INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece una disposición interpretativa del inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, en materia de espacios que sean bienes nacionales de uso público y los de dominio comunitario en el régimen de copropiedad inmobiliaria.

BOLETÍN Nº 9.845-14.

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único y, acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que en la Sala sea considerado del mismo modo.

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal asistieron, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la asesora legislativa, señora Jeannette Tapia; el asesor, señor Enrique Rajevic, y el Jefe de la División de Desarrollo Urbano, señor Pablo Contrucci.

Del Instituto Igualdad, la asesora, señorita Nicole Reyes; de la Asociación Chilena de Municipalidades, el asesor, señor Malik Mograby; los asesores del Honorable Senador señor Ossandón, señoras Israela Rosemblum y María Angélica Villadangos, y señor Alberto Jara; de la Secretaría General de la Presidencia, los asesores, señora Catherine Peirano y señor Sergio Herrera; y la periodista del Comité PS, señora María José León.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Fijar el sentido y alcance del inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, que fue modificado por la ley N° 20.741 en abril del año 2014, para otorgar certeza jurídica a su interpretación. Para ello, la iniciativa dispone que se mantiene el régimen imperante hasta antes de la enmienda señalada respecto de las exigencias que los condominios deben cumplir para acogerse al régimen de

copropiedad; la naturaleza de las cesiones de terrenos que realizan -esto es, que serán considerados bienes nacionales de uso público o de propiedad de la comunidad, según si estén o no graficadas en el correspondiente plan regulador-, y la imposibilidad de efectuar la recepción definitiva de una edificación con obras de urbanización garantizadas.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria.

2.- Decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que da origen al presente proyecto de ley señala que el texto original de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, disponía en su artículo 9°, inciso primero, lo siguiente: “Todo condominio deberá cumplir con lo previsto en los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y en el artículo 136, con excepción de su inciso cuarto, del decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones. Las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporarán al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135, antes citado, serán sólo aquellos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. Tratándose de los condominios a que se refiere el Título IV de esta ley, se aplicará lo dispuesto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para las viviendas sociales.”.

Agrega que el artículo 10, inciso primero, de la misma ley, estableció que “para acogerse al régimen de copropiedad inmobiliaria, todo condominio deberá cumplir con las normas exigidas por esta ley y su reglamento, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, por los instrumentos de planificación territorial y por las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio.”.

Expresa que mediante el decreto supremo N° 46, de 1998, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se aprobó el reglamento de la ley Nº 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuyo artículo 4°, inciso final, prescribe que “De acuerdo a lo previsto en el inciso primero del artículo 9º de la ley, de las superficies de terreno que resulten de la aplicación del artículo 70 del D.F.L. Nº 458 (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en relación con el Capítulo 2 del Título 2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sólo se incorporarán al dominio nacional de uso público en la oportunidad que señala el artículo 135 de la misma Ley General, las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador. El resto de las superficies de terreno afectas al cumplimiento de los preceptos antes citados, destinadas a circulación y áreas verdes, son de dominio de la respectiva comunidad de copropietarios.”.

En consecuencia, añade, con este artículo se clarificaba la doble naturaleza que podían tener las cesiones en estos proyectos, según si las superficies estuvieran o no graficadas en el correspondiente plan.

Adicionalmente, acota, en virtud del decreto supremo N° 99, de 2008, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se incorporó un inciso final al artículo 3.4.1. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que dispuso que en los casos de copropiedad, cuando el permiso de ejecución de obras de urbanización de los terrenos afectos a utilidad pública se solicite conjuntamente con el permiso de edificación acogido a las disposiciones de la ley N° 19.537, “la recepción de las obras de urbanización deberá ser requerida en forma previa o conjunta con la solicitud de recepción definitiva de las obras de edificación respectivas.”.

Con ello, precisa, se aclaraba la excepción del inciso cuarto del artículo 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones al que aludía el inciso primero original del artículo 9° de la ley N° 19.537. En efecto, el artículo 136 -en conexión con el artículo 129 de la misma Ley General- permite transferir lotes (inciso tercero) y obtener la recepción de proyectos que aún no han ejecutado las obras de urbanización (inciso cuarto) siempre que, en ambas hipótesis, dichas obras sean garantizadas. En consecuencia, tratándose de proyectos sujetos a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, el depósito de las garantías no “permitirá a la Dirección de Obras Municipales efectuar la recepción definitiva de los edificios, sino solo autorizar ventas y adjudicaciones de los lotes del proyecto” (Historia de la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, Boletín Nº 1627-14, Informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados, 11 de julio de 1997, p. 531).

Añade que posteriormente el numeral 6) del artículo 1° de la ley N° 20.741, que modificó la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria para facilitar la administración de copropiedades y la presentación de proyectos de mejoramiento o ampliación de condominios de viviendas sociales, publicada el 1 de abril de 2014, eliminó el inciso primero del artículo 9° de la ley N° 19.537.

Advierte que si se revisa la historia fidedigna de la ley N° 20.741 (Boletín N° 8.232-14), la señalada disposición se originó en una indicación sustitutiva presentada el 26 de junio de 2013, y en su exposición de motivos no expresa el sentido de esta norma, limitándose a afirmar que con ello "se armonizan las disposiciones de esta ley con las del D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, a objeto de separar las materias atingentes al régimen de copropiedad de aquellas aplicables a las construcciones que son propias de este último cuerpo legal.".

Observa que no hay explicaciones ni debate respecto de esta modificación, pero que del contexto se desprende que simplemente se entendió que era una norma redundante dado que el artículo 10 también disponía que todo condominio sujeto al régimen de copropiedad inmobiliaria debe cumplir con las normas exigidas por esta ley y su reglamento, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. No tenía sentido, en consecuencia, enunciar la exigencia de normas específicas. De haberse entendido que esta era una reforma que pretendía alterar las normas sustantivas de la ley, obviamente habría sido objeto de razonamientos y debate, lo que no ocurrió.

El Mensaje informa que la derogación del inciso primero del artículo 9° de la ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, no ha sido inocua, ya que la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha recibido consultas relativas a si se puede exigir aún la cesión y urbanización de las áreas afectas a utilidad pública en los proyectos inmobiliarios sujetos al régimen de copropiedad, pues dicha condición estaba prescrita en los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, mencionados en el inciso derogado por la ley N° 20.741.

Señala que la referida División ha sostenido que la exigencia sigue vigente, efectuando un análisis armónico de la normativa. Sin embargo, se trata sólo de una interpretación administrativa que puede ser impugnada y revisada judicialmente, especialmente porque gran parte de los artículos aludidos hace mención sólo a loteos y no a condominios.

Por otro lado, el Mensaje explica que la norma derogada clarificaba, en conjunto con el correspondiente reglamento, que las superficies cedidas para calles, avenidas, plazas y espacios públicos tendrían un doble tratamiento, a saber: a) las que estuvieren consideradas en el respectivo plan regulador se incorporarían al dominio nacional de uso público, conforme al artículo 135 de la Ley General y, b), el resto, sería de dominio de la respectiva comunidad de copropietarios, esto es, bienes comunes. Expone que

esta precisión queda poco clara después de la derogación, aun cuando es evidente que es la forma coherente de entender la operatoria de las cesiones gratuitas en el régimen de copropiedad inmobiliaria.

Agrega que de la derogación en comento también podría entenderse que existe la posibilidad de recepción definitiva de los edificios con obras de urbanización garantizadas, de manera que las Direcciones de Obras Municipales ya no tendrían una restricción en este sentido. Interpretarlo así, sin embargo, arriesga la correcta y oportuna ejecución de las vialidades y espacios públicos definidos por el correspondiente plan regulador, algo que no sólo es de interés de los habitantes del proyecto, sino que tiene que ver, en definitiva, con la conectividad de la ciudad y de las personas.

Manifiesta que el propósito de este proyecto de ley es despejar estas dudas sin solución de continuidad, desde la vigencia de la ley N° 20.741. De no hacerlo, advierte, se arriesgaría severamente el tratamiento de los espacios públicos y comunes en el régimen de copropiedad inmobiliaria y la ejecución de los espacios públicos graficados en el plan regulador, generando incertidumbre.

Para ello, la iniciativa en un artículo único interpreta el inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, de la manera que se señala:

- Declara que las normas que mencionaba el derogado inciso primero del artículo 9°, siguen siendo aplicables a los proyectos sujetos al régimen de copropiedad inmobiliaria, pues no hubo intención de derogarlas.

- Consigna la diferenciación de los bienes que se ceden en dos categorías: dominio público y bienes comunes.

- Reitera que la aplicación del artículo 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones es con excepción de su inciso cuarto, esto es, que solo es procedente la recepción definitiva de los condominios cuando las obras de urbanización se encuentren efectivamente terminadas.

Finaliza el Mensaje afirmando que el Gobierno se encuentra preparando un proyecto de ley que contiene un conjunto de otras modificaciones a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, pero que ha estimado indispensable adelantar la discusión de esta norma específica dado que incide en un tema que requiere una pronta definición. Sólo de este modo es plausible impedir que se produzcan los efectos que la iniciativa en discusión pretende evitar y que, una vez materializados, serán irreversibles. Adicionalmente, acota, la inseguridad en las normas aplicables afecta a los proyectos de copropiedad en estudio o en ejecución, por lo que esta iniciativa le otorgará la debida certeza jurídica.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señor Enrique Rajevic, explicó que el texto original de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, disponía en su artículo 9°, inciso primero, que todo condominio debía cumplir con lo previsto en los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y en el artículo 136, con excepción de su inciso cuarto, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporan al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135 citado serían las que estuvieran consideradas en el respectivo plan regulador.

A su vez, el artículo 10, inciso primero, de la mencionada ley N° 19.537, prescribe que para acogerse al régimen de copropiedad inmobiliaria todo condominio debe cumplir con las normas exigidas por esta ley y su reglamento, por la LGUC, por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), por los instrumentos de planificación territorial, y por las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio.

Posteriormente, en el año 2014, la ley N° 20.741 eliminó el mencionado inciso primero del artículo 9° por medio de una indicación sustitutiva del Ejecutivo presentada durante la tramitación de la iniciativa en el primer trámite constitucional.

Destacó que no se han encontrado fundamentos específicos para dicha modificación, ya que la indicación sólo mencionó, de modo general, que con ella “se armonizan las disposiciones de esta ley con las del D.F.L. N° 458, de 1.975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, a objeto de separar las materias atingentes al régimen de copropiedad de aquellas aplicables a las construcciones que son propias de este último cuerpo legal.”.

En consideración a lo anterior, informó que se ha planteado la siguiente interrogante: ¿será suficiente para satisfacer los requisitos que deben cumplir los condominios a fin de acogerse a las normas sobre copropiedad inmobiliaria el texto del artículo 10, inciso primero, que señala, de modo general, que todo condominio deberá cumplir con las normas exigidas por esta ley y su reglamento, por la LGUC, por la OGUC, por los instrumentos de planificación territorial y por las normas que regulen el área de emplazamiento del condominio?.

En este contexto, puso de relieve problemas causados por la dictación de la ley N° 20.741, que han afectado edificaciones sujetas a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria. Aseveró que la División de Desarrollo Urbano ha recibido múltiples consultas sobre este tema. Señaló, por

ejemplo, que podría estimarse que hoy no es posible exigir cesiones y urbanizaciones a tales proyectos, puesto que estos requerimientos estaban contemplados en los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y 136 de la LGUC, mencionados en el inciso derogado del artículo 9° de la ley N° 19.537. No obstante, acotó, también puede sostenerse que estas cesiones siempre han estado vigentes, considerando que el artículo 10, inciso primero, realiza una alusión genérica a todas las normas de la LGUC.

Explicó que también algunos han manifestado dudas respecto de las cesiones que sean bienes comunes. Podría entenderse que no son procedentes porque la LGUC establece que con la recepción municipal todas las cesiones son bienes nacionales de uso público o bienes municipales. Sin embargo, también puede avalarse la existencia de cesiones que sean bienes comunes, si se toma en cuenta que la única forma coherente de entender las cesiones en un régimen de copropiedad inmobiliaria es considerar como bienes comunes las áreas cedidas y no graficadas en el instrumento de planificación territorial.

Finalmente, hizo notar que se ha cuestionado la imposibilidad de realizar la recepción definitiva de edificios con obras de urbanización garantizadas, ya que al derogar el inciso primero del artículo 9° se habría eliminado esta excepción. Sin embargo, puede afirmarse que la exclusión se mantiene, al no haber voluntad legislativa expresa de cambiar este sistema.

En virtud de los problemas referidos, resaltó la necesidad de dictar una ley interpretativa, ya que conforme al criterio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el régimen jurídico en estas situaciones sería el mismo que existía hasta antes de la dictación de la ley N° 20.741, es decir:

a) Pueden exigirse cesiones y su urbanización;

b) Las cesiones no graficadas en el instrumento de planificación territorial siguen siendo bienes comunes; y

c) Se mantiene la imposibilidad de efectuar la recepción definitiva de una edificación con obras de urbanización garantizadas.

Añadió que una ley interpretativa asegura el sentido y alcance del precepto desde la vigencia de la ley N° 20.741, lo que impide que haya condominios que por estar en el tiempo intermedio no tengan, por ejemplo, cesiones o bienes comunes. Además, uniformará la interpretación judicial y administrativa, ya que si el legislador hubiese querido innovar en esta materia habría discutido estos cambios en profundidad.

Finalmente, destacó que esta iniciativa establecerá claramente el sentido y alcance de la norma en cuestión, considerando que si bien la División de Desarrollo Urbano tiene una opinión clara sobre el particular, existen también otros órganos, como la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia, que podrían tener una visión distinta. Se trata, en

definitiva, de dar certeza jurídica a los desarrolladores inmobiliarios y a la ciudadanía en este ámbito.

La Comisión solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional un estudio sobre las modalidades de regulación del régimen de copropiedad en otros países, en atención a los obstáculos e imperfecciones que presenta la normativa correspondiente en nuestro país, lo que podría generar una serie de iniciativas legales sobre interpretación.

Sus Señorías compartieron los objetivos del proyecto de ley y acordaron prestarle su aprobación, habida consideración de los argumentos escuchados, reiterando la necesidad de otorgar certeza jurídica a las normas que regulan una materia tan sensible como es aquella referida a la copropiedad inmobiliaria.

- -.-

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general y en particular, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Matta, Montes, Ossandón, Pérez Varela y Tuma.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene a honra proponer aprobar el proyecto de ley en informe, en general y en particular, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Declárase, interpretando el inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, que los artículos 66, 67, 70, 134, 135 y 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se entienden incluidos dentro de las normas de este último cuerpo legal que todo condominio debe cumplir, con excepción del inciso cuarto del artículo 136, y que las calles, avenidas, plazas y espacios públicos que se incorporarán al dominio nacional de uso público conforme al artículo 135, antes citado, serán solo aquellos que estuvieren considerados en el respectivo plan regulador, quedando los demás que resulten de la aplicación del artículo 70 como bienes comunes de dominio de la respectiva comunidad de copropietarios.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 y 17 de marzo de 2015, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Montes Cisterna (Presidente), Manuel Antonio Matta Aragay, Manuel José Ossandón Irarrázaval, Víctor Pérez Varela y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 18 de marzo de 2015.

Milena Karelovic Ríos
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece una disposición interpretativa del inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, en materia de espacios que sean bienes nacionales de uso público y los de dominio comunitario en el régimen de copropiedad inmobiliaria. (BOLETÍN Nº 9.845-14).

I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** fijar el sentido y alcance del inciso primero del artículo 10 de la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, que fue modificado por la ley N° 20.741 en abril del año 2014, para otorgar certeza jurídica a su interpretación. Para ello, la iniciativa dispone que se mantiene el régimen imperante hasta antes de la enmienda señalada respecto de las exigencias que los condominios deben cumplir para acogerse al régimen de copropiedad; la naturaleza de las cesiones de terrenos que realizan -esto es, que serán considerados bienes nacionales de uso público o de propiedad de la comunidad, según si estén o no graficadas en el correspondiente plan regulador-, y la imposibilidad de efectuar la recepción definitiva de una edificación con obras de urbanización garantizadas.

II. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular (5X0).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.

V. **URGENCIA:** suma.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.

VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 13 de enero de 2015.

IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN:**

1.- Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria.

2.- Decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Valparaíso, 18 de marzo de 2015.

Milena Karelovic Ríos
Secretaria de la Comisión