

# Declaración de Utilidad Pública: Expropiación Encubierta

De acuerdo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en febrero del 2009 caducarán las declaratorias de utilidad pública de más del 40% de los proyectos viales de todo el país y el 70% de los de la Región Metropolitana<sup>1</sup>. Un número importante de estas declaratorias datan de varias décadas y corresponden a proyectos que no se encuentran en carpeta para ser ejecutadas en el mediano plazo.

La caducidad de estas declaratorias el año 2009, se fijó el 2004, al modificarse la ley y establecer que toda declaratoria de utilidad pública sólo dura, dependiendo de su tipo, 5 o 10 años<sup>2</sup>.

De ser necesaria su prórroga, ella debe hacerse mediante una modificación a los planes reguladores que la establecen, pudiendo prorrogarse sólo una vez.

Pero desde el año 2004 a la fecha el Ministerio de la Vivienda, principal actor responsable de iniciar los trámites para prorrogarlos no lo ha hecho. En vez de ello, el Ministerio envió hace unas semanas al Congreso un proyecto de ley que busca que en forma automática se prorroguen las actuales declaratorias vigentes. Junto con ello también pretende que se vuelva a instaurar la posibilidad de prorrogar sin límites las declaratorias.

Con anterioridad al 2004, las declaratorias de utilidad pública no tenían plazo, y en consecuencia, mientras no se iniciaban los

trámites para una expropiación, eran permanentes.

## Declaratoria de Utilidad Pública y sus Efectos

Hoy se pueden declarar de utilidad pública terrenos destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques. Es decir, para nuevas vías o ensanches y áreas verdes. El objetivo es reservar determinadas franjas de tierra para requerimientos futuros que tendrá una ciudad que va creciendo y desarrollándose, tanto en materia de vialidad como de áreas verdes. De esta forma se hacen menos costosas futuras expropiaciones cuando efectivamente se vayan a materializar los proyectos.

Pero si bien el objetivo detrás de las declaratorias de utilidad pública es atendible, ello genera también una serie de efectos negativos tanto en sus dueños como en

su entorno.

Mientras un terreno está declarado de utilidad pública, por ley se prohíbe que se puedan efectuar nuevas construcciones sobre él, así como tampoco reparar, reconstruir o alterar las existentes. Si bien la ley contempla que en casos especiales y por motivos justificados se puedan realizar construcciones o mejoras en ellos, en la práctica se observa que las direcciones de obra de los municipios dificultan la entrega de estos permisos y en definitiva no se

---

**En la práctica la declaratoria de utilidad pública implica que el Estado a través del planificador urbano limita al privado el derecho al uso del predio. En consecuencia, el Estado debiera pagar un arriendo por aquellos aspectos o atributos del predio que el privado no puede utilizar a raíz de la declaratoria.**

---

hacen nuevas construcciones y las que hay se van deteriorando.

A ello se suma que cuando se quiere vender la propiedad, en la práctica un potencial comprador no tiene acceso a un crédito hipotecario y en consecuencia la venta se hace mucho más difícil, tornándose prácticamente incomerciable un predio afecto a una declaratoria de utilidad pública.

Las limitaciones que se imponen para efectuar construcciones sobre el inmueble también pueden generar efectos negativos en su entorno. Ello por cuanto puede traducirse en que estos predios y sus construcciones caigan en abandono o se mantengan como sitios eriazos.

De acuerdo a un estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción respecto a la comuna de Santiago, se concluye que la probabilidad que un terreno sea eriazos aumenta en la medida que aumenta el porcentaje de superficie expropiable. Al año 2004, del total de predios de la comuna un 20% era expropiable, mientras que respecto de los sitios eriazos el 44% lo eran<sup>3</sup>.

Estos resultados indican que el hecho de que un predio, o una parte de él, sea expropiable, como es en el caso de los predios afectos a una declaratoria de utilidad pública, lleva a que se tiendan a generar o mantener determinados sitios eriazos. Ello es consecuencia directa de la incertidumbre que existe respecto al destino que en definitiva se dará al terreno.

Lo anterior también se puede observar en el caso de las áreas verdes declaradas como tales en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Alrededor de 29.000 hectáreas se encuentran declaradas como áreas verdes, pero en la actualidad sólo el 10% correspon-

den a áreas verdes consolidadas. El restante 90% son lo que se han llamado "áreas cafés", es decir, áreas verdes no consolidadas<sup>4</sup>. Ello implica que mientras se espera que se cuente con los recursos necesarios para la construcción y mantención de estas áreas verdes, los sitios en gran medida se encuentran eriazos.

En consecuencia, las declaratorias de utilidad pública sólo se traducen en un beneficio para la ciudad en la medida que en un plazo prudente se materialicen los proyectos para los cuales se reservan estos terrenos. Las que no se traducen en proyectos en un plazo razonable generan efectos negativos en la ciudad y un daño patrimonial no compensado a su dueño.

---

**Las declaratorias de utilidad pública sólo se traducen en un beneficio para la ciudad en la medida que en un plazo prudente se materialicen los proyectos para los cuales se reservan estos terrenos. Las que no se traducen en proyectos en un plazo razonable generan efectos negativos en la ciudad y un daño patrimonial no compensado a su dueño.**

---

## **Expropiación Encubierta**

En la medida que una declaratoria de utilidad pública efectivamente sea el paso previo a una expropiación de la propiedad, el daño patrimonial se compensa al momento de realizarse la expropiación. El problema se genera cuando un terreno es declarado de utilidad pública en forma reiterada y permanente en el tiempo y en un horizonte razonable no se efectúa la expropiación. En

este caso, el dueño del bien raíz se encuentra limitado en el uso que le pueda dar a su propiedad pero no es compensado por ello. En la práctica hay una expropiación encubierta que no es compensada.

Se ha planteado que por la vía de entregar una exención al pago de contribuciones a los predios declarados de utilidad pública se estaría compensando el daño económico que se le impone a su dueño. Pero ello no es necesariamente cierto. En primer lugar en nuestro país, alrededor del 70% de los predios urbanos se encuentran exentos del pago de contribuciones por normas generales. A ello se

suma, que eventualmente lo que se dejaría de pagar por el no pago de contribuciones no necesariamente se condice con el daño económico que se genera a partir de una declaración de utilidad pública.

Lo que se requiere es contar con un mecanismo de compensación que cumpla con dos aspectos: por un lado que efectivamente se compense al privado por el daño económico que le impone una declaratoria de utilidad pública y por otro, que el planificador urbano haga un uso racional de esta herramienta de planificación urbana. Para ello debiera ser la instancia de planificación urbana la que asuma el costo del pago de la compensación.

### **Compensación por Medio de un Arriendo**

En la práctica la declaratoria de utilidad pública implica que el Estado a través del planificador urbano limita al privado el derecho al uso del predio. En consecuencia, el Estado debiera pagar un arriendo por aquellos aspectos o atributos del predio que el privado no puede utilizar a raíz de la declaratoria.

El arriendo debiera pagarse mensualmente a contar del día en que se establezca la declaratoria, en tanto no se dicte el decreto expropiatorio o bien se ponga término o caduque la declaratoria de utilidad pública sobre la propiedad.

El monto a pagar por concepto de compensación será equivalente a la renta mensual de arrendamiento que debiera ser determinado de común acuerdo. A falta de éste, se debe poder recurrir al juez de la comuna o comunas en que se encuentre ubicado el inmueble. En todo caso el valor del arriendo pactado debiera ser equivalente al valor comercial de éste.

Dependiendo del instrumento de planificación que establezca la declaratoria, el cual puede ser un plan regulador comunal o uno intercomunal, debiera determinarse el orga-

nismo responsable del pago de esta declaratoria. En el caso de las declaratorias de utilidad pública establecidas en los planes reguladores comunales, deberá ser el municipio el que arriende al privado la propiedad en aquella parte o aspecto que se encuentra limitado su uso. Si la declaratoria está fijada en un plan regulador intercomunal, debiera ser la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda o bien el Gobierno Regional el que compense al afectado.

Lo propuesto presenta al menos dos ventajas en relación a la situación actual. Por un lado se compensa al dueño del inmueble que ha sido declarado de utilidad pública y que en la práctica no es más que una expropiación encubierta, y por otro lado, el planificador urbano asume el costo de la declaratoria de utilidad pública haciendo un uso más racional de esta medida.

---

<sup>1</sup> Se pueden declarar de utilidad pública propiedades, en las cuales se piensa en un futuro desarrollar proyectos de vialidad o de áreas verdes, artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

<sup>2</sup> Estas modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción se realizaron a partir de la promulgación de la ley N°19.939.

<sup>3</sup> Fuente: Documento de Trabajo N° 37, julio 2006, Cámara Chilena de la Construcción.

<sup>4</sup> Fuente: SEREMI Región Metropolitana del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.