Regula el diseño de las plazas urbanas y establece un porcentaje mínimo de áreas verdes que deben contener
Boletín N°12150-14

A) Idea Matriz.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de las áreas urbanas de nuestro país, prescribiendo para ello, una serie de requisitos que deben contener las plazas públicas. Ellas cumplen diversos fines dentro de las comunidades, los cuales en la actualidad se han visto notablemente entorpecidos por diseños arquitectónicos que distan mucho de generar los beneficios que debiesen otorgar a quienes las frecuentan.

B) Fundamentos.

Desde la perspectiva legal urbana[1], el territorio que se regula dentro de lo que consideramos ciudad está compuesto a principalmente por calles y plazas de uso público y lotes con edificaciones de uso privado. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones es su principal cuerpo normativo, en conjunto con una serie de ordenanzas y reglamentos que van desde la organización comunal hasta la regional. En estos cuerpos normativos se define el espacio público como un *Bien Nacional de Uso Público*[2].

La ley señala que *el tipo de uso Espacio Público se refiere al sistema vial, a las plazas, parques y áreas verdes públicas, en su calidad de bienes nacionales de uso público.* Esta definición muestra explícitamente una interdependencia entre dos aspectos autónomos: el de propiedad y el de uso.

De este modo, el derecho vincula al espacio público con una propiedad pública (*Bien Nacional*), es decir, con el dominio del Estado. Esto implica que su regulación se rige según el derecho público y que su uso está regulado por el Estado.

1 Bannen, Germán. "El comercio en Providencia". *C.A.* Nº 72, Colegio de Arquitectos de Chile A.G., Santiago, 1993, p. 35.

2 Bahrdt, Hans Paul. *Die moderne Grossstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*. Wegner Verlag, Hamburgo, 1969, pp. 60, 114.

Luego, se desprende de la definición legal, que el uso del espacio público está en directa relación con su estatus de propiedad: la ley por regla general, no contempla que espacios de otra naturaleza puedan ser usados públicamente.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ordenanza General De Urbanismo Y Construcciones, en su Título 1, el cual establece las Disposiciones Generales, precisamente en el artículo 1.1.1 señala la definición de *«Plaza»,* la cual es un *espacio libre de uso público destinado, entre otros, al esparcimiento y circulación peatonal.*

De la definición antes transcrita, podemos desprender ciertas conclusiones que nos ayudarán a tener una visión mas clara del fin que persiguen las plazas, mas precisamente, las que se encuentran dentro del perímetro urbano.

Un primer objetivo que resalta del texto mismo de la norma, es que las plazas son un espacio público destinado a *“esparcimiento”,* el cual a su vez, podría ser definido como diversión o distracción, teniendo a su vez un enfoque destinado principalmente para descansar o alejarse por un tiempo del trabajo o de las preocupaciones.

Esta característica que deben tener las plazas, va en directa relación con la manera en que están destinadas las construcciones dentro de ella misma. Así, por ejemplo, una plaza que no contemple bancos, césped, árboles o zonas destinadas a la recreación de las personas que la visitan, no estaría cumpliendo con los objetivos esenciales para las cuales fueron creadas.

Del mismo modo, no cumplirían la función destinada a la recreación, todas las plazas que no cuenten con espacios verdes destinados al esparcimiento de niños y jóvenes dentro de ella.

Un ejemplo de esto ocurre en la comuna de Punta Arenas, en la región de Magallanes, en especial en la plaza Sampaio, la cual ha pasado de ser un lugar de reunión de niños para jugar, a ser un espacio público lleno de cemento y tierra en donde se han eliminado la gran mayoría de los espacios verdes que los congregaban.

Hoy en día sólo es utilizada para que transeúntes se desplacen sin siquiera darse cuenta del potencial perdido por aquél lugar.

Este punto es especialmente relevante en ciudades australes de nuestro país. Recordemos que en tales localidades los meses cálidos son pocos, por tanto, también son pequeñas las instancias en que los niños y las familias pueden aprovechar el aire libre y las áreas verdes para compartir en comunidad.

Si no destinamos un espacio de áreas verdes especiales para este objetivo dentro del las plazas, estaremos dejando poco a poco en el olvido uno de los lugares mas icónicos que nuestras ciudades destinaban como punto de reunión.

De esta manera, el ordenamiento jurídico nacional se da cuenta del riesgo que están corriendo las áreas verdes sean eclipsadas por el cemento de nuevas construcciones.

El instrumento que tiene el ordenamiento jurídico nacional que se hace cargo, en parte de esta preocupación, es la *Ordenanza* General De Urbanismo y Construcciones, específicamente en su artículo 2.1.30 en el cual trata de limitar el porcentaje de construcciones pero ***solo en parques y áreas verdes***.

Se describe de esta manera:

Artículo 2.1.30. El tipo de uso Espacio Público se refiere al sistema vial, **a las plazas**, **parques** y **áreas verdes públicas**, en su calidad de bienes nacionales de uso público.

La Municipalidad podrá autorizar determinadas construcciones en las **áreas verdes** y **parques** *(nótese que omite las plazas que sí menciona en el párrafo anterior)* a que se refiere el inciso anterior, entendiéndose que éstas mantienen su carácter de tales, siempre y cuando:

1º: Se trate de edificaciones con destinos complementarios al área verde o destinadas a equipamiento,

2º: El área destinada a estos usos **no sea superior al 5**% del total del área verde o parque, y

3º: Se ejecuten o garanticen las obras paisajísticas que establezca la respectiva Municipalidad, incluyendo la mantención de las mismas.

Se deberá incluir en el porcentaje recién indicado todas las edificaciones proyectadas y existentes, las vías vehiculares internas necesarias para estos usos, con excepción de la definida en el instrumento de planificación territorial, si la hubiere, y las superficies destinadas a estacionamientos sobre el terreno y cualquier otro porcentaje admitido previamente por el instrumento de planificación territorial.

En las áreas verdes o parques que correspondan a bienes nacionales de uso público y que no se hubieren materializado como tales, la Municipalidad podrá autorizar construcciones de **hasta un 10%** del total del área verde o parque, siempre que:

a) Se trate de las edificaciones señaladas en el numeral 1º del inciso segundo de este artículo, y

b) Simultáneamente se materialice una parte del área verde no menor a 10 veces la superficie ocupada por la edificación, conforme a las condiciones de mantención y las especificaciones que para la nueva área verde determine el Municipio.

En caso de edificaciones que ocupen íntegramente el porcentaje señalado, la superficie de área verde faltante para completar el requisito indicado en la letra b) se cumplirá en otra área verde o parque existente en la comuna, según disponga la Municipalidad.

Como es posible observar la presente regulación tiene dos características que llaman particularmente la atención. La primera de ellas dice relación con el carácter de Reglamento, y no de Ley, de la regulación de las plazas, con lo cual se deja a la intemperie jurídica la protección de ciertas áreas verdes, quedando al arbitrio del Ministerio del ramo la posibilidad de alterar estos porcentajes de acuerdo al devenir de las contingencias de turno.

La segunda característica que tiene esta regulación, y que ya es posible advertir, es el hecho de no incluir dentro de los porcentajes mencionados a las ***PLAZAS***, de esta manera se deja de lado la prohibición que las construcciones permitidas superen el 5% o 10% del total de las áreas verdes respectivamente.

En la actualidad; las plazas de nuestro país corren el grave peligro de que se transformen en espacios públicos destinados solo a satisfacer las necesidad de transporte y conexión entre dos puntos de una ciudad, dejando de lado uno de sus objetivos primeros, esto es, servir como centro de reunión para la comunidad, además de ser el epicentro de reuniones familiares y lugar en donde los niños juegan y se divierten.

En las siguientes imágenes podremos observan cómo la Plaza Sampaio, en Punta Arenas, en precisamente lo opuesto a los objetivos de un plaza:





El arquitecto español Miguel Morea, nos señala cuales deben las premisas básicas en la constitución de un plaza:

1) Debe ser **usable.** No solo observable.

2) Debe tener **zonas blandas**, caminos, zona ajardinada, zona de juegos (no solo de niños).

3) Debe ubicar las **zonas de descanso en función de la sombra y el sol** y teniendo en cuenta el lugar geográfico en el que se encuentra.

4) Utilización de arboles de hoja caduca que permitan sombra en verano y sol en invierno. **No a la distribución geométrica regular de los bancos y asientos** sobre la planta de la plaza.

5) Debe **responder a las necesidades de la población en la que se ubica.** La pirámide de población del pueblo o ciudad es básica para esto.

6) Cada elemento que se ubique **debe estar colocado allí para responder a un uso**.

7) No debe haber elementos urbanos que respondan a que su dibujo en planta queda genial para "equilibrar" o "cuadrar" el plano de planta del lugar. **Solo elementos que permitan que la vida de la ciudad sea más apetecible.**

8) Todas las zonas posibles de la plaza **han de estar dirigidas a la vida en común**, a actividades y zonas en las que se pueda ubicar un grupo, siquiera sea para charlar cómodamente.

Cómo es posible percatarse, las plazas urbanas cumplen una labor funcional dentro del diseño urbanístico de las ciudades. De esta manera, es del todo necesario que dichas funciones que hemos mencionado sean debidamente protegidas a través de uno de los mecanismo judiciales mas eficaces con los que contamos, es decir la ley, y su regulación no esté entregada a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

Otro aspecto a considerar es la importancia que tiene para las ciudades las áreas verdes. La calidad de vida de los ciudadanos no sólo depende

del grado de conectividad que éstos tengan, o los servicios que puedan prestar estén a disposición de los habitantes de determinada comuna o conjunto de comunas.

En muchas ocasiones lo que afecta realmente la calidad de vida de las personas son sus áreas verdes, sin embargo, gran mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas no cumplen con la superficie mínima de áreas verdes per cápita recomendada por la OMS, esto es, 9 m^2 por habitante y un diseño urbano que comprenda espacios verdes accesibles a 15 minutos a pie desde las viviendas. Además, en las ciudades esta superficie se distribuye de manera claramente inequitativa (CEPAL, 2010)[3].

Este tema ha generado también inquietud en el ámbito académico, motivando estudios al respecto. Uno de ellos es la investigación de expertos de la Universidad de Exeter, en Inglaterra, que concluyó que **vivir cerca de un espacio verde en zonas urbanas tiene efectos muy positivos, mucho más que conseguir un aumento de salario o ascenso laboral**, que sólo provee de beneficios mentales a corto plazo[4]. Este estudio en sus conclusiones exhorta a los planificadores urbanos y a los políticos a incluir más espacios verdes en las ciudades, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Como vemos, la línea argumentativa de este proyecto de ley también se encuentra respaldado por la doctrina. Un estudio del Laboratorio de Paisaje y Salud Mental de la Universidad de Illinois, en Estados Unidos, dice que los niños que juegan en áreas verdes tienen menos posibilidades de tener Déficit Atencional o ser Hiperactivos, y que el estar cerca de árboles y plantas es una gran ayuda en el tratamiento de los niños que tienen estos diagnóstico[5].

De todas las características que hemos visto, es posible concluir que las áreas verdes urbanas aumentan la calidad de vida de las comunidades que las rodean. Recordemos que este beneficio también se expande a

---

3 https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=dd4f175b-6126-48b8-aa50-c925fe630ea1&Portal=IIDHSeguridad

4 http://www2.latercera.com/noticia/estudio-britanico-revela-que-el-acceso-a-areas-verdes-es-clave-en-la-calidad-de-vida-de-las-personas/

5 http://lhhl.illinois.edu/adhd.htm

diversos ámbitos del desarrollo de las personas, como son por ejemplo los beneficios de salud, mentales, incluso han habido estudios que demuestran que los índices de delincuencia disminuyen en sectores en donde hay áreas verdes.

Sin embargo todos estos beneficios no llegan con igual fuerza a todos los sectores de la población, es por ello que proponemos que mediante una *ley* se transforme en obligatorio para todos los proyectos que incluyan plazas públicas, el requisito de que contengan en su diseño urbanístico y arquitectónico un mínimo del 50% del total de su superficie como *áreas verdes.*

Este proyecto de ley tendrá como fundamento no solo los beneficios que se otorga a la ciudadanía, si no que, tiene un claro objetivo en pos de mejorar la equidad. El acceso a las áreas verdes debe ser igualitario para toda la población, y no solo a quienes tienen un mayor poder adquisitivo.

Los beneficios de las áreas verdes deben ser para todos y cada uno de nuestro habitantes, siendo este un factor que propenda la igualdad, haciendo de este país, en todos sus ámbitos un poco mas justo.

De esta forma y teniendo a la vista todos los argumentos antes mencionados es que proponemos el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Las plazas urbanas deberán estar orientadas a la vida en comunidad, para ello, siempre utilizarán en su diseño elementos que propendan el esparcimiento de la población en donde se ubica, debiendo contar con zonas destinadas al descanso, en función de la sombra y el sol, juegos infantiles y fomentar el deporte, entre otras.

Adicionalmente, los sectores de áreas verdes con los que cuenta cada plaza urbana deberán ser igual o superior al cincuenta por ciento del total de metros cuadrados del área de dicha plaza.

Los requisitos aquí contemplados deberán ser controlados al momento de la recepción de las obras finales correspondientes, siendo éstos necesarios para su otorgamiento.

_____

KARIM BIANCHI RETAMALES
H. Diputado.