

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en tercer trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 2.695, de 1979, para resguardar derechos de terceros en relación con la regularización de la pequeña propiedad raíz.

BOLETÍN N° 10.802-12.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informar el proyecto señalado en el epígrafe, que se encuentra en tercer trámite constitucional en el Senado.

A la sesión en que se analizó esta materia concurrió la señora Ministra de Vivienda y Urbanismo, doña Paulina Saball, junto a su asesora legislativa, doña Jeannette Tapia. Asimismo, asistió la señora Ministra de Bienes Nacionales, doña Nivia Palma, acompañada por el Jefe de la División Constitución Propiedad Raíz de la entidad, señor Óscar Manquilef.

También estuvieron presentes: Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la asesora legislativa, señora Constanza González. Del Ministerio de Bienes Nacionales, el periodista, señor Patricio Olavarría. De la Asociación Chilena de Municipalidades, el Coordinador Nacional, señor Miguel Moreno. De la Biblioteca del Congreso Nacional, la analista, señora Verónica de la Paz. Del Comité DC, el asesor, señor Luis Espinoza. Asimismo, concurrieron los siguientes asesores parlamentarios: del Senador señor Moreira, don Héctor Mery; del Senador señor Ossandón, doña Israela Rosenblum, doña María Angélica Villadangos y don José Huerta, y de la Senadora señora Pérez San Martín, don Eduardo Faúndez.

- - -

A continuación se efectúa, siguiendo el orden del articulado del proyecto, una relación de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, al texto aprobado por el Senado, en primer trámite constitucional, así como del acuerdo adoptado por la Comisión respecto de las referidas enmiendas.

Artículo único

En el primer trámite constitucional, mediante este artículo -compuesto por 9 numerales-, el Senado modificó diversos preceptos del decreto ley N° 2.695, del año 1979, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella.

PRIMERA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 1

El Senado, en primer trámite constitucional, reemplazó el artículo 3° por el que se señala a continuación:

“Artículo 3°.- El solicitante no podrá agregar a su posesión la de sus antecesores.”.

Cabe señalar, en lo que interesa, que el actual artículo 3°, en su inciso primero, permite al solicitante agregar a su posesión la de sus antecesores, sea ésta legal o material, siempre que el inmueble no forme parte de uno inscrito de mayor extensión, y que exista, a lo menos, un título aparente que haga presumible la continuidad de las posesiones.

Sus incisos segundo y tercero desarrollan, con mayor detalle, lo dispuesto en el inciso primero recién descrito.

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, rechazó este número 1.

o o o

SEGUNDA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 1, nuevo

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, incorporó el siguiente número 1, nuevo:

“1.- Agrégase en el artículo 5, a continuación del punto final, que pasa a ser punto y seguido, la siguiente oración: “Adicionalmente, en las áreas urbanas, deberá acompañar un certificado de informaciones previas que contenga las condiciones aplicables al predio respectivo.”.”.

Es pertinente señalar que el referido artículo 5° prescribe que el solicitante deberá acompañar una declaración jurada, prestada ante Notario, o, en su defecto, ante el Oficial del Registro Civil en cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el inmueble, o ante el funcionario que el Servicio determine, acerca del hecho de cumplir con el requisito contemplado en el N° 1 del artículo 2°, sobre el origen de su posesión y respecto de los antecedentes legales y de hecho de los poseedores anteriores, si los conociere, como, asimismo, sobre el conocimiento que tuviere de la existencia de inscripciones que se refieran al inmueble y de las otras personas que pudieran tener derechos sobre el predio.

o o o

o o o

TERCERA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 3, nuevo

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, intercaló el siguiente número 3, nuevo, pasando el actual 3 a ser número 4, y así sucesivamente:

“3.- Agréganse, en el artículo 8, los siguientes incisos sexto y séptimo:

“En el área urbana, los nuevos sitios o lotes resultantes de la regularización de una parte de un inmueble inscrito de mayor extensión deberán tener acceso a través de un espacio de uso público, cumplir la superficie predial mínima, ajustarse estrictamente a los trazados viales y declaratorias de utilidad pública establecidas en el instrumento de planificación territorial.

Como parte del proceso de desarrollo urbano, la formación de los referidos nuevos sitios o lotes deberá ser informada a la dirección de obras municipales para su catastro.”.”.

Cabe expresar que, en lo sustancial, el aludido artículo 8° detalla distintos casos en que las normas del decreto ley de que se trata no serán aplicables, señalando determinadas excepciones en que sí podrán operar.

o o o

CUARTA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 5, que ha pasado a ser número 6

El Senado, en primer trámite constitucional, introdujo tres modificaciones en el artículo 16, precepto que es del siguiente tenor:

“Artículo 16.- Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente, expirado el plazo de un año a que esa disposición se refiere, prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas relativos al inmueble inscrito de acuerdo con la presente ley.

Las anteriores inscripciones de dominio sobre el inmueble, así como la de los otros derechos reales mencionados, las de los gravámenes y prohibiciones que lo afectaban, una vez transcurrido el citado plazo de un año, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley, sin que por ello recobren su vigencia las inscripciones que antecedían a las que se cancelan.

Con todo, si las hipotecas y gravámenes hubiesen sido constituidas por el mismo solicitante o por alguno de los antecesores cuya posesión legal o material se hubiera agregado a la suya, dichas hipotecas y gravámenes continuarán vigentes sobre el inmueble. Subsistirán igualmente, los embargos y prohibiciones decretados en contra del solicitante o de alguno de sus antecesores; pero ello no será obstáculo para practicar las inscripciones que correspondan.”.

Las aludidas enmiendas realizadas por el Senado son las que se transcriben a continuación:

a) Sustitúyese, en el inciso primero, la locución “un año” por “dos años”.

b) Reemplázase, en el inciso segundo, la expresión “un año” por “dos años”.

c) Elimínase, en el inciso tercero, el siguiente texto: “o por alguno de los antecesores cuya posesión legal o material se hubiera agregado a la suya, dichas hipotecas y gravámenes”.

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, rechazó el literal c) recién consignado.

QUINTA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 6, que ha pasado a ser número 7

El Senado, en primer trámite constitucional, reemplazó, en los incisos primero y segundo del artículo 17, la expresión “un año” por “cinco años”.

Los incisos pertinentes disponen lo que se transcribe enseguida:

“Artículo 17.- Los poseedores de inmuebles inscritos con arreglo a esta ley no podrán gravarlos ni enajenarlos durante el plazo de un año, contado desde la fecha de la inscripción.

Los Conservadores de Bienes Raíces deberán inscribir de oficio esta prohibición, la que quedará cancelada, por el solo ministerio de la ley, una vez transcurrido el referido plazo de un año. Vencido este término, dichos funcionarios deberán alzarlas de oficio, sin necesidad de requerimiento de parte interesada.”.

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, reemplazó este numeral por el que se consigna a continuación:

“7.- Modifícase el artículo 17 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyese su inciso primero por el siguiente:

“Artículo 17.- Los poseedores de inmuebles inscritos con arreglo a esta ley no podrán gravarlos durante el plazo de dos años, contado desde la fecha de la inscripción del dominio. Para enajenarlos, el plazo será de cinco años contado desde la misma fecha.”.

b) En su inciso segundo, ha sustituido la frase “transcurrido el referido plazo de un año. Vencido este término” por “transcurridos los plazos a que se refiere el inciso anterior. Vencidos estos plazos”.

SEXTA ENMIENDA DE LA CÁMARA REVISORA

Número 9, que ha pasado a ser número 10

El Senado, en primer trámite constitucional, sustituyó, en el artículo 29, la expresión “cinco años, contados” por “diez años, contado”.

El precepto de que se trata expresa que la acción a que se refiere el artículo anterior deberá ejercerse dentro del plazo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción, ante el tribunal que señala el artículo 20 y se tramitará de acuerdo con las reglas del procedimiento sumario.

La Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, reemplazó este numeral por el que se señala a continuación:

“10.- Sustitúyese el artículo 29 por el siguiente:

“Artículo 29.- La acción a que se refiere el artículo anterior deberá ejercerse dentro del plazo de cinco años, contado desde que el interesado se haga dueño del inmueble por prescripción, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 15, ante el tribunal que señala el artículo 20 y se tramitará de acuerdo con las reglas del procedimiento sumario.”.

- - -

La Comisión realizó un análisis global de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, al proyecto de ley aprobado por el Senado en el primero.

Así, en relación con la materia en examen, las Ministras de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo, señoras Nivia Palma y Paulina Saball, respectivamente, entregaron un documento conjunto en que manifestaron -de modo expreso- su opinión referente a las aludidas modificaciones, antecedente que se anexa a este informe.

La señora Ministra de Bienes Nacionales sostuvo que la temática abordada por la iniciativa legal ha sido estudiada junto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, puesto que se trata de una materia que incide en la labor de ambas Secretarías de Estado.

Recordó que, en su oportunidad, la Cartera que dirige valoró el proyecto, por tener como propósito resguardar los derechos

del tercero propietario que pudieren verse vulnerados por la aplicación del decreto ley N° 2.695.

Indicó que parte importante de las modificaciones a tal decreto ley, aprobadas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, contribuyen al perfeccionamiento de la actual normativa y permiten una mayor publicidad del procedimiento de regularización que se esté llevando a cabo respecto de un predio en particular.

Sin perjuicio de lo anterior, hizo ver su gran preocupación por ciertas enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados, por no relacionarse con la idea matriz del proyecto y porque una de ellas constituiría, a su juicio, un grave impedimento para la aplicación del mencionado decreto ley, luego de que los loteos irregulares hayan sido acogidos a la ley N° 20.234, que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos.

A continuación, se refirió a la segunda enmienda de la Cámara revisora -al artículo 5° del decreto ley-, que adiciona la exigencia de acompañar un certificado de informaciones previas a la solicitud de regularización, cuando se trate de predios ubicados en áreas urbanas. Afirmó que dicho antecedente no se justificaría, pues se relaciona con aspectos de la construcción y lo que se intenta normalizar, por medio del decreto ley N° 2.695, es la propiedad. Además, este nuevo requisito significaría un mayor desembolso para las familias y alargar el procedimiento en al menos un mes. En virtud de lo expresado, sugirió rechazarla.

Enseguida, se abocó a la tercera enmienda, que agrega dos nuevos incisos al artículo 8°, señalando que implicaría una prohibición de utilizar el decreto ley N° 2.695 cuando el bien raíz se sitúe en un loteo regularizado por medio de la ley N° 20.234. Observó que, pese a la advertencia manifestada en su oportunidad, la Cámara de Diputados aprobó la modificación.

Al respecto, comentó que entre su Ministerio y el de Vivienda y Urbanismo se ha convenido que, una vez regularizado un loteo a través de la ley antedicha, su Cartera comienza la tramitación del decreto ley N° 2.695 con el fin de regularizar el dominio, como ha ocurrido tanto en el caso del campamento Manuel Bustos, de Viña del Mar, compuesto por alrededor de mil familias, como en el sector de Beneficencia de Valdivia, en que a fines de septiembre se entregarán los títulos que otorgan la calidad de poseedores regulares a más de 40 personas. Ambas situaciones serían imposibles de materializar de aprobarse el número 3, nuevo, introducido por la Cámara de Diputados, por lo que solicitó rechazarlo y reestudiarlo en la Comisión Mixta.

El Honorable Senador señor Moreira preguntó a la señora Nivia Palma si, independientemente de lo expuesto sobre las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados, apoya el proyecto de ley en debate, a lo que **la señora Ministra** contestó afirmativamente, apuntando que constituye un avance y mejoramiento del decreto ley N° 2.695.

Por su parte, **la señora Paulina Saball** reafirmó lo expuesto por la Ministra de Bienes Nacionales y agregó que la idea matriz de la Moción parlamentaria fue resguardar los derechos de propietarios que, eventualmente, pudieran verse perjudicados con la regularización de la pequeña propiedad raíz, razón que llevó a la aprobación de medidas que se relacionan con la mayor publicidad y ampliación de diversos plazos; sin embargo, en la Cámara de Diputados se produjo un giro, cambiando el fundamento del proyecto por uno que, en definitiva, aborda la relación entre la aplicación del decreto ley de la especie y los instrumentos de planificación territorial.

Reiteró que, sobre el asunto, se ha trabajado en un convenio con el Ministerio de Bienes Nacionales para que la regularización de la pequeña propiedad raíz sea coherente con la planificación urbana.

Hizo hincapié en que la aludida tercera enmienda se contrapone con la ley N° 20.234, puesto que ésta permite que, bajo ciertas normas de excepción, se regularicen los predios cautelando aquellas cuestiones esenciales de la planificación urbana, es decir, la posibilidad de urbanización mínima y adecuada para construir. Entonces, de visarse tal modificación, orientada a que la regularización de la pequeña propiedad raíz urbana deba ceñirse estrictamente a lo establecido en el plan regulador respectivo, se produciría una colisión con lo permitido en la ley N° 20.234, por lo que, consecuentemente, se regularizaría el loteo, mas no la propiedad sobre cada uno de los lotes resultantes, por terminar siendo incompatibles ambas normativas.

Agregó que en Chile existen 29 campamentos cuyo proceso de radicación depende de la aplicación de la ley recién mencionada y que toda la inversión estatal en esta materia apunta, primero, a aprobar un plano de loteo ante la dirección de obras municipales respectiva; en segundo lugar, ejecutar las obras de urbanización correspondientes con cargo a los Servicios de Vivienda y Urbanización, y, finalmente, resolver el tema de la titularidad, con la intervención del Ministerio de Bienes Nacionales.

Respecto de la exigencia del certificado de informaciones previas -de la segunda enmienda-, sostuvo que habría una confusión, pues significa introducir un trámite relativo a normas particulares

de edificación y un desembolso que en nada se relaciona con la regularización de la propiedad, ya que por medio del decreto ley N° 2.695 no se intenta sanear ninguna construcción.

Insistió en que las materias de que tratan las enmiendas segunda y tercera escapan a las ideas matrices del proyecto de ley, aun cuando -precisó- está de acuerdo con que la aplicación del decreto ley N° 2.695 también deba hacerse cargo, de alguna manera, de la planificación urbana, pero no sería adecuado dificultar la aplicación de la ley N° 20.234.

El Honorable Senador señor Tuma coincidió con que los cambios que ha planteado la Cámara de Diputados, aludidos por las señoras Secretarías de Estado, desnaturalizan la idea matriz de la iniciativa legal.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo relativo a la primera enmienda, relacionada con el artículo 3° del decreto ley N° 2.695, sostuvo que la voluntad de la Cámara de Diputados al rechazar lo aprobado por el Senado -en cuanto que el solicitante no pueda agregar a su posesión la de sus antecesores-, habría sido permitir que quienes tengan un vínculo cercano, como parentesco hasta segundo grado, sumen las posesiones, cuando, por ejemplo, sus familiares directos no hayan alcanzado a realizar o a finalizar el trámite de regularización de la propiedad. Observó que, cuando dicha norma fue analizada en el Senado, se pensó en que la prohibición recayera en terceros ajenos y no en hijos o nietos, por lo que planteó rechazar la aludida primera enmienda, a efectos de poder volver a estudiar la materia en la Comisión Mixta.

Asimismo, anotó que la exigencia del certificado de informaciones previas -correspondiente a la segunda enmienda- se relaciona con la construcción y no con la propiedad, por lo que también fue de la idea de rechazarla.

En lo relativo a la ya mencionada tercera enmienda, opinó que distorsiona absolutamente lo que se ha legislado respecto de los loteos irregulares.

Sobre la quinta enmienda introducida por la Cámara de Diputados, referente a la prohibición de que los inmuebles regularizados con arreglo al decreto ley N° 2.695 sean gravados y enajenados, durante dos y cinco años, respectivamente, ambos plazos contados desde la inscripción del dominio, advirtió que le parece ilógico pensar en que un acreedor acepte la hipoteca sobre un bien raíz que no se pueda ejecutar, de ser necesario.

Por último, se refirió a la sexta enmienda, que propone modificar el artículo 29 del decreto ley de la especie, y opinó que debe ser rechazada, con el objeto de que se lleve a cabo un debate en la Comisión Mixta sobre el plazo más adecuado para interponer la acción del artículo 28.

El Honorable Senador señor Ossandón comentó que la Moción parlamentaria se originó a causa de un anuncio de la señora Presidenta de la República, en cuanto a agilizar el procedimiento de regularización de la pequeña propiedad raíz, y para precaver ciertos abusos que se han venido cometiendo en la aplicación del decreto ley N° 2.695.

Estuvo de acuerdo con lo expresado por las señoras Ministras de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo; sin perjuicio de lo anterior, estimó que podrían ser aprobadas la quinta y la sexta enmienda.

Pues bien, en cuanto a la quinta enmienda, que trata sobre el artículo 17, señaló que existen varias especies de gravámenes y no solo la hipoteca y, en su concepto, aprobarla no afectaría la buena utilización de la normativa.

Asimismo, consideró que la sexta enmienda tampoco perjudica la aplicación del decreto ley.

Respecto al certificado de informaciones previas, exigencia introducida por medio de la segunda enmienda, indicó que, si bien es cierto complica la regularización, igualmente se deben analizar los beneficios que podría acarrear, ya que dicho instrumento entrega antecedentes sobre las zonas afectas a uso público o de riesgo; por lo mismo, solicitó a las titulares de ambos Ministerios estudiar, también, las consecuencias positivas de requerir dicho certificado.

La señora Paulina Saball señaló que comparte las preocupaciones consignadas, razón que fundamenta la sugerencia, formulada en conjunto con la Ministra de Bienes Nacionales, de rechazar la segunda y tercera enmienda.

En cuanto a esa última modificación, reiteró que la idea es que en la Comisión Mixta se analice cómo articular la iniciativa legal en debate con la ley N° 20.234 y que lo esperable sería concordar que cuando la regularización del loteo se lleva a cabo conforme a dicha ley no se exija lo dispuesto en el nuevo inciso sexto del artículo 8°, incorporado por la Cámara de Diputados.

El Honorable Senador señor Ossandón coincidió con la señora Ministra de Vivienda y Urbanismo, sin embargo

manifestó su inquietud en cuanto a qué se propondría en el caso de la regularización de la propiedad de sitios individuales que no formen parte de un loteo.

La señora Ministra de Bienes Nacionales explicó que, dentro del marco del procedimiento del decreto ley N° 2.695, se solicita a la dirección de obras municipales respectiva el certificado de número del inmueble -que daría cuenta de un bien raíz catastrado por el ente local-, pero lo que ocurre con la tercera enmienda es que no se condice con lo dispuesto en la ley N° 20.234.

En cuanto al planteamiento del Senador señor Ossandón, relativo a la sexta enmienda -relacionada con el artículo 29-, comentó que lo apoya, pues -igualmente- se termina por ampliar el plazo para interponer la acción de reclamación del artículo 28.

Además, respecto a la quinta enmienda, sobre la prohibición de gravar y enajenar los inmuebles -durante dos y cinco años, respectivamente, contados desde la inscripción del dominio- comentó que entiende que el artículo 17 pretende dar mayor resguardo al propietario afectado por la regularización; sin embargo, en la práctica, las familias beneficiarias -que son bastante modestas- planean solicitar un crédito bancario para mejorar sus viviendas, pero, dado que se debe armonizar la protección al propietario no poseedor con la regularización en sí misma, estuvo de acuerdo con los términos propuestos por la Cámara de Diputados.

Reiteró que concuerda con el proyecto de ley, tanto con lo aprobado por el Senado como con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, a excepción de las enmiendas segunda y tercera, planteamiento, este último, suscrito también por **la señora Ministra de Vivienda y Urbanismo**.

El Honorable Senador señor Ossandón, en virtud de las opiniones consignadas, sugirió aprobar las enmiendas quinta y sexta.

El Honorable Senador señor Montes fue de la idea de rechazar todas las modificaciones introducidas por la Cámara Revisora, para así poder analizar las materias en conjunto con los señores Diputados.

Opinó que la intención de dicha Cámara no es clara respecto del objetivo de sus enmiendas, pero, además, sostuvo que el gran problema del decreto ley N° 2.695 es no operar simultáneamente con la ley N° 20.234, y lo propuesto tampoco permite resolverlo.

Comentó que por varios años se ha pedido tanto al Ministerio de Bienes Nacionales, como al de Vivienda y Urbanismo, que busquen el modo de conjugar la regularización de loteos con la de la pequeña propiedad raíz, ya que es absurdo, por ejemplo, que en la población la Higuera -en la comuna de La Florida- se sanee la situación de un inmueble y no ocurra lo mismo con el loteo en el que se ubica, por lo que requirió a las titulares de ambas Carteras presentar una propuesta concreta en la Comisión Mixta.

La señora Paulina Saball reiteró que entre los dos Ministerios existe un convenio vigente, junto a una metodología de trabajo que -precisamente- busca resolver esta materia; así, lo comentado por la señora Nivia Palma, sobre el campamento Manuel Bustos, es la concreción de los esfuerzos realizados. Apuntó que en dicho caso se dan varias circunstancias: lotes que son factibles de regularizar una vez aprobado el plano del loteo; aquellos en que se debe constituir una servidumbre por el diseño de las redes sanitarias, eléctricas, etc., y los que deben ajustarse de manera significativa a causa del diseño y trazado de las vías del plano del loteo; incluso algunos desaparecen, por lo que la relocalización de esas familias corresponde al último eslabón.

Añadió, a mayor abundamiento, que se ha configurado una modalidad de transferencia de recursos entre los distintos Servicios.

El Honorable Senador señor Montes valoró la labor que se ha venido realizando, pero exhortó a avanzar en materia legislativa, para que el progreso no dependa solo de la voluntad de las autoridades.

El Honorable Senador señor Ossandón retiró su anterior proposición y se inclinó por rechazar la totalidad de las modificaciones de la Cámara Revisora.

- Puestas en votación, conjuntamente, todas las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados, fueron rechazadas por unanimidad, votando los Honorables Senadores señores Montes, Moreira, Ossandón y Tuma.

- - -

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas y de la resolución pertinente, **la Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de proponer el rechazo de las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados**, en segundo trámite

constitucional, al proyecto de ley aprobado por el Senado, en primer trámite constitucional. **(Unanimidad 4x0)**.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2017, con asistencia de los Honorables Senadores señores Iván Moreira Barros (Presidente), Carlos Montes Cisternas, Manuel José Ossandón Irrázabal y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 13 de septiembre de 2017.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión