

Santiago, 13 de Agosto de 2018

Señor

Carlos Abel Jarpa

Presidente Comisión de Vivienda

H. Cámara de Diputados

Presente

Señor Presidente:

De acuerdo con lo solicitado por Ud. en la sesión de la Comisión de Vivienda celebrada el día miércoles 1 de Agosto de 2018, en la que se trató el proyecto de modificación de los DL. 2695, de 1979, y DL. 3516, de 1980, en mi calidad de Vicepresidente de la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales de Chile, nos permitimos hacerle llegar los siguientes comentarios:

1.- Concordamos plenamente con los fundamentos del proyecto que modifica los Decretos Leyes antes señalados y en la necesidad de introducir cambios a las normas legales con el propósito de que se cumplan efectivamente los instrumentos de planificación territorial, especialmente en el área rural del país.

2.- En la actualidad, los notarios y conservadores de bienes raíces, teniendo en cuenta las facultades calificadoras que les otorgan las normas legales que los regulan, tienen en la práctica dificultades para apreciar si un contrato de transferencia de un inmueble o de derechos porcentuales sobre el mismo tiene como finalidad última vulnerar las normas sobre la planificación territorial y generar con ello lo que se denomina un loteo irregular.

3.- De manera que los cambios que el proyecto propone en su artículo primero al DL. 2695 y en su artículo segundo al DL.3516, permitirán a los notarios y conservadores efectuar de mejor manera el proceso calificadorio de las operaciones que se les presenten.

4.- **Proposición de Artículo que supere vacío legal para impedir loteos irregulares en predios rústicos**

Comentario: a nuestro entender el proyecto de ley busca resolver para el futuro la proliferación de loteos irregulares que se han originado en distintas partes del país por medio de venta de cuotas o derechos sobre predios rústicos, venta que se celebra aplicando la legislación vigente y teniendo en consideración los mencionados decretos leyes 2.695 de 1979 y 3.516 de 1980 en una dimensión cuyos **resultados** vulneran los objetivos de sus respectivas normas.

Las normas constitucionales (Art. 19 N° 23 y 24 de la Constitución Política del Estado) y legales (Arts. 582, 583 y 1812 del Código Civil) facultan para disponer del dominio sobre una cosa corporal , no siendo contra la ley o el derecho ajeno.

El Artículo 1812 del Código Civil faculta al titular del dominio para vender cuota sobre cosa corporal inmueble. No conocemos opiniones de juristas que impidan vender y transferir cuotas sobre inmuebles (Las hay sobre venta de derechos de herederos respecto a inscripción especial de herencia, en virtud de la expresión “de consuno “del Art. 682 N° 2 del C. Civil, pero se trata de un caso especial que ha sido objeto de distintas decisiones y que no es la regla general).

La legislación contiene normas que no han sido eficaces para impedir los loteos irregulares sobre inmuebles rústicos, por lo que se echan de menos preceptos preventivos que impidan en lo posible su formación. Estos loteos, sus respectivos lotes, se tratan de regularizar posteriormente mediante la aplicación del D.L. 2695.

Vacío legal: entendemos que hay un vacío legal, que el proyecto de ley procura solucionar.

Para hacer una proposición que pueda llenar el vacío legal conviene analizar someramente la normativa vigente sobre división de predios rústicos. Hay que considerar que las leyes 16741 y 16742 de 1968 permitieron resolver hacia el pasado los problemas urbanísticos de los loteos irregulares y prevenir hacia el futuro la formación de nuevos loteos irregulares.

000

PREDIOS RÚSTICOS

Normativa aplicable a la venta y transferencia de predios rústicos

Esta normativa está contemplada en el Decreto Ley 3516 de 1980, en el Art. 46 de la ley 18.755 de LEY del SAG y en el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

1) Decreto Ley 3.516 de 1980:

Art. 1° Establece qué se entiende por predios rústicos, y los define como los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planos reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción. Establece este mismo inciso que estos predios podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0.5 hectáreas físicas.

Estas 0.5 hectáreas físicas pueden ser aumentadas si los planos reguladores intercomunales y el plan metropolitano a que se ha hecho referencia aumentan su superficie, que en el caso de Santiago es de cuatro hectáreas físicas.

En el inciso segundo del mencionado Art. 1° se establecen varias excepciones de división de superficies inferiores a 0.5 hectáreas, entre las que valen destacar la de la letra

c), que no considera la mencionada superficie de media hectárea tratándose de divisiones que deban efectuarse para los efectos de la regularización de la pequeña propiedad raíz conforme al Decreto Ley 2695; la de la letra g), cuando se trate de transferencias o transmisiones a instituciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro; la de la letra h), cuando se trate de transferencias o transmisiones al fisco, municipalidades y gobiernos regionales; la de la letra i), cuando se trate de transferencias o transmisiones a organizaciones comunitarias y organizaciones sindicales, y la de la letra j), cuando se trate de transferencias a cualquier título y por una sola vez a un ascendiente o descendiente del propietario en los grados que nombra, por consanguinidad o por afinidad, que comprende superficie de 5000 a 1000 metros cuadrados.

- 2) Art. 46 de la Ley 18.755 del SAG: Este precepto comprende dos materias: a) autorizar cambio uso de suelo del sector Rural de acuerdo con el Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, donde deben concurrir el SAG, el Seremi de Agricultura, el Seremi de la Vivienda y Urbanismo y la DOM para autorizar el cambio de uso de suelo en el sector rural a fin de permitir lotes con grado de urbanización que señalen estos organismos, b) simple división de predios rústicos, que implica que el SAG certifica sólo el cumplimiento de la normativa vigente, es decir que los lotes tienen el mínimo de cinco mil metros cuadrados por regla general.
- 3) Artículo 55 de la LGUC a que se refiere el Art. 1° del D.L. 3516: este precepto establece que fuera de los límites urbanos establecidos en los planos reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fuere 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 1000 UF que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. Cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para completar actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural o habilitar balneario o campamento

turístico o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de hasta valor de 1000 UF, que cuenten con requisitos para obtener subsidio, debe concurrir autorización del Seremi de Agricultura, informe favorable de Seremi de la Vivienda, y QUE SEÑALARÁ GRADO DE URBANIZACIÓN QUE DEBE TENER LA DIVISIÓN PREDIAL CONFORME A OGUC. Igualmente las construcciones industriales de equipamiento, turismo y poblaciones fuera de los límites urbanos requerirán previamente a la aprobación de la DOM del informe favorable de las indicadas Seremis.

000

Origen de loteos irregulares

Es de conocimiento generalizado que los loteos irregulares, o loteos brujos como también se denominan, se han originado el último tiempo con motivo de la venta de acciones y derechos en predios rústicos que no son susceptibles de división de acuerdo a las normas precedentemente citadas: se vende, por ejemplo, un porcentaje de 10, 20, 30 por ciento, etc., de predios rústicos de 5.000 metros cuadrados o que no son susceptibles de división.

Si en la respectiva escritura pública se señala que al venderse un porcentaje o cuota, por ejemplo, de un 10% de un predio de 5.000 metros cuadrados el comprador tomará posesión de 500 metros cuadrados o se señala un plano de ubicación de 500 metros cuadrados dentro de los 5.000 metros cuadrados a que se ha hecho referencia hay claramente una división manifestada en la propia escritura de venta, y en tal caso la normativa vigente impide la escritura de compraventa y la inscripción de dicha escritura, ya que según el Art. 1° del decreto Ley 3.516 sólo puede dividirse un predio, por lo general, en lotes resultantes de al menos media hectárea.

El problema se origina cuando se vende el porcentaje sobre la media hectárea o sobre predios que por su superficie no son susceptibles de dividir en dos o más lotes (10% sobre 9.500 metros cuadrados, por ejemplo), ya que la venta del porcentaje es sobre todo el predio, no sobre una parte del mismo, y no se acude previamente a la normativa del Art. 55 de la LGUC, que permite división de predios rústicos previa determinación de grado de urbanización aprobado por el Seremi de Agricultura, el Seremi de la Vivienda y Urbanismo y por la DOM. Nace un lote en el hecho, inferior a media hectárea o muchos lotes inferiores a media hectárea dentro de un predio rústico no susceptible de división, y el comprador o adquirente del porcentaje toma posesión material de ese pequeño lote originando todo tipo de problemas urbanísticos: agua potable, alcantarillado, higiene, etc. La legislación actual exige que la construcción que se haga en ese lote tenga la autorización y la recepción del DOM, lo que en la práctica no ocurre. **En la venta de estos porcentajes sobre todo el predio no susceptible de división el lote que se pretende está oculto , no se manifiesta en la escritura de venta. Así nace el lote irregular.**

Legislación actual para construcción en inmuebles:

La legislación actual exige que para la edificación exista un permiso de parte del DOM, que otorgará su recepción, en conformidad a los Artículos 116 y 144 de la LGUC. En el proyecto de ley del honorable diputado señor Leopoldo Pérez se citan los preceptos de los artículos 3.1.7, 2.1.19, 6.3.3 y 6.3.4 de la OGUC. Por regla general, no se acude al permiso y recepción por parte del DOM, ni se acude al procedimiento de demolición establecido en el Art. 148 de la LGUC.

PRECEPTOS RELATIVOS A LOTEOS IRREGULARES

A) El Art. 2° del Decreto Ley 3.516 establece que quienes infringieren lo dispuesto en este decreto ley, que regula la división de predios rústicos, aún bajo la forma de comunidades, **CUYO RESULTADO** sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios rústicos, serán sancionados con la multa que se indica, y que el Juez de Policía Local, conjuntamente con la aplicación de la multa, procederá a decretar la paralización de

las obras o su demolición a costa del infractor. Si se atiende al **RESULTADO** es porque a la fecha de la escritura de venta la intención del lote no aparece manifiesto en dicha escritura. **POR LO RECIÉN EXPUESTO AFIRMAMOS QUE HAY UN VACÍO LEGAL QUE HAY QUE LLENAR PARA IMPEDIR EL RESULTADO PROHIBIDO POR LA LEY. Entendemos que este vacío legal no se soluciona con el inciso 2 del Art. 136 la LGUC .**

B) El inciso 2° del Art. 136 de la LGUC establece que la venta, promesa de venta o cualquier acto o contrato que tenga análoga finalidad sobre un predio no urbanizado a favor de una comunidad, se presume que tiene por objeto la subdivisión del mismo sin la necesaria urbanización.

Este precepto , ubicado inmediatamente después del inciso primero que establece mientras (según el diccionario: “mientras” “durante el tiempo que transcurra hasta la realización de lo que se expresa”) en una población, apertura de calles, formación de un nuevo barrio o subdivisión de un predio, no se hubieren ejecutado todos los trabajos de urbanización de los dos artículos precedentes y la Ordenanza General, no será lícito al propietario loteador o urbanizador de los terrenos correspondientes enajenarlos, acordar adjudicaciones en lote, celebrar compraventas, promesas de venta, reserva de sitio, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones o celebrar cualquier clase de actos o contrato que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de dichos terrenos.

Entendemos que el inciso 2° a que hemos hecho referencia se aplica cuando un predio está en proceso de loteamiento con obras de urbanización que no se han terminado, y que es por ello que es aplicable a los predios rústicos o no urbanizados que se encuentran dentro de los límites urbanos o de extensión urbana. Interpretar que dicho inciso 2° se aplica a los predios rústicos fuera de esos límites, implica el absurdo de que si se vende un predio de 5000, 200 o 10 hectáreas a una comunidad, o porcentaje sobre el mismo predio, habría que presumir que la venta tiene por objeto la división del predio sin la respectiva urbanización. Reiteramos se estaría aplicando dicha presunción a un predio rústico, es decir de actitud agrícola, ganadero o forestal ubicado fuera de los límites urbanos o de extensión urbana a que se refiere el Art 1° del D. L. 3516.

Pero bajo el supuesto de que este inciso 2° se aplicara también a estos predios, es indudable que no llena el vacío legal para impedir que a través de ventas de porcentajes en inmuebles rústicos se originen loteos irregulares.

En consecuencia se aplique a predios rústicos o no urbanizados dentro de los límites urbanos o de extensión urbana o a predios rústicos, es decir fuera de los límites urbanos y de extensión urbana, es necesario, concordando con el propósito del proyecto de ley del honorable diputado Leopoldo Pérez Lahsen, proponer un proyecto de ley que supere la falta de normativa para prevenir la formación de loteos irregulares en los mencionados predios rústicos.

Inaplicabilidad práctica de las anteriores disposiciones para impedir loteos irregulares en el sector rural:

Los Artículos 116, 144 y 148 de la LGUC, el Art. 2° del Decreto Ley 3516, el inciso 2° del Art. 136 de la LGUC y otras disposiciones legales o reglamentarias han resultado ineficaces en la práctica para impedir que a través de ventas de cuotas, acciones, derechos o porcentajes sobre predios rústicos no susceptibles de división nazcan los denominados loteos irregulares, porque al vender un porcentaje sobre un predio rústico no susceptible de división el comprador toma posesión de una parte del predio, lo que implica una infracción legal, hace una construcción de vivienda sin autorización ni recepción del DOM, y así los adquirentes de distintos porcentajes sobre predios rústicos no susceptibles de división toman posesión de distintas partes del predio, y solicitan posteriormente su regularización a través del D.L. 2695, generando toda clase de problemas de carácter urbanístico (falta de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, higiene), porque las municipalidades y los organismos del Estado no han tenido ni el presupuesto ni la capacidad ni la organización, y, en algunos casos, la suficiente decisión para impedir la vulneración de la normativa y la planificación de carácter urbanístico.

Hay un vacío legal porque el Art. 1812 del Código Civil permite la venta de cuotas en un inmueble determinado, pero su aplicación , por estar muchas veces oculta la

intención de loteo, no ha impedido sino que ha permitido los denominados loteos irregulares.

Este vacío legal podría llenarse mediante una disposición que podría ser el siguiente tenor:

“Los notarios públicos no autorizarán las escrituras de enajenación y/o adjudicación de parte de predios o derechos porcentuales sobre los mismos ni los conservadores de bienes raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente Decreto Ley, debiendo contar en las escrituras de venta o de adjudicación de porcentajes sobre predios rústicos no susceptibles de división en superficies de media hectárea o superficies mínimas señaladas en los respectivos planos reguladores a que se refiere el inciso 1° de este D.L. con un informe favorable emitido por el Servicio Agrícola y Ganadero, las dirección de obras municipales y/o de los organismos competentes según los instrumentos de planificación territorial vigentes para cada caso en particular.”

5.- Ahora bien, respecto a la modificación que se propone en el Artículo Primero del proyecto de ley, en el sentido de agregar en el artículo 31 del DL. 2695, la necesidad de requerir un informe al Servicio Agrícola y Ganadero cuando se regularizan partes de predios de mayor extensión, sugerimos, la siguiente redacción en reemplazo de la propuesta del proyecto:

“Sin perjuicio de lo cual, el Ministerio de Bienes Nacionales deberá confeccionar un plano del predio de mayor extensión en que figure la ubicación precisa de la parte del predio que sea objeto de regularización de la posesión y requerir informe del Servicio Agrícola y Ganadero, de las Direcciones de Obras Municipales y/o de los demás organismos competentes según los instrumentos de planificación territorial y, en el evento que sean favorables, podrá dictar la resolución respectiva, la que deberá contener la cita de las inscripciones de dominio del predio de mayor extensión, para los efectos de practicarse

las inscripciones y cancelaciones pertinentes en el conservador de bienes raíces competente”

Estimamos que con la redacción propuesta se propende al cumplimiento de las normas de planificación territorial, tanto de predios urbanos como rurales, las que debieran ser respetadas y consideradas también por el Ministerio de Bienes Nacionales y, con ello, evitar que las cesiones porcentuales de derechos sobre inmuebles, inicio del proceso de generación de loteos irregulares, se consolide mediante la utilización del DL. 2695, infringiéndose en definitiva el ordenamiento territorial.

Sin otro particular, saluda atte a Ud.

Luis Alberto Maldonado Croquevielle
Vicepresidente Asociación Notarios
Conservadores y Archiveros Judiciales de Chile