INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos.

BOLETÍN Nº 4.981-14

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señores Eugenio Tuma, Gonzalo Duarte, René Manuel García, Jorge Insunza, Sergio Bobadilla, Fidel Espinoza, Rodrigo González, Juan Carlos Latorre, Carlos Montes y Gonzalo Uriarte.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A las sesiones en que vuestra Comisión estudió este asunto asistió, además de los miembros de la Comisión, el Honorable Diputado señor Eugenio Tuma.

Además, concurrió, especialmente invitada, la abogada asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señora Jeannette Tapia.

La Comisión aprobó en general esta iniciativa y acordó que, con ocasión del segundo informe, recogería las opiniones de las organizaciones que han solicitado ser escuchadas, y brindaría a Sus Señorías la oportunidad de proponer enmiendas que complementen, enriquezcan y perfeccionen el proyecto de ley.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Cabe hacer presente que los incisos primero, tercero, quinto y sexto del artículo 4° del proyecto de ley deben ser aprobados con quórum de ley orgánica constitucional, por tratarse de nuevas atribuciones que se otorgan a las municipalidades, según lo preceptuado en el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, en relación con el inciso segundo del artículo 66 de la misma Carta Fundamental.

- - -

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legal tiene por objeto establecer un procedimiento simple y eficaz para el saneamiento y la regularización de loteos irregulares, situación que afecta, principalmente, a familias de escasos recursos. Con este proyecto se otorga a los beneficiados la oportunidad de acceder a programas con financiamiento estatal para realizar obras de urbanización.

ANTECEDENTES

I. Antecedentes Jurídicos

1) Decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Fundamentalmente, del Título I “De la Planificación Urbana”, el Capítulo V “De la Subdivisión y la Urbanización del Suelo”.

Asimismo, en el Título III “De la Construcción”, Capítulo II “De la Ejecución de Obras de Urbanización y de Edificación”, el Párrafo 4°, “De las Obligaciones del Urbanizador”, en particular la siguiente disposición:

Artículo 138

Sanciona con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo al propietario, loteador, o urbanizador que realice cualquiera clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio, tales como ventas, promesas de venta, reservas de sitios, adjudicaciones en lote o constitución de comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones, en contravención a lo dispuesto en este párrafo.

2) Ley N° 16.741, que establece normas para el saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular.

La finalidad de esta ley, como lo indica el Mensaje de 16 de febrero de 1967, fue otorgar títulos de dominio y urbanizar poblaciones irregulares. Entró en vigencia en el año 1968, extendiéndose su aplicación a situaciones ocurridas hasta el 31 de marzo de 1990, según lo dispuso la ley N° 19.018.

II. Antecedentes de Hecho

Los autores de la Moción señalan que en nuestro país existe una gran cantidad de loteos irregulares, definidos por el Instituto de Vivienda de la Universidad de Chile (INVI), como aquéllos que constituyen 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 de servicios básicos como calles, alumbrado público, agua potable, servicios de recolección de basura, pavimentación, y que son calificadas por los organismos regionales respectivos (Intendencias, Secretarías Regionales Ministeriales, Servicio de Vivienda y Urbanización), como casos de extrema marginalidad habitacional.

Agregan que los mal llamados "loteos brujos" existen en todo el país, y que por años sus dirigentes han recurrido a diversas autoridades, reclamando una solución para el problema que les afecta.

Precisan que esta irregularidad se ha producido porque muchas familias, en su desesperación por acceder a una vivienda, compraron a loteadores inescrupulosos acciones y derechos sobre un sitio que no cumplía con los requisitos que la ley exige antes de subdividir y vender, ya que es necesario urbanizar los terrenos previamente. Por ende, como no se entregaban con calles, agua potable, electrificación y alcantarillado se vendían más baratos. Una situación similar se presentaba con la venta de terrenos que se consideraban como propiedades agrícolas dentro del ordenamiento territorial, los que no se pueden subdividir en menos de 5.000 metros cuadrados y, por lo mismo, era imposible venderlos en sitios de una superficie inferior.

Añaden que en Chile gran parte de los cambios producidos en los asentamientos o poblaciones se debe, entre otras razones, al modelo de mercado, donde la propiedad es la base de toda política y acción social, a lo que se suma la condición de bien escaso que ha adquirido el suelo urbano. Por ello, expresan, la intervención del Estado tiende a regularizar la situación del dominio de los terrenos, como base para cualquier acción de apoyo social.

Explican que la diferencia entre ser propietario de un predio regularizado o el poseedor de uno que no cuenta con esa calidad es notable. Así por ejemplo, el propietario de un sitio regularizado puede tener acceso a los subsidios habitacionales del Servicio de Vivienda y Urbanización y obtener créditos en bancos u organismos financieros; el inmueble adquiere mayor valor, porque sin títulos sólo se transfieren los derechos que eventualmente se tengan; el propietario de un inmueble regular tiene incentivos

para efectuar mejoras en el mismo; puede vender su propiedad a un valor real, adquiriendo movilidad; y, por último, el beneficiario y su familia adquieren la seguridad jurídica de ser legalmente propietarios del inmueble regularizado.

En nuestro país la gran mayoría de los propietarios irregulares son personas de escasos recursos, que carecen de los medios para asumir el costo de una urbanización. Se produce un círculo vicioso que termina colocando en situación de marginalidad a las familias de estos asentamientos, toda vez que el Estado no les presta ayuda mediante programas sociales porque los terrenos no están regularizados, y aquéllas no lo hacen por su condición de pobreza.

Enfatizan que la Presidenta de la República ha anunciado una nueva política habitacional que atiende a la gran demanda existente por parte de comités y familias que desean obtener su casa propia, con subsidios de 300 UF; viviendas sin deuda; subsidios para la compra del terreno; conjuntos habitacionales más acogedores, con sedes sociales y áreas verdes, donde incluso es posible elegir a los vecinos. Resulta de una tremenda injusticia, manifiestan, que las familias pobres que viven en poblaciones constituidas por loteos irregulares no puedan acceder a los beneficios anunciados, en atención a la situación jurídica de sus propiedades.

Agregan que en los últimos años hay varios ejemplos de leyes que buscan solucionar problemas específicos de las comunidades, regularizando, por medio de procedimientos simples, la propiedad o las ampliaciones de las mismas. Mencionan el decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la pequeña propiedad raíz; la ley N° 19.583, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos sin recepción definitiva (Ley del Mono); la ley N° 20.017, que modifica el Código de Aguas y regulariza pozos y norias, etcétera.

Señalan que la ley N° 16.741 permitió regularizar poblaciones en situación irregular, experiencia que se recoge en este proyecto, para posibilitar la intervención de los organismos públicos en poblaciones y barrios que hoy tienen el mismo carácter, y que por estar en su mayoría compuestos por familias de escasos recursos, merecen la oportunidad de incorporarse a los programas sociales del Estado.

Finalmente, los autores de la Moción expresan que la iniciativa busca, al igual que los textos legales citados precedentemente, proponer un sistema simple y eficaz de regularización de loteos.

- - -

Discusión en General

La señora abogada asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo explicó que la iniciativa en estudio es aplicable a los loteos irregulares existentes, estén o no acogidos a la ley N° 16.741, que establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular.

Añadió que los loteos no acogidos al citado cuerpo normativo deberán cumplir, a la fecha de publicación de la ley, los siguientes requisitos:

- Estar materializados de hecho al 31 de diciembre de 2006.
- Tener una urbanización insuficiente.
- No deben tener recepción final.
- Tener viviendas cuyo valor no exceda de 1.000 Unidades de Fomento.
- Estar localizados en áreas urbanas o rurales, previa autorización del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- No deben estar ubicados en áreas de riesgo, protección o de utilidad pública.
- No deben existir reclamos pendientes al 31 de diciembre de 2006.

En cuanto al procedimiento, indicó que el plazo para acogerse a los beneficios contemplados en la iniciativa es de 24 meses, contados desde la publicación de la ley, y que los interesados deberán presentar la solicitud ante la Dirección de Obras Municipales, indicando factores y responsabilidades que justifiquen la conformación del loteo. Asimismo, agregó, se debe acompañar el plano del loteo, de su ubicación y su emplazamiento, firmados por un profesional competente.

Advirtió que el Director de Obras Municipales deberá verificar el cumplimiento de los requisitos mencionados para otorgar la recepción provisoria dentro del plazo de 180 días. Dicha autoridad comunal podrá eximir el cumplimiento de las normas urbanísticas, debiendo indicar cuáles son las obras de urbanización faltantes. Indicó que en esta etapa existe una instancia de apelación ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, y explicó que se otorga un plazo de 5 años, renovable por una sola vez, para cumplir con las obras faltantes.

Expresó que se dispone la prohibición de enajenar durante el periodo de recepción provisoria, pudiéndose postular a los recursos públicos para completar las obras faltantes. Una vez realizadas, se otorga la recepción definitiva; y si no se ejecutan dentro del plazo, caducará la recepción provisoria y se procederá a interponer la denuncia por infracción al artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que sanciona la celebración de actos o contratos tendientes a la transferencia del dominio contraviniendo las normas sobre urbanización contempladas en la misma ley.

Respecto de los loteos acogidos a la ley Nº 16.741, con urbanización suficiente, pueden ser recepcionados total o parcialmente (se alza la prohibición de loteo irregular, respecto de los lotes recepcionados). En cuanto a los que no cuentan con urbanización suficiente, pueden acogerse al procedimiento previsto en esta ley, y una vez obtenida la recepción definitiva, se dejará sin efecto la declaratoria de loteo irregular.

Finalmente, connotó que el procedimiento en cuestión permitirá la regularización de loteos, sin perjuicio de los derechos de los propietarios.

El Honorable Diputado señor Tuma, uno de los autores de la Moción, explicó que el proyecto de ley otorga una nueva facultad al Director de Obras Municipales para recepcionar loteos de bienes raíces y eximir del cumplimiento de normas que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Acotó que la iniciativa en estudio no resuelve el tema de las tierras indígenas, ni aborda modificaciones a la ley Nº 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

No obstante, reconoció que hay un conjunto de comités indígenas que han comprado tierras y no han perfeccionado la permuta que establece la ley debido a la falta de recursos, por lo que sugirió introducir en el articulado del proyecto una modificación que permita otorgar una solución a este problema.

Manifestó que la iniciativa en estudio viene a regularizar la situación de, aproximadamente, 100.000 familias que hoy están fuera de la ley, porque en su oportunidad optaron por la vía del loteo al no existir programas para la vivienda, o bien, por carecer de la información suficiente. Resaltó que en la actualidad estos grupos familiares se encuentran impedidos de acceder a servicios básicos, como luz y alcantarillado. Añadió que, tal vez, lo más importante es que no tienen la seguridad jurídica que se adquiere con el título de dominio, y que les permite vender y transmitir la propiedad a sus herederos.

Resaltó que la recepción definitiva de una obra por parte del Director de Obras Municipales permite subdividir e inscribir el dominio, otorgando certeza a la propiedad. La recepción definitiva sólo se efectúa cuando se cumple con los requisitos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y ninguna edificación estará en condiciones de obtenerla mientras no cuente con las obras de urbanización respectivas.

Explicó que el Programa Chile Barrio tiene como misión mejorar la calidad de vida de los habitantes de asentamientos identificados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios. Ello, mediante la ejecución de proyectos participativos, destinados a resolver la inseguridad habitacional de las familias y mejorar la calidad del entorno.

Añadió que el citado Programa no soluciona el problema específico de los loteos irregulares, situación que sí aborda el presente proyecto de ley, al otorgar esta nueva facultad de exención de requisitos de urbanización a los Directores de Obras Municipales.

El Honorable Senador señor Horvath explicó que la presente iniciativa legal beneficiará a un número indefinido de personas, por lo que la Comisión solicitó a todas las Intendencias del país, mediante oficios, un catastro de los loteos existentes en cada Región.

Además, teniendo presente las consideraciones y fundamentos contenidos en la Moción, así como la exposición realizada por la señora abogada asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, propuso aprobar la idea de legislar de la iniciativa en estudio y, posteriormente, realizar una ronda de audiencias con las organizaciones interesadas, durante la discusión en particular del proyecto de ley.

El Honorable Senador señor Pérez Varela adhirió al planteamiento del señor Presidente, destacando la necesidad de efectuar las audiencias propuestas. Por otra parte, sugirió tramitar la iniciativa con la mayor celeridad posible, considerando los objetivos y beneficios que ésta conlleva.

La señora abogada asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo manifestó que el Ejecutivo apoyó el proyecto de ley -presentando una indicación sustitutiva de su texto original-, durante su tramitación en la Cámara de Diputados, y destacó el interés de la Secretaría de Estado que representa en su pronto despacho.

El Honorable Senador señor Sabag, teniendo en consideración la opinión de la representante del Ejecutivo y el mérito de la iniciativa legal, apoyó la propuesta del señor Presidente, resaltando la conveniencia de escuchar, durante el segundo trámite reglamentario, a todos aquéllos que tengan interés, con el objeto considerar sus propuestas y así perfeccionar el texto del proyecto.

Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Horvath, Pérez Varela y Sabag.

\- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, en los mismos términos en que fue despachado por la Honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º.- Los loteos de bienes raíces que, a la fecha de publicación de la presente ley, reúnan las condiciones que en ésta se establecen, podrán, dentro del plazo de veinticuatro meses, acogerse al procedimiento de regularización que se señala más adelante, sin perjuicio de los derechos del propietario sobre los respectivos inmuebles.

Artículo 2º.- Para acogerse a la presente ley, los loteos deberán cumplir las condiciones que se indican a continuación:

1. Que se encuentren materializados de hecho con anterioridad al 31 de diciembre de 2006.

2. Que la urbanización existente se haya concluido o sea insuficiente.

3. Que no tengan recepción definitiva, sea que hayan obtenido o no permiso.

4. Que las viviendas del loteo, tengan un valor máximo de 1.000 unidades de fomento.

5. Que dichos inmuebles estén localizados en áreas urbanas o en áreas rurales siempre que cuenten con informe favorable de la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo.

6. Que no se encuentren localizados en áreas de riesgo o de protección o en áreas con declaratoria de utilidad pública.

7. Que no existan reclamaciones pendientes ante la dirección de obras municipales al 31 de diciembre de 2006, por incumplimiento de normas urbanísticas.

Artículo 3º.- Para solicitar la regularización a que se refiere esta ley, los interesados deberán presentar a la dirección de obras municipales respectiva una solicitud que establezca factores y responsabilidades que expliquen la conformación del loteo irregular, acompañada de los planos que a continuación se señalan, suscritos por un profesional competente:

a) Plano del loteo a una escala adecuada, elaborado sobre la base de un levantamiento topográfico, que grafique las viviendas existentes en cada lote resultante, vialidad y espacios públicos, y

b) Plano de ubicación y emplazamiento.

Artículo 4º.- La dirección de obras municipales procederá, dentro del plazo de ciento ochenta días, a contar de la fecha de presentación de la totalidad de los antecedentes exigidos por esta ley, a pronunciarse respecto a los factores y responsabilidad que explican la conformación del loteo irregular, a verificar el cumplimiento de las condiciones de urbanización y de las exigidas en los artículos precedentes, como asimismo de las normas urbanísticas aplicables al predio establecidas en los instrumentos de planificación territorial y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Las condiciones de urbanización antes mencionadas estarán referidas a las siguientes obras: dotación de servicios de agua potable, alcantarillado de aguas servidas y electricidad, alumbrado público y gas, cuando corresponda, pavimentación y sus obras complementarias, obras de defensa del terreno, cuando corresponda, aprobadas y recibidas por los servicios competentes.

El director de obras municipales determinará las obras de urbanización faltantes, pudiendo eximir, en casos calificados, del cumplimiento de una o más normas urbanísticas establecidas en los instrumentos de planificación territorial y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, por razones fundadas, podrá autorizar la rebaja de las condiciones y exigencias de pavimentación, así como permitir excepciones a las normas urbanísticas, antecedente que formará parte integrante del legajo de documentos que conforma el expediente.

El director de obras municipales, si procediere, otorgará un certificado de recepción provisoria del loteo, en el cual deberá indicar las condiciones de urbanización y urbanísticas que éste deberá cumplir dentro del plazo de 5 años renovable por una sola vez, para obtener la recepción definitiva. En dicho certificado deberá dejar constancia expresa de la prohibición de enajenar o efectuar adjudicaciones de los sitios del loteo. Esta prohibición deberá inscribirse en el Registro correspondiente del Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Si expirado el plazo fijado en el inciso primero, el director de obras municipales no se pronunciare, se podrá recurrir a la

secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo respectiva, la cual deberá resolver en el plazo de noventa días, aplicando el mismo procedimiento antes señalado. Si no hubiese pronunciamiento en el plazo referido, se entenderán aprobadas.

Cumplidas las condiciones fijadas para obtener la recepción definitiva, se deberá presentar una solicitud firmada por un profesional competente, acompañada de los documentos que acrediten el cumplimiento de las condiciones antes mencionadas. Una vez obtenido el certificado de recepción definitiva podrá requerirse la regularización de las edificaciones en conformidad a las normas generales.

Vencido el plazo de cinco años a que se refiere este artículo, sin que se hubiere dado cumplimiento a las condiciones exigidas para obtener la recepción definitiva, caducará automáticamente la recepción provisoria y se procederá a hacer efectiva la responsabilidad de conformidad al artículo 138 de decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Artículo 5º.- Tratándose de loteos declarados en situación irregular de conformidad a la ley N° 16.741 que, en su totalidad o parte de los mismos cuenten con urbanización suficiente, el servicio de vivienda y urbanización respectivo podrá solicitar la recepción definitiva, parcial o total.

Para los efectos del presente artículo se entenderá por urbanización suficiente si el loteo cuenta, a lo menos, con un informe de dotación, conexión o certificado de pago de cuentas emitido por la respectiva empresa de agua potable, alcantarillado y electricidad.

Artículo 6°.- Tratándose de loteos declarados en situación irregular de conformidad a la ley N° 16.741 que no contaren con urbanización suficiente de acuerdo al artículo precedente, el servicio de vivienda y urbanización respectivo podrá recurrir al procedimiento de regularización de loteos establecido en esta ley.

Artículo 7°.- En los casos a que se refieren los artículos 5° y 6°, una vez obtenida la recepción definitiva, total o parcial, deberá inscribirse el certificado de recepción definitiva al margen de la inscripción de dominio de los respectivos lotes y el servicio de vivienda y urbanización requerirá el alzamiento de los gravámenes y prohibiciones a que pudieren encontrarse afectos en virtud de la ley N° 16.741.

Artículo 8°.- La recepción provisoria obtenida conforme a esta ley habilitará al interesado, sea o no el propietario, para optar a programas que cuenten con financiamiento estatal destinados a la ejecución de obras de urbanización.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 14 y 29 de agosto de 2007, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Antonio Horvath Kiss (Presidente), Pablo Longueira Montes, Jaime Naranjo Ortiz, Víctor Pérez Varela y Hosaín Sabag Castillo.

Valparaíso, 30 de agosto de 2007.

MILENA KARELOVIC RÍOS
Secretaria de la Comisión

RESÚMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos. (BOLETÍN Nº 4.981-14)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: La iniciativa legal tiene por objeto establecer un procedimiento simple y eficaz para el saneamiento y la regularización de loteos irregulares, situación que afecta, principalmente, a familias de escasos recursos. Con este proyecto se otorga a los beneficiados la oportunidad de acceder a programas con financiamiento estatal para realizar obras de urbanización.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (3X0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de 8 artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: los incisos primero, tercero, quinto y sexto del artículo 4° del proyecto de ley deben ser aprobados con quórum de ley orgánica constitucional, por tratarse de nuevas atribuciones que se otorgan a las municipalidades, según lo preceptuado en el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, en relación con el inciso segundo del artículo 66 de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Diputados señores Eugenio Tuma, Gonzalo Duarte, René Manuel García, Jorge Insunza, Sergio Bobadilla, Fidel Espinoza, Rodrigo González, Juan Carlos Latorre, Carlos Montes y Gonzalo Uriarte.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 7 de agosto de 2007.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

X. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: Aprobado en general por 98 votos. No hubo votos por la negativa ni abstenciones.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley N° 16.741, que establece normas para el saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular.

Valparaíso, a 30 de agosto de 2007

MILENA KARELOVIC RÍOS
Secretaria de la Comisión