (1997-8 y 2000) y desde 2009 es Director Jurídico del Consejo para la Transparencia. Es autor de numerosas publicaciones relacionadas con el Derecho administrativo y las políticas territoriales y urbanísticas.

Sumario: 1 La adolescencia del derecho urbanístico chileno – 2 De espaldas al Parlamento: 80 años de legislación urbanística delegada – 3 Principales desafíos para que el derecho urbanístico chileno alcance su madurez – 3.1 Vivienda Social: Cohesión y Redes Públicas – 3.2 Plusvalías derivadas de las decisiones públicas; externalidades y mitigaciones – 3.3 Sustentabilidad medioambiental urbana – 3.4 Participación ciudadana y urbanismo – 3.5 Institucionalidad – 4 Conclusión: Un desafío gigantesco

1 La adolescencia del derecho urbanístico chileno

Quiero iniciar este trabajo agradeciendo la amable invitación del profesor Edésio Fernandes para participar en esta publicación que proporcionará un interesante panorama del Derecho urbanístico latinoamericano. En mi contribución examinaré los rasgos centrales del ordenamiento urbanístico chileno que, en mi opinión, se encuentra aún en plena “adolescencia”. Digo esto porque si bien existe una legislación que regula el desarrollo urbano hace ya tiempo, sus insuficiencias y necesaria renovación se está haciendo cada vez más evidente. Así ocurre, por ejemplo, con la casi imposible preservación de espacios nobles del pasado — como el barrio Almendral de Valparaíso o el Palacio Pereira en Santiago de Chile —, las amenazas que plantean a barrios ya asentados nuevos proyectos que rompen con sus características tradicionales — como está ocurriendo con el sector de la Plaza Las Lilas en Providencia, Santiago — o la pérdida de espacios verdes y recreativos que se desafectan para generar negocios inmobiliarios — como el Sporting Club de Valparaíso o Santa Rosa de Las Condes —. También se aprecia esta patología en la discusión de los planes urbanísticos o “planos

reguladores” (reminiscencia de los *piani regolatori* de la legge urbanística italiana de 1942), como lo demostraron miles de vecinos de la comuna de Vitacura — también de Santiago — que pidieron la celebración de un plebiscito para pronunciarse sobre el proyecto de plan urbanístico de su comuna para, tras un largo derrotero, rechazarlo en las urnas, o el Consejo Regional Metropolitano de Santiago que acaba de rechazar la extensión en 10.000ha del Plan Intercomunal que regula esta región en un debate sin instancias formales de participación ciudadana (ni Consejeros elegidos directamente por la ciudadanía). Por último, puede citarse también la concentración de edificios en algunas zonas que no se hacen cargo de las externalidades que generan, especialmente en materia de vialidad.

2 De espaldas al Parlamento: 80 años de legislación urbanística delegada

La legislación urbanística chilena es relativamente reciente.¹ Sus antecedentes pueden situarse en puntuales disposiciones de la legislación municipal o en leyes dictadas para ciudades específicas, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, como Santiago (Ley del 25.06.1874), Valparaíso (Ley de 1876)² y Concepción (Ley de 1912),³ que

¹ Cfr. RAJEVIC M., Enrique. “Derecho y Legislación Urbanística en Chile”. /en/ Revista de Derecho Administrativo Económico N° 2/2000, p. 527-548.

² Publicada en “El Araucano” N° 4.804.

³ Ley N° 2.658, sobre “Disposiciones a que debe sujetarse la construcción de edificios i la apertura, ensanche, unión y prolongación o rectificación de calles, avenidas y plazas en la ciudad de Concepción” (sic), publicada en el Diario Oficial (D.O.) 13.06.1912.

normaban las alineaciones y ordenanzas constructivas de cada una de esas ciudades. La Ley de Municipalidades de 2 de diciembre de 1891 dotará a estas corporaciones de potestades de intervención más intensas.⁴ En 1896 se empezará a exigir la conexión al alcantarillado⁵ y el art. 8 de la Ley N° 2.960, de 23.01.1915, añadirá a la Ley de Municipalidades una redacción bastante completa de las obligaciones del urbanizador que además reafirmaba la necesidad de obtener aprobación municipal para subdividir y vender los solares correspondientes a un nuevo barrio.⁶

Durante la primera presidencia de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) — y debido a la conmoción provocada por el devastador *primer* terremoto de Chillán, de 1° de diciembre de 1928 — se sitúa el verdadero inicio de la legislación urbanística, con la Ley N° 4.563,⁷ que autorizó al Presidente para dictar “ordenanzas generales” en materia urbanística. En base a ella se dictó el Decreto con Fuerza de Ley⁸ (DFL) N° 345/1931,⁹ que aprobó la primera Ley y Ordenanza de Construcciones y Urbanización, posteriormente reemplazado y refundido en 1953, 1960 y 1963,¹⁰ hasta llegar a la ley actual, la Ley General de Urbanismo

y Construcciones (en adelante LGUC), aprobada por el D.S. N° 458/1975, V. y U.¹¹ Todos estos textos fueron dictados en contextos no democráticos o en virtud de delegaciones de facultades legislativas entregadas por el Congreso al Ejecutivo. En otras palabras, el Parlamento chileno nunca ha discutido y aprobado integralmente una Ley de Urbanismo y se ha limitado a reformar parcialmente los textos existentes. La insatisfacción con el marco actual ha llevado a que durante la última década cada Gobierno — en 1999, 2004 y 2008 —¹² haya enviado un proyecto de reforma general. Sin embargo, los dos primeros fracasaron en el inicio de su tramitación al no reunir suficiente consenso, lo que les impidió superar siquiera el primer trámite del procedimiento legislativo. El tercero alcanzó a ser aprobado en general por el Senado,¹³ pero abierto el periodo de indicaciones se presentaron más de 700, nítido reflejo de la subsistencia de la falta de consenso que empañó la discusión sin que se registren avances en los últimos dos años.

Resulta curioso que un tema que afecta tan cotidianamente la vida de los ciudadanos no haya sido abordado exitosamente en el espacio

⁴ Por ejemplo, las facultades para fijar los límites urbanos y las condiciones en que podían entregarse al uso público nuevos barrios (art. 25 N° 1), ordenar el aseo de la parte exterior de los edificios una vez al año (art. 25 N° 3), reglamentar la construcción de edificios u otras obras al costado de las vías públicas determinando las líneas correspondientes y las condiciones que debían llenar *para impedir su caída* (N° 10), etc. (CHILE, 1891:261 y ss.). También hay normas en este sentido en los arts. 24 N° 2, 4 y 8, o 25 N° 4, 12, 13, etc.

⁵ La Ley N° 342, de 16.12.1896, establecerá el servicio obligatorio de desagües por medio de alcantarillas y cañerías, limitando a los propietarios de bienes raíces situados en barrios en que se coloquen alcantarillas al obligarlos a conectarse a ellas, para lo cual debían instalar las cañerías y demás aparatos que el servicio de desagües requiriese “a su propia costa”, y permitir, además, el ingreso a su domicilio de los funcionarios encargados (arts. 1 y 2). ANGUIA, T. III:363.

⁶ “Se agregan al N° 1 del artículo 25 de la Ley de Municipalidades los incisos siguientes: / “No se podrá proceder a la formación de nuevos barrios dentro de los límites urbanos de las ciudades, por medio de la división de propiedades i de su venta en sitios, sin que los interesados hayan sometido previamente a la aprobación de la Municipalidad el plano respectivo, en el cual se determinará la ubicación i dimensiones de las vías i plazas que se propongan formar. / Una vez aprobado el plano, el dueño del terreno deberá otorgar una escritura pública con el Fisco, en que ceda gratuitamente al dominio nacional de uso público la parte destinada a dichas vías i plazas. Esta escritura se inscribirá en el Registro Conservador de Bienes Raíces, para cancelar el dominio privado de esos bienes. / El dueño del terreno estará obligado a pavimentar a su costa, i en la forma que determine la Municipalidad, las nuevas calles i sus aceras, las avenidas y plazas; a instalar el servicio de alumbrado público que la misma ordene; a dotar al barrio de las instalaciones requeridas para los servicios de agua potable i desagües higiénicos. Todas estas obras pasarán a ser de propiedad municipal desde que se entreguen al servicio. La Municipalidad podrá exigir el establecimiento del alcantarillado en las ciudades en que este servicio no exista. En este caso, el dueño del terreno, si el terreno fuere regado, deberá ceder, a beneficio de la Municipalidad, la dotación de agua corriente necesaria para abastecerlo. / Las construcciones que se emprendan en las nuevas poblaciones o barrios deberán consultar, a lo menos, las condiciones de seguridad, higiene i apariencia exterior adoptadas en las construcciones oficiales de casas para obreros del Consejo Superior de Habitaciones Obreras. / Los sitios deberán cerrarse, a lo menos, con malla de alambre. / Las disposiciones que contiene el presente número se entenderán sin perjuicio de las medidas de protección que establece la ley número 1.838, de 20 de Febrero de 1906. / El Presidente de la República fijará, cada diez años, por medio de un decreto, los límites de la parte urbana de las ciudades capitales de provincia” (sic, cfr. en Boletín de Leyes, T. 84, 1915, p. 8 y 9).

⁷ D.O. 14.02.1929.

⁸ Esto es, un decreto dictado por el Presidente de la República en materias propias de ley por delegación del Poder Legislativo. Actualmente esta figura ha sido regulada por el art. 65 de la Constitución chilena de 1980 (D.O. 24.10.1980, disponible en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>, consultado el 26.07.2010, a las 22:00 hrs.).

⁹ D.O. 30.05.1931.

¹⁰ Primero fue el D.F.L. N° 224/1953 (D.O. 05.08.1953), manteniéndose aún importantes normas urbanísticas — como las obligaciones del urbanizador — en la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1955 (Ley N° 11.860, D.O. 14.09.1955) Luego, el D.S. N° 1.050/1960 (D.O. 09.07.1960) fijó el texto “definitivo” del propio D.F.L. N° 224/1953, con una fisonomía recuerda en muchas de sus normas a la legislación actualmente vigente. Apenas tres años después el D.S. N° 880/1963 (D.O. 16.05.63) repite el ejercicio fijando otra vez más el texto del D.F.L. N° 224/1953, esta vez incluyendo las normas de la Ley N° 6.071, sobre propiedad horizontal y siguiendo en el resto a sus antecesoras con pocas modificaciones.

¹¹ D.O. 13.04.1976.

¹² Me refiero al “Proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras normas legales que se indican” (Boletín 2340-14, de 07.07.1999), retirado de tramitación el 07.06.2000; el “Proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y otras normas legales que indica, en materia de planificación urbanística” (Boletín 3557-14, de 15.06.2004), retirado de tramitación el 06.03.2006; y el “Proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de planificación urbana” (Boletín N° 5719-14, 11.01.2008), cuya tramitación no registra avances desde julio de 2008, o sea, hace dos años.

¹³ En sesión del 03.06.2008.

de debate democrático por excelencia que representa el Congreso. Es cierto que se trata de una materia con alta complejidad técnica, pero también lo es que los asuntos centrales que se juegan en la regulación urbana son fácilmente comprensibles para los ciudadanos y tienen una honda relevancia política. Probablemente ello haya llevado a evadirlos.

Esto no quita que la LGUC haya experimentado numerosas modificaciones, especialmente desde la recuperación de la democracia, destacando especialmente las que han adecuado la planificación urbanística a las nuevas instituciones municipales y regionales y han mejorado las normas sobre calidad de la construcción.¹⁴ Por otro lado, la ausencia del legislador en temas sustantivos ha sido suplida, en parte, con un frondoso desarrollo reglamentario, primero con el reglamento de la LGUC, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (en adelante OGUC)¹⁵ que en sus 360 páginas ha llegado a establecer técnicas como los estudios de impacto sobre el sistema de transporte, que incluyen las mitigaciones (art. 2.4.3), o las desafectaciones parciales de áreas verdes no materializadas a cambio de compensaciones urbanas (art. 2.1.30).¹⁶ Lo mismo ha ocurrido con los instrumentos de planificación, que han abierto paso, por ejemplo, a la técnica de los desarrollos urbanos condicionados.¹⁷

La doctrina, finalmente, ha dedicado algunos esfuerzos a esta materia, todavía distantes de lo que existe en el Derecho comparado,¹⁸ especialmente los países europeos, donde la relación entre el derecho y la ciudad alcanzó gran sofisticación a partir de fines del siglo XIX, al punto que se reconoce la existencia de un “Derecho urbanístico” que enhebra las instituciones básicas que ordenan el desarrollo urbano, con cultores especializados numerosas monografías, publica-

ciones periódicas y manuales de *Derecho urbanístico*, *Direito Urbanistico*, *Diritto urbanistico*, *Planning Law*, *Land Use Law* o *Droit de l'urbanisme*. Y es que en estos países la regulación urbana ha sido un tema político en el mejor sentido de la palabra. Vivir en ciudades agradables, cómodas y seguras — entre otros atributos — importa a los ciudadanos y, por ende, a los políticos. Conviene señalar que también algunos países sudamericanos han emprendido esta senda, como Brasil — no es casual que esta revista se edite en este país —, especialmente a través de su Estatuto de la Ciudad (Ley Federal N° 10.257, de 2001)¹⁹ y Colombia, regida por la Leyes N° 9, de 1989, y N° 388, de 1997.²⁰

Por otro lado, para resolver los problemas urbanos existe más de una forma: crecimiento en densificación versus crecimiento en extensión; fomento del transporte público o del transporte privado; renovación restaurando el patrimonio arquitectónico existente o sobre la base de demoliciones y proyectos completamente nuevos, etc. Detrás de cada una latén opciones ideológicas y políticas que merecen discutirse.

3 Principales desafíos para que el derecho urbanístico chileno alcance su madurez

Me parece evidente que el modelo urbanístico creado al final del primer tercio del siglo XX en Chile no ha evolucionado al ritmo de las necesidades sociales. La LGUC regula básicamente la elaboración de planes que determinan qué construir en la ciudad, la obtención de los permisos de construcción, la recepción de las obras construidas y la responsabilidad de los agentes — públicos y privados — del ciclo urbanización/edificación. Podría decirse que se trata de un derecho centrado en la actividad inmobiliaria — desarrollada por propietarios y empresarios —, donde

¹⁴ Véanse, p. ej., las Leyes N° 19.472 y N° 20.016, sobre calidad de la construcción; la Ley N° 19.748, sobre revisión de cálculo estructural; la Ley N° 19.175, de Gobierno y Administración Regional; la Ley N° 19.778, sobre procedimiento de aprobación de planos reguladores; o las Leyes N° 19.932 y N° 20.007, sobre ventas en verde.

¹⁵ Aprobada por el D.S. N° 47, V. y U. (D.O. 19.05.1992), y profusa y frecuentemente modificada. A la fecha ha sufrido más de 60 modificaciones.

¹⁶ Agregado por el D.S. N° 217, V. y U., de 2002 (D.O. 20.02.2002).

¹⁷ *Cfr. infra* nota 39.

¹⁸ Un signo auspicioso es que en los últimos años se hayan publicado dos textos generales sobre la materia: FIGUEROA V., Patricio y FIGUEROA V., Juan. *Urbanismo y Construcción*. Santiago de Chile: LexisNexis, 2006, 327 p., y FERNÁNDEZ R., José y HOLMES S., Felipe. *Derecho Urbanístico Chileno*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 2008, 380 p.

¹⁹ Véase, entre otros, DA SILVA, José. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 5ª ed. São Paulo, 2008, 476 p., y FERNANDES, Edésio. “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”. *Ien/ EURE*, Vol.29 N. 87, 2003, p. 63-76.

²⁰ Véase, entre otros, MORCILLO D., Pedro. *Derecho Urbanístico Colombiano*. Bogotá: Temis, 2007, 874 p., y SANTOFIMIO G., Jaime (Dir.). *Derecho Urbanístico. Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá: U. Externado de Colombia, 2004, 792 p.

el derecho de propiedad²¹ es el protagonista, seguido de la libertad de empresa.²² Un ejemplo patente es el requerimiento que un grupo de parlamentarios presentó en 1996 ante el Tribunal Constitucional para que declarase inconstitucional una modificación reglamentaria que había uniformado el cálculo de las cesiones gratuitas que se exigían a las urbanizaciones de viviendas sociales y a las demás urbanizaciones. Para los parlamentarios estas cesiones — cuyo fin es que los conjuntos inmobiliarios cuenten con vías de circulación, áreas verdes y equipamientos — infringían el contenido esencial del derecho de propiedad (por más que en Chile esté reconocida la función social) y, además, la reserva de ley que protege este derecho, constituyendo una suerte de expropiación inconstitucional por carecer de indemnización. Afortunadamente el Tribunal rechazó esta pretensión e indicó que “...las cesiones de terrenos gratuitas razonables... inherentes a toda urbanización, 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”. Añadió luego que la modificación no aumentaba las cesiones sino que perseguía “igualar las exigencias tanto para los conjuntos de viviendas económicas como para las viviendas normales”.²³

Una visión del urbanismo centrada en el derecho de propiedad es claramente insuficiente. Como ha dicho Capel, el carácter “más o menos progresista” de una legislación sobre desarrollo urbano se expresa “...en los mecanismos para la recuperación de plusvalías generadas por el planeamiento, en la inversión pública en equipamientos sociales, así como en el papel que se concede a la participación ciudadana en la elaboración, gestión y control del urbanismo”.²⁴ Un enfoque de este tipo, con el que coincido, es consecuencia del alumbramiento de nuevos derechos que exigen un enfoque diferente del desarrollo urbano, a la fecha centrado sobre todo en el derecho de propiedad y la libertad de empresa. Los nuevos derechos nos reconducen a una visión enfocada en los habitantes de la ciudad, arropada por el derecho al medio ambiente, reconocido en el art. 19 N° 8 de la Constitución chilena,²⁵ el derecho a la información y la participación en los asuntos públicos, parcialmente recogido por la Constitución,²⁶ y el derecho a una vivienda adecuada, que no aparece en el texto constitucional pero debe entenderse incorporado en virtud de su art. 5, inc. 2°, y del art. 11.1 del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* o PIDESC, de 1966.²⁷ Incluso se postula el reconocimiento de un “derecho a la ciudad” — recordando los clásicos trabajos de H. Lefebvre —,²⁸ derecho colectivo de sus habitantes que en distintos foros internacionales ha sido definido como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”.²⁹ La emergencia de este nuevo enfoque explica, en

²¹ La Constitución asegura a todas las personas, en su art. 19 N° 24, “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales”, y añade: “Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental” (negritas nuestras).

²² La Constitución asegura a todas las personas, en su art. 19 N° 21, “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.

²³ Sentencia TC Rol N° 253 (15.04.1997), consid. 11°.

²⁴ CAPEL, Horacio. *El futuro de las ciudades. Una propuesta de manifiesto*. Biblio 3W, n° 551, 10.12.2004, disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-551.htm>>.

²⁵ En efecto, el art. 19 N° 8 CPR asegura a todas las personas: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. / La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

²⁶ Digo parcialmente porque no es recogido por una norma especial pero puede desprenderse de los arts. 1°, cinc. Final (deber estatal de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional), 4° (Chile es una república democrática), 8°, inc. 2° (publicidad de los actos públicos y sus fundamentos) y 19 N° 12 (libertad de expresión).

²⁷ El art. 5, inc. 2°, de la Constitución dispone — tras la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 18.825 (D.O. 17.08.1989) — que los órganos del Estado deben respetar y promover los *derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana* garantizados por la Constitución — y aquí está lo importante para nuestros efectos — “...así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Esta última oración permite que el Derecho internacional de los Derechos humanos se integre a la Constitución chilena. En el caso del acceso a la vivienda, abre paso a una serie de instrumentos internacionales ratificados por Chile que lo reconocen, entre los que destaca por sobre todos el ya señalado art. 11.1 del PIDESC (19.12.1966).

²⁸ LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*, trad. J. J. González-Pueyo. Barcelona: Península, 1969, 169 p.

²⁹ Así lo señala la propuesta de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, discutida en el Foro Social de las Américas (Quito, Julio 2004); el Foro Mundial Urbano (Barcelona, Quito, Octubre 2004); y el Foro Social Mundial (Porto Alegre, Enero 2005).

mi opinión, los múltiples problemas que han puesto de relieve los conflictos que reseñé al inicio de este trabajo.

Hay, pues muchos aspectos en que avanzar. A modo de ejemplo delinearé algunos que me parecen especialmente sensibles para la discusión de un ordenamiento urbanístico moderno.

3.1 Vivienda Social: Cohesión y Redes Públicas

Un primero problema que la LGUC no aborda adecuadamente son las condiciones de la vivienda social. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU señala que "...el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad... Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte...", y añade que "el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos".³⁰ Este Comité identifica algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para juzgar la "adecuación" de una vivienda, a saber: (a) Seguridad jurídica de la tenencia; (b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (c) Gastos soportables; (d) Habitabilidad; (e) Asequibilidad; (f) Lugar y (g) Adecuación cultural.

El ordenamiento jurídico chileno ha ignorado estos aspectos y califica a una vivienda como social en base a sólo dos criterios: superficie y valor. En efecto, el art. 3º del D.L. N° 2.552/1979³¹ define vivienda social como aquella con una superficie edificada inferior a 140m², de carácter definitivo y con un valor de tasación menor a 400 Unidades de Fomento (UF),³² que equivalen

a cerca de US\$16.242 o R\$28.521 y que puede incrementarse hasta en un 30% tratándose de viviendas en régimen de copropiedad.³³ Con todo, debe destacarse que en 2006 se reformuló la normativa del programa habitacional dirigido al quintil (20%) más pobre de la población³⁴ (pobres e indigentes), el "Fondo Solidario de Vivienda",³⁵ agregando un "Cuadro Normativo" con estándares mínimos que deben reunir las viviendas financiadas por aquél y eliminando la referencia a que la vivienda construida fuera social,³⁶ lo que ha permitido entregar viviendas de precios superiores. Los estándares incluyen dimensiones, espacios de separación mínimos, localización, etc.,³⁷ y representa un desarrollo del derecho a la vivienda en la línea planteada por el Comité de DESC de la ONU. Asimismo, uno de los aspectos evaluados en la selección de los proyectos beneficiarios de este programa es la calidad de la vivienda en sí misma (p. ej., las áreas destinadas a la circulación, la distribución de los recintos, la superficie inicial, la iluminación y asoleamiento, etc.), la de su localización y la de los espacios y servicios públicos con que cuenta (factibilidad sanitaria, red vial, acceso a servicios y transporte público, equipamiento, etc.).³⁸

Otro de los problemas que enfrenta la vivienda social es la escasa disponibilidad de suelo bien localizado compatible con el precio de estas viviendas, pues normalmente el valor de suelo hace inviable construir viviendas de este tipo y exige que se desplacen a peores localizaciones, segmentando la ciudad en un odioso rompecabezas. Para sortear este obstáculo se han adoptado tres medidas:

- a) El "subsidio diferenciado a la localización" para los proyectos del Fondo Solidario de Vivienda, introducido en 2006³⁹

³⁰ Observación General N° 4 de 1991, denominada "El derecho a una vivienda adecuada (Artículo 11[1] del PIDESC)".

³¹ D.O. 23.02.1979.

³² La "Unidad de Fomento" es uno de los sistemas de reajustabilidad autorizados por el Banco Central de Chile que se actualiza a diario, según la tasa promedio geométrica correspondiente a la variación del índice de precios al consumidor en el mes calendario inmediatamente anterior al período para el cual dicha unidad se calcule.

³³ Tratándose de condominios de viviendas sociales el art. 40 de la Ley N° 19.537, de Copropiedad Inmobiliaria (D.O. 16.12.1997), permite incrementar este valor hasta en un 30% (véase también el art. 6.1.2. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones).

³⁴ Según el Instrumento de Caracterización Socioeconómica vigente que es, desde 2006, la "Ficha de Protección Social".

³⁵ Creado por el D.S. N° 155, V. y U. (D.O. 14.09.2001), y actualmente regulado por el D.S. N° 174, V. y U. (D.O. 09.02.2006). Estas normas pueden consultarse en el sitio web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo chileno <<http://www.minvu.cl/>>.

³⁶ Véase el número 3.1 del artículo único del D.S. N° 126, V. y U. (D.O. 18.08.2007).

³⁷ El artículo 19 del D.S. N° 174/2005, V. y U., dispone que "La vivienda deberá cumplir con el estándar mínimo que señala el presente artículo y con las dimensiones y espacios de separación mínimos indicados en el Cuadro Normativo que se inserta a continuación, debiendo contemplar una ampliación proyectada que, al ser sumada a la superficie inicial, alcance una superficie total no inferior a 55m²...". A continuación se incluyen el "Programa Arquitectónico mínimo y mobiliario" que grafica en un plano el "Comedor Estar", la cocina y el primer y segundo dormitorios.

³⁸ Puede verse a este respecto el art. 35 N° 5 del D.S. N° 174/2005, V. y U., que contiene una "Pauta de evaluación de la vivienda y localización" para objetivar las distintas variables.

³⁹ D.S. N° 226, V. y U., de 2006 (D.O. 22.11.2006).

y actualmente incorporado en el Título XVI de su Reglamento. Se trata de una subvención destinada al financiamiento “de la adquisición del terreno en el cual se emplazará el proyecto de construcción” (art. 64) o del precio de adquisición de viviendas ya construidas o viviendas usadas (art. 65 bis), de manera que aquéllas puedan situarse en mejores localizaciones pese a su mayor costo. Su monto se fija atendiendo a distintos factores, diferenciándose según cada ciudad,⁴⁰ y puede alcanzar hasta 200 UF por vivienda,⁴¹ esto es, aproximadamente US\$8.121 o R\$14.260.

- b) Los “Proyectos Habitacionales de Integración Social”, creados en 2007,⁴² figura que consiste en incluir en un proyecto habitacional, como mínimo, un 30% de viviendas correspondientes al Fondo Solidario de Vivienda y, también como mínimo, un 30% de viviendas susceptibles de ser adquiridas con aplicación del subsidio habitacional general, destinado a los sectores medios.⁴³ Para incentivar esta mezcla se otorga un bono adicional de hasta 100 UF (cerca de US\$4.060 o R\$7.130) a los titulares de subsidios habitacionales generales que opten por este tipo de proyectos.
- c) Los “Proyectos Urbanos con desarrollo condicionado” (PDUC) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (en adelante PRMS),⁴⁴ instrumento de desarrollo inmobiliario creado en 2003 que permite a los titulares de paños de 300ha situados en “áreas de interés silvoagropecuario” solicitar que se modifique el plan para permitir un uso urbano (con densidad bruta promedio de 85hab/ha), bajo el compromiso de mitigar las

externalidades que provoque el proyecto y realizar una serie de inversiones urbanas. Una de las condiciones es que un 30% del total de viviendas que allí se emplacen puedan adquirirse mediante los programas públicos de subsidio habitacional, de los cuáles el 40% debe ser social — o sea, 12% sociales y 18% “subsidiables no sociales” —, debiendo localizarse en zonas con una densidad bruta inferior a 400hab/ha. Existe una experiencia anterior de este tipo, las Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado del mismo PRMS (en la provincia de Chacabuco), de 1997, con resultados más bien modestos.⁴⁵

Las dos primeras técnicas que acabo de reseñar son fórmulas que procuran mitigar las disfuncionalidades del funcionamiento del mercado sobre la base de otorgar subsidios más elevados. La tercera, en cambio, supone una suerte de subsidio cruzado entre los usos más rentables de los proyectos y la vivienda social, pero está restringido a la pura Región Metropolitana de Chile y sólo a una parte de su zona de expansión urbana (las Áreas de Interés Silvoagropecuario). En consecuencia, el problema de la segregación está lejos de ser solucionado. En el Gobierno anterior se anunció repetidas veces (en 2006 y 2007)⁴⁶ el envío al Parlamento de un proyecto de ley que ampliaría las cesiones obligatorias de suelo que deben hacer los urbanizadores a los municipios en un 5% del terreno para destinarlo a viviendas sociales. El propósito era generar una oferta de suelo para estas últimas localizado en los mismos lugares donde se estaba produciendo el desarrollo urbano; en palabras de la entonces Ministra de Vivienda, “...considerar la integración social como un estándar urbano mínimo al que debe contribuir todo nuevo conjunto habitacional”.⁴⁷ Dicha propuesta, sin embargo, recibió un fuerte

⁴⁰ Cfr. arts. 65, 65 bis y 68 del D.S. N° 174/2005, V. y U. Tampoco puede excederse el máximo que se defina para cada ciudad mediante Resolución del Ministro(a) de Vivienda y Urbanismo.

⁴¹ Para obtenerlo, el proyecto debe cumplir con las siguientes condiciones: a) Tener como máximo 150 viviendas; b) Estar en ciudades de 5 mil o más habitantes; c) Obtener calificación máxima en los factores de localización del art. 35; d) Contar con al menos un 60% de integrantes del grupo provenientes de la agrupación de comunas donde está ubicado el terreno. El monto de este subsidio se fija según un factor del avalúo fiscal de los terrenos y la densidad del conjunto habitacional. Para evitar que el subsidio se desnaturalice la vivienda construida no puede venderse durante 15 años, contados desde la fecha de inscripción en el Conservador de Bienes Raíces (arts. 64 a 74).

⁴² D.S. N° 88, V. y U., de 2007 (D.O. 19.06.2007).

⁴³ Se trata del “Sistema de Subsidio Habitacional” creado en 1978 y actualmente regulado por el D.S. N° 40, V. y U. (D.O. 19.03.2004).

⁴⁴ Res. N° 20/1994 GORE Metropolitano (D.O. 04.11.1994) y sus modificaciones. Los proyectos de desarrollo urbano condicionado están regulados en el art. 8.3.2.4., añadido por la Res. N° 107/2003 GORE Metropolitano (D.O. 11.12.2003).

⁴⁵ Creadas por la Res. N° 39/1997 GORE Metropolitano (D.O. 12.12.1997).

⁴⁶ Véase, por ejemplo, el Diario Financiero del 21.03.2007 en: <<http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=6265>>.

⁴⁷ POBLETE B., Patricia. “Integración Social: un desafío país”, El Mercurio, 13.11.2006, p. A2.

rechazo del sector inmobiliario⁴⁸ y la prensa,⁴⁹ afirmándose que “El intento de corregir la segregación urbana que afecta al país por la vía de disposiciones que crean una convivencia social forzada es algo que está inevitablemente condenado al fracaso”.⁵⁰ La propuesta nunca ingresó a trámite legislativo.

El fracaso de este anteproyecto de ley, resistido con tanta intensidad y eficacia que ni siquiera llegara ser debatido en el Parlamento, demuestra la poca simpatía que genera la idea de intervenir estructuralmente la dinámica del mercado del suelo. Es más, en 2003 el problema de la escasez de suelo se enfrentó con el fácil y poco sostenible expediente de admitir la construcción de viviendas fuera de los límites urbanos, vale decir, de seguir expulsando de la ciudad a quienes optaban a los programas públicos de vivienda.⁵¹ En el Derecho comparado, en cambio, existen fórmulas que fomentan o exigen la zonificación inclusiva, que favorecen la existencia de reservas de suelo público o incluso imponen impuestos a las comunas que segregan. Así ocurre, por ejemplo, con el modelo de las reservas de suelo para vivienda protegida como estándar del planeamiento en el art. 10.1.b) de la Ley de Suelo española⁵² o el art. 8 N° 7 de la Ley 388 de 1997 colombiana,⁵³ las cuotas mínimas de vivienda social por municipio que exige en Francia el art. 55 de la Ley N° 2000-1208, sobre Solidaridad y Renovación Urbana⁵⁴ o las múltiples herramientas del Estatuto de la Ciudad brasileño.⁵⁵ Todas ellas son ajenas al Derecho chileno.

El problema de la vivienda social también se relaciona con la inexistencia de estándares urbanos mínimos de carácter general. En efecto, es preciso que el crecimiento urbano vaya aparejado con la mantención o desarrollo de estándares de bienes y servicios públicos suficientes para una vida urbana de calidad: áreas verdes, colegios, hospitales, etc. En Chile sólo se exige a los urbanizadores realizar cesiones gratuitas de suelo para ciertos usos (hasta el 10% de la superficie total del terreno original para áreas verdes, deporte y recreación, hasta 4% para equipamiento y hasta 30% para circulaciones) y entregar las áreas verdes ya formadas.⁵⁶ La construcción de equipamientos es tarea estatal y no privada, de manera que lo usual es que se ejecuten después de la urbanización y no como exigencia coetánea, al margen que el 4% de cesión normalmente no permite construir equipamientos relevantes.⁵⁷ En definitiva, se trata de un crecimiento urbano sobre la base de proyectos más que sobre la base de planes. Esto ha llevado a que los boom inmobiliarios, especialmente los de edificios residenciales, no vayan acompañados de un estándar mínimo de ciudad. Lo que hay es lo que el mercado — con su lógica implacable — exige; a mayor capacidad adquisitiva mejor producto. De esta manera, no se construyen sólidas redes públicas de parques, transporte, seguridad, salud y educación, servicios y bienes públicos que una ciudad democrática debería asegurarle a sus habitantes a distancias razonables de su residencia. Y es que este no es el espacio de los arreglos

⁴⁸ Puede verse, p. ej.: “Iniciativa del Gobierno busca evitar que estas casas se hagan sólo en la periferia: Inmobiliarios rechazan “impuesto” que les obliga a dar 5% del suelo a vivienda social”, *Diario Financiero* de 03.11.2006; o “Ven vicios de constitucionalidad en iniciativa del Ministerio de Vivienda. Total rechazo de inmobiliarias a proyecto que obliga a donar terrenos a viviendas sociales”, *El Mercurio* de 03.11.2006.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, la editorial de *El Mercurio* de 17.11.2006, “Experimentando con integración social”, que concluye: “Entre los instrumentos de que dispone la autoridad para incentivar la integración hay algunos mucho más eficientes que la reserva de un área específica para estos fines. Desde luego, hay una amplia gama de incentivos tributarios, pero otros países usan también la asignación de derechos inmobiliarios, por ejemplo, a construir en altura en zonas atractivas para estos efectos, y que el Estado se reserva para diseñar su política urbana”. También en línea crítica, esta vez planteando la inconstitucionalidad de esta medida por afectar al derecho de propiedad, la editorial del mismo diario de 09.11.2006, “¿Subsidio de particulares al Estado?”, y la editorial del *Diario Financiero* de 08.11.2006, “La nueva política de vivienda”.

⁵⁰ MORANDÉ L., Felipe, “Integración social urbana: ojo con el voluntarismo”, *El Mercurio* de 24.10.2006. Conviene mencionar que este economista — actualmente Ministro de Transportes y Telecomunicaciones — había sido hasta poco antes de escribir esta columna (entre abril de 2002 y julio de 2006) Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, entidad que agrupa al gremio de la construcción.

⁵¹ Ley N° 19.859 (D.O. 31.01.2003).

⁵² Actualmente del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (B.O.E. núm. 154, de 26.06.2008). Este precepto exige como mínimo, reservar “los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”. Cfr. PAREJO A., Luciano y ROGER F., Gerardo. *Comentarios al texto refundido de la ley del suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Madrid: Lustel, 2009, p. 202-203.

⁵³ Diario Oficial N° 43.091, de 24.07.1997. Véase a este respecto MALDONADO C., M^a Mercedes, et. al. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006, p. 46-48.

⁵⁴ Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains, de 13.12.2000 (J.O. N° 289, 14.12.2000). A este respecto puede verse JACQUOT, Henri y PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*, 5^a ed. Paris: Dalloz, 2004, 46 y ss.

⁵⁵ *Supra* nota 14.

⁵⁶ Arts. 70 LGUC y 2.2.5. OGUC.

⁵⁷ La municipalidad puede “permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados” (art. 70, inc. 1°, OGUC).

privados propios del mercado; es el espacio de lo público, cuya robustez es necesaria y vital para la subsistencia de un régimen republicano. Y en ese espacio debiésemos debatir, democráticamente, que estándares mínimos debe tener una ciudad o, lo que es lo mismo, qué derechos urbanos le garantizamos a sus habitantes. Otra tarea pendiente.

3.2 Plusvalías derivadas de las decisiones públicas; externalidades y mitigaciones

Otro rasgo notable del derecho urbanístico chileno es la casi absoluta indiferencia ante el fenómeno de la valorización del suelo derivada de decisiones públicas. Hace algunos años, el síndico a cargo de administrar la quiebra de uno de los más importantes clubes de fútbol del país declaraba a los periodistas que estaba tratando de lograr un cambio en el uso de suelo del sector donde se ubicaba el estadio del club para permitir allí desarrollos inmobiliarios; ello, sostenía, valorizaría el terreno, lo que llevaría a demoler el estadio y vender el terreno, obteniendo recursos suficientes para pagar todas las deudas e, incluso, volver a capitalizar al club. La apertura con que hacía este planteamiento — no demasiado original, hay que decir, pues el Real Madrid hizo una operación semejante a inicio de esta década — revela que le resultaba del todo normal entender que el propietario del suelo fuese quien debiese llevarse un incremento de valor como el que descrito. Como esto no causó un escándalo público podemos decir que la generalidad de la ciudadanía veía esto como algo normal. Casi como si la autoridad tuviese una varita mágica para generar dinero y sólo hubiera que ejercer el derecho de petición para que la tocara. Sin embargo, analizado con más cuidado no se ve a título de qué el efecto de las decisiones públicas — atribuibles a toda la comunidad — debiera regalarse a uno o más particulares. Tal como pedimos indemnizar a quienes soportan perjuicios derivados de esas decisiones también debiésemos reclamar una repartición justa de los beneficios que de ellas deriven (p. ej., permitir en un lugar la construcción en altura), máxime si esos recursos podrían contribuir a financiar las carencias

urbanas de los sectores menos protegidos. Lo contrario es tolerar un enriquecimiento sin causa que generará más desigualdad.

Una dimensión mínima de la contribución que puede exigirse a los empresarios es la mitigación de los impactos, especialmente viales, que generan los proyectos urbanos. Si se quiere construir un gran supermercado o un cine deben contemplarse nuevas calles o pistas y nuevos estacionamientos, o los vecinos soportaran los costos de la congestión sin obtener ningún beneficio, a diferencia del titular del proyecto. Aunque existe una regulación sobre esta materia es reglamentaria y sus bases legales fueron seriamente cuestionadas por el Tribunal Constitucional en 2003,⁵⁸ sin que a la fecha se haya dictado una ley que regule este tema, como entonces solicitó el Tribunal. La congestión de algunos sectores urbanos — como el llamado “Sanhattan” — pone de relieve suficientemente este problema. El anterior Gobierno había anunciado el envío al Parlamento de un Proyecto de Ley sobre impactos urbanos, pero al igual que con el proyecto de integración social, las intenciones quedaron en nada.

También en esto debe considerarse el problema de las minusvalías y las externalidades negativas. Las normas urbanas y la provisión de bienes públicos provocan costos, que a veces deben soportar algunos particulares mientras todos nos beneficiamos, como ocurre con la mantención de los monumentos nacionales (cuyo régimen está actualmente en severo cuestionamiento, tras una sentencia de la Corte Suprema que declaró inconstitucional los artículos 11 y 12 de la Ley N° 17.288 por vulnerar la garantía del artículo 19 N° 24 de la Constitución).⁵⁹ Esos casos también merecen atención y compensaciones, si es que puede acreditarse un perjuicio efectivo. Algunas de las propuestas del proyecto de Ley que se había anunciado resolvían este problema bajo un enfoque de derechos transables.

3.3 Sustentabilidad medioambiental urbana

La relación entre medioambiente y desarrollo urbano es otro de los capítulos que deben abordarse. Aquél debe respetar al primero para preservar nuestra salud y bienestar — así como la

⁵⁸ Se trata de la STC 370/2003, de 09.04.2003.

⁵⁹ Sentencia Rol N° 4309-2002, de 18.06.2004.

flora y la fauna — y la de nuestros descendientes; es un verdadero deber de solidaridad para con las próximas generaciones, como sostuvo el Informe Brundtland. En Chile, sin embargo, la evaluación de impacto ambiental no se conecta fluidamente con el urbanismo. Basta pensar que la regla general es que los proyectos inmobiliarios que son sometidos a este sistema deben evaluarse una vez que el proyecto va a ser ejecutado y no como requisito previo a su aprobación, y que aún las modificaciones más relevantes de instrumentos de planificación han sido sólo sometidas a declaraciones y no a estudios de impacto ambiental. Para colmo, nuestro sistema estaba sólo estructurado para evaluar proyectos de inversión y no normas o planes, como los planes reguladores, lo que genera una serie de disfuncionalidades que sería conveniente corregir. La llamada “Evaluación Ambiental Estratégica” recién ha sido introducida por la Ley N° 20.417, de 2010,⁶⁰ que la define como “el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales” (art. 2° i bis Ley N° 19.300). Precisamente este régimen es obligatorio para “...los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen” (art. 7° bis Ley N° 19.300). En este contexto debe aguardarse la normativa de desarrollo antes de hacer un juicio sobre este particular.

3.4 Participación ciudadana y urbanismo

Otro de los temas no resueltos es el de la participación ciudadana. Aunque en 2001 se ampliaron las instancias de participación (Ley N° 19.778, de 2001) el resultado no ha sido del

todo satisfactorio. La participación — en los términos legales — se produce tarde y es reactiva, no sirviendo de insumo para el planificador. Es necesario adelantar la participación ciudadana para que contribuya y oriente las primeras definiciones del plan, para que diga qué ciudad quieren los ciudadanos. Uno de los ejemplos más significativos del último tiempo fue el rechazo en plebiscito de una modificación del Plan Regulador de Vitacura, donde los vecinos tuvieron que recurrir a la Contraloría para que validase las firmas necesarias para convocar al plebiscito ya que el Alcalde estimaba que no habían alcanzado las firmas requeridas. Contraloría dictaminó que las firmas eran válidas (dictamen N° 46.097/2007) pero el plebiscito no podía celebrarse en 2008, por ser año de elecciones municipales. Finalmente el plebiscito se realizó en marzo de 2009 y el 70% de los vecinos rechazó la propuesta de modificación.

En este punto el Proyecto de Ley sobre Planificación Urbana representa un cambio positivo, pues exige elaborar antes del proyecto de plan un nuevo instrumento denominado “Esquema Director”, que definirá la imagen objetivo del desarrollo de la ciudad. Sin embargo, por ahora no es posible saber si el proyecto se reactivará.

3.5 Institucionalidad

Por último, parece evidente la falta de una autoridad que gobierne las ciudades pluricomunales. No puede ser que la reversibilidad de una avenida deba ser concordada por los ediles vecinos, o que algunas comunas tengan edificios municipales llenos de lujos mientras otras mantienen yermos los bandejones centrales de la calle por ausencia de dinero. Una ciudad con más de 40 alcaldes autónomos es una ciudad con una institucionalidad débil y donde es previsible que la desigualdad se perpetúe e intensifique. La estructura de nuestro Fondo Común Municipal no llega a cambiar radicalmente este panorama.

4 Conclusión: Un desafío gigantesco

Chile cuenta con una legislación urbanística cada vez más frondosa, pero que todavía no alcanza su madurez. Las ciudades han crecido y lo siguen haciendo, a un ritmo que hace

⁶⁰ D.O. 26.01.2010.

impostergable modernizar el marco legal y reglamentario para alcanzar soluciones justas y eficaces. Este marco debiera orientar a la autoridad, identificando el elenco de bienes jurídicos que debe ponderar al adoptar sus decisiones sobre el territorio y relevando la importancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto los de los empresarios como los de las demás personas (y tanto los derechos de primera generación como los DESC). El desafío es construir ciudades sostenibles, a la medida de sus habitantes

y sus aspiraciones y, ojalá, bellas y eficientes. No es fácil arribar a esta meta, pero alcanzarla es uno de los requisitos para alcanzar un desarrollo humano satisfactorio. No queda, pues, sino poner manos a la obra.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RAJEVIC MOSLER, Enrique. El paulatino pero insuficiente desarrollo del Derecho urbanístico en Chile: en tránsito de la adolescencia a la madurez. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 54, p. 61-70, nov./dez. 2010.