

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE AUTORIZA LA SUBDIVISIÓN DE UN PREDIO RÚSTICO A FAVOR DE LAS PERSONAS QUE INDICA.

— **BOLETÍN N° 2223-01-S**

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Agricultura, Silvicultura y Pesca pasa a informaros acerca del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, de origen en una moción de los HH. Senadores señores Sabag, Matta, Pizarro y Zaldívar, don Andrés, que autoriza la subdivisión de un predio rústico a favor de las personas que indica.

Asistió, como invitado, el H. Senador Hosain Sabag, en su calidad de representante de los autores de esta moción, quien se refirió a los fundamentos de la misma.

I. ANTECEDENTES.

Incidencia en la legislación vigente.

El artículo 1º del decreto ley N° 3.516, de 1980¹, establece normas especiales para la subdivisión de los predios rústicos, los cuales pueden ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas. Asimismo, establece una serie de excepciones a esta limitación.

A su vez, la ley 19.428 introdujo modificaciones en esta norma, con objeto de permitir la donación de terrenos agrícolas inferiores a 0,5

¹ “**Artículo 1º.**- Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

La limitación establecida en el inciso anterior no será aplicable en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de las divisiones que deban efectuar o autorizar el Servicio Agrícola y Ganadero y el Ministerio de Agricultura en virtud de las atribuciones que les confirieron los artículos 1º y 2º del decreto con fuerza de ley 278, de 1979, del Ministerio de Agricultura.

b) En las situaciones previstas en el inciso cuarto del artículo 11º del decreto ley 3.262, de 1980;

c) Tratándose de las divisiones que deban efectuarse para los efectos de la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella en virtud de lo dispuesto en el decreto ley 2.695, de 1979;

d) Cuando se trate de terrenos que deban ser subdivididos por el Ministerio de Obras Públicas para construir obras de regadío, de vialidad u otras que dicho Ministerio determine conforme a sus atribuciones;

e) Tratándose de divisiones o subdivisiones resultantes de la aplicación del artículo 55º de la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue aprobado por el decreto supremo 458, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de 18 de diciembre de 1975;

f) Cuando se trate de enajenaciones de retazos de terrenos de un predio para anexar al predio rústico contiguo, siempre que la superficie de terreno que conserve el dueño del predio que se divide no sea inferior a la indicada en el inciso anterior; caso en el cual dicho retazo no podrá enajenarse independientemente del predio a que ha sido anexado;

g) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a organizaciones o instituciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro;

h) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título al Fisco de Chile, a las municipalidades y a los gobiernos regionales, y

i) Cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 18.893 y a las organizaciones sindicales a las que se refiere el Libro III del Código del Trabajo.

Las enajenaciones a título gratuito que se hicieren en conformidad con las letras g), h) e i) del inciso anterior estarán exentas del trámite de insinuación.

hectáreas, cuando se trate de transferencias o transmisiones a cualquier título a organizaciones o instituciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro, al Fisco de Chile, a las municipalidades y a los gobiernos regionales, y a las organizaciones comunitarias regidas por la ley N° 18.893 y a las organizaciones sindicales a que se refiere el Libro III del Código del Trabajo.

El artículo 19, N° 24, de la Constitución Política de la República dispone, en su inciso segundo, que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella. El decreto ley N° 3.516 afecta la facultad de disposición de predios rústicos, estableciendo limitaciones para su subdivisión. La misma norma establece varias excepciones, entre las cuales se inserta la moción en estudio.

Por otra parte, la prohibición de enajenar una propiedad, por un determinado lapso, también es materia de ley, toda vez que tiene por objeto limitar la forma de disponer de la propiedad, de acuerdo con el citado artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental.

II. IDEAS FUNDAMENTALES O MATRICES DEL PROYECTO.

La iniciativa consagra una nueva excepción a la regla general contemplada en el artículo 1° del decreto ley N° 3.516, de 1980, que prohíbe la división de predios rústicos en superficies inferiores a 0,5 hectáreas; permitiendo, en consecuencia, dividir estos inmuebles en cabida de menos de media hectárea, cuando se trate de transferencias a un ascendiente o descendiente del propietario, con objeto de construir una vivienda.

A) Fundamentos.

El espíritu del proyecto, según sus autores, consiste en beneficiar al campesino, a fin de facilitar su opción al subsidio rural, favoreciendo con ello su acceso a diversos beneficios, como luz o agua, y así mejorar sus condiciones de vida; a contrario sensu, se pretende impedir que las personas puedan aprovecharse de esta disposición construyendo en forma indiscriminada cerca de los centros urbanos de gran impacto social, como Santiago, Valparaíso y Concepción.

Uno de los factores que agudizan la pobreza rural es -sin duda alguna- la falta de viviendas dignas para los campesinos; tal situación se agrava a medida que sus hijos se van casando y continúan viviendo allegados en la casa de sus padres, generalmente por no poder optar a los subsidios rurales del Estado, al no contar con una propiedad debidamente inscrita a su nombre.

Los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de predios resultantes de una división se dejará constancia de la prohibición establecida en el inciso anterior.

Los notarios públicos no autorizarán las escrituras públicas de enajenación ni los Conservadores de Bienes Raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente decreto ley.”

Durante su participación en la discusión de esta iniciativa, el Honorable Senador Sabag ratificó los fundamentos contenidos en la misma, puntualizando que el espíritu del proyecto consiste en beneficiar al auténtico campesino a fin de facilitar su opción a un subsidio rural, favoreciendo con ello su acceso a diversos servicios básicos de subsistencia para mejorar sus condiciones de vida.

Explicó que el proyecto de ley que modificó el decreto ley N° 3.516, de 1980, boletín N° 1320-01², para permitir la subdivisión de predios rústicos en lotes de extensión inferior a 0,5 hectáreas en favor de determinadas organizaciones e instituciones, contenía una norma cuyo objeto era permitir las subdivisiones cuando se trate de transferencias, a cualquier título, a un ascendiente o descendiente del propietario, para construir una vivienda.

S.E. el Vicepresidente de la República formuló una observación al señalado proyecto, con objeto de suprimir la citada excepción, argumentando que permitir la libre división de predios en lotes entre quinientos y mil metros cuadrados originaría un rápido proceso de densificación al margen de toda planificación, sin los requisitos mínimos de habitabilidad y, en algunas ocasiones, en condiciones de riesgo para la formación de asentamientos humanos.

Durante la tramitación de este veto supresivo, el Ministro de Vivienda y Urbanismo de la época se comprometió a incorporar una norma similar en otro proyecto de ley, boletín N° 1484-01, que también modificaba el citado decreto ley N° 3.516, estableciendo condiciones que, sin restringir la liberalización de las subdivisiones y reconociendo el carácter urbano-rural de numerosas parcelaciones, aseguraren su habilitación con servicios mínimos de urbanización, accesibilidad e intensidad de constructibilidad que perduren en el tiempo, lo cual no se ha concretado, a pesar de que han transcurrido cinco años³.

B) Tramitación en el H. Senado.

La moción, en su redacción original, establecía una nueva excepción al artículo 1° del decreto ley N° 3.516, de 1980, con objeto de permitir divisiones que den origen a lotes de superficie inferior a media hectárea, tratándose de transferencias a cualquier título y por una sola vez, a un ascendiente o descendiente del propietario, a fin de construir una vivienda para sí mismo; con las siguientes limitaciones: sólo un lote por ascendiente o descendiente; una superficie no inferior a quinientos, ni superior a mil metros cuadrados y prohibición de enajenar durante un plazo de quince años.

²

Actual ley N° 19.428.

³

Cabe tener presente que dicho proyecto de ley, que se encuentra radicado en la Comisión de Agricultura del Senado desde el 5 de diciembre de 1995, y que fue analizado por última vez en la sesión del día 14 de mayo de 1996, no contiene la materia señalada.

Por último, se facultaba a las municipalidades para limitar esta disposición en algunos sectores de la comuna, cuando los intereses estratégicos de desarrollo así lo aconsejaran, con el acuerdo de los dos tercios de sus concejales en ejercicio.

La Comisión de Agricultura del Senado estimó necesario restringir el beneficio, a fin de mantener su focalización, acotándolo, según el grado de parentesco, especificando que el ascendiente o descendiente del propietario debe serlo por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado inclusive. Asimismo, para impedir que las parcelas de agrado puedan acogerse a esta excepción, se estableció que sólo procederá respecto de predios que no hayan sido objeto o tenido su origen en subdivisiones efectuadas de acuerdo con el decreto ley N° 3.516 y cuyo avalúo fiscal no exceda de mil unidades de fomento.

Por otra parte, esa Comisión consideró exagerada la prohibición de enajenar durante el plazo de quince años, por lo que estimó aconsejable rebajarla a un período de cinco años.

Finalmente, la Comisión del H. Senado observó el último inciso del proyecto, que autoriza a las municipalidades para limitar la subdivisión en algunos sectores del territorio de la comuna cuando intereses estratégicos de desarrollo así lo aconsejen, mediante el acuerdo de los dos tercios de sus concejales en ejercicio, toda vez que estimó preferible que el otorgamiento de una nueva atribución a las municipalidades se evalúe dentro de un contexto general de revisión de la competencia municipal. En este contexto, los autores de la moción formularon indicación con objeto de retirar este inciso final.

C) Proyecto propuesto por el H. Senado.

El proyecto propuesto por el H. Senado consta de un artículo único, mediante el cual agrega una letra j), nueva, al artículo 1° del decreto ley N° 3.516, de 1980, permitiendo la transferencia, a cualquier título, y por una sola vez, a un ascendiente o descendiente del propietario, por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado inclusive, a fin de construir una vivienda para sí mismo.

El inciso segundo limita la transferencia a un solo lote por ascendiente o descendiente, con una superficie no inferior a quinientos ni superior a mil metros cuadrados. Asimismo, establece la prohibición legal de enajenar por cinco años.

El inciso tercero dispone que la normativa es aplicable sólo a predios que no hayan sido originados en subdivisiones efectuadas de acuerdo con el decreto ley 3.516, de 1980, y cuyo avalúo fiscal no exceda de mil unidades de fomento.

III. OPINIÓN DE REPRESENTANTES DEL EJECUTIVO.

Vuestra Comisión, luego de conocer las argumentaciones hechas presente en la Comisión de Agricultura del Senado por el señor Eduardo Carrillo, asesor de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de

Agricultura y la señora Jeannette Tapia, asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ambos favorables a la iniciativa en comento, acordó, por la unanimidad de sus integrantes, incorporar sus dichos en el texto de este informe.

El señor Carrillo, representante del Ministerio de Agricultura, explicó, durante la tramitación de esta iniciativa en la Comisión de Agricultura del Senado, que el mecanismo actualmente utilizado para efectuar subdivisiones inferiores a media hectárea se concreta a través del artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones⁴, que tiene por objeto evitar que se formen poblaciones o centros urbanos al margen de la planificación urbana regional.

Recordó que la regla general en esta materia, está contenida en el artículo 1º del decreto ley N° 3.516, que establece la libre subdivisión -no requiere autorización administrativa alguna- de los predios rústicos, esto es, inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción.

Señaló, también, que, para que opere la subdivisión, se requiere que los lotes resultantes de la misma reúnan dos requisitos copulativos: que tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas, de conformidad al inciso primero del artículo 1º del decreto ley N° 3516, y que tales lotes mantengan el destino agrícola o forestal, de acuerdo con el inciso tercero del citado artículo 1º.

Precisó que, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del inciso segundo del artículo 1º y del inciso tercero de la misma disposición legal,

⁴ “Artículo 55.- Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores.

Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana-regional.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado mínimo de urbanización que deberá tener esa división predial.

Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan.”

pueden excluirse del cumplimiento de dichos requisitos aquellos predios cuya subdivisión se realice conforme a lo establecido por el artículo 55 de la ley General de Urbanismo y Construcciones.

Destacó que, sobre la base de esta norma legal, se han tramitado todas las segregaciones de sitios para fines habitacionales, en el entendimiento de que aquella norma regía en forma amplia para toda subdivisión de predios rústicos que tuviera por objeto la construcción de viviendas.

Sin embargo, agregó, este criterio se ha modificado con ocasión de los dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, que restringieron el ámbito de aplicación del ya citado artículo 55 sólo a las situaciones que taxativamente se señalan en él, entre las cuales no se considera la segregación de sitios con fines habitacionales que no sean complemento de una actividad industrial o turística. Por tal motivo, indicó, en la actualidad, la base legal en que se sustenta la subdivisión de predios para la construcción de viviendas ha quedado en una situación muy precaria, que este proyecto de ley tiende a resolver.

Por tanto, desde esa perspectiva, que impide seguir aplicando el mecanismo utilizado, estimó útil y oportuna la iniciativa legal que se presenta, toda vez que evitaría que se formularen reparos por parte del Organismo Contralor.

Indicó, asimismo, que el concepto de predio agrícola, de acuerdo con lo establecido en el decreto ley N° 3.516, ha tenido un cambio con el crecimiento de los planes intercomunales. En efecto, se determina que estos predios agrícolas deben estar ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso, y del plan regulador metropolitano de Concepción.

En el gran Santiago, sostuvo el representante del Ministerio de Agricultura, existen 37 comunas que están incluidas en estos planes, con la comuna completa, en donde gran parte de los predios netamente agrícolas que allí se consideran pasan a ser urbano-agrícolas y su subdivisión no se rige por el decreto ley N° 3.516, sino que se regula por las normas del plan intercomunal. Las normas de estos planes, precisó, diferencian dos tipos de predios: los que son de uso exclusivo agrícola, con un límite de subdivisión mínima de 4 hectáreas; y aquellos predios que tienen un uso agrícola mixto, donde se permite el establecimiento de parcelas agro-residenciales, que deben tener urbanización completa y un mínimo de 0,5 hectáreas.

Señaló que, en estos planes intercomunales, también existen referencias a la dimensión de los sitios para campesinos. Destacó entre ellas las relativas a aquellos predios de uso exclusivo agrícola, de superficie mínima de 4 hectáreas, con una vivienda por predio, pudiendo, además, edificar una vivienda para cuidador y siempre que ésta cumpla con las características y condiciones definidas para viviendas sociales. Sin embargo, agregó, a petición del municipio respectivo, se podrán emplazar conjuntos de viviendas sociales para campesinos en terrenos de hasta 100 metros cuadrados, de superficie mínima, siempre que se cumpla con ciertas exigencias.

A su turno, la señora Tapia, asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, argumentó que, efectivamente, esta iniciativa fue materia de otro proyecto de ley, vetado por el Ejecutivo debido a que la opción del Ministerio ha sido legislar en términos globales respecto del decreto ley N° 3.516, sin establecer nuevas excepciones a la normativa dispuesta en el artículo 1° de ese decreto ley.

Expresó que, actualmente, esa Cartera de Estado se encuentra abocada a la preparación de la ley de Urbanismo, en la cual se va a contemplar toda la normativa relativa a planes reguladores y todo lo relacionado con la legislación futura respecto del citado decreto ley.

No obstante lo anterior, precisó, el Ministerio no ve inconveniente en dar su aprobación a la moción en estudio, por cuanto ésta permite resolver una situación práctica y real que se da en el nivel de las áreas rurales, pero ello no significa que ésta sea la solución definitiva, ya que se va a plantear en el futuro una opción distinta, básicamente destinada a salvaguardar el tema de las urbanizaciones, toda vez que se ha podido apreciar que, en torno a la normativa del decreto ley N° 3.516, se ha producido una gran cantidad de áreas residenciales fuera de los lugares que cuentan con urbanización, sin exigencias de ninguna especie y, que, en definitiva, significan mayores problemas para los municipios.

IV. DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR.

Vuestra Comisión compartió, en términos generales, los objetivos perseguidos por esta iniciativa del H. Senado, en orden a autorizar la subdivisión de predios rústicos a favor de un ascendiente o descendiente del propietario para construir una vivienda para sí mismo.

Frente a esta nueva normativa, estuvieron contestes los señores Diputados en considerar que uno de los factores que agudizan la pobreza rural es la falta de viviendas dignas para los campesinos, situación que se agrava a medida que sus hijos se van casando y continúan viviendo allegados en la casa de sus padres, generalmente por no poder optar a los subsidios rurales del Estado, toda vez que no cuentan con una propiedad debidamente inscrita a su nombre.

Del mismo modo, vuestra Comisión estimó necesario dejar constancia de que la iniciativa se encuentra bien focalizada, ya que está acotada, según el grado de parentesco, al ascendiente o descendiente del propietario, por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado. Asimismo, se limita la transferencia, a un lote por ascendiente o descendiente; la superficie, a una cabida no inferior a los quinientos ni superior a los mil metros cuadrados, y el avalúo fiscal, a mil unidades de fomento.

A su vez, compartió la idea de que, para impedir que las parcelas de agrado puedan acogerse a esta excepción, se establezca que sólo procederá respecto de predios que no hayan sido objeto o tenido su origen en subdivisiones efectuadas de conformidad con la normativa del decreto ley N° 3.516, de 1980.

Por otra parte, la Comisión hizo suyas las argumentaciones contenidas en el informe de la Comisión de Agricultura del Senado por los representantes de los Ministerios de Agricultura y de Vivienda y Urbanismo, ambos favorables a esta iniciativa.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, vuestra Comisión procedió a aprobar, por la unanimidad de sus miembros, la idea de legislar en esta materia.

Cerrado el debate y consultado el parecer de los Diputados presentes, señores Ceroni (Presidente), Acuña, Álvarez-Salamanca, Caminondo; Galilea, don José Antonio; Monge, Núñez, Pérez, don José, y Silva, el artículo único fue aprobado por asentimiento unánime, en los mismos términos propuestos por el H. Senado.

V. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos previstos en el artículo 287 del Reglamento, se hace constar lo siguiente:

1. Que el proyecto fue aprobado, tanto en general como en particular, por unanimidad.
2. Que no hubo artículos o indicaciones que fueran rechazados por la Comisión.
3. Que el proyecto no contiene normas orgánicas ni de quórum calificado.
4. Que ninguna de las disposiciones del proyecto de ley es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

VI. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de las consideraciones anteriores y por las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado informante, vuestra Comisión de Agricultura, Silvicultura y Pesca os recomienda prestar vuestra aprobación al siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo único.- Agrégase la siguiente nueva letra j) al artículo 1º del decreto ley N° 3.516, de 1980:

“j) Cuando se trate de transferencias a cualquier título y por una sola vez, a un ascendiente o descendiente del propietario, por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado inclusive, para construir una vivienda para sí mismo.

En este caso, no podrá transferirse más de un lote por ascendiente o descendiente y la superficie de éste no podrá tener una cabida inferior a los quinientos, ni superior a los mil metros cuadrados. Los lotes que se transfieran tendrán prohibición legal de enajenar por 5 años, la que deberá ser inscrita de oficio por el respectivo Conservador de Bienes Raíces.

Lo dispuesto en esta letra procederá sólo respecto de predios que no hayan sido originados en subdivisiones efectuadas de acuerdo a este decreto ley, y cuyo avalúo fiscal no exceda al equivalente de UF 1.000."



Se designó Diputado informante al señor EXEQUIEL SILVA ORTIZ.

SALA DE LA COMISIÓN, a 1 de agosto de 2000.

Acordado en sesión de esta fecha, con la asistencia de los Diputados señores Ceroni (Presidente), Acuña, Álvarez-Salamanca, Caminondo; Galilea, don José Antonio; Monge, Núñez; Pérez, don José, y Silva.

MIGUEL CASTILLO JEREZ,
Secretario de la Comisión.