

Fecha de evaluación: 17.03.2017

DATOS GENERALES

N° Ley > 21078

Título > Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano

Origen > Mensaje

Autores > M. de Hacienda, M. Bienes Nacionales y M. de Vivienda y Urbanismo

Fecha de ingreso > 30 de junio de 2015

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Segundo Trámite Constitucional (Senado)

Urgencias > 11 urgencias suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Paisaje y Territorio

Tipo de ley > Parcialmente Ambiental (Artículo 1, numerales 3 (28 bis D) 5, 6 y 8a)

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El Mensaje que da origen a este proyecto expresa la necesidad de contar con ciudades equitativas y justas, integradas socialmente y construidas en forma democrática y participativa, idea planteada por la Presidenta en su Programa de Gobierno, y reforzada por las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción¹, como también por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano². Ambos Consejos se

¹ Se pronunció respecto de la necesidad de mayor participación de la ciudadanía durante los procesos en que se realicen cambios en los planos reguladores; que la autoridad se haga cargo de las observaciones recibidas; y elevar la publicidad de los hitos del proceso de diseño de los planes reguladores.

² ampliar las instancias de participación ciudadana a todos los ámbitos de la planificación urbana y desarrollo de proyectos de obras del Estado; integrar en los instrumentos de planificación territorial la “participación ambiental” y la “participación urbanística”; Establecer metodologías específicas para los procesos de participación ciudadana en el ámbito urbano, de manera que la participación sea temprana, amplia, informada, transparente y efectiva.

pronunciaron en relación a la transparencia y la participación en la planificación urbana y a los incrementos de valor que derivan de ella³.

También en el Programa de Gobierno, expresa el mensaje, se comprometió ampliar la participación ciudadana en la planificación territorial y local, pasando de una participación informativa a una participación dialogante y protagonista, en donde la voz de los representantes locales realmente sea escuchada e integrada a las decisiones de política pública. Dado lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha adoptado medidas administrativas en esta línea, como, por ejemplo, en relación a participación en los instrumentos de planificación territorial y acceso a la información contenida en ellos⁴.

Por otro lado, es importante tal como sugirió el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo – cuando estos pasan de ser agrícola a urbano - actualizando los avalúos o a través de los impuestos a las ganancias de capital. El consejo Nacional de Desarrollo Urbano también plantea la actualización periódica del avalúo de las propiedades conforme a su potencial de desarrollo, como ajustar los avalúos fiscales y las cargas tributarias aplicadas a los terrenos eriazos. También adoptar medidas tributarias para hacer partícipe al Estado de la generación de plusvalía que deriva de su propia acción, en particular respecto de los suelos de extensión urbana que son transformados de rural a urbanos.

Los objetivos del proyecto de ley, son:

- 1. Mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo:** profundizar y anticipar las instancias de participación existentes en los instrumentos de planificación territorial; facilitar el acceso a la información contenida en aquéllos; implementar un observatorio del mercado del suelo que permita generar mayores simetrías de información; y facilitar el acceso y ampliar la información que contiene el Catastro de Bienes Raíces que mantiene el Ministerio de Bienes Nacionales.
- 2. Mejorar la eficiencia, oportunidad y equidad con que se captura el incremento de valor asociado al cambio en el uso del suelo por la vía del impuesto territorial:** modificación al impuesto permitirá facilitar su actualización cuando ocurren cambios en los instrumentos de planificación territorial, asegurando su aplicación ante aumentos

³ Mensaje N°555-363.

⁴ Oficios de la Ministra Nos 303 y 304, de 8 de mayo de 2015.

importantes en el valor de los bienes raíces y ampliando la operatoria de la sobretasa a los sitios eriazos buscando impedir sus externalidades negativas.

- 3. Establecer un impuesto que permita capturar una mayor parte del incremento de valor asociado a las modificaciones de los planes reguladores que incluyan una ampliación del límite urbano:** gravando con una tasa de 10% el incremento de valor que se produzca en dichos casos, cuyo cobro se materializará en el momento de la enajenación del inmueble⁵.

El proyecto de ley consta de **4 artículos permanentes y un artículo transitorio**. El artículo 1 modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), estableciendo el adelantamiento de la participación ciudadana a través de la consulta pública de la imagen objetivo propuesta⁶ para los instrumentos de planificación territorial (planes reguladores: intercomunales, metropolitanos, comunales); el reforzamiento de la participación existente y la coordinación con la establecida en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica; la creación de observatorios del mercado de suelo urbano y de los instrumentos de planificación territorial.

El artículo 2, por su parte, modifica el decreto ley N° 1.939 Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado⁷, para hacer más transparente la información sobre el catastro de bienes raíces que actualmente administra el Ministerio de Bienes Nacionales. En tercer lugar, el proyecto modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1998, del Ministerio de Hacienda⁸, estableciendo que el Servicio de Impuestos Internos deberá reevaluar, en el período comprendido entre dos reavalúos nacionales, a aquellas comunas o sectores de éstas en que se produzca una ampliación en el límite urbano como consecuencia de la aprobación o modificación de un plan regulador (art. 3). Finalmente, el artículo 4, crea la Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos, crea un nuevo impuesto que permita al Estado capturar una

⁵ sólo se circunscribe a aquellas transacciones de alto valor en las que hay un importante incremento de precios derivado del cambio del límite urbano.

⁶ El alcalde o el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, formulará una propuesta de imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar: el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; los objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y los cambios que provocarían respecto de la situación existente. apoyándose en uno o más planos que expresen gráficamente estos conceptos. En los casos en que se considere modificar el límite urbano, el resumen ejecutivo deberá señalarlo expresamente.

⁷ de 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización.

⁸ que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

mayor parte del incremento de valor de los bienes raíces, producido por efecto de procesos de cambio en Planes Reguladores que incluyan la ampliación del límite urbano⁹.

En cuanto a su relevancia ambiental, el proyecto estipula en su artículo 1 que modifica la LGUC con el fin de aumentar la participación que los anteproyectos de los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (o sus modificaciones) que serán elaborados por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberán ser consultados con las municipalidades correspondientes y con los organismos de la Administración del Estado que sean necesarios (numeral 5). Establece también la consulta pública¹⁰ de a) un informe ambiental¹¹ y b) el anteproyecto el que deberá *considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos*¹² (numeral 5). El numeral 6 establece que este mismo proceso puede ser iniciado por un grupo de municipalidades - afectas a relaciones intercomunales -previa autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Lo mismo sucede con el numeral 8, donde los Planes Reguladores Comunes, o sus modificaciones, que son elaborados por los municipios deben realizar el mismo proceso descrito.

Durante la tramitación del proyecto fue incorporado al numeral 3, en relación a los instrumentos de planificación, un nuevo inciso que establece que la **planificación urbana** es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general, y que su ejercicio deberá: **Ajustarse a los principios de sustentabilidad, 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** (letra c).

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Ingreso proyecto a la Cámara de Diputados
30-06-2015



Primer Informe Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano
24-05-2016

→ Principalmente se discutieron en la comisión los temas relativos al nuevo impuesto que aplica una sobretasa a la venta de inmuebles que se beneficien de la ampliación del límite urbano, recordándose que la reciente reforma

⁹ Gravando con una tasa especial de impuesto a la renta de 10% aplicable al mayor valor obtenido en enajenaciones de estos bienes raíces se aplicará sobre enajenaciones en que el precio exceda las 5.000 UF.

¹⁰ en paralelo a la consulta pública se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes en un plazo de 30 días. Posteriormente, la Secretaría Regional elaborará un proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y lo remitirá, junto al expediente, al Gobierno Regional para su aprobación (numeral 5)

¹¹ que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones.

¹² Inciso cuarto del artículo 7° bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Continuación...
Primer Informe Comisión
de Vivienda y Desarrollo
Urbano
24-05-2016

Primer informe Comisión
de Hacienda
13-10-2016

Aprobado en general y en
particular por la Cámara de
Diputados
25-10-2016

Proyecto es remitido a
Cámara Revisora (Senado)
25-10-2016

tributaria ya grava la plusvalía.

- En cuanto a la participación, la diputada Fernández (PS) celebró que se amplíe la participación ciudadana en la elaboración o modificación de los IPT. Sin embargo, el diputado Urrutia (UDI) planteó la duda respecto a cómo va a abordar el Minvu la evaluación ambiental estratégica en la normativa urbanística. Cabe destacar que los temas de transparencia del mercado del suelo y la participación ciudadana (en la creación o modificación de los IPT) son las que mayor acuerdo obtuvieron tanto de los invitados como miembros de la comisión.
- En discusión particular, se incorporó al numeral 3 del artículo 1 un nuevo inciso que establece que la planificación urbana debe ajustarse a los principios de sustentabilidad, 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. También fueron discutidas otras indicaciones presentadas por los diputados y el ejecutivo en relación al procedimiento de elaboración de la imagen objetivo y de la participación general en los instrumentos de planificación.
- Los artículos, tercero y cuarto del proyecto son de competencia de esta Comisión, respecto al reavalúo del impuesto territorial y a un nuevo impuesto producto de la ampliación del límite urbano, respectivamente. La Comisión extendió su competencia al artículo transitorio que establece la entrada en vigencia de la ley.
- Se discutió sobre los informes financieros presentados, los cuales establecen que el proyecto de ley no contempla impacto presupuestario por efecto de su implementación.¹³
- También se debatió, tanto entre los invitados y entre los diputados, respecto si la creación del nuevo impuesto es la mejor forma para el estado de obtener parte de la plusvalía creada por la ampliación del límite urbano, dado que existen otros mecanismos que podrían ser mejorados como las contribuciones o a las ganancias de capital. Esta posición fue compartida por los Diputados Chahín (DC), De Mussy (UDI) y Melero (UDI) quienes no votaron a favor del artículo 4. Sin embargo el artículo fue aprobado por mayoría.
- Por último, en relación a la entrada en vigencia de la ley, esta fue rebajada de un año a 6 meses.
- Fueron aprobados con modificaciones los tres artículos de competencia de la comisión.
- En votación general (incisos de quorum simple) el proyecto de ley fue aprobado por 97 votos a favor, 2 abstenciones de los diputados María José Hoffmann (UDI) y Jorge Rathgeb (RN), mientras el Diputado Browne (amplitud) se dispensó.
- Por su parte, los incisos que requerían quorum de Ley Orgánica Constitucional fueron aprobadas por 96 votos a favor, 6 abstenciones y 1 se dispensó nuevamente el Diputado Browne (amplitud).
- El proyecto pasa a la comisión de vivienda y urbanismo.

¹³el Subsecretario de Hacienda explicó que la mayor recaudación que se derive de estos cambios dependerá de los procesos de ampliación del límite urbano que efectivamente se inicien, lo cual a la fecha es imposible de determinar.

Durante la tramitación de este proyecto – 1 año y 8 meses- el proyecto ha recibido 11 urgencias suma por parte del Ejecutivo.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley es evaluado con un efecto ambiental esperado **positivo**. Se considera positivo que el proyecto establezca que la planificación urbana debe estar orientada al interés general, tener un fundamento y ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética. Por otro lado, a pesar de que la obligación de generar Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), incluyendo un informe ambiental del proyecto, en el proceso de elaboración de los planes reguladoras (Metropolitanos, intercomunales y comunales) ya se encuentra en la legislación ambiental se considera positivo que se incorpore a la legislación urbana.

Finalmente se mencionó que en general el EAE presenta debilidades en la implementación, por ejemplo, respecto la plataforma de participación, siendo incluso da por muchos autores como un retroceso respecto al sistema anterior del SEIA. También se discutió el real impacto que tendrá, y tiene, la participación en la elaboración de los planes reguladores, dado que estos en la actualidad existen otras normas en la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que permiten entregar permisos y construir ciertas edificaciones si éstas cumplen con la ordenanza, a pesar de la oposición que podría establecerse en la consulta pública.

PROYECTO DE LEY

Artículos de Relevancia Ambiental

Artículo	Texto
Art. 1, numeral 3, 28 bis D.	<p>Artículo 28 bis D.- Transparencia en el ejercicio de la potestad planificadora. La planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general. Su ejercicio deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ser fundado, señalando expresamente sus motivaciones y los objetivos específicos que persigue en cada caso, especialmente cuando se realicen cambios en las propuestas, anteproyectos o proyectos de planes o a sus modificaciones. b) Considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible. c) Ajustarse a los principios de sustentabilidad, 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.
Art. 1, numeral 5.	<p>5. Reemplázase el artículo 36 por el siguiente:</p> <p>“Artículo 36.- El anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la secretaría regional ministerial de Vivienda y</p>

	<p>Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado. Este proceso se iniciará con la formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 bis B de esta ley, y se ajustará a lo señalado en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.</p> <p>De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos, junto con un resumen ejecutivo que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple, serán sometidos a un proceso de consulta pública conforme a lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 28 bis B.</p> <p>En paralelo a la consulta pública se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que deberán pronunciarse sobre el anteproyecto dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.</p> <p>Terminadas las consultas anteriores, la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo elaborará un proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y lo remitirá, junto al expediente completo, al gobierno regional para continuar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional. En caso que el proyecto altere la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 bis B, la misma autoridad informará de este hecho, dentro de quinto día, al Servicio de Impuestos Internos, señalando la zona afectada.”.</p>
<p>Art. 1, numeral 6.</p>	<p>6. Reemplázase el artículo 37 por el siguiente:</p> <p>“Artículo 37.- Previa autorización de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo correspondiente, un grupo de municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán elaborar directamente un anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal, el que deberá ser diseñado de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo precedente y enviado a dicha secretaría para que verifique, dentro del plazo de sesenta días, si el instrumento propuesto se ajusta a esta ley y su ordenanza. Si el informe es favorable, la secretaría deberá remitirlo al gobierno regional para iniciar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional.”.</p>
<p>Art. 1, numeral 8a.</p>	<p>8. Modifícase el artículo 43 en el siguiente sentido:</p> <p>a) Reemplázanse su inciso primero y el encabezado de su inciso segundo por los siguientes:</p> <p>“Artículo 43.- El anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones será diseñado por la municipalidad correspondiente, iniciándose este proceso con la formulación y consulta de su imagen objetivo, conforme lo dispone el artículo 28 bis B de esta ley, y ajustándose a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.</p> <p>De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos serán</p>

Votaciones Ambientales

GRUPO ASESOR EN MEDIO AMBIENTE • GAMA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

	sometidos al siguiente proceso de participación ciudadana:"
--	---