

## PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DE LOTEOS

### RESUMEN

Con fecha 5 de enero de 2008 apareció publicada en el Diario Oficial la Ley N° 20.234, que *“establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos”*, en adelante “la Ley N° 20.234”.

Esta iniciativa legal tuvo su origen en una Moción presentada en el mes de abril de 2007 por 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, apoyada por el Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y se fundamenta, de acuerdo a lo expresado en la exposición de motivos, señalando que en Chile existe una gran cantidad de loteos que poseen la calidad de irregulares, entendiéndose por tales, de acuerdo a la definición que da el Instituto de Vivienda de la Universidad de Chile (INVI), *“aquellos que son 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 del conjunto de servicios básicos y son calificadas por los organismos regionales respectivos (Intendencias, SEREMIS, SERVIU) como casos de extrema marginalidad habitacional”*.

La exposición de motivos señala, además, que esta irregularidad se ha producido porque muchas familias compraron sólo acciones y derechos sobre un sitio que no cumplía con los requisitos que la ley exige antes de subdividir y vender, ya que hay que urbanizar los terrenos previamente. Por ende, como no se entregaban con calles, agua potable, electrificación y alcantarillado, se vendían más baratas. Una situación

similar, agrega, se presentaba con la venta de terrenos que estaban considerados propiedades agrícolas dentro del ordenamiento territorial, por ello no se podían subdividir en menos de 5.000 metros cuadrados y, por lo mismo, era imposible legalmente subdividirlos en sitios de una superficie inferior.

La Ley Nº 20.234 establece un procedimiento simple de regularización de loteos, tal como lo hiciera anteriormente la Ley Nº 16.741.<sup>1</sup>

Este procedimiento consiste en que los interesados deberán presentar ante la Dirección de Obras Municipales (DOM) una solicitud de regularización de las edificaciones, para lo cual se les reduce de manera importante el cumplimiento de las normas de urbanización y aprobación de edificaciones que establece al efecto la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Para estos efectos, la Ley Nº 20.234 exige que los loteos cumplan con las siguientes condiciones:

- Que estén materializados de hecho antes del 31 de diciembre de 2006.
- Que no tengan recepción definitiva, sea que hayan obtenido o no permiso.
- Que las viviendas del loteo tengan una tasación máxima de 1.000 UF en promedio.
- Que dichos inmuebles estén ubicados en áreas urbanas y rurales, siempre que cuenten con informe favorable de la Seremi de Vivienda.
- Que no se encuentren en área de riesgo o de protección, o con declaratoria de utilidad pública, y
- Que no existan reclamaciones pendientes ante la Dirección de Obras Municipales al 31 de diciembre de 2006, por incumplimiento de normas urbanísticas.

A continuación, revisaremos los aspectos más importantes de la Ley Nº 20.234.

#### **ANÁLISIS GENERAL:**

#### **CONTENIDO DE LA LEY Nº 20.234**

#### **PLAZO Y OPORTUNIDAD PARA ACOGERSE AL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN**

La Ley Nº 20.234 establece un plazo de 24 meses, a contar de la fecha de su publicación, esto es, a partir del día 5 de enero de 2008, para que los loteos de bienes raíces que cumplan con los

<sup>1</sup> La Ley Nº 16.741, de 1968, establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular.

requisitos que más adelante se señalan, puedan acogerse al procedimiento de regularización que establece la ley en comento.

Conforme lo señala la Ley N° 20.234, dichos loteos podrán acogerse por “única vez” al procedimiento de regularización.

Asimismo, este procedimiento es “*sin perjuicio de los derechos del propietario sobre los respectivos inmuebles*”, por lo cual siempre el propietario particular que se vea amenazado o turbado en su dominio podrá interponer los recursos que le otorga la ley para proteger sus derechos.

Lo anterior resulta especialmente importante que se haya reforzado mediante la disposición antes citada, por cuanto las solicitudes de regularización de loteos podrían recaer sobre bienes raíces de propiedad de un particular, que cuente con su “título de dominio” debidamente inscrito en el Conservador de Bienes Raíces.

En suma, en esta Ley, al igual que en la anterior sobre la materia —Ley N° 16.741— tendrá el titular del dominio que estar atento a estas situaciones que puedan perturbar sus derechos, los que en todo caso están plenamente amparados por la Ley y la Constitución, para lo que se le otorga los recursos judiciales ya referidos.

Con todo, echamos de menos en el articulado una notificación al titular del dominio, para dar cuenta de este procedimiento de regularización, más aún si se considera que la Dirección de Obras Municipales podrá decretar prohibiciones de enajenar o efectuar adjudicaciones en el loteo desde la recepción provisoria hasta la definitiva, y luego la definitiva se inscribirá al margen de los títulos de dominio cuando se trate de Loteos declarados en situación irregular de conformidad a la Ley N° 16.741.

### REQUISITOS QUE DEBERÁN CONCURRIR PARA ACOGERSE AL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN

Para acogerse al procedimiento de regularización que establece la Ley N° 20.234, los loteos deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Que se encuentren materializados de hecho con anterioridad al 31 de diciembre de 2006.
2. Que no tengan recepción definitiva, sea que hayan obtenido o no permiso.
3. Que las viviendas del loteo tengan una tasación máxima de 1.000 unidades de fomento en promedio.

4. 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.
5. Que no se encuentren localizados en áreas de riesgo o de protección o en áreas con declaratoria de utilidad pública.
6. Que no existan reclamaciones pendientes ante la Dirección de Obras Municipales al 31 de diciembre de 2006, por incumplimiento de normas urbanísticas.

Como se señaló, uno de los requisitos es 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*".

Al respecto, pareciera lógico pensar que el informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo puede resultar insuficiente, ya que es en la órbita comunal donde debiera existir la mayor información acerca de la situación particular de cada caso, y sobre la conveniencia de regularizar o no. Por lo tanto, dentro de los requisitos debiera haberse contemplado, además, un informe de la Municipalidad respectiva, lo que favorecería, también, aprobaciones de carácter técnico y no discrecionales.

## PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN DE LOTEOS

### 1. Autoridad ante quien se presenta la solicitud de regularización.

La presentación deberá efectuarse ante la Dirección de Obras Municipales respectiva, debiendo acompañar el interesado: a) un plano del loteo elaborado sobre la base de un levantamiento topográfico, que grafique las viviendas existentes en cada lote resultante, vialidad y espacios públicos, y b) un plano de ubicación y emplazamiento, con una solicitud que establezca factores y responsabilidades que expliquen la conformación del loteo irregular.

Para la confección de estos planos se permite el apoyo de ortofotos o restituciones aerofotogramétricas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ortofoto es una fotografía de una zona de la superficie terrestre donde todos los elementos presentan la misma escala, libre de errores y deformaciones. Una restitución aerofotogramétrica es una técnica dedicada a obtener información cuantitativa y cualitativa válida a partir de fotografías aéreas.

## 2. Plazo de que dispone la DOM para pronunciarse.

La Dirección de Obras Municipales dispone de un plazo de 180 días, contados desde la fecha de la presentación de la totalidad de los antecedentes, para pronunciarse, debiendo verificar el cumplimiento de las condiciones de urbanización y de las normas urbanísticas aplicables al predio.

Para estos efectos, la Ley N° 20.234 precisa las condiciones de urbanización respecto de las cuales deberá verificarse su cumplimiento, señalando que son las 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”.*

Se contempla, también, una instancia de apelación ante la Seremi de Vivienda, para el caso que la Dirección de Obras Municipales no se pronuncie dentro del plazo de 180 días antes indicado, la que dispone de 90 días, a su vez, para resolver.

Finalmente, si no hay pronunciamiento dentro de plazo opera el silencio positivo, vale decir, se entenderá aprobada la solicitud.

## 3. Atribuciones especiales de la Dirección de Obras Municipales y la Seremi de Vivienda. Exigencias menores a las establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.

Al Director de Obras Municipales le corresponde determinar las obras de urbanización faltantes, facultándolo la Ley N° 20.234 para *“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”.*

Sobre este punto, estimamos que la Ley N° 20.234 debió acotar esta atribución del Director de Obras Municipales, por ejemplo, fijando algunos criterios objetivos en cuanto a subdivisión predial, coeficientes de constructibilidad, etc., ya que de lo contrario por esta vía podría permitirse la existencia de núcleos urbanos que resulten ser muy perjudiciales para el resto del barrio, afectando los derechos de los propietarios de los predios vecinos.

Asimismo, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, 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”.*

#### **4. Recepción provisoria.**

Se faculta al DOM para otorgar un certificado de recepción provisoria del loteo, debiendo indicar en él las condiciones de urbanización y urbanísticas que aquel deberá cumplir dentro del plazo de 5 años, renovable por una sola vez, para obtener la recepción definitiva.

Agrega la Ley Nº 20.234 que en el certificado de recepción provisoria deberá dejarse constancia expresa de la prohibición de enajenar o efectuar adjudicaciones de los sitios del loteo, prohibición que se inscribirá en el Conservador de Bienes Raíces.

Esta recepción provisoria habilita al interesado, sea el propietario o no, para optar a programas que cuenten con financiamiento estatal destinados a la ejecución de obras de urbanización o saneamiento.

Es del caso señalar que, atendido que se entregan nuevas atribuciones a los Directores de Obras Municipales dentro del procedimiento de regularización de loteos, y que estas atribuciones son propias de la ley orgánica constitucional de municipalidades, las respectivas disposiciones debían pasar el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional,<sup>3</sup> para verificar que se hubiera cumplido el quórum especial<sup>4</sup> que se exige en estos casos.

El Tribunal Constitucional sólo se preocupó de verificar lo anteriormente señalado, indicando al respecto que constató que las disposiciones sometidas a control de constitucionalidad fueron aprobadas por ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías exigidas por nuestra Carta Fundamental y que, respecto de ellas, no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad, declarando constitucionales las disposiciones antes referidas.

Con todo, es importante insistir que ésta fue sólo una revisión de forma (para verificar cumplimiento del quórum de aprobación) y no de fondo, por lo que queda la duda de si realmente las nuevas atribuciones de los Directores de Obras Municipales se ajustan o no a la Constitución Política.

<sup>3</sup> El Nº 1 del inciso primero del artículo 93 de la Constitución establece como atribución del Tribunal Constitucional ejercer el control de constitucionalidad, entre otras, de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación.

<sup>4</sup> El artículo 66 de la Constitución Política exige que las normas legales de rango orgánico constitucional requieren para su aprobación, modificación o derogación de las 4/7 partes de los diputados y senadores en ejercicio.

## 5. Caducidad de la recepción provisoria.

Vencido el plazo de 5 años o su prórroga, en caso que se haya concedido, sin que se hubiere dado cumplimiento a las condiciones exigidas para obtener la recepción definitiva, caducará automáticamente la recepción provisoria, aplicándose la sanción establecida en el artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.<sup>5</sup>

## 6. Recepción definitiva.

Para obtener la recepción definitiva, además de cumplir con las condiciones antes señaladas, deberá presentarse una solicitud firmada por un profesional competente, acompañada de los documentos que acrediten el cumplimiento de dichas condiciones.

Una vez obtenido el certificado de recepción definitiva podrá requerirse la regularización de las edificaciones en conformidad a las normas generales.

## SITUACIÓN DE LOTEOS ACOGIDOS A LA LEY N° 16.741

La Ley N° 16.741, del año 1968, tiene por finalidad establecer normas de saneamiento de los títulos de dominio y urbanización para poblaciones en situación irregular, siendo modificada los años 1972, 1988 y 1991.

La Ley N° 20.234 le hace extensible la utilización de este procedimiento de regularización.

De esta forma, en el caso de aquellos loteos acogidos a la Ley N° 16.741 que cuenten con urbanización suficiente, el Serviu podrá solicitar la recepción definitiva, parcial o total. En tanto que aquellos que no cuentan con urbanización suficiente podrán acogerse al procedimiento de regularización que establece la Ley N° 20.234.

**EN CONCLUSIÓN**, la Ley N° 20.234 establece un procedimiento simple para la regularización de los loteos, que cumplan con las siguientes condiciones:

- Que estén materializados de hecho antes del 31 de diciembre de 2006.
- Que no tengan recepción definitiva, sea que hayan obtenido o no permiso.
- Que las viviendas del loteo tengan una tasación máxima de 1.000 UF en promedio.

<sup>5</sup> El artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones sanciona los denominados "Loteos brujos" con la pena de 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.

- Que dichos inmuebles estén ubicados en áreas urbanas y rurales, siempre que cuenten con informe favorable de la Seremi de Vivienda.
- Que no se encuentren en área de riesgo o de protección, o con declaratoria de utilidad pública, y
- Que no existan reclamaciones pendientes ante la Dirección de Obras Municipales al 31 de diciembre de 2006, por incumplimiento de normas urbanísticas.

Para estos efectos, los interesados dispondrán de un plazo de 24 meses a partir del día 5 de enero de 2008 para presentar, por única vez, la solicitud de regularización ante la Dirección de Obras Municipales respectiva, acompañando los documentos que exige este procedimiento.

Preocupa el hecho que se autorice a los Directores de Obras Municipales para eximir del cumplimiento de una o más normas urbanísticas, sin que se haya acotado esta atribución estableciendo criterios objetivos, situación que podría significar la existencia de núcleos urbanos perjudiciales para el resto del barrio, afectando los derechos de los vecinos de los predios colindantes, que sí han cumplido con toda la normativa que al efecto establecen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza y los instrumentos de planificación territorial. En este mismo sentido, también preocupa que se autorice a las Seremi de Vivienda para rebajar las exigencias de pavimentación y permitir excepciones a las normas urbanísticas.

En opinión de la Cámara Chilena de la Construcción, esta iniciativa legal no entrega suficientes elementos que permitan identificar adecuadamente los beneficios propuestos. No resulta del todo claro a quiénes está dirigido, cuáles son los beneficios específicos perseguidos, y qué situación práctica es la que se pretende normar.

Además, al flexibilizar los requisitos de urbanización, se podrían afectar los derechos de terceros propietarios de terrenos colindantes, además de no contemplar instancias de información al titular de dominio, si éste fuera un privado.