Modifica la ley General de Urbanismo y Construcciones, en materia de instalación de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, centros diurnos de adultos mayores, jardines infantiles y salas cunas

Boletín N°11868-14

I. Antecedentes:

Que Chile enfrenta un escenario de envejecimiento acelerado, donde las personas mayores de 60 años representan el 16,7% de la población, con una proyección de 37,9% para el mismo segmento al año 2100, según datos del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama).

Que esto presenta un desafío a la sociedad chilena como un todo, el Estado y las ciudades, las que se tienen que preparar y adaptar para acoger a una población con necesidades específicas. En este sentido, y con el objetivo de avanzar en esta línea, es que se hace fundamental trabajar en una ciudad inclusiva para los adultos mayores y donde la planificación urbana los incorpore a plenitud.

Este desafío, compartido por muchos países, ha llevado a que la temática de la integración en la ciudad se haya ampliado en su concepción, pasando de temas socio económicos, a incorporar consideraciones de edad. Al respecto cabe destacar que Chile concurrió a la firma de la Nueva Agenda Urbana en 2016, en donde este aspecto fue explícitamente abordado al señalar:

15. Nos comprometemos a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que: (…)

c) Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales.

20. Reconocemos la necesidad de hacer especial hincapié en poner fin a las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, entre otros, las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad (…).

26. Nos comprometemos a fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género (…).

De igual forma, este nuevo enfoque de igualdad de oportunidades y provisión de servicios para las personas de edad, también ha sido recogido en diversos aspectos entre los 17 Objetivos para Desarrollo Sostenible (ODS) planteados por la ONU y cuyo objetivo es 2030.

Otro aspecto a tener en consideración es la acuciante situación de desigualdad y segregación urbana existente en nuestras ciudades, evidenciado de forma clara por la inequitativa distribución de los bienes públicos[1]. Haciéndose cargo de lo anterior, la Política Nacional de Desarrollo Urbano

[1] La mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad (PNDU, 2014),

(2013), propone avanzar hacia ciudades más integradas mediante el desarrollo de zonas de uso mixto, en que se integren los diferentes usos de suelo y destinos, evitando situaciones de zonificación exclusiva o excluyente.

Así dentro de los principios de la PNDU se considera:

Equidad: Se debe asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, en cuanto a os objetivos de la planificación urbana la PNDU plantea:

2.1.3. Promover en la planificación urbana los usos de suelo mixtos, que posibiliten el trabajo de las personas cerca del lugar donde residen, incluidos los usos comerciales, de servicios y de industrias compatibles.

Cabe destacar que el artículo 27 LGUC señala que los "objetivos y metas que dicha política establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles". Es decir es un deber de los niveles inferiores de planificación incorporar estos lineamientos sobre usos mixtos y equidad.

Actualmente en nuestro país, normativamente se reconocen diferentes situaciones en cuanto a las instalaciones para el uso y estadía de los adultos mayores; estos son los Establecimientos de Larga Estadía de Adultos Mayores (ELEAM), definidos como "aquellos en que residen adultos mayores que por motivos biológicos, sicológicos o sociales requieren de un medio protegido y cuidados diferenciados para la mantención de su salud y su funcionalidad, el cual cuenta con autorización para funcionar en esa calidad otorgada por la secretaria regional ministerial de salud competente del lugar que se encuentra ubicado"; y los Centros Diurnos de Adulto Mayor que son "casas donde se atiende, durante el día, a personas mayores con dependencia leve, prestándole servicios socio sanitarios y de apoyo familiar preventivo, a través de la promoción de las actividades de la vida diaria básicas e instrumentales, actividades socio culturales y de promoción de un envejecimiento activo".

Al igual que cualquier otra edificación en nuestro país, estos centros están sujetos al cumplimiento de todas las regulaciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones así como de las regulaciones de los planes reguladores comunales de los territorios en donde se construyen. En este sentido tanto para los ELEAM como para los Centros diurnos se requieren lograr condiciones normativas que propicien una integración urbana plena y que reviertan las restricciones, explícitas

o tácitas, que dificultan o imposibilitan su desarrollo, tal como podemos constatar en la existencia de planes reguladores comunales que excediendo las facultades que la ley les otorga,[2] establecen requisitos que impiden la locación de hogares de acogida, ya que establecen condiciones y regula los usos de suelo en función de las vías, tipo de edificación, número de estacionamientos proyectados entre otro

Lo anterior se opone abiertamente a los objetivos que nuestro país ha suscrito en esta materia y excede las facultades que permite la ley, ya que las normas urbanísticas deben establecerse en relación a la zona o subzona de que se trate y no en función por ejemplo de la calle que enfrenta al terreno. Así quedó establecido además en dictámenes de la Contraloría General de la República.[3]

Estas prohibiciones arbitrarias que se han establecido tienen como consecuencia que los hogares de adulto mayor no puedan emplazarse en todas las zonas, y en la práctica se traduce en una limitación para su instalación, lo que a todas luces genera un problema de integración, distribución al interior de la ciudad y acceso a equipamientos, que además afecta directamente a la labor social que prestan.

II. Normativa involucrada

La Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza, junto con los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), conforman las regulaciones que establecen el marco para el desarrollo espacial de las ciudades y comunas chilenas. En ellos se establecen los estatutos, derechos, restricciones y normas sobre el uso de la tierra y la construcción.

Que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. (OGUC) señala en su artículo 2.1.24. que corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona. Y se establecen seis tipos de uso: Residencial, Equipamiento, Productivas, Infraestructura, espacio público y área verde.

[2] Plan Regulador de Vitacura
[3] Dictamen n° 011765N17 (07/04/2017) y dictamen 040184N17 (14/11/2017).

Como antecedente adicional podemos señalar que esta misma norma establece que los destinos de salas cuna y jardines infantiles se entenderán siempre admitidos en las zonas con usos de suelo residencial y/o en las que se permita cualquiera clase de equipamiento. Para efectos de su autorización, se deberá cumplir con las restantes normas urbanísticas establecidas en el plan regulador. En caso que en la zona en que se emplacen se establezca más de una norma urbanística se deberá aplicar la más restrictiva.

Que a su vez el artículo 2.1.25. señala que el tipo de uso Residencial contempla preferentemente el destino vivienda, e incluye hogares de acogida, así como edificaciones y locales destinados al hospedaje, sea éste remunerado o gratuito, siempre que no presten servicios comerciales adjuntos, tales como bares, restaurantes o discotecas, en cuyo caso requerirán que en el lugar donde se emplazan esté admitido algún uso comercial.

Que en atención a las normas antes señaladas los jardines infantiles a nivel reglamentario cuentan con un resguardo respecto a su posibilidad de ser emplazados en zonas con usos de suelo residencial y/o en las que se permita cualquier clase de equipamiento. Mismo resguardo que buscamos que quede en forma expresa y a nivel legal para los ELEAM y centros diurnos de adulto mayor.

Lo anterior, porque en la práctica nos encontramos con planes reguladores que van más allá de lo que la normativa permite estableciendo restricciones que finalmente impiden su emplazamiento en todas las zonas, y esto claramente afecta la integración urbana que debe existir respecto del adulto mayor.

2.1 Los antecedentes consultados

- Ley General de Urbanismo y Construcciones
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
- Circulares DDU
- Planes Reguladores
- Reglamento de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, (DS14/05 del Ministerio de Salud)

2.2 Normativa aplicable

A continuación, se presenta una revisión de las normas de urbanismo y construcción que impactan directamente en el desarrollo de proyectos destinados a ser residencias para adultos mayores.

Si bien se entiende que a nivel general son variadas las condicionantes que determinan si el desarrollo de un proyecto de este tipo es posible de ejecutar o no, existen algunas normas que son gravitantes para que un proyecto pueda iniciar su estudio de prefactibilidad, y con posterioridad evaluar su modelo de negocios o estudio económico.

2.2.1 Uso de Suelo

Una primera condicionante para el desarrollo de este tipo de proyectos es que el Plan Regulador Comunal permita el uso de suelo residencial con destino hospedaje en el terreno en que se ubicará el proyecto.

En efecto, según lo establecido por el artículo 2.1.24. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), existen seis tipos de uso de suelo: Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Espacio Público y Área Verde.

Por su parte, el artículo 2.1.25. de la OGUC, define que el uso de suelo Residencial contempla preferentemente el destino de vivienda, incluyendo también hogares de acogida, así como edificaciones y locales destinados al hospedaje.

Cabe destacar que en el marco de lo señalado por la propia LGUC, la planificación de escala comunal es potestad exclusiva de los municipios, de forma tal que cada comuna define los usos de suelo y destinos que se encontrarán permitidos y prohibidos en las diferentes zonas que fije en su instrumento de planificación de su territorio, siendo estas definiciones tan variables como comunas tenga el país dada la inexistencia de lineamientos generales

<u>Restricción</u>

Prohibición del plan regulador comunal del destino hospedaje, hogares de acogida o equipamiento de salud entre sus usos de suelo.

2.2.2 Estacionamientos

Otra condicionante para el desarrollo de este tipo de proyectos es que el Plan Regulador Comunal establezca una exigencia de estacionamientos muy alta para el destino de hospedaje.

Según lo establecido por el artículo 2.4.1. de la OGUC, todo edificio que se construya deberá considerar una dotación mínima de estacionamientos según lo defina el plan regulador comunal.

Junto con lo anterior, contempla una excepción para aquellos proyectos que se emplacen cerca de una estación de tranvía o de ferrocarril urbano o interurbano, permitiendo que, si la distancia a dichas estaciones es menor a 300 o 600 metros respectivamente, se rebaje a la mitad la dotación de estacionamientos exigida. Sin embargo, permite que el mismo instrumento prohíba tal excepción, dejando nuevamente a la decisión comunal la aplicación de esta disposición.

Por su parte el artículo 2.4.1. bis de la OGUC establece la exigencia de cuotas de estacionamientos de bicicletas, señalando expresamente que de no ubicarse a nivel de la vía que da acceso al edificio, se deberán proveer los medios adecuados a su acceso expedito para adultos mayores y niños, tales como rampas de pendiente inferior a 15° y/o ascensores.

<u>Restricción</u>

Potencial exigencia desmedida de dotación de estacionamientos por parte del plan regulador comunal para el destino hospedaje.

2.2.3 Accesibilidad Universal

Según lo establecido por el artículo 4.1.7. de la OGUC, todo edificio de uso público y todo aquel que sin importar su carga de ocupación, preste un servicio a la comunidad, así como las edificaciones colectivas[4], deberán ser accesibles y utilizables en forma autovalente y sin dificultad por personas con discapacidad, especialmente por aquellas con movilidad reducida, para la cual establece una serie de requisitos que deben cumplir dichas edificaciones, relativas a: existencia de una ruta accesible, rampas antideslizantes, características de ascensores, ancho de puertas y pasillos, entre otras.

[4] Por edificaciones colectivas se entienden todos los edificios que se encuentren constituidos por unidades funcionales independientes, estén o no acogidos a la ley de copropiedad inmobiliaria o a otras leyes.

Lo anterior implica un mayor valor de los costos de inversión que requiere un proyecto de residencias para adultos mayores, si es que su modelo de negocios sea del tipo hotel. Esto porque, por ejemplo, la norma de accesibilidad universal define pendientes especificas a cumplir, lo que en algunos casos implican obras complejas para la construcción de la ruta accesible.

Restricción

Exigencias universales de accesibilidad que no consideran las restricciones propias que puedan presentar los terrenos en que se desarrollan los proyectos. (Ejemplo: terreno con pendiente alta que imposibilita la implementación de la ruta accesible.

2.2.4 Ascensores

Según lo establecido por el artículo 4.1.11. de la OGUC, los proyectos destinados a larga estadía para adultos mayores deberán contar con ascensor cuando tengan 2 o más pisos o niveles, incluyendo a los subterráneos.

Lo anterior implica un costo importante no solo para la construcción del proyecto, sino que también para su operación y mantención.

Sin embargo, la misma norma incluye una excepción para aquellos proyectos que posean solo 2 pisos, que permite reemplazar los ascensores por rampas para salvar el desnivel.

Exigencias de ascensores para proyectos de 3 o más pisos, incluyendo a los subterráneos.

Restricción

Exigencias de ascensores para proyectos de 3 o más pisos, incluyendo a los subterráneos.

2.2.5 DDU específica 54 de 2007

Esta DDU aborda la homologación de los ELEAM (Establecimientos de Larga Estadía para el Adulto Mayor) al uso residencial.

De esta se desprende que, si bien genéricamente se habla de residencias de adulto mayor, la normativa reconoce dos diferentes situaciones.

- La primera son los ELEAM que no incorporan dentro de sus instalaciones unidades de cuidado y tratamientos médicos permanentes, los que según señala la DDU Esp 54/07 se pueden asimilar al uso de suelo residencial (se asimila al hogar de acogida).

-la segunda son los ELEAM que sí cuentan con tratamientos y cuidados médicos permanentes, los que deberán localizarse en áreas que el PRC fije un uso de suelo de equipamiento de salud.

Estos dos casos, se rigen además por las disposiciones del Reglamento de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, (DS14/05 del Ministerio de Salud), que fija numerosas exigencias al diseño, personal, tamaño, condiciones de seguridad, etc para autorizar su funcionamiento, y que incluso hace referencias al Reglamento de hoteles, en cuanto a las consideraciones para el diseño de las habitaciones y algunos servicios anexos.

"Artículo 7°. - Los establecimientos de larga estadía para adultos mayores deberán disponer de una planta física que cumplirá a lo menos con los requisitos establecidos en los artículos 5° al 11, 18, 21 al 29, todos inclusive, del decreto N° 194 de 1978, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento de Hoteles y Establecimientos Similares.

Además, deberán cumplir con el reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo vigente, en lo que se refiere al personal que allí labora, en especial de las disposiciones de sus Títulos II y III, en lo que les sea aplicable".

2.2.6 Restricciones en Instrumentos de Planificación

Por el lado de los Instrumentos de Planificación, por cierto, muchos de ellos fijan restricciones a su instalación. Por ejemplo, el PRC de San Miguel, en diversas zonas no se señala si los hogares de acogida están permitidos o no, ni tampoco su estándar de estacionamientos; lo mismo pasaba con el proyecto del PRI de Elqui. En el PRC de Vitacura se les pide que sean viviendas aisladas en terrenos de al menos 500 m2.

3 Conclusiones

Respecto de las normas revisadas en el capítulo anterior, es necesario señalar que, si bien las seis implican diferentes grados de restricción para el desarrollo de proyectos de residencias para adultos mayores, por la naturaleza del usuario principal de los mismos, no parece razonable flexibilizar los criterios o eximir del cumplimiento respecto de las condiciones de accesibilidad universal y ascensores.

En relación con los usos de suelo y exigencias de estacionamiento, especial atención amerita el hecho de que son exigencias que, si bien se encuentran establecidas a nivel general en la LGUC y OGUC, su definición específica y particular ocurre a nivel del Plan Regulador Comunal, por lo cual, para su excepción o flexibilización, se deben proponer criterios que puedan aplicar en un nivel superior, es decir, en la LGUC y OGUC.

A modo de ejemplo se puede señalar que la modificación en la OGUC que permitió la instalación de los jardines infantiles en cualquier terreno cuyo uso de suelo permita el tipo residencial o de equipamiento, estuvo basado en un espíritu similar al que se busca para incentivar el desarrollo del tipo de proyecto pensado en el presente proyecto de ley.

4 Propuesta de artículo de modificación de la LGUC

La presente iniciativa legal busca resguardar a nivel legal y no reglamentario la instalación de los destinos sala cuna y jardines infantiles, hoy presente en la OGUC, y a su vez homologarlo respecto de los establecimientos de larga estadía y centros diurnos de adulto mayor, prohibiendo además las limitaciones que puedan establecerse a su emplazamiento.

Artículo 41 de la ley general de urbanismo y construcción

De la Planificación Urbana Comunal

Artículo 41°.- Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.

La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

PROYECTO DE LEY

Para incorporar en el artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcción un nuevo inciso 5° que señale lo siguiente:

“Con todo, para la promoción de la integración urbana, los destinos de establecimientos de larga estadía para el adulto mayor, centros diurnos para el adulto mayor, jardines infantiles y salas cunas, se entenderán como complementarios a cualquier destino del uso residencial, incluyendo la vivienda y por tanto siempre admitidos en zonas que el plan regulador comunal defina con dicho uso de suelo. Asimismo, podrán localizarse en todas aquellas zonas en que el plan regulador comunal permita el uso de suelo equipamiento, aun cuando se excluya el uso residencial. En estos casos, serán considerados equipamiento menor, por lo que podrán localizarse en predios que enfrenten vías de servicio, colectoras, troncales o expresas.[5]

Para efectos de su autorización no les serán aplicables a estos recintos, restricciones tales como estacionamientos, uso de suelo, densidad, constructibilidad y en todo caso, deberán cumplir con las restantes normas urbanísticas establecidas por el plan regulador, así como cualquier otra regulación particular”.

Pablo Kast S
Diputado de la República

[5] Artículo 2.1.36. Para los efectos de la aplicación de los Instrumentos de Planificación Territorial, se distinguirán cuatro escalas de equipamiento, divididas según su carga de ocupación y ubicación respecto de la categoría de la vía que enfrentan.
Dichas escalas son las siguientes:
1. Equipamiento Mayor: El que contempla una carga de ocupación superior a 6.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías expresas y troncales.
2. Equipamiento Mediano: El que contempla una carga de ocupación superior a 1.000 y hasta 6.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías colectoras, troncales o expresas.
3. Equipamiento Menor: El que contempla una carga de ocupación superior a 250 y hasta 1.000 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías de servicio, colectoras, troncales o expresas.
4. Equipamiento Básico: El que contempla una carga de ocupación de hasta 250 personas y sólo se podrá ubicar en predios que enfrenten vías locales, de servicio, colectoras, troncales o expresas.

Los Municipios podrán asimilar el equipamiento vecinal al equipamiento menor o al básico señalado en este artículo, al redefinir su localización conforme al inciso segundo del artículo 2.1.13 de esta Ordenanza. Por otra parte, las Municipalidades podrán aceptar equipamientos de mayor escala en vías de menor categoría, siempre que se indique en forma expresa en el Instrumento de Planificación Territorial y se encuentre avalado por el respectivo estudio de capacidad vial contenido en dicho instrumento de planificación.