



Planificación urbana intercomunal, loteos irregulares predios rurales, improcedencia regularización terrenos

NÚMERO DICTAMEN

042084N17

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

01-12-2017

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

aplica dictámenes 30457/2016, 49341/2016, 55979/2016, 31476/2009

Acción_	Dictamen	Año	Enlace documento	al
Aplica	30457	2016	Abrir	
Aplica	49341	2016	Abrir	
Aplica	55979	2016	Abrir	
Aplica	31476	2009	Abrir	

FUENTES LEGALES

dfl 458/75 vivie art/34, dto 47/92 vivie art/2/1/7, dfl 458/75 vivie art/55, dfl 458/75 vivie art/136 inc/1,

dfl 458/75 vivie art/134, dfl 458/75 vivie art/135, dfl 458/75 vivie art/138, dfl 458/75 vivie art/139,

dl 2695/79 art/1, dl 2695/79 art/2 num/1, dl 2695/79 art/2 num/2, dl 2695/79 art/7, dl 2695/79 art/8,

dl 2695/79 art/31

MATERIA

No procede aplicar el decreto ley N° 2.695, de 1979, en la situación de los

inmuebles de que se trata.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 42.084 Fecha: 01-XII-2017

Doña María Román Beltramín consulta sobre la aplicabilidad del decreto ley N° 2.695, de 1979 -que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella-, a los predios rurales que indica de la comuna de Paine, emplazados en un área cubierta por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el cual al tratarse de zonas de valor silvoagropecuario contempla una subdivisión predial mínima de 4 hectáreas. Sostiene que los propietarios de dichos terrenos estarían efectuando transferencias de derechos por superficies menores a las permitidas, favoreciendo la proliferación de loteos y construcciones irregulares en el área rural de ese sector.

Requeridos sus informes, han manifestado sus consideraciones la Subsecretaría y la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana, ambas de Vivienda y Urbanismo, la Subsecretaría de Bienes Nacionales, la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la Región Metropolitana, la Dirección Regional Metropolitana del Servicio Agrícola y Ganadero y la Municipalidad de Paine, mientras que la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Bienes Nacionales no lo ha emitido hasta la fecha, por lo que se procederá prescindiendo de ese antecedente.

Sobre el particular, el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) -contenida en el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo- prescribe que la Planificación Urbana Intercomunal regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas, mediante el Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y reglamentar dicho avance.

Luego, el artículo 2.1.7. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones - sancionada por el decreto N° 47, de 1992, de la indicada cartera-, previene que el ámbito propio de acción de dicho nivel de planificación territorial incluye, en el área rural, entre otros aspectos, la definición de subdivisión predial mínima en los casos de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Precisado lo anterior, el artículo 55 de la LGUC preceptúa que fuera de los límites urbanos no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, con las salvedades que ahí detalla, correspondiendo 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.

Su inciso tercero agrega que cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para realizar las acciones ahí descritas, la autorización que procede por parte de la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Seguidamente, el inciso primero del artículo 136 de la LGUC prescribe que mientras en una población, apertura de calles, formación de un nuevo barrio, loteo o subdivisión de un predio, no se hubieren ejecutado todos los trabajos de urbanización que exigen sus artículos 134 y 135 y la Ordenanza General, no será lícito al propietario, loteador o urbanizador de los terrenos correspondientes, enajenarlos, acordar adjudicaciones en lote, celebrar contratos de compraventa, promesas de venta, reservas de sitios, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones o celebrar cualquier clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de dichos terrenos.

Al respecto, su artículo 138 consigna que “Será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo el 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 el presente párrafo”.

Su artículo 139 obliga a las municipalidades, los intendentes, gobernadores y los servicios regionales o metropolitano del sector vivienda a ejercer las pertinentes acciones penales cuando tengan conocimiento de la comisión de los delitos antes descritos.

En este contexto, es útil anotar que en el área rural no se permite la subdivisión de terrenos o la construcción de edificaciones, salvo que se cuente, en tales hipótesis, con las autorizaciones e informes favorables que se especifican en los incisos tercero y final del referido artículo 55 de la LGUC, de corresponder (aplica criterio contenido en los dictámenes N^{os} 30.457 y 49.341, de 2016).

A su vez, el dictamen N° 55.979, de 2016, aclaró que en aquellos casos en que se ejecute un proyecto de loteo, el loteador se encuentra obligado a realizar a su costa las obras de urbanización pertinentes, no siendo lícito transferir los lotes resultantes sin haber obtenido la recepción definitiva de aquéllas o garantizarlos.

Por su parte, el artículo 1° del anotado decreto ley N° 2.695 previene que los poseedores materiales de bienes raíces rurales o urbanos ahí aludidos, que carezcan

de título inscrito, podrán solicitar al ahora Ministerio de Bienes Nacionales que se les reconozca la calidad de poseedores regulares de la pequeña propiedad raíz a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción (aplica el dictamen N° 31.476, de 2009).

Los numerales 1 y 2 de su artículo 2° disponen que para ejercer tal derecho el solicitante debe estar en posesión del inmueble, por sí o por otra persona en su nombre, en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años a lo menos, y acreditar que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o posesión del predio, iniciado con anterioridad a la presentación de la solicitud.

A su turno, es dable indicar que el artículo 7° del mismo cuerpo legal puntualiza que éste será aplicable a los inmuebles ubicados en cualquier punto del territorio de la República, con las excepciones que se contienen en su artículo 8°.

El artículo 31 previene que “No se entenderá que hay división, cuando se solicite de acuerdo con esta ley la regularización de la posesión o la constitución del dominio de un inmueble que forma parte de otro de mayor extensión”.

Por su parte, es útil tener presente que el Capítulo 8.3 del PRMS define a las áreas de interés silvoagropecuario como el territorio emplazado fuera de las áreas urbanizadas y urbanizables, que comprende las zonas de interés natural o paisajístico y/o que presentan vegetación y fauna silvestre, cursos o vertientes naturales de agua y que constituyen un patrimonio natural o cultural que debe ser protegido o preservado.

Su artículo 8.3.2. señala, en lo que interesa, que en dichas áreas se permitirá una subdivisión predial mínima de 4 hectáreas, con una vivienda por predio, sin perjuicio, en especial, de lo indicado en su artículo 8.3.2.4., sobre proyectos de desarrollo urbano condicionado.

Expuesto lo anterior, es útil hacer presente que respecto de los terrenos de que se trata, el reseñado municipio dictó los decretos alcaldicios N°s 1.358, 1.359, 1.617 y 1.618, todos de 2016, declarando la inhabilidad de las construcciones (posible loteo irregular) de los predios ahí descritos.

Ahora bien, considerando que el reseñado decreto ley N° 2.695 constituye una norma de carácter especial, es necesario advertir que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos sobre un inmueble, otorgando facultades a la autoridad administrativa para ordenar la inscripción de los predios a nombre de sus poseedores materiales que reúnan las condiciones que el legislador ha exigido, o sea, se trata del saneamiento del dominio de la pequeña propiedad rural y urbana, sin que esta vía excepcional tenga por

finalidad amparar situaciones que vulneren la normativa de planificación territorial que regula una determinada área de terreno, como ocurriría en la especie.

En efecto, entender de otra manera el ejercicio del derecho excepcional otorgado por dicho decreto ley, conllevaría consigo la irregularidad consistente en que la sola subdivisión de predios de gran extensión y, su posterior regularización de manera parcializada mediante dicho mecanismo, podría suprimir la aplicación de la normativa urbanística que reglamenta las áreas de que se trata en la comuna de Paine, objetivo totalmente distinto al buscado por dicho texto legal.

Pues bien, amparar un loteo irregular mediante ese procedimiento -aun cuando se encuentre en un terreno de mayor cabida, tal como lo indica el artículo 31-, significaría escapar del ámbito de su aplicación el cual es proteger al poseedor de una pequeña propiedad raíz, pero de ningún modo busca avalar situaciones de un carácter claramente irregular como se aprecia en la especie, ya que a través de tal posibilidad podría determinar que grandes extensiones de terrenos de carácter rural, o en su caso de interés silvoagropecuario, eviten la regulación urbanística existente.

Consecuente con lo expuesto, no procede la aplicación del procedimiento contenido en el decreto ley N° 2.695, para la regularización de terrenos particulares que formen parte de loteos irregulares de predios rurales de grandes extensiones que configuren posibles nuevos núcleos urbanos, sin someterse a la normativa urbanística que regule los terrenos de que se trate, en especial, las aprobaciones e informes favorables exigidos por aquélla para esas zonas.

En todo caso, de existir un título inscrito referido a la cesión de derechos sobre un terreno en la situación consultada, la posesión material de ese bien para los peticionarios emanará de dicho título, no siendo posible acogerse al comentado procedimiento de regularización ya que para acceder a aquél, los poseedores de bienes raíces deben carecer de tal antecedente inscrito.

Finalmente, cabe destacar que ante las eventuales infracciones a la normativa urbanística de que se trata, las correspondientes autoridades deben ejercitar las pertinentes acciones penales cuando tengan conocimiento de la comisión de alguno de los delitos a que se ha hecho mención, lo que no obsta a la adopción de las restantes medidas administrativas que sean procedentes.

Transcríbese a la interesada, a las Subsecretarías y a las Secretarías Regionales Ministeriales Metropolitanas de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la Región Metropolitana y a la Dirección Regional Metropolitana del Servicio Agrícola y Ganadero.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República

PORELCUIDADOYBUENUSO
DELOSRECURSOSPÚBLICOS