



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE ESTABLECER REQUISITOS ADICIONALES PARA LA DIVISIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS CON SUELOS DE USO AGRÍCOLA

1. *El fenómeno de la división o “loteo” de terrenos ha aumentado expansivamente durante el último tiempo.*

La división o subdivisión¹ de terrenos emplazados en zonas no urbanas o periurbanas, denominado también como “loteo” de estos terrenos, es un fenómeno que se ha acrecentado durante los últimos años, ocasionando distintos problemas necesarios de abordar. Para lo anterior, es importante tener en cuenta las causas que originan esta situación.

Nuestro país presenta un importante déficit habitacional, entendido como la necesidad de viviendas de calidad dispuestas para aquellas personas que habitan una vivienda en mal estado o viven en calidad de allegados en viviendas que son de propiedad de otra persona. Según un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción², elaborado en base a los resultados estadísticos obtenidos tras la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2017, el país requiere de 739.603 viviendas para satisfacer la necesidad habitacional de 2,2 millones de personas.

Asimismo, recientemente, la Fundación TECHO publicó el Catastro Nacional de Campamentos que elabora periódicamente, revelando la existencia de 81.643 personas habitando en 969 campamentos a lo largo del país³.

¹ A lo largo de este documento se emplean indistintamente las expresiones “división”, “subdivisión” o “loteo” para referirse a la división de terrenos correspondientes a predios rústicos emplazados fuera de zonas urbanas.

² Déficit habitacional: un desafío pendiente, estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, disponible en: <https://cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

³ Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021, estudio de la Fundación TECHO, p. 15.



Tales cifras han sufrido un empeoramiento y se han conectado con otros fenómenos económicos que hoy también se encuentran vigentes. Claro está, la pandemia afectó gravemente el acceso a la vivienda de muchas personas y familias, debido a la recesión económica que la misma significó, con la consecuente pérdida de empleos y disminución de los ingresos monetarios. Al mismo tiempo, se han practicado actuaciones que restringen el acceso al crédito, el principal mecanismo con que los chilenos adquieren una vivienda propia, lo que pronostica un agudizamiento de las cifras que muestran la imposibilidad de acceder a tal bien. Como rápida consecuencia de lo anterior, se detectó en febrero de 2022 que la oferta de unidades de departamentos para arriendo disminuyó un 54% en un año, mientras que la renta promedio de arriendo aumentó en un 22% en el mismo período⁴.

Lo cierto es que el déficit habitacional que se explica es una de las principales causas que dan cuenta de la realización de divisiones de predios o loteos en terrenos que son de tipo no urbano o periurbano y cuyo suelo se encuentra destinado generalmente para el uso silvoagropecuario o agrícola. Efectivamente, esta actividad se ofrece como una solución para aquellas personas que ven dificultado su acceso a la vivienda en lugares urbanos debido al alto costo de esto último, mientras que otros aspectos positivos como la vida en más cercanía con la naturaleza, la desconcentración poblacional y en general una mejora en las condiciones de vida incentivan el acceso a estos terrenos como vivienda principal, segunda vivienda o inversión.

Así, se han detectado dos modalidades principales en que esto ocurre.

a) *Los “loteos brujos”*

La primera es la de los llamados “loteos brujos o irregulares”. La división predial fue abordada ya en 1980 mediante el Decreto Ley N° 3.516 sobre división de predios rústicos. En él se establecen distintos requisitos y procedimientos para la división de estos terrenos no urbanos, señalándose como regla general que la cabida o extensión del lote resultante debe ser siempre igual superior a al menos 0,5 hectáreas (5.000 mt²)

⁴ Informe de Renta Residencial de la empresa TocToc.com, citado en nota de prensa del medio *La Tercera* de fecha 12 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/informe-revela-que-oferta-de-departamentos-baja-a-la-mitad-y-precios-suben-un-22/PFGJC63X3ZDFLLVXOPDUSEDQXI/>



Bajo este tamaño la división es nula, la propiedad no adquiere un rol tributario propio y en consecuencia no puede transferirse el dominio por sobre el terreno. Pese a ello, surgió la modalidad de los “loteos brujos o irregulares” como la venta de derechos de participación comunitaria o societaria en terrenos de mayor extensión. Mediante este mecanismo el adquirente no compra una propiedad, ni recibe en transferencia dominio sobre el terreno, sino que derechos que le permiten cierto goce y uso, limitados, sobre la porción de la propiedad mayor en que participa, porción que puede ser muy inferior al mínimo legal de 0,5 hectáreas para la división. Comúnmente estos derechos se transfieren como una cesión de derechos. Luego, quienes adquieren “lotes brujos” en esta modalidad esperan poder llegar a ser dueños mediante el procedimiento de regularización de la pequeña propiedad raíz contemplado en el Decreto Ley N° 2.695 de 1979, lo que tampoco está exento de dificultades debido a los requisitos propios de este procedimiento y al origen ilegal o en fraude a la ley del mecanismo por el que adquirieron derechos.

El mecanismo de “loteos brujos” ha constituido incluso casos criminales de estafa o figuras penales contempladas en la legislación urbanística, ya que es muy común que los adquirentes sean engañados en cuanto a la naturaleza en que se compra el bien y qué es lo que pueden hacer con este.

Al mismo tiempo, la Ley General de Urbanismo y Construcciones exige el procedimiento de urbanización para que toda subdivisión o loteo pueda ser enajenado, lo que en el caso de los loteos irregulares no se realiza, ya que, en la práctica, no hay una enajenación de una propiedad propiamente tal, sino la figura que fue descrita anteriormente. La misma ley citada contempla como delito, en su artículo 138, distintas actuaciones sobre bienes resultantes de una subdivisión o loteo en que no se realizaron obras de urbanización.

En cuanto los “loteos brujos” son un tipo de división territorial prohibida por la ley, no es objeto de la presente iniciativa legal hacerse cargo de ellos.

b) *La subdivisión predial o “parcelas de agrado”*

La segunda modalidad en que se realizan subdivisiones o loteos es el procedimiento regular en que la división del terreno se realiza al mínimo de 0,5 hectáreas. Este mecanismo, denominado como el de “parcelas de agrado” si permite adquirir en dominio el terreno comprado y empecen sobre él las



mismas exigencias que ya fueron descritas, tanto del Decreto Ley N° 3.516 como de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.

Si bien este último mecanismo es regular, no resulta menos problemático. Un experto en geografía ha llegado a afirmar que es un verdadero fraude a la intención original que lo permitió. Indica, que el Decreto Ley N° 3.516 buscaba consagrar en 1980 un mínimo de terreno para aquellos propietarios que habían recibido propiedades tras la reforma agraria, pero que no las utilizaban productivamente. Se estimaba que la enajenación de estos predios sería en integridad y no se promovería su loteo a gran escala, por lo que no se afectaría el uso agrícola o silvoagropecuario de la tierra, siendo necesario preservar un predio de al menos 0,5 hectáreas para el uso de quienes transferirían la tierra recibida en propiedad. Sin embargo, la masificación en el uso de este mecanismo y la adquisición de los lotes para fines netamente habitacionales, mediando actualmente el desarrollo de proyectos inmobiliarios, truncaron esta intención gracias a la nula fiscalización⁵.

Las principales características de este sistema en la actualidad son, como se dijo, la cabida o extensión mínima de 0,5 hectáreas que los terrenos resultantes de subdivisión deben tener, con distintas excepciones, y la prohibición de abrir núcleos urbanos de facto, con los distintos componentes que pueden poseer y llegar a exigir (caminos, infraestructura, etc.) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Ambos mecanismos de subdivisión o loteo de propiedades de gran extensión son masivamente empleados hoy.

La principal causa que explica esta situación es la necesidad de acceso a la vivienda, pero también la preferencia por una segunda vivienda, la realización de inversiones y también la conservación.

En esta iniciativa se propone una regulación más exigente y acuciosa para la subdivisión predial en suelos no urbanos de uso agrícola.

⁵ Columna de Carlos Ladrón de Guevara de fecha 30 de mayo de 2012, disponible en: <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/05/30/%C2%BFque-hacer-con-las-%E2%80%9Cparcelas-de-agrado%E2%80%9D-crear-bosques-de-amortiguacion-o-cinturones-verdes/>



2. *El fenómeno de división o “loteo” de terrenos está generando una serie de consecuencias negativas de importante envergadura que deben ser abordadas.*

La subdivisión, loteo o parcelación de terrenos a lo largo de prácticamente todo el territorio nacional está generando externalidades considerables, muy especialmente en la zona centro y sur del país.

Sin desconocer que en muchos casos es una solución al déficit habitacional que afecta a miles de personas en el país, las consecuencias negativas de este fenómeno pueden terminar siendo más graves que sus beneficios.

Las externalidades de la subdivisión de la tierra son de un amplio espectro: ambientales, sociales, de productividad, viales, tributarias, entre otras.

La principal causa de las externalidades o consecuencias negativas que se señalan es la casi total falta de fiscalización y regulación. Como se señaló, los loteos irregulares se ejecutan por una vía que tiene apariencia de legalidad, por lo que no son tan amplias las herramientas para su impedimento. Lo mismo ocurre con la subdivisión para la parcelación, en que no hay mecanismos ilegales, pero eventualmente sí el incumplimiento de requisitos urbanísticos que no son exigidos.

Normalmente los primeros entes llamados a fiscalizar estas actuaciones son las municipalidades, que carecen de medios para apersonarse en las zonas rurales o periurbanas, pudiendo constatar finalmente, cuando ya es tarde, la formación de verdaderos asentamientos y localidades que no pueden ser erradicadas. Lo mismo ocurre con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, facultadas para la fiscalización de conformidad con el Decreto Ley 3.516 y con la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Entre otras consecuencias negativas del fenómeno de subdivisión o loteo de terrenos, se encuentran:

- 1. Pérdida de suelo cultivable o de aptitud silvoagropecuaria:** aunque no lo parezca, la capacidad de suelo de uso silvoagropecuario y particularmente el suelo cultivable de nuestro país es bajo en relación



con su extensión total. De las más de 75 millones de hectáreas por las que se extiende Chile, aquellas que son cultivables fluctuarían entre 1 y 5 millones aproximadamente⁶, lo que explica la necesidad de proteger su valor, sobre todo en atención a la relevancia de actividades como la agricultura y la forestal.

En tal contexto, no cabe duda de que la división predial genera una disminución del suelo cultivable, ya que transforma grandes extensiones de tierra en pequeñas porciones generalmente improductivas, lo que no se encuentra en sintonía con los problemas que se pronostican para la satisfacción de las necesidades alimenticias a nivel global y las aspiraciones de Chile como una potencia agrícola.

2. **Escasez de agua y recursos hídricos:** por todos conocida es la situación de escasez hídrica que afecta al país. Recientemente, en 2019, la organización internacional Instituto de Recursos Mundiales publicó un estudio⁷ en que cataloga a Chile como un país de “alto estrés hídrico”, liderando dicha categoría de 27 países en total y superados por otros 18 ubicados en el nivel de “estrés hídrico extremo”.

Así, teniendo por indubitada la situación de agua que acontece en Chile, la división predial puede contribuir en agudizar este problema ya que se producen asentamientos en donde no hay seguridad sobre la abundancia del recurso, se efectúan obras como excavación de pozos o canalización de aguas o se contaminan aguas marítimas, lacustres o fluviales.

Esto puede provocar además serios problemas sanitarios, debido a la falta de servicios de alcantarillado y la utilización de aguas de napas subterráneas que pueden ser contaminadas y consumidas a la vez.

3. **Problemas de urbanización y planificación:** una consecuencia derivada de la falta de fiscalización de esta actividad es la conformación de asentamientos que terminan por ser urbanos en la práctica, pero que están emplazados en zonas con suelos de uso agrícola o rural. Luego,

⁶ Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, disponible en: <https://www.indexmundi.com/es/datos/chile/tierra-cultivable#:~:text=El%20valor%20de%20Tierras%20cultivables,m%C3%ADnimo%20de%201%2C262%2C000%20en%202007.>

⁷ Estudio “*Aqueduct Global Maps 3.0*” de fecha 6 de agosto de 2019, elaborado por el Instituto de Recursos Mundiales, disponible en: <https://www.wri.org/data/aqueduct-global-maps-30-data>



cuando ya se han conformado, su erradicación es casi impracticable, habiendo surgido verdaderas pequeñas ciudades en terrenos rurales en que hasta hace poco casi no vivía gente. Esto ocurre por la apariencia de uso agrícola del suelo, que permite la construcción para las necesidades habitacionales de la explotación agrícola del propietario, pero en la práctica se realizan labores de urbanización sin explotación del suelo.

La división predial conforme al Decreto Ley 3.516 también genera problemas de urbanización en atención a la necesidad de infraestructura y de servicios que los asentamientos de personas provocan en zonas rurales que no estaban capacitadas para afrontarla, que suelen no tener los medios para mejorar dichas circunstancias y que de súbito ven aumentada su densidad poblacional.

En suelos de destinación urbana esto queda regulado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, así como por su Ordenanza y los instrumentos de planificación (“planes reguladores”) que a nivel regional o comunal puedan existir, pero en los suelos rurales la conformación de núcleos urbanos de facto se encuentra prohibida.

La Contraloría General de la República ha elaborado una cierta jurisprudencia administrativa sobre la materia, aclarando qué alcances tiene la prohibición de conformación de núcleos urbanos de hecho o de facto en zonas rurales, revisando las actuaciones que las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo hacen habilitando o fiscalizando subdivisiones.

4. **Incertidumbre sobre el análisis ambiental de los proyectos de subdivisión:** el proceso de evaluación ambiental es un instrumento de gestión ambiental altamente preventivo, ya que permite un análisis, previo al desarrollo de los proyectos con posible impacto, de todas sus consecuencias, adecuaciones y externalidades. En dicho sentido, es la mejor herramienta disponible para evitar, mitigar y compensar el daño ambiental que los distintos proyectos con dicho alcance pueden generar, así como para evaluar de manera omnicomprendensiva los múltiples posibles efectos que el proyecto puede desarrollar.

En la actualidad no es plenamente claro que los proyectos de división de predios efectuados al alero del Decreto Ley N° 3.516 deban ser objeto de



evaluación ambiental, a través de una declaración o de un estudio de impacto ambiental. Esto es así, ya que la norma que pareciera incluir a estos proyectos en el análisis de evaluación del Sistema de Impacto Ambiental es la letra g) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente, la que señala que deben evaluarse los proyectos de desarrollo urbano o turístico ubicados en zonas no comprendidas en instrumentos de planificación territorial sometidos a evaluación ambiental estratégica.

Ahora bien, como se argumentó con anterioridad, la división predial no puede tener por objeto la realización de proyectos de desarrollo urbano puesto que es algo prohibido por la propia legislación citada. Las divisiones tampoco buscan la implementación de proyectos de desarrollo turístico.

Pese a lo anterior, jurisprudencia de Tribunales Ambientales ya ha estimado que los proyectos de división sí significan una posible implementación de proyectos de desarrollo urbano debido a la potencialidad que adquiere cada parcela de agrado para convertirse en un lugar residencial⁸.

Luego, estas mismas decisiones de los tribunales ambientales han señalado, en base a la regulación administrativa que afirma cuándo se está ante proyectos de desarrollo urbano, que deben ser objeto de evaluación ambiental aquellos que conllevan la construcción de más de 80 viviendas, 160 viviendas sociales o infraestructura sanitaria.

Pese a todo, esta interpretación es reciente y aún sometida a revisión por la Excelentísima Corte Suprema, motivo por el que si bien es un criterio ilustrador de la realidad de los proyectos de división puede variar como directriz normativa.

Además, estos criterios han permitido a la Superintendencia del Medioambiente cursar sendas infracciones a distintos desarrollados de proyectos de división de terrenos por no haber sometido su actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁸ Sentencias pronunciadas por el 3er Tribunal Ambiental de Valdivia en causas R-28-2020 y R-04-2021.



En consecuencia, resultaría conveniente aclarar en la legislación el criterio por el que un proyecto de división realizado conforme al Decreto Ley N° 3.516 de 1980 y demás legislación urbanística aplicable puede requerir un análisis ambiental a través del Sistema de Evaluación Ambiental.

5. **Afectación al bosque nativo:** el bosque nativo es otro valor afectado por la división predial en cuanto normalmente se talan ejemplares para la construcción de viviendas o “limpieza” de los predios.

Según cálculos oficiales de la Corporación Nacional Forestal se pierden al año entre 60 a 70 mil hectáreas de bosque nativo, por diversos motivos, lo que produce una destrucción de este valor natural y una afectación ambiental relevante puesto que las especies de la flora local, especialmente las de bosques nativos, capturan una enorme cantidad de carbono desde el medio, siendo llamados como “sumideros de carbono”⁹.

Si bien es cierto que la tala de especies de bosque nativo, de conformidad con la Ley N° 20.283, debe efectuarse mediante un Plan de Manejo, la falta de fiscalización e incluso la ignorancia de quienes adquieren y adaptan los terrenos divididos permiten que su merma ocurra.

6. **Afectación a la fauna endógena y sus ecosistemas:** otro problema derivado de la subdivisión predial es la afectación de la fauna nativa o endógena. Esto ocurre por la transformación de los ecosistemas que la albergan mediante obras en las subdivisiones y también por la introducción de especies exógenas, principalmente animales domésticos, que dañan a la fauna local, pero también nuevas plagas que afectan a las especies de flora nativa o insectos.
7. **Afectación patrimonial:** la generación de núcleos urbanos en zonas rurales o periurbanas altera también aspectos patrimoniales, costumbres y tradicionales del mundo rural, al introducir la vida urbana en el campo. Distintas localidades o grupos humanos como aquellos de ascendencia indígena pueden perder su valor patrimonial a causa de esto.

⁹ Nota de la Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales de la Universidad Austral de Chile de fecha 17 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.forestal.uach.cl/noticias/post.php?s=2021-05-17-estado-del-bosque-nativo-en-chile-degradacion-y-amenazas-fueron-analizadas-en-foro-ambiental>



3. **Contenido de la propuesta**

Como se ha argumentado, existen causas que permiten entender el fenómeno del acceso a terrenos en divisiones o loteos prediales. La principal de estas es la necesidad de acceso a la vivienda propia, lo que se ha dificultado considerablemente durante los últimos años para los chilenos.

Por ello, reconociendo la existencia y validez de esta necesidad, se plantea que no es procedente prohibir la división predial permitida por el Decreto Ley N° 3.516, pero sí establecer nuevos requisitos respecto de esta actividad que permitan afrontar sus externalidades, corregir en lo posible las afectaciones que ya se hayan producido y encausarlas para mejores resultados del proceso de fragmentación de tierras.

En particular, se proponen las siguientes medidas:

- i. Con el objeto de proteger el uso agrícola del suelo, se propone prohibir la división de terrenos en predios que hayan sido destinados a actividades agropecuarias durante los últimos 3 años. De esta forma, los predios a dividir no deberán tener un uso agrícola permanente o reciente.
- ii. Prohibir la división de terrenos en zonas en que rija un decreto de escasez hídrica y hasta 12 meses tras la culminación de los efectos de este decreto.
- iii. Aclarar en la legislación ambiental, particularmente en la Ley sobre Bases Generales del Medioambiente, cuáles proyectos de división de predios rústicos requerirán de un análisis de impacto a través del Sistema de Evaluación Ambiental, ya sea para el caso de una declaración o de un estudio según la potencialidad de las afectaciones y consecuencias.
- iv. Establecer obligaciones de conservación de al menos un 80% del bosque o especies nativas del terreno dividido, lo que podrá obviarse en aquellos terrenos que realicen actividades productivas de carácter silvícolas o agrícolas, pero de conformidad con la legislación forestal de protección del bosque nativo.



PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO PRIMERO: Introdúzcanse las siguientes modificaciones en el Decreto Ley N° 3.516 de 19 de noviembre de 1980 que establece normas sobre división de predios rústicos:

1. Introdúzcase unos nuevos incisos segundo y tercero en el artículo primero, pasando el actual inciso segundo a ser el nuevo inciso cuarto y el actual inciso tercero a ser el nuevo inciso quinto, y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“Estará prohibida la división de un predio rústico que haya estado destinado para actividades agropecuarias durante los últimos 3 años.

Asimismo, estará prohibida la división de predios rústicos ubicados dentro de una zona geográfica en que rija un decreto de escasez hídrica dictado por el Ministerio de Obras Públicas desde el momento en que dicho decreto inicie su vigencia y hasta por 12 meses tras el término de esta. En aquellos predios rústicos que estén ubicados parcialmente dentro de una zona geográfica en que rija un decreto de escasez hídrica, se entenderá que le corresponde la misma prohibición si al menos un 30% de su cabida se encuentra efectivamente dentro de la zona de escasez.”

2. Sustitúyase, en el actual inciso segundo del artículo primero, que pasa a ser el nuevo inciso cuarto, la frase “La limitación establecida en el inciso anterior no será aplicable” por la frase “Las limitaciones establecidas en los incisos anteriores no serán aplicables”.

ARTÍCULO SEGUNDO: Introdúzcase una nueva letra h) en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente, pasando la actual letra h) a ser la nueva letra g), y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“División de predios rústicos que signifiquen el resultado de al menos 10 predios distintos de menor extensión que el predio original, siempre que pudiera contemplarse en ellos, de manera presente o futura en relación con el momento de presentación del proyecto, obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento.”



ARTÍCULO TERCERO: Introdúzcase un nuevo artículo 20 *bis* en la Ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, del siguiente tenor:

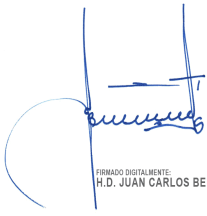
“Prohíbese en las obras de división de predios rústicos realizadas al alero de lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 y demás legislación urbanística aplicable la tala de más del 20% de las especies de bosque nativo o la destrucción de más del 20% de aquellas plantaciones o especies vegetales nativas a que hacen referencia los artículos 18 y 19, respectivamente, que estuvieren presentes en el predio original que se divide.

Excepcionalmente podrá talarse más del 20% de las especies de bosque nativo o destruirse más del 20% de aquellas plantaciones o especies vegetales aludidas en el inciso anterior si se procediere de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19 o bien si de la superficie resultante de la división predial, considerando en ella todos los predios de menor cabida resultantes, se destinare más de un 80% para fines silvícolas o agrícolas.”.

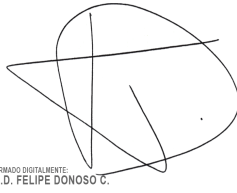




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. PAULA LABRA B.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN CARLOS BELTRÁN S.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FELIPE DONOSO C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. HARRY JURGENSEN R.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CARLA MORALES M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SARA CONCHA S.

