Asentamientos irregulares: normativa para la regularización de su urbanización.

Principales aspectos de la Ley 20.234.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Comisión

Elaborado para la Comisión de Vivienda y Urbanismo, Senado (Boletines refundidos N°s 12.756-14, 12.871-14, 12.872-14 Y 12.899-14)

Nº SUP: 126387

Resumen

Se describen las normas que regulan el proceso de transformación del suelo natural a suelo urbano, proceso que considera tanto su subdivisión como su urbanización. Además, se precisan las normas aplicables para este efecto al interior de las áreas urbanas, así como las prohibiciones que rigen respecto de la subdivisión o urbanización del suelo rural, lo que solo es permitido en subdivisiones mayores a 5.000m2 o acogiéndose a las excepciones que dispone el artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Sin embargo, la realidad da cuenta que, a pesar de la existencia de este marco regulatorio y de sanciones en este sentido, existen numerosas situaciones de informalidad o irregularidad de los asentamientos humanos, justificadas por múltiples razones, que provocan que un predio se encuentre incumpliendo las regulaciones que la normativa le impone, tanto desde el punto de vista de las formalidades de su tenencia como respecto del cumplimiento de las exigencias de urbanización y de construcción.

La Ley 20.234 se hace cargo de parte de esta situación al proponer un mecanismo para regularizar las condiciones de urbanización de distintas tipologías de asentamientos, permitiendo concretar la urbanización, optar a servicios básicos, y, con ello, el acceso a mejores condiciones de vida de quienes allí habitan. Las distintas modificaciones de esta ley, que se detallan en el texto, han ido precisando su ámbito de aplicación y enriqueciendo su contenido.

En el proyecto en estudio, (Boletines N°s 12.756-14, 12.871-14, 12.872-14 y 12.899-14, refundidos), se prorroga su plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030 y se precisa el concepto de asentamientos irregulares, y se incorporan situaciones de informalidad derivadas de otros procesos de urbanización (se detallan las normas en tal sentido)

así como otros aspectos surgidos durante su primer trámite en la Cámara de Diputados.

En ese contexto legislativo, este trabajo caracteriza 5 tipos de informalidad, así como aspectos técnicos recomendables de considerar en la discusión del mencionado proyecto de ley. Estos son:

a) La relevancia de precisar el ámbito de aplicación.
b) Compatibilizar o distinguir las exigencias aplicables a situaciones urbanas y rurales.
c) Precisar la situación del dominio del suelo, tanto si carece de títulos sobre él, como respecto de aquellas situaciones en que haya títulos de dominio que deban ser alterados o modificados para concretar el loteo.
d) Precisar exigencias de servicios básicos para áreas urbanas y/o de servicios básicos individuales para el área rural, como también respecto de las características de la urbanización como por ejemplo las circulaciones, sus anchos o los tipos de pavimentación, el cumplimiento de áreas verdes, etc.
e) Definir la situación del suelo luego del proceso de regularización.

Introducción

La Ley General de Urbanismo y Construcción distingue entre suelo urbano, suelo rural y suelo de extensión urbana. El área urbana corresponde a la “superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al desarrollo armónico de los centros poblados y sus actividades existentes y proyectadas por el instrumento de planificación territorial”; en tanto, la extensión urbana es la “superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al crecimiento urbano proyectado por el plan regulador intercomunal”; y, finalmente, el área rural corresponde al “territorio ubicado fuera del límite urbano”.

El proceso de urbanización corresponde al proceso mediante el cual se trasforma el suelo natural en suelo apto para recibir el uso humano. En la legislación nacional, Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), esta transformación tiene dos causas principales:

a) La creación de suelo urbano a través de modificaciones de los instrumentos de planificación (Ampliación del límite urbano o zonas de extensión urbana).
b) Al interior de las áreas urbanas, mediante la urbanización por parte de un propietario, urbanizador u otro, para la creación de poblaciones, apertura de calles, nuevos barrios, loteos o subdivisiones, lo que implica la pavimentación de las calles y pasajes, las obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas, manejo de aguas lluvias, obras de defensa y de servicio del terreno. (Artículo 134° LGUC).

El capítulo V de la LGUC "De la Subdivisión y la Urbanización del Suelo" precisa las formas de subdivisión y urbanización del suelo. Allí se estipula, como aspectos generales, la obligatoriedad de respetar las normas de los instrumentos de planificación, la obligación de que los lotes resultantes de algunos de los procesos de subdivisión accedan a través de un bien nacional de uso público, la incorporación de las urbanizaciones, subdivisiones y loteos como parte del plan regulador de la comuna respetiva, la obligatoriedad de las cesiones de áreas verdes, equipamiento y circulaciones y la obligación de que estos procesos de urbanización sean fiscalizados por las Direcciones de Obras de cada comuna.

Particularmente, el artículo 65° señala que el proceso de subdivisión y urbanización del suelo presenta tres casos:

a) Subdivisión de terrenos, sin ejecución de obras de urbanización, por ser suficientes las existentes;
b) Loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones;
c) Urbanización de loteos existentes cuyas obras de infraestructura sanitaria y energética y de pavimentación no fueron realizadas oportunamente.

Respecto del área rural, el artículo 55°, en su inciso primero, señala que "[f]uera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado".

Luego, en el artículo 136° de la LGUC se precisa que no es lícito enajenar, acordar adjudicar lotes, celebrar contratos de compraventa, promesas de compraventas, reservas de sitios, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de poblaciones o celebrar cualquier acto o contrato que tenga como finalidad última la trasferencia de estos terrenos. En el mismo sentido, se precisa que cualquier acto o contrato (venta, promesa de compraventa u otro) cuyo objeto sea que un predio no urbanizado se inscriba en favor de una comunidad, se presumirá que tiene por objeto la subdivisión de la misma sin urbanización.

El mismo artículo precisa que no podrá inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces ninguna transferencia parcial del dominio o adjudicación de terrenos sin un certificado de la Dirección de Obras, que acredite que la calle o avenida en que se halla situado el predio esté debidamente urbanizada o que su urbanización haya sido garantizada.

A pesar de estas disposiciones, es posible encontrar una serie de situaciones de asentamientos que por distintas razones no cumplen la normativa señalada, encontrándose, por lo tanto, en una situación de irregularidad.

El concepto de informalidad o de irregularidad del suelo se ha entendido como las distintas situaciones en que un predio incumple las regulaciones que la normativa le impone, tanto desde el punto de vista de las formalidades de su tenencia como respecto del cumplimiento de las exigencias de urbanización, y de construcción, que, entre otros, consideran aspectos como el acceso a los servicios básicos.

Estas transgresiones de la legalidad, se refieren tanto al dominio o tenencia del suelo, con situaciones como la ausencia de títulos de dominio, de contratos de arrendamiento u otras formas contempladas en el ordenamiento jurídico, o tramites incompletos entre otras situaciones; como también aquellas situaciones relacionadas con el incumplimiento de las normas urbanísticas, y de construcción, que rigen en una ciudad o territorio.

Particularmente la Ley 20.234 propone un procedimiento para abordar la regularización y saneamiento de los loteos irregulares, entendiendo como tales distintos tipos de asentamientos, urbanos y rurales cuya urbanización no cumple con los estándares exigidos en la norma. Esta ley no aborda la situación de la tenencia o de la titularidad de dichos predios, entendiendo que solucionado este aspecto se simplifica para el tenedor abordar su situación particular por los mecanismos de que dispone la legislación.
Considerando estos aspectos, el presente documento revisa la evolución de la norma y las distintas situaciones que ella busca hacerse cargo.

I. Análisis de la Ley 20.234

Esta ley se originó en una moción iniciada en la Cámara de Diputados en abril del año 2007. Estableció que los loteos irregulares, tomando la definición del Instituto de Vivienda de la Universidad de Chile, corresponden a " aquellos que son una solución habitacional de origen particular, con problemas de saneamiento legal y/o de servicios básicos, considerando en esta categoría a las poblaciones informales instaladas al interior de terrenos fiscales o municipales, con problemas de saneamiento legal y las poblaciones que teniendo título de dominio a favor de los residentes, carecen del conjunto de servicios básicos y son calificadas por los organismos regionales respectivos (Intendencias, SEREMIS, SERVIU) como casos de extrema marginalidad habitacional". Además, definió los "loteos brujos" como aquellos correspondientes a familias que compraron derechos o acciones sobre un sitio que no cumplía con los requisitos que la ley exige para subdividir y vender, tanto por la localización como por la ausencia de servicios básicos. Lo anterior también aplica a loteos declarados en situación irregular de conformidad con la ley N° 16.741 que cumplan los requisitos de urbanización, los que podrán solicitar la Recepción Final.

Así, el fundamento del proyecto que dio origen a la ley 20.234 dio cuenta de lo fundamental que es para las personas habitar un predio regular, principalmente para aquéllas más vulnerables, por cuanto habitar un predio irregular limita considerablemente su acceso a bienes y servicios (privados y públicos), entre los que se cuentan los propios beneficios que brinda el Estado.

Desde esta perspectiva, la moción proponía un mecanismo de regularización de las condiciones de urbanización del loteo que permitiera establecer un plano de loteo o subdivisión, que precisara los deslindes entre los lotes y los espacios comunes y la elaboración de los proyectos de los servicios básicos. Con esto se obtendría una recepción provisoria de urbanización que les permitiera postular a los recursos públicos para concretar la urbanización y optar, así, a servicios básicos, mejores condiciones de vida, y, finalmente, materializar la regularización del conjunto. El texto precisa que este procedimiento no afecta los derechos de propiedad en los respectivos inmuebles.

El proyecto planteaba una serie de requisitos que debía cumplir un loteo para someterse a este mecanismo, que correspondían a:

- Que se encontraran materializados de hecho con anterioridad al 31 de diciembre de 2006;
- Que la urbanización existente fuera insuficiente;
- Que no tuvieran recepción definitiva, independiente de haber obtenido el permiso;
- Que existieran viviendas D. F. L. N° 2, de 1959, emplazadas en ellos;
- Que dichos inmuebles estuvieran localizados en áreas urbanas o en áreas rurales y siempre que contaran con un informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo;
- Que no se encontraran localizados en áreas de riesgo o de protección o en áreas con declaratoria de utilidad pública;
- Que no existieran reclamaciones pendientes ante la Dirección de Obras Municipales, por incumplimiento de normas urbanísticas.

La propuesta comprendía como urbanización suficiente, contar con un informe de dotación, conexión o certificado de pago de cuentas emitido por la respectiva empresa de agua potable, alcantarillado y electricidad.

El proyecto aprobado mantuvo estos principios, y se precisaron las exigencias y procedimientos en los siguientes aspectos:

- Se precisó el valor de tasación de las viviendas en 1.000 Unidades de Fomento.
- Se estableció que los planos pueden ser elaborados por un profesional competente, no solo arquitectos.
- Precisó el procedimiento que aplicará la dirección de obras municipales.
- Se dispuso un plazo inicial de 24 meses de vigencia

1. Primera modificación: Ley 20.562

En el año 2010 se presentó una primera modificación de este proyecto, mediante un mensaje del ejecutivo. La necesidad de esta modificación se fundamentó en la detección de problemas en su aplicación en materias de ley que impidieron que muchos loteos pudieran regularizarse, tanto por dificultades para los beneficiarios como de los organismos del Estado que debían aplicar la ley. Además, esta modificación prorrogo el plazo de aplicación de la ley.

Las materias abordadas dicen relación con:

a) Fijar un nuevo plazo de regularización, por tres años.
b) Aclara las condiciones que deben cumplir los proyectos en dos aspectos, primero respecto que las restricciones sobre áreas de riesgo solo comprometen los predios afectos y no todo el conjunto; segundo, precisar que al menos en el 50% de los predios deben existir residentes.
c) Precisar los antecedentes que se deben presentar para acreditar los factores y responsabilidades en la creación del loteo, respecto del procedimiento de tasación y para simplificar la demostración de la dotación de servicios.

d) Se otorgan facultades a las Seremi de Vivienda y Urbanismo para rebajar o eliminar las exigencias de pavimentación según sea el caso.
e) Exime a los equipos de las direcciones de obras de las responsabilidades civiles, criminales y administrativas a que se refiere el artículo 22 de la LGUC, por actos, resoluciones u omisiones ilegales que cometan en la aplicación de este cuerpo legal.
f) Faculta a los municipios para celebrar convenios con otros organismos de la administración del Estado para obtener las recepciones provisorias y acceder a recursos estatales.
g) Faculta al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para impartir instrucciones sobre la aplicación de esta norma.

La norma aprobada corresponde a la Ley N° 20.562, y solo fue modificada respecto de la propuesta del ejecutivo en los siguientes aspectos:

- Se disminuyó de 50% a 40% los predios en los que deben existir residentes.
- Se aumentó el valor de tasación de 1.000 a 2.000 UF, definiéndose que la tasación que se considerará es la superficie de la vivienda (o viviendas) por el monto de edificación definido en la tabla de precios unitarios de construcción, que trimestralmente emite MINVU, y se fija un plazo de 30 días para que la dirección de obras calcule dicho valor.

2. Segunda modificación: Ley 20.812

Esta modificación surge como una propuesta parlamentaria, justificada por la necesidad de perfeccionar otros aspectos y prorrogar su vigencia.

En la propuesta presentada se planteaban los siguientes aspectos:

- Nueva duración de cinco años.
- Precisar la obligación de que la dirección de obras municipales realice la tasación, entendiendo que el valor máximo aplica a cada una de las viviendas existentes.

Durante la discusión del proyecto, el ejecutivo ingresó una indicación que incorporaba a los campamentos del Catastro de Campamentos del año 2011 del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, entre las categorías que se podrían regularizar bajo esta norma. Esto fue justificado en atención al elevado número de campamentos en ese momento y a que la naturaleza de las irregularidades que presentan, en algunos casos, eran similares con los otros destinatarios de este mecanismo.

El proyecto aprobado modificó, en lo principal, los siguientes aspectos:

a) Estableció un nuevo plazo de cinco años de vigencia.
b) Especificó el contenido del plano de loteo.
c) Estableció la responsabilidad de la dirección de obras municipales de efectuar la tasación de las viviendas en un plazo de 60 días o del SERVIU respectivo.
d) Facultó a los loteos emplazados en áreas de riesgo para postular a fondos públicos para financiar los proyectos de mitigación.
e) Permitió el establecimiento de servidumbres de paso como medio excepcional de acceso para las personas y los servicios básicos, en los casos en que no sea posible otra solución.

f) Enumeró los aspectos que podrían ser rebajados de las exigencias de pavimentación, y el procedimiento para solicitar esta rebaja.
g) Señaló que una vez efectuada la Recepción Final del Loteo, las calles, pasajes y áreas verdes contempladas pasan a constituirse en bienes nacionales de uso público.

II. Caracterización de los casos de informalidad

De manera teórica es posible establecer tipologías sobre las cuales aplica la norma en comento. Estas categorías surgen según la situación de informalidad de la tenencia que presenten y de la urbanización. Esto se detalla en la tabla a continuación:

Tabla N° 1 Tipologías previstas en el proceso de regularización.

	Tipo de agrupación y localización	Informalidad en la tenencia	Informalidad en la urbanización
Caso 1	Colectivos Urbanos/ Rurales	Quienes habitan el suelo no tienen ningún título, ni formalidad con los propietarios del suelo en que se emplazan.	Carecen de todos los servicios básicos.
Caso 2	Colectivos Urbanos/ Rurales	Quienes habitan el suelo tienen títulos incompletos o imperfectos; o algún acuerdo para su ocupación.	Carecen de todos los servicios básicos.
Caso 3	Colectivos Urbanos/ Rurales	Quienes habitan el suelo tienen títulos incompletos o imperfectos.	Cuentan con acceso a algunos servicios básicos, pero sin urbanización completa o sin recepción de ella
Caso 4	Colectivos Urbanos/ Rurales	Poseen títulos de dominio individuales	Cuentan con acceso a servicios básicos, pero sin urbanización completa o sin recepción de ella
Caso 5	Individuales Rurales	Carecen de títulos de dominio o los tiene incompletos	Tiene dotación de servicios básicos completa o incompleta de tipo individual

Fuente: Elaboración propia.

Estas tipologías de casos se pueden encontrar en las siguientes situaciones:

1) Campamentos con estrategia de radicación, emplazados en áreas urbanas y rurales, en donde el Estado regularizará la propiedad y la urbanización.
2) Asentamientos urbanos y rurales sobre los cuales se han aplicado procesos de regularización que no han sido adecuadamente concluidos, sobre los que incluso hay superposición de regulaciones. En anexo se revisan las normas que han producido este tipo de situaciones. En

algunos de estos casos hay títulos de dominio, en otros la solución de la urbanización permitiría resolver la tenencia o aplicar a procedimientos de saneamiento del dominio.

3) Loteos urbanos que no se ejecutaron completamente, se hayan garantizado o no las obras de urbanización, estas no se recepcionaron. En este tipo de situaciones pueden o no requerirse obras pero también hay incumplimiento formales y a la normativa actualmente vigente; y se observan situaciones de tenencia similares al punto anterior.
4) Tenedores de porciones de predios rurales con superficies bajo la superficie predial mínima, que además no están sujetos a las excepciones del DL 3516 para subdivisiones de menor superficie (denominados loteos brujos). En este caso es importante considerar que la dotación de servicios podría no resolver el problema de la tenencia ya que el régimen actual no permite la subdivisión de suelo en porciones inferiores a 5000m2 por lo que deberían someterse al artículo 55° de la LGUC.

Dada la diversidad de situaciones que esta norma aborda, los desafíos técnicos dicen relación con los siguientes aspectos:

1) Precisar ámbito de aplicación.
2) Compatibilizar o distinguir las exigencias aplicables a situaciones urbanas y rurales.
3) Precisar la situación del dominio del suelo, tanto si carece de títulos sobre él, como respecto de aquellas situaciones en que hay títulos de dominio que deben ser alterados o modificados para concretar el loteo.
4) Precisar exigencias de servicios básicos para áreas urbanas y/o de servicios básicos individuales para el área rural, como también respecto de las características de la urbanización, como, por ejemplo, las circulaciones y sus anchos, los tipos de pavimentación, cumplimiento de áreas verdes, etc.
5) Definir la situación del suelo luego del proceso de regularización, como, por ejemplo, las circulaciones.

Anexo

Con el objetivo de determinar el marco legal para las regularizaciones de predios informales, se revisan los principales contenidos de las leyes N°s 16.282, 16.741, y 18.138 y de los Decretos Leyes N°s. 2.695 y 2.833.

I. Ley 16.282

El texto original de esta norma fue publicada el 28 de Julio de 1965 y su objeto fue fijar disposiciones para casos de sismos o catástrofes, además de establecer normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo del 28 de marzo de 1965 y también modifica la Ley 16.250 sobre el reajuste de sueldos y salarios.

En su texto original, el artículo 74 transitorio se contemplaba una facultad a las municipalidades de comunas afectadas por sismos o catástrofes, para que aprobaran de manera definitiva los planos de loteos y subdivisión de predios pertenecientes a cooperativas o comunidades legalmente constituidas o en las cuales existieran de hecho poblaciones de tipo popular, aun cuando dichos predios no dispusieran de urbanización ni cumplieran los requisitos exigidos por la Ordenanza General de

Construcciones y Urbanización, las ordenanzas municipales, o se ubicaran fuera del límite urbano de las respectivas comunas. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de que el municipio pudiera perseguir las responsabilidades penales correspondientes.

Además, dicho artículo señalaba, respecto de la función del Conservador de Bienes Raíces, la obligación de realizar las inscripciones necesarias y las escrituras e inscripciones que se requirieran a partir del ejercicio de esta facultad del municipio demandante. Estas gestiones ante el Conservador de Bienes serían absolutamente gratuitas para los interesados, de conformidad a la ley. Estas mismas potestades también fueron aplicables a las poblaciones declaradas en situación irregular.
Finalmente establecía que las municipalidades eran los órganos mandatados para levantar y protocolizar un plano de las poblaciones que se acogieren a este procedimiento.
Este artículo fue introducido mediante una indicación, en primer trámite constitucional, por la Comisión de Hacienda y tenía como objeto facilitar en la zona de reconstrucción la constitución de la propiedad raíz, particularmente por los casos de propietarios de lotes que se podrían verse perjudicados por los incumplimientos de los loteadores.
La norma actualmente vigente, el Decreto 104 de 1977 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282, señala en su artículo 43 las atribuciones antes señaladas para los Municipios.
En este artículo vigente se señalan los siguientes aspectos:

- Se mantiene la potestad antes señalada de que los municipios pueden aprobar los planos de loteo y subdivisiones de predios pertenecientes a cooperativas o comunidades legalmente constituidas o en las cuales existan de hecho poblaciones de tipo popular, aun cuando dichos predios no cuenten con la urbanización y demás requisitos exigidos por la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización o las ordenanzas municipales respectivas, emplazadas en terrenos urbanos y rurales. Igualmente mantiene la posibilidad de iniciar acciones legales respecto de la responsabilidad de los loteadores que incumplieron sus responsabilidades. Esto también aplica a las poblaciones existentes al momento del Decreto de Catástrofe correspondiente, emplazadas en la zona afectada y que hayan sido declaradas poblaciones irregulares.
- Además, la norma actual precisa que en el caso de personas que acrediten haber adquirido un predio en alguna de dichas poblaciones, podrán solicitar del dueño de los terrenos que les otorgue escritura definitiva de dominio. En caso de negativa por parte del actual propietario a otorgar la respectiva escritura de compraventa, el interesado podrá solicitar del Juzgado de Letras de Mayor Cuantía que corresponda, que declare su derecho, el que deberá proceder en forma breve y sumaria, procediendo y fallando en conciencia y sin ulterior recurso. La sentencia respectiva servirá de título suficiente para solicitar del Conservador de Bienes Raíces la correspondiente inscripción de dominio, debiendo contener dicha sentencia la indicación de los deslindes del predio y la constancia de haberse cancelado por el adquirente la totalidad de su valor.
- En los casos de promesas de compraventa a una comunidad, cooperativa o sociedad, y en que se encuentre cumplido el contrato respectivo por la parte adquirente, la institución deberá proceder de inmediato a otorgar la escritura de compraventa particular a cada uno de sus socios. Para estos efectos el valor del metro de terreno será el que resulte de dividir el precio

del total por el número total de metros destinados a viviendas, descontándose los que según el plano aprobado por la Municipalidad respectiva se destinen a áreas verdes, plazas, sedes sociales, escuelas, iglesias y otros similares, más un recargo del veinte por ciento sobre dicho valor. Cualquier diferencia entre las partes deberá someterse al tribunal señalado anteriormente. El Conservador de Bienes Raíces deberá proceder a practicar las inscripciones correspondientes, las que al igual que el texto anterior de la norma, serán gratuitas para los interesados. Además, se considera la posibilidad de que los interesados puedan concurrir directamente ante los tribunales, sin la representación por un abogado.

- Las disposiciones de este artículo rigen sólo para las poblaciones, entre ellas las poblaciones declaradas en situación irregular, que existieren de hecho a la fecha de dictación del decreto de emergencia correspondiente, en las zonas afectadas.

Sobre esta materia, tanto el Dictamen N°1.717 de 1986 como el Dictamen N° 4.7071 del año 2007 , ambos de la Contraloría General de la Republica, señalan que en el caso de loteos, subdivisión u otras poblaciones aprobados en virtud de esta norma (Ley 16.282), se genera una "ficción legal" para posibilitar la reconstrucción en dichos casos, y que por tanto corresponde que los municipios recepcionen definitivamente esas actuaciones "aunque tenga una existencia de hecho en razón de que el loteador no cumplió con la ejecución integral de las obras de urbanización a que está obligado" .
Ahora bien, esta norma tiene un carácter excepcional, de manera que su aplicación debe entenderse restringida sólo a estos requisitos y no a otros que se exijan, como por ejemplo la existencia de la factibilidad sanitaria. También se precisa que esta excepción aplica solo a poblaciones acogidas al régimen de la Ley 16.282 y no a otras normas.
En concreto el Dictamen N° 4.7071 del año 2007, señala "En razón de lo expuesto, cabe reconsiderar parcialmente el dictamen N° 31.613, de 1994, en el sentido de concluir que, respecto de las poblaciones acogidas al régimen regulado en la ley N° 16.282, que cuentan con aprobación definitiva de planos de loteos y subdivisión de predios en las condiciones que indica el artículo 74° transitorio de ese texto legal, los Directores de Obras se encuentran habilitados para otorgar permisos de edificación y recepción definitiva respecto de las obras construidas con cargo a los subsidios habitacionales regulados en los decretos supremos MINVU N°s. 140, de 1990 y 174, de 2005, no obstante la falta de urbanización o incluso la declaratoria de población en situación irregular de aquellas, debiendo tenerse presente que esta conclusión ha de aplicarse de manera restrictiva, limitándose a las poblaciones que en su momento resultaron favorecidas por el texto legal mencionado, a los requisitos de postulación relativos a la urbanización, exigidos por los reglamentos respectivos, y a las obras financiadas con los mencionados programas de viviendas sociales ".

II. Ley 16.741

La Ley 16.741 fue dictada en enero de 1968 y establece normas para el saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de las poblaciones en situación irregular.

En su versión original esta norma, en su artículo 2° define los casos en que las poblaciones podían ser declaradas en situación irregular:

- Cuando sin estar ejecutadas o garantizadas las obras de urbanización, como lo exige el artículo 117 de la Ley General sobre Construcciones y Urbanización, se hayan realizado, con anterioridad al 1 de Enero de 1967, cualquiera clase de actos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio respecto de los terrenos en que se encuentra la población como ventas, promesas de ventas, reservas de sitios, adjudicaciones en lote o constitución de comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones.
- Cuando pese a haberse constituido garantías para las obras de urbanización y habiéndose realizado los mismos actos y contratos con anterioridad al 1 de Enero de 1967, haya ocurrido cualquiera de las siguientes circunstancias: a) que las garantías sean insuficientes a la época de dictación del decreto a que se refiere este artículo; b) que las obras de urbanización no se hayan efectuado dentro del plazo fijado por la respectiva Municipalidad, y c) que la Municipalidad no haya señalado plazo para realizar las obras y hayan transcurrido más de dos años contados desde la constitución de la garantía.
- Cuando, habiéndose ejecutado o garantizado las obras de urbanización, el propietario o loteador no efectuare la transferencia del dominio a que se hubiere obligado por alguno de los actos o contratos mencionados en el primer punto, pero sólo para el efecto de cumplir la finalidad a que se refiere el primer punto, o las finalidades específicas de esta ley. En este caso, para que el poblador tenga derecho a que se le otorgue título definitivo de dominio, será necesario que acredite estar al día en el cumplimiento de las obligaciones que hubiere contraído en virtud del acto o contrato respectivo.

Estas poblaciones podrán declararse mediante un decreto como “poblaciones irregulares” con los siguientes objetivos:

a) Otorgar título definitivo de dominio en favor de las personas que acrediten derechos de acuerdo con esta ley.
b) Ejecutar, por cuenta de quien sea responsable, las obras de urbanización de la respectiva población.
c) Además la norma establece que junto con la declaración se deberá resolver la situación de quienes no puedan obtener el título de dominio correspondiente, así como todos los otros aspectos necesarios para cumplir los objetivos de este procedimiento.

La obligación de ejecutar las obras de urbanización recaía en el propietario de los terrenos respectivos, dado que la norma establece la presunción de consentimiento amparada en que existe la ocupación material de todo o parte de los terrenos por un lapso mayor a un año. Asimismo, se requería que en ese lapso de tiempo el propietario no hubiera ejercido las acciones judiciales destinadas a hacer efectivos sus derechos. Alternativamente la Corporación de Servicios Habitacionales podía eximir esta obligación en los casos de entrega de los terrenos a título gratuito o cesión de los terrenos a la propia corporación y en casos en que, a juicio de la institución, el propietario no hubiese tenido participación en los actos o contratos que originaron la condición de población irregular, lo que se debía concretar mediante un decreto de la presidencia. Solidariamente tenía las mismas responsabilidades quien se entendía como loteador del predio.

En estos casos la Corporación de Servicios habitacionales se disponía de las siguientes atribuciones:

1. Actuar como parte en los procedimientos judiciales que se originen;
2. Representar los intereses generales de los pobladores y representar, también, los derechos del propietario y loteadores en cuanto puedan interesar a los pobladores;
3. Hacer las publicaciones e inscripciones contempladas en la ley;
4. Recibirse, bajo inventario, de los bienes a que se refiere el artículo 4° o y administrarlos en conformidad a la ley;
5. Realizar los demás bienes del propietario y loteadores que sean necesarios para financiar las obras de urbanización a otras obligaciones que deban pagarse en dinero.
6. Ejecutar o encomendar la ejecución de las obras de urbanización de la población, por cuenta y a costa de quienes sean legalmente responsables, sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 28.
7. Intervenir en los procedimientos de verificaciones de derechos que hagan valer los pobladores para que se les otorgue título definitivo de dominio y actuar como representante legal del propietario en las escrituras que se extiendan;
8. Cobrar y percibir el precio o valor que los pobladores se hayan comprometido a pagar según los actos o contratos respectivos y aplicarlos a los fines establecidos en esta ley;
9. Erradicar a los pobladores cuando por impedimentos legales, reglamentarios o técnicos, no puedan construir sus habitaciones en el terreno que ocupan, o que se les haya asignado, y
10. Ejercer las demás facultades y cumplir las demás obligaciones que por esta ley le correspondan.

La norma contemplaba un procedimiento expropiatorio para que el Ministerio de la Vivienda, o algunas de sus corporaciones pudiera tomar posesión de los terrenos en que se emplaza las poblaciones irregulares. Luego se realizaba la urbanización del suelo, según las condiciones establecidas en el plan de obras que debía contemplar el decreto que declaraba la población irregular, señalando además las prioridades y demás modalidades para la ejecución de las obras de urbanización. El financiamiento de dichas obras en los casos en que no correspondiera al propietario del suelo era de cargo de todos los pobladores beneficiados. La ejecución de dichas obras de urbanización correspondía a los servicios públicos o privados bajo la supervisión pública correspondientes.

También se establecía la potestad del Presidente de la República para hacer aplicables estas disposiciones a poblaciones que sin ser de aquellas a las que se refiere esta ley, se encontraban con su urbanización incompleta o insuficiente.

La norma actualmente vigente mantiene los criterios para declarar una población irregular, cambiándose la fecha a la que deben encontrarse ejecutadas las trasferencias, del 1 de enero de 1967 al 31 de marzo de 1990.

Asimismo, se mantienen en SERVIU las atribuciones de que disponía la corporación de servicios habitacionales en esta materia.

Entre los aspectos que se adicionan se encuentra la posibilidad de que una vez terminado el proceso de verificación se le adjudiquen a los SERVIU los sitios vacantes o disponibles, o que se autorice su

venta a los ocupantes. También se precisa el destino de los recursos y garantías, las que solo podrán aplicar para financiar las obras.

Asimismo, se establece un sistema de prelación para la obtención de la regularización, de manera de evitar que un mismo poblador pueda regularizar la situación de más de un predio, en desmedro de otras personas.

Finalmente, se mantienen las atribuciones relativas al procedimiento de expropiación, así como de la urbanización y regularización del dominio.

III. Ley 18.138

La Ley 18.138 faculta a las municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas e infraestructura sanitaria. Esta norma fue dictada originalmente en el año 1982 y permite a las municipalidades elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias, destinados a resolver problemas de marginalidad habitacional durante los años 1982 y 1983.

Dicha norma establece que las viviendas de este programa tendrán una superficie no inferior a 18 m2, y un costo no superior a las 220 UF. En tanto la infraestructura sanitaria de las viviendas, tendrá una superficie de 6m2 y un costo de 110 UF; ambas estarán emplazadas en predios de no menos de 100 m2 dotados de urbanización mínima.

En dicha norma se señala que el costo total de los proyectos debe considerar tanto los costos del terreno como de la urbanización, construcción de la vivienda o infraestructura sanitaria según el caso. Si bien la norma contempla un proceso de urbanización y división del suelo, esta norma no contempla el cumplimiento de los parámetros de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Una modificación de esta norma aprobada en enero de 1991, elimina los años de aplicación y la limitación que imponen. Asimismo faculta a los municipios para desarrollar esta tipología de intervenciones en terrenos de propiedades de los mismos beneficiarios, imputándose el valor del terreno y las obras existentes como ahorro del propietario y abonándosele al precio final de la construcción.

Finalmente, en esta modificación se establece la obligación de que en caso de que se construya un nuevo loteo, la urbanización mínima deberá estar sujeta a las normas que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General y el Reglamento Especial de Viviendas Económicas. Respecto del resto de las intervenciones en dichos casos la urbanización mínima será la que se defina en el Reglamento.

Además, señala que podrán aprobarse los planos de loteos y subdivisiones de predios anteriores al 31 de marzo de 1981, y entregarse la recepción definitiva aun cuando no cuenten con la urbanización de demás requisitos exigidos por la OGUC y la LGUC. Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades

de los loteadores y que en caso de predios emplazados en el área rural se deberá solicitar la autorización prevista en el artículo 55 de la LGUC.

Para efectos se deberá considerar lo señalado en el Decreto Supremo N° 104 de 1977 del Ministerio del Interior, en su artículo 43. (Ley 16.282)

IV. Decreto Ley 2.695

El Decreto Ley N° 2.695 establece un procedimiento para resolver situaciones históricas de posesión irregular de bienes raíces, permitiendo a las personas acceder al título de dominio a partir de un procedimiento administrativo. Su texto original data de1979.
La posesión irregular, corresponde a la posesión material de un bien raíz, rural o urbano, sin contar con título inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, o que cuenta con títulos imperfectos.

Para la aplicación del beneficio descrito, el Ministerio de Bienes Nacionales estableció un programa de regularización de la pequeña propiedad raíz cuyo objetivo es la aplicación del procedimiento administrativo establecido.

Para la dictación del DFL 2.695, en su contexto original, se consideraron tres situaciones que justificaban dicho procedimiento:

a) Que la deficiencia en la constitución del dominio de propiedades rurales y urbanas genera problemas de índole socioeconómica, al impedir que dichas propiedades se incorporen al proceso productivo.
b) Que este sistema denominado “saneamiento de la pequeña propiedad” tiene como objeto regularizar la situación de “…poseedores materiales que carecen de títulos o los tiene imperfectos…"
c) Que la legislación vigente, a la fecha de la publicación, no ha permitido una solución eficaz a este problema, por lo que se requiere establecer un nuevo procedimiento que de facultades a la autoridad administrativa para ordenar la inscripción de los predios y que contemple la intervención de la justicia solo en los casos de legitima oposición o para garantizar derechos de terceros.

Los beneficiarios de este programa corresponden a los poseedores materiales de bienes raíces rurales cuyo avalúo fiscal sea inferior 800 UTM (Unidades Tributarias Mensuales); o rurales cuya tasación sea inferior a 380 UTM y que carezcan de título de dominio inscrito, como se indica en la tabla siguiente:

Tabla N° 1: Avalúo de los bienes raíces beneficiarios (Valor a julio 2020) .

	UTM	Pesos
Rural	380	$ 19.122.360

Urbano	800	$ 40.257.600

Fuente: Decreto Ley N° 2.695.

1. Requisitos del solicitante

Para postular a este procedimiento se deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Estar en posesión del inmueble, por sí o por otra persona en su nombre, en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años, a lo menos.
b) Acreditar que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o posesión del inmueble, iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

2. Procedimiento de regularización.

El procedimiento de regularización contempla las siguientes etapas:

Presentación:

- Presentación de solicitud de saneamiento a través del Sistemas de Información y Atención ciudadana del Ministerio de Bienes Nacionales.

Análisis de los antecedentes

- Verificación del cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente y visados de los antecedentes que lo acredita. Para esto, se dicta una resolución que acoge a trámite la solicitud.
- Luego, se oficia al SII para que informe nombre, RUT y domicilio del supuesto propietario de la propiedad en estudio, según sus registros.
- Recibido dicho informe, se oficia al Registro Civil y al SERVEL para determinar domicilio del supuesto propietario o el hecho de su fallecimiento.
- Se notifica solicitud de saneamiento, mediante carta certificada, al supuesto propietario o a su sucesión para que haga valer sus derechos.
- Cumplido el envío de oficios, un funcionario del Ministerio de Bienes Nacionales comprueba en terreno la concurrencia de los requisitos de la posesión material. Esto según los medios de prueba establecidos en el artículo 4° del decreto en comento, que remite al artículo 925 del Código Civil. Una vez identificado el inmueble se procede a la confección de un plano y de una minuta de deslindes.

Resolución

- El Ministerio acepta o deniega solicitud.

- En caso de rechazo, el solicitante podrá deducir recurso de reposición y/o jerárquico un plazo de 5 días desde notificado por carta certificada de la resolución de rechazo, a fin de reclamar respecto de la resolución adoptada o sobre el procedimiento.

Proceso de inscripción

- En caso de acogerse la solicitud, se ordenarán dos publicaciones en un Diario de circulación regional y la fijación de carteles en lugares públicos que determine el Ministerio de Bienes Nacionales o la SEREMI respectiva.
- Luego de 30 días hábiles contados desde la fecha de la segunda publicación, si no ha habido oposición, se certificará ese hecho y se dictará una resolución ordenando la inscripción de la propiedad en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo, a nombre del solicitante.
- Finalmente, se procede a inscribir una copia de la resolución, del plano y de la prohibición de enajenar o gravar por el período de un año en los registros correspondientes.

3. Efectos de la inscripción

Según señala el Ministerio de Bienes Nacionales, la resolución que ordena inscribir es considerada un justo título y otorga la calidad de poseedor regular a quien la obtiene. Transcurrido el plazo de un año, en forma ininterrumpida desde la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, el poseedor se hace dueño del inmueble, por prescripción adquisitiva de corto plazo. Las inscripciones anteriores se cancelan por el sólo ministerio de la Ley.

Durante el plazo de dos años, contados desde la fecha de la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, los poseedores regulares, no podrán gravar, ni enajenar el inmueble inscrito. Pero podrán constituir gravámenes a favor de organismos de crédito estatales o privados, servicios públicos o instituciones creadas por ley o en la que el Estado tenga participación o representación.

La prohibición referida, se inscribirá de oficio por el Conservador de Bienes Raíces respectivo, y una vez trascurrido el plazo de un dos, debe alzarla también de oficio.

Cabe tener presente que el Dictamen N° 42.084 de la Contraloría General de la Republica, concluyó que “no procede la regularización de terrenos particulares que formen parte de loteos irregulares de predios rurales que configuren posibles nuevos núcleos urbanos en esas zonas, sin someterse a la normativa urbanística que regula tales divisiones. También precisó que de existir un título inscrito referido a la cesión de derechos sobre un terreno en la situación consultada, la posesión material de aquél para los peticionarios emanará de ese título, no siendo posible acogerse al citado procedimiento ya que para acceder a éste, los poseedores deben carecer de tal antecedente”.

V. Decreto Ley 2.833

Este decreto fue aprobado en 1979 y simplifica trámites de trasferencia de dominio y constitución de gravámenes y prohibiciones en sitios ubicados en poblaciones de propiedad de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

En su versión original, establece que los títulos traslaticios que otorguen los Servicios de Vivienda y Urbanización o sus entidades sucesoras, respecto de los sitios que formen parte de poblaciones, loteos o propiedades no requerirán de las consignaciones señaladas en los artículos 78 número 4 y 81 N°3 del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces y en el artículo 2.432 del Código Civil.

Estas referencias se relacionan con los siguientes aspectos:

Tabla N° 2: Contenido de las consignaciones no requeridas

Referencia	Contenido
Articulo 78 N°4 del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces[1]	Nombre y linderos del fundo
Articulo 81 N°3 del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces	La situación de la finca hipotecada y sus linderos. Si la finca hipotecada fuere rural, se expresará el departamento, subdelegación y distrito a que pertenezca, y si perteneciere a varios, todos ellos. Si fuere urbana, la ciudad, villa o aldea, y la calle en que estuviere situada.
Artículo 2432 del Código Civil.[2]	La inscripción de la hipoteca deberá contener: 1º. El nombre, apellido y domicilio del acreedor, y su profesión, si tuviere alguna, y las mismas designaciones relativamente al deudor, y a los que como apoderados o representantes legales del uno o del otro requieran la inscripción. Las personas jurídicas serán designadas por su denominación legal o popular, y por el lugar de su establecimiento; y se extenderá a sus personeros lo que se dice de los apoderados o representantes legales en el inciso anterior. 2º. La fecha y la naturaleza del contrato a que accede la hipoteca, y el archivo en que se encuentra. Si la hipoteca se ha constituido por acto separado, se expresará también la fecha de este acto, y el archivo en que existe. 3º. La situación de la finca hipotecada y sus linderos. Si la finca hipotecada fuere rural se expresará la provincia y la comuna a que pertenezca, y si perteneciera a varias, todas ellas. 4º. La suma determinada a que se extienda la hipoteca en el caso del artículo precedente. 5º. La fecha de la inscripción y la firma del Conservador.

Fuente: DL 2.833

[1] Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces. Disponible en http://bcn.cl/2ced1 (Diciembre 2019)
[2] Código Civil. Disponible en http://bcn.cl/25o5v (Julio 2020)

Dicha información seria reemplazada por la mención del numero o letra con que se singularice el sitio de que se trate en el plano de loteo o subdivisión de la respectiva población, debidamente escrito en el Conservador de Bienes Raíces (CBR), quién realzará la correspondiente inscripción agregando la copia autorizada del acto o contrato que dé cuenta de la transferencia de dominio y de los gravámenes o prohibiciones que corresponda.

Asimismo, se permitía al SERVIU celebrar actos y contratos sin contar con el Certificado de Recepción de la Urbanización emitido por la Dirección de Obras correspondiente, ni el Certificado de Pavimentación, ni el comprobante de pago del Impuesto Territorial, en las operaciones de radicación que así declare.

Finalmente señala que los notarios cobraran por el otorgamiento de las escrituras señaladas el 35% del arancel vigente y los CBR no podrá hacerlo en más del 20% del arancel correspondiente.
Los SERVIU entregarían los ejemplares necesarios y los CBR otorgaran en triplicado las copias con las certificaciones considerándolas como una solo copia.

En la versión actualmente vigente desde el año 2015 a partir de las modificaciones que introdujo la Ley 21.108, se agregaron los siguientes aspectos:

- Añade al ámbito de aplicación de esta norma a las viviendas y a las obras de equipamiento comunitario.
- Explicita los certificados a los que se refiere la norma enumerando los siguientes certificados: de dominio vigente, de hipotecas, de gravámenes, de prohibiciones y de bien familiar y las copias que se entreguen en el momento de efectuar las mencionadas inscripciones y anotaciones.
  Agrega un nuevo artículo 4° referido a la aplicación de estas normas de excepción en contratos en que intervengan instituciones bancarias o financieras mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios complementarios a los beneficiarios de subsidios habitacionales o contratos de mutuo hipotecario endosable. También aplicara a las viviendas del artículo 3° del Decreto Ley 256 de 1990, vivienda económica de carácter definitivo; y las viviendas sociales sujetas al régimen de copropiedad inmobiliaria (Ley 19.537).
- En un artículo 5° se precisa que las prohibiciones de gravar, enajenar y celebrar acto o contrato alguno que importe cesión de uso y goce de la vivienda, sea a título gratuito u oneroso, sin previa autorización del Servicio de Vivienda y Urbanización respectivo, que se hubieren establecido en razón de haberse adquirido o construido una vivienda con aplicación de un subsidio habitacional, haya sido transferida directamente por el SERVIU o un tercero, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley una vez transcurrido el plazo por el cual se hubieren constituido.

Finalmente se establecen sanciones en caso de incumplimiento de lo señalado en esta norma.

Referencias

- Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/1uuhi (Julio 2020)

- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/1uvyr (Julio 2020)
- Ley 20.234. Disponible en http://bcn.cl/1vh0w (Julio 2020)
- Ley 20.562. Disponible en http://bcn.cl/1witp (Julio 2020)
- Ley 20.812. Disponible en http://bcn.cl/1vagw (Julio 2020)
- Ley 16.282. Disponible en http://bcn.cl/1v5k1 (Julio 2020)
- Ley 16.741. Disponible en http://bcn.cl/1v0ri (Julio 2020)
- Ley 18.138. Disponible en http://bcn.cl/1v0ax (Julio 2020)
- Decreto Ley 2.695. Disponible en http://bcn.cl/1v259 (Julio 2020)
- Decreto Ley 2.833. Disponible en http://bcn.cl/1x36v (Julio 2020)
- Decreto Ley 3.516. Disponible en http://bcn.cl/1uxzo (Julio 2020)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)