**MINUTA - PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS NORMATIVOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA.**

**BOLETÍN N° 12.288-14**

19.02.2019

1. **ANTECEDENTES.**

El Presidente de la República ingresa con fecha 05 de diciembre de 2018 mensaje N° 331-366, con el que se inició un proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana.

Dicho proyecto se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Se dio cuenta en sala y pasó a la Comisión de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales con fecha 11 de diciembre de 2018.

1. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY.**

En este apartado describiremos el proyecto de ley en cuanto a sus antecedentes, fundamentos, marco normativo y contenido.

1. **Antecedentes del mensaje**

El mensaje parte de la premisa de que el crecimiento económico del país ha permitido en materia urbana una importante disminución del déficit habitacional y una amplia cobertura de los servicios básicos, dando paso a nuevas demandas que deben ser atendidas, entre las que se encuentra la integración social y urbana. Luego, reconoce como diagnóstico consensuado que uno de los problemas que enfrentan las ciudades chilenas es el alto nivel de segregación social residencial y la desigualdad en el acceso a los bienes públicos por lo que una de las metas a cumplir es evitar la creación de nuevos barrios carentes de integración y de mixtura social, alcanzando un desarrollo más equilibrado de los centros poblados al estructurarlos de una forma más humana que mejore los niveles de convivencia entre personas de distintas realidades socioeconómicas.

Esta preocupación, de acuerdo al mensaje, no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, existiendo una serie de programas y facultades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en adelante MINVU, en relación a esta materia, así como la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada el año 2013, en adelante la PNDU. A nivel internacional, existe la Nueva Agenda Urbana, en adelante la NAU, acordada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable, celebrada en Quito el año 2016. Esta preocupación se ha manifestado a la vez en el trabajo de los expertos en la materia como seminarios y jornadas de discusión, y propuestas de proyectos de ley, como es el boletín N° 12.105-14 por las senadoras Aravena y Goic, y los Senadores Kast y Montes.

1. **Marco Normativo asociado a las facultades del MINVU y a la planificación urbana**

Se propone modificar las leyes y decretos leyes referidos a la orgánica del MINVU, con el objeto de adecuarla a la preocupación por el desarrollo armónico de las ciudades y por la integración social y urbana. Asimismo, propone modificar la Ley General de Urbanismo y Construcción con el objeto de establecer la integración social y urbana como criterio de toda planificación urbana.

Luego, existe el grupo de normas que establece beneficios o incentivos para fomentar la construcción de viviendas. Así, la ley N° 20.741 modifica el D.F.L N° 2, de 1959, creando la categoría de “proyectos de viviendas integradas” y otorgando la facultad del MINVU para establecer directamente beneficios de normas urbanísticas en lugares determinados por sobre las establecidas en el instrumento de planificación territorial. Esa ley aún no opera por falta de la reglamentación necesaria para su implementación, lo que este Gobierno estaría realizando. Por su parte, la ley N° 20.958 establece la planificación por condiciones en los planes reguladores intercomunales para nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, encontrándose entre las posibles condiciones la inclusión de tipos de viviendas o usos de suelo que promuevan la integración social. El proyecto propondría modificarlos con el objeto de perfeccionar estos beneficios para lograr una mayor integración social y urbana.

En el mismo sentido, el mensaje hace referencia a diversos programa y planes reguladores para la construcción de viviendas y la integración social; así como la PNDU, aprobada el año 2013, que establece como ámbito temático de dicha política la Integración Social; el Informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano “Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana”; y la NAU del año 2016, de la ONU.

1. **Fundamentos**

El mensaje señala que las propuestas que se realizan se basan en los siguientes principios:

1. Deber del Estado de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, y asegurar a todas las personas la participación con igualdad de oportunidades (artículo 1 de la Constitución Política de la República).
2. Relevar el desarrollo de las ciudades en las normas orgánicas del MINVU.
3. Adecuar normativa ara dar cumpimiento a los objetivos de la PNDU y la NAU.
4. La política habitacional debe contemplar medidas que permitan el acceso equitativo de los bienes públicos urbanos.
5. **Objetivos y contenido**

Conforme el mensaje, el proyecto de ley contempla los siguientes objetivos y contenido:

1. Potenciar al MINVU en sus atribuciones

El proyecto de ley modifica el nombre del MINVU a Ministerio de Ciudad y Urbanismo con el objeto de relevar el concepto de ciudad como concepto amplio. Asimismo, modifica sus leyes orgánicas con el objeto de potenciar sus atribuciones: fomentar políticas y programas que busquen el emplazamiento de proyectos de viviendas integradas en zonas con adecuados estándares e indicadores de calidad de vida y desarrollo urbano; implementar políticas de suelo que incentiven proyectos habitacionales de integración social y urbana, mediante beneficios de norma urbanística; y resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplen disposiciones que incentiven proyectos de integración social y urbana para lo cual se confiere a la División de Desarrollo Urbano y a las Secretarías Regionales Ministeriales la supervigilancia sobre dichos instrumentos.

1. Establecer la integración social y urbana como un criterio rector de los instrumentos de planificación territorial

Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones agregando la integración social como un elemento a contemplar en la planificación urbana.

1. Medidas para incentivar proyectos de viviendas integradas en sectores con calidad de vida y desarrollo urbano. Impulso de las zonas de integración urbana

Se propone agregar a la Ley General de Urbanismo y Construcciones un párrafo nuevo denominado “De las Zonas de Integración Urbana”, en las que se contemplarán incentivos normativos para impulsar un acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes. Dichas zonas podrán tener indicadores y estándares adecuados de calidad de vida y desarrollo urbano, donde se buscarán proyectos de integración social; o estándares e indicadores deficitarios, donde se busque revitalizarlas con inversiones públicas para impulsar proyectos de viviendas integradas y el desarrollo urbano de usos mixtos.

Las zonas serían definidas por el Ministerio, previa consulta de los Municipios, suponiendo una planificación nacional que se superpone a planificación comunal e intercomunal.

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones reglamentará los posibles beneficios o incentivos urbanísticos.

Estas normas busca ir más allá de la ley N° 20.741 ya que no solo permite establecer beneficios urbanísticos para proyectos de vivienda integrada sino que contempla además incentivos urbanísticos para usos de suelo o destinos distintos al residencial, para promover zonas mixtas.

1. Faculta a los planes reguladores intercomunales para establecer zonas de integración urbana, estableciendo reglas de primacía entre los beneficios y las normas urbanísticas generales.

El proyecto de ley contempla permitir el establecimiento de beneficios urbanísticos en zonas de integración urbana en áreas urbanas ya consolidadas y no sólo en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, como lo consagró la ley N° 20.958.

Luego, señala que es necesario para el éxito de dichas zonas establecer primacía de estos beneficios por sobre las normas generales del plan regulador comunal, y que los instrumentos de planificación territorial no pueden establecer zonas de integración urbana que anulen o restringen las zonas definidas por el Ministerio.

1. Faculta a los SERVIU para concesionar el uso y goce de inmuebles con el objeto que indica

Con el objeto de impulsar la oferta pública de viviendas para beneficiarios del subsidio de arriendo, se propone facultar a los SERVIU para concesionar el uso y goce de terrenos fiscales, constituyendo un derecho real para la construcción de viviendas y su explotación a través del arriendo bajo la condición de contemplar un porcentaje de viviendas destinadas a beneficiarios con subsidio de arriendo. También se podrá concesionar la operación y mantención de dichas viviendas una vez que se extinga el plazo de concesión original.

Esta concesión permitiría acceder con subsidio de arriendo a zonas urbanas con mejores estándares e indicadores. La ventaja es que el Estado no se desprende de la propiedad del inmueble.

Este derecho real de goce y uso podría hipotecarse.

1. Limitaciones y prohibiciones aplicables a viviendas adquiridas con subsidio

En primer término se propone que en todo permiso de edificación y en las recepciones municipales debe constar que la propiedad se adquirió con un subsidio estatal, y no solo las viviendas sociales como es actualmente.

Luego, se mantiene la prohibición de venta de viviendas adquiridas exclusivamente con subsidio estatal y el ahorro mínimo exigido, si correspondiere, agregando que solo podrán ser transferidas posterior al vencimiento del plazo de prohibición, y a personas que sean beneficiarias de algún programa habitacional del Estado.

Por último, si se requiere vender antes del plazo de prohibición, podrá realizarse con la autorización del SERVIU restituyendo los subsidios recibidos, salvo que dicha venta sea a una persona beneficiaria de programas habitacionales del Estado, y que se destine el producto de la venta a la adquisición de otra vivienda.

1. **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**

Analizaremos el proyecto de ley en cuanto sus fundamentos, objetivos y contenido, en relación a la normativa vigente.

1. **El proyecto de ley no propone un cambio efectivo**

En primer lugar, el contenido del proyecto de ley no es suficiente ni tampoco provoca una real modificación a lo ya existente.

Así, el cambio de denominación del MINVU es una medida superficial si no se aborda una reforma orgánica integral en cuanto a la misión del Ministerio y sus facultades, que incluya a la ciudad como concepto amplio, y no sólo lo habitacional.

En el mismo sentido, el Ministerio ya tiene dentro de sus facultades el desarrollo urbano dentro del cual puede y debe plantearse la integración social y urbana de acuerdo a la PNDU del año 2013, que plantea la integración social como un objetivo central. Por tanto, actualmente ya es facultad del Ministerio el tenerla como un principio en sus diversos programas ya que *es evidente* que éste debe dar cumplmiento a las políticas vigentes del respectivo sector. Por lo anterior, plantearlo expresamente en la ley, agregando facultades en la materia, no produce un cambio efectivo.

Es el propio mensaje el que reconoce que la PNDU considera como objetivo central “Velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Para ello el concepto de integración social debe relevarse en los mecanismos de gestión de suelo urbano y programas de vivienda”; y contempla como objetivos específicos para la Integración Social, la necesidad de garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos (objetivo 1.1), revertir las actuales situaciones de segregación social urbana (objetivo 1.2), evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana (objetivo 1.3), reducir el déficit habitacional (objetivo 1.4), implementar una política de suelo para promover la integración social (objetivo 1.5), entre otros.

Igual crítica se puede realizar a la propuesta de que todo instrumento territorial de planificación debe considerar como principio rector la integración urbana y social ya que al estar en la política vigente, ésta ya debe ser considerada, ya sea se trate de un instrumento comunal, intercomunal o nacional. Lo mismo puede decirse sobre la nueva facultad propuesta para el Ministerio y los SEREMI de supervigilar que los instrumentos de planificación territorial contemplen medidas que incentiven el desarrollo de proyectos habitacionales de integración urbana, ya que actualmente existe la facultad de velar por la coherencia con las políticas nacionales. No debe olvidarse que la ley general de urbanismo y construcciones contempla en su artículo 27 que la Planificación Urbana es el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico, y que los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.

De este modo, si la política no tiene una eficiente aplicación siendo exigible actualmente, la inclusión expresa de estas materias en la ley, por sí sola, no producirá un efecto diferente.

1. **Facultad de supervigilancia de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y de los SEREMI contempla inconsistencia y errores**

Como se ha señalado, se agrega como facultad de la División de Desarrollo Urbano y de las SEREMI el supervigilar que los instrumentos de planificación territorial contemplen medidas que incentiven el desarrollo de proyectos habitacionales de integración urbana.

En primer lugar, considerando que existen instrumentos de planificación comunal e intercomunal en que intervienen organismos que no dependen del nivel central, el proyecto de ley es inconsistente en relación a las últimas modificaciones de la ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional (LOCGAR). Ésta última contempla que las facultades que sean ejercidas por los gobiernos regionales (GORE) deberán ser coherentes con las políticas nacionales, correspondiendo al Ministro velar por ello, y que los SEREMI informaran al Ministro sobre las políticas, programas y proyectos de los GORE y su coherencia con las políticas nacionales.

Así, se estima inconsistente con las últimas modificaciones señaladas, además de imprudente, el establecer este tipo de facultades en una división de un ministerio y no en el ministerio o en el ministro, sin perjuicio de que dentro de la orgánica de dicha institución se establezca a la mencionada división como la competente para informar a la autoridad para efectos de ejercer tal facultad. Lo mismo sucede respecto de la facultad de los SEREMI ya que fue latamente discutido con ocasión de las reformas sobre descentralización de 2016 y 2017 la facultad de éstos. Existió acuerdo en que solo podían informar al ministro respectivo la coherencia del actuar regional con las políticas nacionales.

Asimismo, el verbo utilizado tampoco es correcto ya que con ocasión de las reformas recién mencionadas, existió consenso en que debía emplearse la expresión “velar” y no “supervigilar”, debido a que ésta última podría evidenciar cierta jerarquía de un nivel sobre el otro.

En segundo lugar, el proyecto de ley establece en el articulado permanente esta facultad para los SEREMI cuando el Ministerio considere que éstas cuenten con unidades competentes para realizar dichas actividades. Esto conlleva varias imprecisiones ya que la ley debe asignar las competencias a los distintos organismos lo que en la especie no ocurre ya que las asigna cuando el Ministerio determine que existen unidades competentes. La técnica legislativa correcta sería en una norma transitoria darle vigencia a esta facultad al cumplimiento de una serie de requisitos o condiciones, los que deben establecerse claramente, no pudiendo quedar a la mera voluntad del Ministerio. Otra alternativa sería delegar las facultades en los SEREMI a través del respectivo acto administrativo.

1. **No se entregan fundamentos para optar por el sistema de concesión respecto del uso y goce de terrenos fiscales para la construcción, operación y mantención de viviendas**

El proyecto de ley contempla la facultad de concesionar terrenos fiscales para la construcción, operación y mantención de viviendas, permitiendo su arriendo bajo la condición de contemplar un porcentaje de ellas destinadas a beneficiarios de programas de subsidios de arriendo del Ministerio.

Al respecto, una primera crítica es que no fundamenta la conclusión de que es más conveniente concesionar estos terrenos en vez de realizar la construcción de viviendas públicas a para luego entregarlas en arriendo. Estas son dos opciones de política pública y debe existir un análisis comparativo de ventajas y desventajas de ambos sistemas para poder tomar la decisión. Esto lleva a una segunda crítica ya que no se especifica el porcentaje que debe destinarse a subsidio de arriendo por lo que no es posible poder hacer un real análisis. Más parece una alternativa escogida por una postura ideológica que por un análisis de conveniencia de política pública.

1. **Zonas de Integración Urbana**
2. **No existe evaluación de la medida como para extender su aplicación**

Se propone crear un párrafo de zonas de integración urbana, estableciéndolas en el nivel nacional de planificación y modificando la normativa que al respecto existe a nivel intercomunal y comunal.

Al respecto, el propio mensaje reconoce que la ley N° 20.741 incorporó el artículo 183 a la ley general de urbanismo y construcciones, estableciendo la “planificación por condiciones” en los planes reguladores intercomunales para nuevas zonas urbanas señalando expresamente como una condición el tipo de vivienda, pero omitiendo la expresión de incentivos a pesar de que se entienden considerados; y el artículo 184 que consagra la facultad de los planes reguladores comunales de establecer incentivos en las normas urbanística bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, entre las que se encuentran condiciones que indican o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social urbana. Estas incorporaciones no se han implementado por falta de reglamentación. Por lo anterior, proponer su modificación extendiéndolo a otro tipo de proyectos para suelos mixtos o para zonas urbanas ya consolidadas no tiene fundamento ya que no existe una evaluación de la medida que indique la conveniencia de su aplicación a otros casos.

1. **Posibles desviaciones del objetivo de las zonas de integración urbana**

Las zonas que pueden determinarse son de dos tipos, unas con los estándares de calidad de vida y desarrollo urbano adecuados donde lograr la integración; y otras con estándares deficitarios cuyo objetivo es revitalizar la zona a través de este tipo de proyectos y otras inversiones públicas. Respecto de estas últimas, se estima que no se desarrolla ni se dan elementos como para poder evaluar si estas medidas tendrán el potencial de revitalizar una zona con estándares deficitarios. Por el contrario, puede ser una excusa para continuar creando o potenciando barrios segregados, pero ahora con incentivos o beneficios de las normas urbanísticas que no solo son para proyectos habitacionales sino que para proyectos de desarrollo urbano de suelo mixto. Algo similar podría suceder con proyectos en otros tipos de suelo en una zona con estándares adecuados en que se mal utilice la ley para obtener el incentivo o beneficio. De esta forma, podría transformándose en un incentivo “perverso” para eludir el cumplimeinto de la normativa urbanística.

1. **Nivel territorial de la decisión**

La propuesta señala que esta medida se establece también para proyectos relacionados con otros tipos de suelo, en la lógica de usos mixtos y de densificación equilibrada de sectores, que “podrían acoger adecuadamente una mayor densidad o carga de ocupación, pero que no cuentan con un instrumentos de planificación territorial aprobado, o bien, contando con éste, sus normas urbanísticas son muy estrictas o no son apropiadas para el potencial que se deriva de los adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano allí presentes o que se derivarán de una determinada inversión pública.”.

Esto tiene un tema de fondo que debe ser discutido en forma principal ya que se está permitiendo que el nivel central intervenga y modifique reglas de planificación comunal o intercomunal por considerar sus normas urbanísticas muy estrictas o no apropiadas, afectando de manera profunda el grado de descentralización que existe en estas materias.

En el mismo sentido, otra crítica es que la determinación de las zonas queda como facultad del ministerio, previa consulta de las municipalidades, con solicitud previa del respectivo SEREMI, además de las zonas que puede establecer un GORE o una Municipalidad, las que no podrán nunca restringir o eliminar una zona del Ministerio. Esto no es coherente con las últimas reformas de descentralización y en tal sentido, sería conveniente proponer que fueran determinados por los GORE y el Municipio, estableciendo que la primacía de lo intercomunal por sobre lo comunal, y que el nivel nacional dictará el reglamento que contenga los requisitos y el procedimiento para ello.

1. **No existe delimitación al tipo de incentivo o beneficio que puede aplicarse**

Se considera riesgoso como medida ya que no especifica ni delimita el tipo de beneficio o de incentivo de norma urbanística que se puede otorgar, sino que queda entregada a la Ordenanza dicha reglamentación. En este sentido, las normas urbanísticas contemplan una parte técnica de vital importancia que deben ser aplicadas en forma homogénea en determinado territorio por lo que no necesariamente pueden exceptuarse como un incentivo o beneficio, aun tratándose de proyectos de viviendas integradas. Por lo anterior, se estima necesario que el proyecto de ley contemple determinados criterios que a lo menos orienten o delimiten el tipo de incentivo o beneficio que puede establecer la ordenanza.