



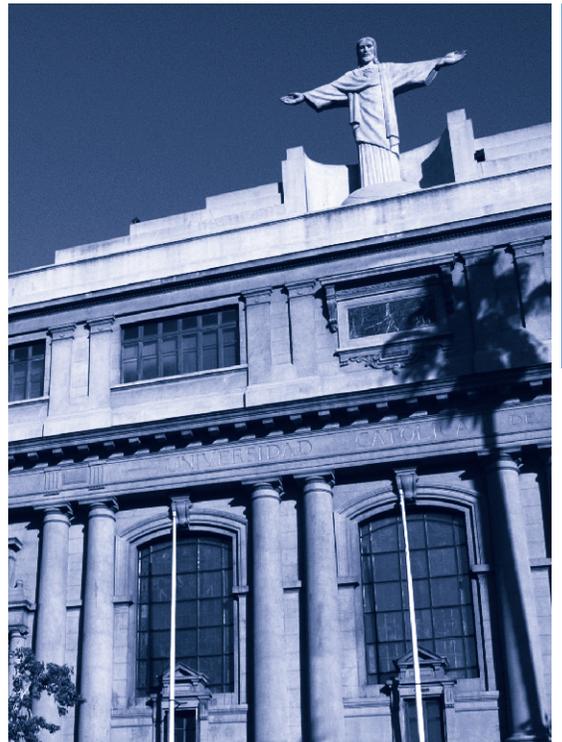
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE  
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES  
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Legislación sobre impacto vial: una necesidad urgente e inevitable

**MARTÍN SANTA MARÍA**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos



# Legislación sobre impacto vial: una necesidad urgente e inevitable

MARTÍN SANTA MARÍA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

## Introducción

En el último tiempo hemos conocido diversas informaciones de prensa relativas al impacto vial de proyectos de inversión (comerciales y de oficinas principalmente) y a los posibles efectos que ellos pueden producir en el funcionamiento de nuestras ciudades y en la calidad de vida de sus habitantes. Se ha informado de proyectos de infraestructura cuyos impactos e interconexión con el resto de la vialidad podrían no haber sido bien evaluados; de importantes edificios de oficinas cuyos impactos individuales y agregados podrían generar caos vial en el sector en que se ubican (Isidora Goyenechea - Av. Andrés Bello); de autoridades que señalan que se requieren inversiones viales millonarias adicionales a las exigidas en los estudios respectivos; de mega proyectos inmobiliarios y comerciales que deben desarrollar procesos de negociación con las autoridades respecto del financiamiento de sus mitigaciones viales; etc.

El tema es relevante pues dice relación con quien en definitiva tiene responsabilidad por el pago de las externalidades negativas que se generan en nuestras ciudades, especialmente considerando que aquellas generadas por impacto vial suelen ser las más relevantes por su efecto en la calidad de vida de las personas (congestión –uso ineficiente del tiempo de las personas– contaminación) y por su impacto económico en los proyectos de inversión privados (alto costo de obras de mitigación vial).

Ante ello, tiene sentido revisar la institucionalidad y normativa que regula los sistemas de mitigaciones por impacto vial en nuestro país y algunos de los problemas que se pueden detectar en su funcionamiento. Este documento se refiere solamente a los sistemas de im-

pacto vial de proyectos en áreas urbanas y no abarca las experiencias existentes en materia de proyectos de expansión urbana desarrollados en áreas rurales o no consolidadas.<sup>1</sup>

Por último, se revisa el borrador de una iniciativa legal elaborada sobre esta materia por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el que ha sido objeto de análisis y consulta con diversos entes públicos y gremiales, pero que hasta la fecha no ha sido presentado a tramitación al Congreso Nacional.

## Externalidades e impacto vial

Las externalidades corresponden a una falla de mercado, en la cual los efectos de la producción y el consumo no se reflejan directamente en los precios. Lo anterior, debido a que los precios, cuando hay externalidades, no transmiten información exacta al mercado pues no necesariamente reflejan el valor y/o costo social de un bien o servicio. (Pindyck y Rubinfeld, 2001).

Así por ejemplo, en materia vial, un proyecto inmobiliario puede generar externalidades negativas aumentando niveles de congestión, reduciendo velocidades de desplazamiento, deteriorando los tiempos de viaje, aumentando la contaminación atmosférica por mayores emisiones, etc. En un caso así, la ciencia económica sugiere que una buena política pública debiera contemplar mecanismos que obliguen a un proyecto a mitigar o internalizar sus externalidades, es decir, a pagar dichos costos sociales, lo que significará incluirlos en el precio final en que los bienes como viviendas, oficinas, etc., se transarán en el mercado.

1. Entre ellos, los sistemas y convenios sobre aportes por impacto vial implementados respecto de las zonas urbanizables con desarrollo condicionado en la provincia de Chacabuco y el caso actualmente en desarrollo de los proyectos con desarrollo condicionado en la comuna de Pudahuel.

Tradicionalmente se ha enfrentado el problema de las externalidades desde dos perspectivas: a) el enfoque *Pigouviano* (por el economista británico Arthur Pigou (1877-1959)) basado en regulaciones estatales asociadas principalmente a impuestos y subsidios; y b) el enfoque *Coasiano* (por el economista británico Ronald Coase (1910-))<sup>2</sup> basado en la definición precisa de “derechos de propiedad” que permitan a los individuos, a falta de costos de transacción significativos, negociar y acordar soluciones eficientes.

Aceptada la eficiencia económica de la internalización o mitigación de externalidades, nuestro régimen jurídico ha diseñado algunos sistemas de ese tipo, posiblemente más próximos a un enfoque *Pigouviano*, siendo uno de los principales el sistema destinado a que los desarrolladores de proyectos (es decir los oferentes desde una perspectiva microeconómica) deban contemplar en su función de producción no sólo los costos privados de la misma (insumos + margen) sino también los costos sociales asociados en materia de impacto vial; es decir, aquellos que permitan que la sociedad en su conjunto no sufra costos que no sean pagados por los consumidores de dicho proyecto (compradores de viviendas, espacios de oficina o comercio, alumnos de colegios, etc.).

### Origen del sistema de impacto vial en Chile

Hasta el año 1992 no existían en Chile normas sobre mitigaciones por impacto vial.

Por Decreto Supremo N° 47 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1992<sup>3</sup> se aprobó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) que incluyó el siguiente artículo:

*“Artículo 2.4.3. Cuando en un predio se contemple el emplazamiento de un número de estacionamientos superior a 100 unidades, deberá acompañarse a la solicitud de permiso, un estudio de tránsito que evalúe el impacto sobre la vialidad circundante. La Dirección de Obras Municipales podrá, sobre esta base, exigir modificaciones al proyecto. Lo dispuesto en este artículo se aplicará también cuando el número de unidades sea superior a 50 y la entrada o salida se verifique desde o hacia alguna vía reconocida por el instrumento de planificación territorial como constituyente de la red vial estructurante y/o básica.”*

El artículo citado es la génesis de los cobros a privados por impacto o mitigación de externalidades en nuestro país. Por su redacción muy genérica dejó una gran cantidad de materias no resueltas (posibilidad de exigir obras fuera del terreno del proyecto, organismos encargados de la revisión, etc.). Posiblemente si las hubiera regulado, por las razones que se explican más adelante, se habría dificultado su toma de razón y entrada en vigencia.

Como resulta obvio de su simple lectura, esta norma dejó exentos de elaborar estudios de impacto vial, y por lo tanto, de mitigar cualquier tipo de externalidad negativa por esta causa, a los proyectos que no cumplieran los umbrales señalados (menos de 100 ó 50 estacionamientos en su caso). Lo anterior indujo en una primera fase, a la segregación artificial de proyectos inmobiliarios en etapas, a fin de eximirse de este tipo de evaluación y de los eventuales costos asociados a la misma.

Una vez en vigencia dicha norma, las autoridades empezaron a exigir a los titulares de proyectos inmobiliarios la elaboración y presentación de los denominados Estudios de Impacto Vial. En muchos casos, diversos servicios públicos (Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) de Transporte y Telecomunicaciones, Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIUs), Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA), etc.) empezaron a efectuar observaciones a dichos estudios o incluso a rechazarlos. Producto de ello, se empezó a exigir a muchos proyectos la realización de obras de mitigación vial (ensanches, señalética, semaforización, etc.) fuera de los predios en que se desarrollaban los proyectos, normalmente en terrenos destinados a vialidad y en bienes nacionales de uso público.

En un principio se produjeron algunas reacciones negativas frente a este sistema. Las principales de ellas fueron: a) que estaba insuficientemente regulado pues no existían normas de nivel legal que permitieran hacer este tipo de exigencias a los proyectos inmobiliarios, con costos que impactaban directamente el derecho de propiedad; b) que el sistema era ineficiente pues diversos servicios efectuaban observaciones que no eran compatibles entre ellas y en algunos casos incluso contradictorias; c) que se produciría competencia desleal por parte de proyectos que no se someterían a este sistema, los que tendrían menores costos, etc.

2. Premio Nobel de Economía en 1991.

3. Diario Oficial de 19 de Mayo de 1992.

Durante la crisis económica que afectó al país a fines de la década de los 90' y en el marco de las medidas antiburocracia impulsadas por el Gobierno de la época, se suscribió un acuerdo entre el MINVU y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL) en virtud del cual se formalizó el funcionamiento de una ventanilla única para la evaluación de este tipo de estudios por parte del sector público, la que desde esa fecha es operada por las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones.

Con el tiempo, las críticas se mantuvieron, reiterándose por diversos actores solicitudes a las autoridades del MINVU con el objeto que este sistema fuera eliminado y se procediera a su regulación a nivel legal.

En otros artículos de la OGUC se ha establecido la obligación de efectuar estudios similares en el caso de proyectos de terminales de transporte y establecimientos deportivos con umbrales distintos al artículo 2.4.3., los que a la fecha están vigentes<sup>4</sup>. En el caso de establecimientos educacionales, la OGUC exige la elaboración de un estudio de impacto sobre el barrio o sector, el que debe incluir un análisis sobre “accesibilidad vehicular y peatonal actual y futura del sector, suponiendo el funcionamiento del establecimiento en las horas habituales de entrada y salida de los usuarios”<sup>5</sup>.

### Modificaciones al sistema

El artículo 2.4.3. de la OGUC ha sido objeto de dos modificaciones hasta la fecha.

Por Decreto Supremo N° 59 del MINVU de 2001<sup>6</sup> se modificaron los umbrales que generan la exigencia de evaluar estudios de impacto vial, aumentándolos a 250 estacionamientos en el caso de proyectos residenciales y a 150 en el caso de proyectos no residenciales. El texto quedó del siguiente modo:

*“Artículo 2.4.3. Los proyectos residenciales y los proyectos no residenciales que consulten en un mismo predio 250 ó más y 150 ó más estacionamientos, respectivamente, requerirán de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano.*

*El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante resolución, aprobará la metodología conforme a la cual deberá*

*elaborarse y evaluarse el Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano.*

*A la solicitud de permiso de edificación de los proyectos a que se refiere el inciso primero se deberá acompañar un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, suscrito por un profesional especialista y aprobado por la Unidad de Tránsito y Transporte Público de la correspondiente Municipalidad o por la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, según corresponda, de acuerdo a la metodología.*

*La Dirección de Obras Municipales, de acuerdo al resultado del Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, establecerá las adecuaciones que el propietario deberá efectuar en la vialidad afectada por el proyecto, cuyo cumplimiento se hará exigible a la recepción definitiva de la edificación”.*

Junto con aumentar los umbrales mencionados, esta norma efectuó una serie de modificaciones y precisiones relevantes, tales como:

- Se modificó la denominación de los Estudios de Impacto Vial por Estudios de Impacto Sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU), acogiéndose planteamientos de las autoridades de MINTRATEL. De esta forma se aceptó un concepto más amplio que el vigente anteriormente, el que podría dar cabida a medidas de mitigación asociadas a sistemas de gestión de tránsito y otros que no necesariamente cabrían bajo el concepto anterior.
- A partir de esta modificación el sistema dejó de denominarse Sistema de Impacto Vial, pasando a ser Sistema de Impacto Sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU).
- Se facultó al MINVU para aprobar las metodologías técnicas.
- Se estableció la aprobación del EISTU respectivo como requisito para solicitar permisos de edificación.
- Se reguló la atribución de la Dirección de Obras Municipales (DOM) de establecer las adecuaciones que el propietario del proyecto debe efectuar a la vialidad afectada por el proyecto y se aclaró que dichas obras deberían estar concluidas a la recepción definitiva municipal.

4. Artículos 4.13.4. y 4.8.3. de la OGUC, respectivamente.

5. Artículo 4.5.4. de la OGUC.

6. Diario Oficial de 7 de Julio de 2001.

Posteriormente, por Decreto Supremo N°1 del MINVU<sup>7</sup> se efectuó una modificación de los mencionados umbrales, reemplazándolos por tablas que definieron diversos umbrales mínimos para distintos tipos de proyectos. Dichas tablas correspondían a precisiones de un criterio técnico promovido por el MINTRATEL correspondiente a la “generación de flujos equivalentes a 100 vehículos/hora en cualquier hora del día”.

El Decreto citado reemplazó los incisos primero y segundo del artículo 2.4.3. de la OGUC transcritos anteriormente.<sup>8</sup>

Dicha norma en definitiva sería posteriormente derogada por el MINVU y se mantuvo en vigencia el texto anterior del artículo 2.4.3. de la OGUC. Los detalles de esta modificación y de su posterior derogación son útiles para entender algunos de los aspectos relacionados con esta materia.

Esta modificación de la OGUC fue promovida por MINTRATEL, el que en diversas reuniones durante el año 2002 planteó al MINVU la necesidad de modificar los umbrales que generaban la exigencia de efectuar estudios de impacto vial. Ello por cuanto el número de es-

tacionamientos no parecía a juicio de MINTRATEL un buen criterio o umbral técnico. Propuso reemplazarlos por un criterio técnico relativo a la generación de viajes o flujos por cada proyecto, específicamente el de “generación de flujos equivalentes a 100 vehículos/hora en cualquier hora del día”. En la propuesta de MINTRATEL ese sería el umbral que debería determinar los proyectos obligados a realizar este tipo de estudios.

El MINVU no compartió la propuesta de MINTRATEL, entre otras, por las siguientes razones: a) la simpleza del criterio de número de estacionamientos facilita la acción de las DOM, las que sin necesidad de análisis complejos o subjetivos pueden distinguir a qué proyectos deben exigir estos estudios y a cuáles no; b) riesgo de dificultades y demoras en la tramitación de proyectos debido a la complejidad de umbrales dependientes de generación de viajes o flujos; c) cuestionamientos existentes respecto a la legalidad del sistema establecido por el artículo 2.4.3. de la OGUC por carecer de una base en normas de rango legal, aconsejaban no innovar en el mismo por la vía reglamentaria.

Ante la falta de acuerdo, MINTRATEL dictó el Decreto Supremo N°111<sup>9</sup> por el cual estableció que los proyectos

7. Diario Oficial de 1 de Febrero de 2003.

8. El texto aprobado (y luego derogado) fue el siguiente:

“Artículo 2.4.3. Los proyectos residenciales y no residenciales, con destino único, requerirán de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano cuando superen el umbral establecido en la siguiente tabla:

### Umbrales para la determinación del ingreso al SEISTU (Caso proyectos puros)

		Categoría	Umbral	Unidad
Uso residencial	Bajo	Menos de 800 UF (*)	300	Viviendas
	Medio	Entre 800 y 1600 UF (*)	200	
	Alto	Más de 1600 UF (*)	130	
Uso no residencial	Educación		720	Matrículas
	Comercio		2500	m <sup>2</sup>
	Servicio		2500	
	Industria		5000	
	Salud		2500	
	Espectáculos		500	

(\*) = Valor de Tasación MINVU (según tabla de costos unitarios a que se refiere el artículo 127 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones).

que generaran flujos equivalentes a 100 vehículos/hora en cualquier hora del día que se conectaran con la red vial básica (concepto existente en normativa de MINTRATEL) deberían presentar un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano en forma previa a la obtención de su permiso de edificación.

El conflicto al interior de la administración quedó en evidencia con la dictación por parte del MINVU de una circular<sup>10</sup> menos de una semana después del decreto de MINTRATEL. Dicha circular señala: “La determinación de los proyectos que requieren de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano se debe efectuar exclusivamente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.4.3. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”, agregando “Se hace presente que según lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones el establecimiento de procedimientos vinculados con el otorgamiento de permisos de urbanización y/o edificación se regula de acuerdo a lo establecido en esa

*Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, y que las disposiciones de dicha Ley prevalecerán sobre cualquier otra que verse sobre las mismas materias de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del mismo cuerpo legal.”* En resumen, instruyó a las DOM de todo el país respecto de no aplicar el Decreto Supremo N° 111 de MINTRATEL de 2002.

Luego de múltiples reuniones y análisis, finalmente este conflicto se resolvió casi dos meses después a través de la dictación del Decreto Supremo N°1 del MINVU de 2003 (cuyo texto se transcribió anteriormente en nota al pie de página) el que llevó la firma tanto del Ministro de Vivienda y Urbanismo como del Ministro de Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones de la época, en virtud del cual se reemplazaron los umbrales correspondientes al número de estacionamientos de un proyecto por las tablas antes citadas que intentaron dar mayor claridad respecto del umbral a partir del cual se haría exigible los EISTU.

*Los proyectos residenciales y no residenciales, emplazados en un mismo predio, con destinos mixtos, requerirán de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, cuando produzcan un incremento en el flujo vehicular igual o superior a cien vehículos, en al menos una hora al día. Se entenderá que se genera el incremento de flujo vehicular indicado, según resulte de aplicar la siguiente tabla:*

### Determinación del flujo total generado (Caso proyectos de usos mixtos)

	Categoría		Flujo Generado	
			Tasa	Unidad
Uso residencial	Bajo	Menos de 800 UF (*)	0,333	N° Viviendas
	Medio	Entre 800 y 1600 UF (*)	0,5	
	Alto	Más de 1600 UF (*)	0,769	
Uso no residencial	Educación		0,139	Matrículas
	Comercio		0,04	m <sup>2</sup>
	Servicio		0,04	
	Industria		0,02	
	Salud		0,04	
	Espectáculos		0,2	

(\*) = Valor de Tasación Minvu (según tabla de costos unitarios a que se refiere el artículo 127 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones).

*Estos estudios deberán ser realizados y evaluados conforme a la metodología y procedimientos que determine el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, mediante resolución exenta, la cual deberá llevar, además, la firma del Ministro de Vivienda y Urbanismo.”*

9. Diario Oficial de 5 de Noviembre de 2002.

10. Circular DDU 114 Ord. N°367 de fecha 11 de Noviembre de 2002. Disponible en [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070621120807.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070621120807.aspx).

En definitiva, doce senadores impugnaron el Decreto Supremo N°1 del MINVU de 2003 ante el Tribunal Constitucional, solicitando se declarara su inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Decreto, basado en la inexistencia de una regulación suficiente a nivel legal respecto de esta materia, especialmente en lo que se refiere a la falta de regulación legal específica y detallada de las potestades administrativas de los organismos públicos que habían aprobado estas regulaciones con efectos directos en la garantía constitucional del derecho de propiedad (por los mayores costos que se derivan de las obras de mitigación vial que emanan de los EISTU).<sup>11</sup>

Esta sentencia tuvo un voto disidente, el cual estuvo por confirmar la vigencia del Decreto Supremo N° 1 citado. Por su parte, el MINVU, en cumplimiento de la sentencia citada, derogó dicho decreto, con lo cual retomó su vigencia el texto del artículo 2.4.3. vigente antes de su dictación.

Con posterioridad a esta sentencia del Tribunal Constitucional no se han efectuado modificaciones al mencionado artículo de la OGUC. Ello resulta obvio pues el riesgo de una impugnación acerca de la constitucionalidad de ella es muy alto.

En virtud de todo lo anterior, en la práctica, en nuestro país no se efectuarán modificaciones significativas al sistema de cobros por impacto vial o SEISTU mientras no se apruebe una ley que regule la materia y permita solucionar la insuficiente regulación normativa de las competencias de los órganos administrativos declarada por el Tribunal Constitucional.

### **El sistema de evaluación de impacto sobre el sistema de transporte urbano (seistu) en la actualidad**

Actualmente el SEISTU funciona sobre la base de una ventanilla única administrada por las SEREMIs de Transporte, las que reciben los EISTU elaborados por los titulares de cada proyecto que cumple con los umbrales del artículo 2.4.3. de la OGUC (normalmente a través de consultoras especializadas). Las metodologías para la elaboración y evaluación de estos estudios han sido precisadas por las autoridades y se encuentran disponibles al público en general en el sitio web [www.seistu.cl](http://www.seistu.cl).

Las SEREMIs de Transporte distribuyen los EISTU presentados a los distintos servicios públicos con competencia respecto de cada proyecto. Ellos son normalmente los Municipios, SERVIUS, SEREMIs de Obras Públicas, SECTRA, etc., dependiendo de las características de los proyectos y de las facultades de cada organismo público sobre las vialidades y espacios públicos que puedan afectar. Estos servicios remiten sus observaciones a las SEREMIs de Transporte.

Adicionalmente, dichas SEREMIs cumplen el rol de consolidar las observaciones (a fin de evitar observaciones contradictorias o que escapen a la competencia de los servicios) y entregan, dentro de un plazo máximo de 60 días corridos, un informe al titular del proyecto, el que puede responder las mismas en un plazo idéntico a través de una nueva presentación, eventualmente aceptándolas o cuestionándolas. Además tienen un plazo final de 30 días corridos adicionales para pronunciarse en definitiva sobre el estudio. Finalmente, la SEREMI

11. Los fundamentos siguientes de la sentencia dictada en la Causa Rol N°370 por el Tribunal Constitucional se refieren a la fragilidad de las bases normativas de este sistema:

“TRIGESIMOCUARTO. Que, en el cumplimiento de esa labor normativa, el legislador tiene que llegar al desarrollo de los principios y normas que dicta con un nivel de minuciosidad mayor que tratándose de materias en que la reserva legal es común u ordinaria. Respetando los criterios de generalidad, abstracción, igualdad, carácter innovador y cualidad básica que singularizan a la ley en el sistema jurídico, al legislador le corresponde normar, con amplitud y profundidad, todo cuanto la certeza o seguridad jurídica exige en relación con el establecimiento y configuración de las obligaciones que se imponen al dominio con motivo de la función social que ha de servir”.

“TRIGESIMOQUINTO. Que, consiguientemente, sin llegar al extremo de dictar reglas específicas o nominativas, la Constitución requiere del legislador, en su artículo 19 N° 24 inciso segundo, armonizado con el numeral 26° del mismo artículo, que configure un ordenamiento con densidad normativa suficiente, tanto sustantiva como formalmente entendida, de manera que no pueda después el proyecto o la ley respectiva, ser objeto de una habilitación excesiva a favor de la potestad reglamentaria de ejecución o, más grave aún, a raíz de tratarse de una deslegalización, siempre contraria a la Carta Fundamental por hallarse en ella prohibida”.

“CUADRAGESIMO. Que la legislación referida contiene disposiciones generales y enunciados muy amplios, en los cuales se confiere competencia a los órganos administrativos correspondientes, pero que, en ligamen con la reserva legal, precisa y vigorizada prevista en el artículo 19 N° 24 inciso segundo de la Constitución, para establecer las obligaciones del dominio que derivan de su función social, deben ser calificadas de inexistentes o, al menos, de insuficientes. Por lo anterior, ha de concluirse que el decreto supremo N° 1, en estudio, carece de la habilitación legal necesaria para su dictación, razón por la cual esta Magistratura debe declararlo inconstitucional”.

de Transporte respectiva, emite un Oficio por el cual remite al titular del proyecto un informe de factibilidad técnica de medidas de mitigación vial y normalmente un plano que detalla las obras de mitigación vial y de gestión de tránsito exigidas al proyecto. Normalmente, estos informes incluyen obras tales como ensanches, pistas de aceleración, semaforizaciones, soluciones a desnivel, medidas de seguridad vial y peatonal, entre otras.

Cabe señalar que en el caso de algunos proyectos que no tienen el número de estacionamientos que exige su ingreso al SEISTU pero que sí deben ser evaluados ante la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) por cumplir alguno de los criterios establecidos por el artículo 10 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente –los más comunes son proyectos inmobiliarios con más de 300 viviendas en zonas declaradas latentes o saturadas que tienen menos de 250 estacionamientos o proyectos industriales o de equipamiento con menos de 150 estacionamientos– en el marco de la evaluación ambiental, en la que las SEREMIs de Transporte exigen a través de la CONAMA la elaboración de los denominados Estudios Viales Básicos. Las medidas de mitigación vial normalmente son consignadas en la Resolución de Calificación Ambiental de esos proyectos.

### **Algunos cuestionamientos al sistema actual**

Históricamente se han efectuado diversos cuestionamientos a este sistema. Algunos de ellos han planteado directamente la eliminación del mismo. Otros, han planteado la generación o utilización de otros sistemas de financiamiento público de obras viales; entre ellos, uso de recursos recaudados por concepto de impuesto específico a los combustibles o de permisos de circulación, ambos asociados al uso del automóvil.

En la presente sección, se asume la existencia del sistema actual y sólo se hará referencia a algunos cuestionamientos posibles de efectuar al SEISTU que podrían motivar su modificación, la que en la práctica, según explicamos, debe hacerse en lo sustancial a través de la dictación de una ley.

#### **a. Riesgo de competencia desleal de los proyectos no evaluados**

Dado que los umbrales de ingreso al SEISTU dependen de la existencia de un número determinado de estacionamientos, los proyectos que no cumplen con dicho

umbral simplemente no se ven obligados a evaluar, y eventualmente, mitigar sus impactos viales (siempre que no se les exija un Estudio Vial Básico según se señaló). Estos proyectos evidentemente se encuentran en una situación mejorada para competir con aquellos que sí deben evaluarse ante el SEISTU por cuanto no se ven obligados a internalizar sus externalidades viales incurriendo en costos adicionales. Adicionalmente, la existencia de un gran número de proyectos de este tipo puede generar impactos agregados relevantes que afecten el nivel de servicio de la vialidad sin que exista obligación de financiamiento de las mismas por parte de los privados.

La posibilidad de que algunos proyectos artificialmente dividan su ejecución para evitar cumplir los umbrales que obligan a ingresar al SEISTU sólo empeora la situación descrita.

#### **b. Riesgo de discrecionalidad**

El SEISTU funciona sobre la base de la evaluación caso a caso de proyectos de acuerdo a metodologías predeterminadas. No obstante el marco de objetividad que esto debiera otorgar al mismo, en reiteradas oportunidades han existido reclamos de privados debido a supuestos tratos discriminatorios o abusos que se traducirían en exigencias de obras de mitigación que exceden los impactos de los proyectos (a veces para resolver déficits preexistentes) o incluso a exigencias diversas a proyectos o impactos similares, con costos disímiles de mitigación de externalidades.

Al tratarse de un sistema de evaluación caso a caso no es posible predecir con precisión el costo por concepto de mitigación de externalidades que deberá enfrentar un proyecto, dificultándose la evaluación y financiamiento de los proyectos. Incluso, el costo de las mismas puede depender de variables exógenas al proyecto, como la pericia de un consultor vial.

Cualquier medida tendiente a transparentar las aprobaciones de distintos proyectos (y con ello los costos adicionales que han debido absorber) puede significar un avance a fin de evitar tratos injustificadamente diversos. Se ha planteado al respecto la posibilidad de que las tramitaciones que se efectúen ante el SEISTU puedan ser accedidas en forma pública a través de un sitio web con funcionalidades similares al sitio por el cual la Comisión Nacional del Medio Ambiente administra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ([www.e-seia.cl](http://www.e-seia.cl)).

### **c. Lentitud en la tramitación producto de la falta de base legal sólida**

Es común que un proyecto además de ingresar al SEISTU deba ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de CONAMA. Históricamente dichas evaluaciones se efectuaban en forma independiente, indicándose frecuentemente en la aprobación ambiental del proyecto por CONAMA, que la ejecución del proyecto se encontraba condicionada a la aprobación del mismo en el marco del SEISTU. De esta forma, era posible para los titulares de proyectos avanzar y resolver la evaluación ambiental en forma previa a la evaluación de impacto vial.

En la actualidad, sin embargo, ante las posibles dudas que pueden existir acerca de la base legal del SEISTU y especialmente de las atribuciones fiscalizadoras de los servicios públicos respecto de lo que en dicho sistema se resuelve, en algunas regiones las SEREMIs de Transporte han exigido que la evaluación ambiental sólo pueda concluirse una vez que ya están determinadas las medidas de mitigación de los impactos viales a fin de incluir éstas en el texto de la Resolución de Calificación Ambiental respectiva. De esta forma, existirían respecto de dichas medidas de mitigación vial las facultades de fiscalización y sanción establecidas en el artículo 64 de la Ley N° 19.300.

### **d. Falta de determinación o imprecisión de las medidas de mitigación vial**

En algunos casos, los informes de factibilidad técnica que aprueban determinados EISTUs han incluido medidas de mitigación vial que no están enteramente determinadas o que generan riesgos de aumento de costos por internalización de este tipo de externalidades. Entre ellas se pueden mencionar la obligación de acordar con determinados servicios públicos en fecha posterior, aportes para mitigar impactos en vialidades existentes o la necesidad de efectuar evaluaciones ex-post (es difícil entenderlas si ellas no son aptas para generar mayores obras de mitigación vial en caso de ser necesarias). Una situación similar se produce en el caso de algún proyecto que ha sido condicionado a la ejecución de las obras de mitigación por parte de otro proyecto, es decir, dependientes de un tercero (como es el caso de la aprobación original del Proyecto Titanium), circunstancia absolutamente infrecuente en un proyecto de inversión

significativa.

No existe información respecto de las razones por las cuales los titulares de los proyectos no han impugnado formalmente estas condiciones de aprobación, las que eventualmente podrían generar significativos costos no previstos a los mismos. Una posibilidad es que ellos hayan optado por obtener definitivamente la aprobación del SEISTU a fin de avanzar en el proceso de desarrollo y ejecución del proyecto<sup>12</sup>, asumiendo el riesgo que estas indeterminaciones podrían generar para los mismos.

### **e. La paradoja del primer desarrollador**

La estructura de evaluación de proyectos caso a caso del SEISTU en algunas oportunidades ha generado dificultades para el desarrollo de un sector. En efecto, no es inhabitual que la factibilidad básica necesaria para iniciar el desarrollo de un sector dependa de obras viales muy significativas (grandes extensiones viales, soluciones a desnivel, puentes, etc.) que benefician a la totalidad de los futuros desarrolladores del mismo.

En estos casos la simple aplicación del SEISTU posiblemente concluirá con la exigencia de la totalidad de dichas obras básicas, con el consiguiente costo, al primer proyecto que se presente a evaluación. Dado que no existen mecanismos legales que permitan dividir o prorratear los costos de dichas obras viales en los diversos proyectos beneficiados por ellos, los proyectos evaluados posteriormente enfrentarían menores costos de mitigación vial. Es decir, el primer desarrollador se vería obligado a entregar un inusual subsidio precisamente a su competencia directa, lo que evidentemente dificulta y en algunos casos puede retrasar significativamente o incluso impedir el desarrollo de estas zonas.

Para enfrentar esta situación, en algunas comunas (el caso más significativo es posiblemente el de la Corporación Vial de Lo Barnechea) se han desarrollado iniciativas tendientes a agrupar a los desarrolladores privados en corporaciones de derecho privado o en asociaciones público-privadas que permitan un desarrollo y avance coordinado de los proyectos, asignando a cada uno de ellos los costos de mitigación viales proporcionales o que les correspondan. Sin embargo, tampoco existe una regulación legal definida que permita el desarrollo y actuación apropiado de estos sistemas, los que no obstante, en algunos casos han permitido la coordinación

12. La aprobación del EISTU es requisito para la obtención del permiso de edificación de conformidad al artículo 2.4.3. de la OGUC.

e inversión de importantísimos aportes privados para infraestructura vial de uso público.

#### f. Insuficiencia de análisis agregados o sistémicos de los proyectos

En los últimos años el SEISTU ha sido adicionalmente cuestionado por cuanto no habría permitido evaluar adecuadamente los impactos individuales o agregados del gran número de proyectos de oficinas y comercio desarrollados en el sector oriente de Santiago (Isidora Goyenechea / Vitacura / Andrés Bello), y su relación con otros proyectos desarrollados en el área (entre ellos el túnel San Cristóbal). De hecho, no obstante haber sido evaluados dichos proyectos en el SEISTU, las propias autoridades del Ministerio de Obras Públicas han reconocido el riesgo de un severo empeoramiento del nivel de servicio de la vialidad del sector y la necesidad de que se efectúen significativas inversiones adicionales en obras de mitigación vial en el sector.

#### El proyecto de ley pendiente

Como señalamos anteriormente, futuras regulaciones referidas a la internalización de las externalidades viales de los proyectos debieran ser abordadas a nivel legislativo. Considerando el pronunciamiento del Tribunal Constitucional el año 2003, es prácticamente impensable que la administración intente modificar o perfeccionar nuevamente el sistema por vía reglamentaria pues el riesgo de impugnación y derrota ante el Tribunal Constitucional es muy alto.

Desde fines de la década de los 90', el MINVU ha elaborado diversos proyectos de ley sobre esta materia, ninguno de los cuales ha llegado siquiera a tramitación parlamentaria. Los primeros eran bastante generales y se limitaban a consagrar la obligación de los urbanizadores de asumir a su costo las externalidades viales de sus iniciativas.<sup>13</sup>

Posteriormente, han existido diversos debates sobre la materia, distribuyéndose las posiciones entre los partidarios de mantener un sistema con una estructura similar a la actual (esto es evaluación proyecto a proyecto) y los partidarios en el otro extremo, de buscar sistemas de tarificación ex ante de los impactos, en un esquema similar a las Tarifas por Impacto Vial (*Traffic Impact Fees*) existentes en diversos estados de Estados Unidos.

(Cooper, 2000) Cabe señalar que el sistema de cobros por impacto (*Impact Fees*) es utilizado en Estados Unidos para la internalización de externalidades de todo tipo asociadas al desarrollo urbano; tales como áreas verdes, equipamiento, incluyendo escuelas públicas, equipamientos de seguridad (bomberos, policía), áreas verdes, infraestructura sanitaria, etc.

La última de las iniciativas legislativas corresponde a un borrador preparado por el MINVU que fue sometido a análisis y observaciones por parte de diversos servicios públicos, asociaciones gremiales e instituciones privadas. Este texto es un documento bastante detallado y su contenido se materializaría en la creación de un nuevo título (Título V) en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). El contenido principal del borrador elaborado por el MINVU se puede resumir en lo siguiente:

- Establece el concepto de impacto vial a nivel legal indicando que en el caso de proyectos que superen la capacidad de la infraestructura vial existente en una comuna, el Plan Regulador Comunal (PRC) podrá establecer exigencias sobre aportes de mitigación que mejoren dicha capacidad.
- El proyecto aclara que los aportes o mitigaciones no podrán destinarse a cubrir el déficit existente, lo que será responsabilidad del Estado.
- La determinación de las exigencias tendientes a mitigar los impactos de los proyectos sobre la vialidad será determinada en el PRC según el destino de las edificaciones, metros cuadrados construidos e impacto que se genere sobre la infraestructura en virtud de estudios de capacidad vial. Estos últimos serán obligatorios para la aprobación y modificación de un PRC si la población urbana comunal supera los 50.000 habitantes y en el caso de Planes Reguladores Intercomunales; y deberán establecer:
  - Detalle de obras necesarias para mitigar impacto de nuevos proyectos.
  - Análisis y justificación de los aportes de mitigación según el destino de las edificaciones.
  - El valor de las obras incluidos sus estudios de ingeniería.
- Las exigencias anteriores no podrán exceder el 10%

13. Por ejemplo incluyendo tal obligación entre las obligaciones de los urbanizadores establecidas por el artículo 70 de la LGUC.

del presupuesto oficial de la obra en el caso de proyectos de equipamiento y el 5% en el caso de viviendas y otros destinos.

- Adicionalmente, los PRC podrán establecer zonas de mitigación vial, en las cuales los proyectos podrán optar a un aumento en las normas urbanísticas sujeto a la condición de materializar o aportar al financiamiento proporcionalmente de las obras identificadas en los estudios de capacidad vial.
- Regula la materialización de los aportes de mitigación vial a través de la ejecución de obras viales incluidas en los estudios de capacidad vial o través de su reemplazo, previa autorización municipal, por aportes en dinero destinados a financiar determinadas obras viales identificadas en los mencionados estudios, incluyendo expropiaciones de terrenos y financiamiento de los propios estudios de capacidad vial, permitiendo la asociación entre dos o más proyectos.
- Establece la necesidad de elaborar y aprobar EISTUs a los proyectos de alto impacto urbano. Éstos, precisa, son aquellos que deterioren significativamente las características físicas u operacionales de la vialidad, de acuerdo a los umbrales que establecerá la OGUC. En este caso los aportes por mitigaciones viales no podrán exceder el 5% del presupuesto total de la obra. Adicionalmente, el proyecto regula detalladamente el procedimiento de evaluación y aprobación de estos estudios, detallando mecanismos de ajuste en caso de modificaciones de los proyectos, el procedimiento para constatar la debida ejecución de las obras y la recepción definitiva municipal.

Por último, el borrador elaborado por el MINVU contiene un artículo transitorio que señala que en el caso de obligaciones o compromisos de mitigaciones viales o sobre el sistema de transporte urbano existentes en planes reguladores, se podrán descontar de los aportes por impactos regulados en la ley recién descrita.

### **Análisis y conclusiones**

El sistema de mitigación de impacto vial de proyectos inmobiliarios en áreas urbanas en nuestro país se ha estructurado a partir de normas de nivel reglamentario (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones). Desde sus inicios el año 1992 han existido diversas críticas a su respecto. Una de ellas se ha fundamentado en la falta de una normativa de rango legal que regule y

defina en forma detallada este sistema, otorgando atribuciones precisas a los organismos públicos competentes y precisando con objetividad los impactos que deben ser mitigados, los mecanismos para tal efecto, evitando situaciones de discrecionalidad o arbitrariedad de la administración y la competencia desleal de proyectos que eviten este tipo de evaluaciones.

Esta crítica ha sido validada por la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2003 por la cual se declaró la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1 del MINVU de 2003, por cuanto la ley no ha regulado en detalle las atribuciones de los organismos públicos que intervienen en el sistema de mitigaciones por impacto vial. Dicha sentencia hace altamente improbable que se modifique o perfecciones nuevamente el sistema por vía reglamentaria.

El MINVU ha elaborado un borrador de una iniciativa legislativa que regularía expresamente en la LGUC el “impacto del desarrollo urbano sobre la vialidad”. Dicho documento hasta la fecha no ha sido presentado a tramitación al Congreso y estructura los elementos centrales de un sistema de mitigaciones por impacto vial, solucionando al menos parcialmente algunos de los cuestionamientos referidos anteriormente.

El siguiente cuadro detalla la forma en que el ante proyecto de ley aborda los referidos cuestionamientos:

Es evidente que el documento propuesto por el MINVU es perfectible y posiblemente debe ser objeto de múltiples mejoras antes de transformarse en legislación. Sin embargo, presenta algunos elementos positivos que podrían permitir un avance, solucionando una parte importante de los cuestionamientos al funcionamiento del actual sistema de mitigaciones por impacto vial.

No iniciar la tramitación legislativa del mismo implica perpetuar la actual situación en la cual nuestras ciudades y sus habitantes simplemente deberán resignarse a las imperfecciones del sistema actual, las que no podrán ser solucionadas por la vía reglamentaria por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, resulta evidente que el borrador propuesto el MINVU contiene algunos vacíos, especialmente en el ámbito técnico, que será necesario complementar en la tramitación parlamentaria o eventualmente en forma posterior a través de la vía reglamentaria, pero una vez que las autoridades pertinentes del MINVU (a través de la OGUC) y MINTRATEL tengan facultades legales habilitantes claras.

1. Riesgo de competencia desleal de los proyectos no evaluados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto de ley plantea que cualquier proyecto que supere la capacidad de la infraestructura vial existente en una comuna deberá efectuar aportes por mitigación de impactos viales.</li> </ul>
2. Riesgo de discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto de ley establece que los PRCs deberán establecer las formas de mitigación de los impactos viales y la forma en que se determinarán.</li> <li>• Los estudios de capacidad vial determinarán, a nivel comunal, las obras necesarias para mitigar los impactos de los proyectos.</li> <li>• Los proyectos de alto impacto deberán efectuar estudios caso a caso.</li> <li>• Se establecen topes máximos de los aportes por mitigación de impacto vial que pueden afectar a un proyecto.</li> <li>• En un sistema mejor regulado los privados tenderán a ejercer acciones administrativas y/o eventualmente judiciales tendientes a reclamar decisiones discriminatorias con mejor posibilidad de éxito que en un sistema no regulado. Ello por sí solo debiera disminuir el riesgo de arbitrariedad en la decisión.</li> </ul>
3. Lentitud en la tramitación producto de la falta de base legal sólida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de claridad en la base legal del sistema y de las facultades de los organismos públicos que intervienen en él es el primer paso para resolver este cuestionamiento.</li> </ul>
4. Falta de determinación o imprecisión de las medidas de mitigación vial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los puntos anteriores abordan esta materia.</li> <li>• En caso de medidas de mitigación imprecisas o revisables, los privados tendrán mejores posibilidades de reclamación.</li> </ul>
5. La paradoja del primer desarrollador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta situación se debiera eliminar por la vía de los estudios de capacidad vial y por la posibilidad de asociación de dos o más desarrolladores contemplada en el proyecto.</li> </ul>
6. Insuficiencia de análisis agregados o sistémicos de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudios de capacidad vial debieran contemplar este análisis agregado.</li> </ul>

La existencia de legislación especial sobre esta materia cumplirá un doble rol fundamental. Por una parte, habilitará a los distintos servicios públicos para ejercer sus potestades regulatorias y técnicas, dictando la normativa reglamentaria de detalle que requiera el buen funcionamiento del sistema. Por otra parte, actuará como límite al ejercicio de esas mismas facultades, por cuanto los entes administrativos deberán ajustar la reglamentación a los límites y parámetros establecidos en la ley. Por lo demás, los organismos de control, especialmente la Contraloría General de la República efectuarán sus funciones de control de legalidad de la normativa reglamentaria que dicte en definitiva la administración. En la situación actual esos vacíos existen igualmente, pero simplemente no serán llenados por la vía reglamentaria por las razones indicadas.

Por último, en caso que se legisle, será fundamental enfrentar las necesidades presupuestarias y de financiamiento que un sistema de estas características amerita, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de los

estudios de capacidad vial y a la provisión adecuada de capacidades técnicas y profesionales en los organismos públicos competentes de nivel central, regional y local. La propuesta del MINVU contiene un incentivo interesante en esta línea, esto es que para poder exigir estos aportes por mitigación de impacto vial, los municipios deberán previamente contar con dichos estudios, lo que responde a la lógica que la ciudadanía posteriormente castigará a aquellas autoridades que por no haber destinado los recursos pertinentes vean empeorada la situación vial en sus comunas al no poder exigir estos aportes a los privados.

Sin perjuicio de ello, el tema debiera ser enfrentado desde el nivel central a fin de evitar que esa situación se produzca en lo posible y, especialmente a fin de evitar la competencia desleal entre comunas, al menos en el corto plazo por parte de aquellas que no cobren los impactos viales a los proyectos, haciendo más barata la inversión respecto de aquellas que sí operen adecuadamente un sistema.

La discusión sobre esta materia obviamente implica una serie de aspectos técnicos, económicos y jurídicos que no han sido incluidos en este trabajo. Lo importante es que esa discusión comience y para todos los efectos prácticos empezar la discusión implica que se inicie la tramitación parlamentaria de algún proyecto de ley. El documento elaborado por el MINVU es hasta el momento el único punto de partida concreto a partir del cual podría arrancar esta discusión necesaria e impostergable para nuestras ciudades y la calidad de vida de sus habitantes.

## Referencias

- Cooper, C.**, 2000. Transportation Impact Fees and Excise Taxes. A Survey of 16 Jurisdictions. American Planning Association, *Planning Advisory Service Report* 493.
- Fernández, J. y Holmes, F.**, 2008. *Derecho Urbanístico Chileno*, Editorial Jurídica de Chile.
- Pindyck, R. y Rubinfeld, D.**, 2001. *Microeconomía*, Cuarta Edición, Prentice Hall.
- Gobierno de Chile.** Página web Sistema de Estudios Sobre el Sistema de Transporte Urbano [www.seistu.cl](http://www.seistu.cl)
- Gobierno de Chile.** Página web Ministerio de Vivienda y Urbanismo [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl) (Normativa de Desarrollo Urbano y Circulares DDU).



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS  
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3<sup>er</sup> piso. Teléfono: 354 6637. Email: [asuntospublicos@uc.cl](mailto:asuntospublicos@uc.cl) [www.uc.cl](http://www.uc.cl)