

343.025 2  
D 671  
C-1

**I N F O R M E   E N   D E R E C H O**

**MARCO JURIDICO DE LAS EXPROPIACIONES**

**URBANAS PARA REMODELACION**

05063

**CAMARA CHILENA DE  
LA CONSTRUCCION  
Centro Documentación**

**Abogados:**

**Vicente Domínguez Vial**

**René Cortínez Castro**

## I N D I C E

Página	
4	PARTE I. MARCO JURIDICO DE LAS EXPROPIACIONES URBANAS PARA REMODELACION.
4	I. NORMAS CONSTITUCIONALES
	1. La Garantía Constitucional del Derecho de Propiedad.
	2. Principio de Legalidad o Juridicidad de los Actos de la Administración.
10	II. NORMA LEGAL, INVOCADA POR LOS CONSULTANTES, QUE PERMITIRIA LA EXPROPIACION DE INMUEBLES PARA REMODELACIONES.
	1. Historia Fidedigna del Establecimiento del Artículo 51 de la Ley N° 16.391, que Creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
	2. Modificaciones Legales Posteriores
	2.1. Decreto Ley N° 1.523 de 1976
	2.2. Ley N° 19.021 de 1991
	3. Normas Complementarias
	3.1. Decreto Ley N° 1.305 de 1976
	3.2. Decreto N° 355 de 1976 de MINVU
33	III. CONSECUENCIAS QUE PUEDEN DERIVARSE DE LA REALIZACION, POR PARTE DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, DE LA PROPUESTA DE LOS CONSULTANTES.
	1. La Retrocesión en el Derecho Público Chileno
	2. "Barahona con Corporación de la Reforma Agraria"
	3. Chadwick con SERVIU Metropolitano

**Página**

43	PARTE II. INSTRUMENTOS JURIDICOS EXISTENTES PARA LA IMPLEMENTACION DE REMODELACIONES URBANAS O ACCIONES SIMILARES DE INCENTIVOS O DESINCENTIVOS.
43	I. SUBSIDIOS PARA LA RENOVACION URBANA
45	II. IMPUESTOS SOBRE SITIOS ERIAZOS
50	III. LAS NORMAS DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.
	1. Conceptos Generales
	2. Zonas de Remodelación
	3. Uso del Suelo Urbano
	4. Zonas de Construcción Obligatoria
	5. Saneamiento de Poblaciones
	6. Pagos de Permisos de Construcción
62	IV. ZONAS DE RENOVACION URBANA
68	V. INCENTIVOS A LA REPARACION O ALTERACION DE VIVIENDAS
70	VI. SINTESIS DE CONCLUSIONES, PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

# INFORME EN DERECHO

## PARTE I

### MARCO JURIDICO DE LAS EXPROPIACIONES URBANAS PARA REMODELACION

Vicente Domínguez Vial  
René Cortínez Castro

Se consulta sobre el marco jurídico de las expropiaciones de inmuebles para programas de remodelación urbana. Se tuvo a la vista el informe evacuado por la Comisión de Legislación, de la Cámara Chilena de la Construcción; y el documento de don Salvador Valdés Pérez, titulado "Informe sobre Remodelación Urbana" (1988).

#### I. NORMAS CONSTITUCIONALES

##### 1. La Garantía Constitucional del Derecho de Propiedad

La Constitución Política de la República, entre los derechos que "asegura a todas las personas", consagra **"El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales"** (Artículo 19 N° 24, inciso 1°).

Se reconoce, entonces, la propiedad privada sea ésta individual, familiar, cooperativa, comunitaria, etc, y a todas ellas se les otorga igual protección. Tampoco ha distinguido el constituyente entre los bienes, así, el derecho de propiedad puede recaer sobre bienes corporales,

muebles o inmuebles; o incorporales, sean derechos reales o personales.

Conforme lo dispone el inciso 2°, del N° 24 del Artículo 19, de la Constitución Política, "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental." En consecuencia, sólo el legislador puede dictar normas sobre estas cuatro materias; el Presidente de la República no puede ejercer la potestad reglamentaria (artículo 32 N° 8), ni autoridad alguna podría imponer decisiones sobre ellas, que contravengan la ley.

Para los efectos del presente informe importa detenerse no en las limitaciones y obligaciones de la propiedad, sino en la posibilidad de privar de ella. A este respecto la Constitución Política prescribe que "Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador." (Artículo 19 N° 24, inciso 3°).

La garantía constitucional, transcrita, consiste en que de no mediar una expropiación, el titular del derecho de dominio jamás puede ser privado de él, ni siquiera parcialmente. Corresponde al legislador la autorización para expropiar. Existen sólo dos causas que constitucionalmente hacen procedente la expropiación: la utilidad pública y el interés nacional. Corresponde a la ley declarar la utilidad pública o el interés nacional, y autorizar en razón de ella la expropiación.

La Constitución de 1980 excluyó la posibilidad que la propia ley expropié directamente (ley expropiante), en consecuencia, la ley debe autorizar a la Administración para que, a través de actos expropiatorios, proceda a practicarla en concreto. El expropiado puede reclamar de la legalidad

del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios de justicia.

El expropiado "tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales" (Artículo 19 N° 24, inciso 3° de la Constitución Política). En consecuencia, el expropiado tiene tres garantías: 1° la indemnización, 2° que esta debe corresponder al daño patrimonial efectivamente causado; y 3° que si el monto de la indemnización no se determina de común acuerdo, el expropiado podrá recurrir a los tribunales ordinarios para que éstos la fijen.

En cuanto a qué debe entenderse por "daño patrimonial efectivamente causado", según la historia fidedigna de la norma, puede precisarse lo siguiente:

- 1° Se excluye el daño puramente moral;
- 2° La indemnización comprende el daño emergente y el lucro cesante;
- 3° Se excluyen los perjuicios indirectos e imprevistos;
- 4° Como se trata del daño efectivamente causado, puede tener lugar la compensación entre los perjuicios y los beneficios que de la expropiación se deriven para el afectado;
- 5° En caso de no existir acuerdo corresponde privativamente a los tribunales ordinarios de justicia determinar, conforme a derecho, cuál es el daño patrimonial efectivamente causado;
- 6° La fecha con relación a la cual es necesario determinar el daño, es la del acto expropiatorio (sobre esta materia puede verse el "Tratado de la Constitución de 1980", del profesor José Luis Cea Egaña, págs. 200-201).

Según la Constitución Política, "A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado" (Artículo 19 N° 24, inciso 4°). En consecuencia no puede obligarse al afectado a aceptar un pago en documentos, o en especies, y tampoco a plazo, o en cuotas.

Respecto a la toma de posesión del bien expropiado, dispone la Constitución que ella "tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley". Además, "en caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión" (Artículo 19 N° 24, inciso 5°). En consecuencia, la regla general es que el trámite de toma de posesión material del bien expropiado tiene lugar, cuando no habiéndose reclamado de la legalidad del acto expropiatorio, se ha pagado o consignado el total de la indemnización, o la parte de ella que por acuerdo deba pagarse al contado. El monto a pagar es el que hayan fijado de común acuerdo el afectado y el ente expropiante, y a falta de acuerdo, el que determinen provisionalmente los peritos, según lo determine la ley.

**En conclusión :**

- 1° La Constitución Política de 1980, garantiza, ampliamente el derecho de propiedad.
- 2° No obstante lo anterior, también, contempla la figura de la expropiación, como un medio del que dispone la autoridad, para privar del dominio (propiedad) a las personas, con miras al bien común de la sociedad.
- 3° La regulación constitucional asegura al expropiado la legalidad de la privación del dominio, y una justa indemnización.

## 2. Principio de Legalidad o Juridicidad de los Actos de la Administración.

La Administración del Estado, de la que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y los SERVIU forman parte, se encuentra sujeta al principio de legalidad o de juridicidad.

En efecto, la Constitución Política de la República, entre las Bases de la Institucionalidad (Capítulo I), consagra este principio, sujetando a los órganos administrativos a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella: "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. (...) La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley" (Art. 6º, incisos 1º y 3º).

"Pero el principio de legalidad no sólo comporta un límite para la actividad de los órganos del Estado: es límite en cuanto el accionar de los órganos del Estado no debe sobrepasar el ámbito jurídico de actuación protegido de las personas, técnicamente construido sobre la base de los derechos y garantías constitucionales... sino que el principio de legalidad exige que la actividad jurídica desplegada por los órganos estatales debe estar fundada en poderes jurídicos (potestades) constitucionales, legales o reglamentarios preexistentes a la actuación misma, es decir que previamente a la actuación deben estar habilitados o apoderados por el ordenamiento del correspondiente derecho o de la correspondiente facultad, atribución o potestad." (Gustavo Fiamma Olivares, "Fundamentos constitucionales del principio de juridicidad en Chile").

Esta exigencia, para la Administración del Estado, de actuar previa habilitación legal previa, se encuentra consagrada en el Artículo 7º de la Carta Fundamental: "Los órganos del Estado actúan validamente previa investidura regular de sus integrantes dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de



circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale".

Desarrollando el Principio de Juridicidad, en relación a la atribución de potestades, el profesor de Derecho Administrativo, Sr. Eduardo Soto Kloss, señala que el Estado es una persona jurídica (Art. 547 inciso 2° del Código Civil), y toda persona jurídica "está jurídicamente determinada por su estatuto o ley social, que es su ordenamiento regulador, esto es el ordenamiento jurídico que la rige. Para el Estado ese ordenamiento es la Constitución y las leyes dictadas en su conformidad". Como consecuencia, toda persona jurídica está sujeta al principio de juridicidad, pues "es el Derecho quien la estructura, conforma y rige".

Se trata de una vinculación positiva al Derecho, porque "es el Derecho quien estructura jurídicamente dicha persona jurídica, crea sus órganos, los dota de atribuciones, regula su actuación y funcionamiento y rige todos y cada uno de sus actos... Como vinculación positiva y como condicionamiento, el Derecho exige para que la persona jurídica pueda existir, actuar y moverse en el tráfico jurídico, que su ley social -para el Estado: la Constitución y las leyes- prevea una habilitación previa y expresa de poder jurídico, no teniendo sus órganos más posibilidad jurídica de actuar que en la medida que la ley (fundamental u ordinaria) se lo haya atribuido en la referida forma (es decir, previa a la actuación y de manera expresa, esto es explícita y formal" (E. Soto K. "El Principio De la Juridicidad. Atribución de potestades).

Corresponde sólo al legislador conferir las potestades administrativas, como consecuencia, la Administración del Estado (v.gr. el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los SERVIU) sólo puede realizar aquellas actuaciones para las cuales ha sido previamente, y en forma expresa, habilitada.

**En conclusión :**

- 1° El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y los SERVIU Regionales y Metropolitano, como órganos del Estado, sólo pueden ejecutar aquéllos actos que se encuentran entre las competencias, que la ley les otorgue, expresamente.
- 2° Los actos que exceden dicha competencia, o se apartan de la forma (procedimiento) de actuar, prescrita por la ley, son nulas.
- 3° Para que los entes públicos, mencionados, puedan expropiar inmuebles, una ley debe habilitarlos previamente, en forma expresa, y además debe existir un precepto legal que declare la expropiabilidad del bien.

**II. NORMA LEGAL, INVOCADA POR LOS CONSULTANTES, QUE PERMITIRIA LA EXPROPIACION DE INMUEBLES PARA REMODELACIONES.**

En concepto de los consultantes la ley que autoriza la expropiación de inmuebles, con fines de remodelación, por parte de la Administración Pública, sector vivienda, sería la Ley N°16.391, de 1965, que creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en su artículo 51.

Para determinar la efectividad de lo anterior revisaremos los siguientes aspectos: 1° La historia fidedigna del establecimiento de la citada norma; 2° Las modificaciones que se le han introducido con posterioridad a su aprobación; 3° Las normas complementarias del precepto en estudio, aprobadas con posterioridad a la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

1. **Historia fidedigna del establecimiento del artículo 51 de la Ley N° 16.391, que creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.**

En su texto original, el art. 51 disponía : "Para los efectos del artículo anterior, declárense de utilidad pública los inmuebles necesarios para la ejecución de los programas de vivienda, equipamiento comunitario y desarrollo urbano, en general, que apruebe el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y que se efectúen tanto por el Ministerio como por las instituciones que se relacionan administrativamente con el Gobierno a través de él; como asimismo, todos aquellos inmuebles o predios ubicados en los pueblos creados por decretos del Ministerio de Tierras y Colonización y que por carecer de los medios legales pertinentes, sus ocupantes no hayan podido adquirirlos u obtener sus títulos de dominio.

Las expropiaciones se ordenarán por decreto supremo o por resolución o acuerdos de las instituciones administrativamente relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, previo informe favorable de éste último.

En el texto del decreto, resolución o acuerdo se designará, cuando corresponda, la Comisión de Hombres Buenos que practicará el avalúo."

En el Mensaje que el Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva (suscrito por su Ministro, don Modesto Collados Núñez) envió a la Cámara de Diputados, decía: "La creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, análogo al que se ha establecido en la mayoría de los países que han abordado con energía la construcción de habitaciones de interés social, se ha convertido en Chile en una necesidad impostergable. En efecto, es tal la multiplicidad de organismos que abordan, de una manera u otra, el problema habitacional, y dependen ellos de tal número de distintos Ministerios, que la coordinación de su acción a través de la actual estructura administrativa se

hace imposible. No menos de 23 organizaciones, dependientes de ocho Ministerios tienen atinencia directa o indirecta con la edificación de viviendas y con su equipamiento comunitario. (...) En el proyecto de ley que se somete a la consideración del Honorable Congreso Nacional se crea, en primer término, la secretaría de Estado que bajo la denominación de Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, estará encargada de la dirección superior y coordinación de todas las actividades que digan relación con la planificación, urbanización, construcción y equipamiento de áreas urbanas".

Entre los artículos propuestos por el Poder Ejecutivo se encuentra el siguiente : "Artículo 3° Autorízase al Presidente de la república para adoptar medidas que conduzcan directa o indirectamente a la realización de un Plan Popular de Vivienda, equipamiento comunitario y desarrollo urbano, que comprenderá la construcción de habitaciones, remodelación de ciudades, rehabilitación y mantención de zonas urbanas, equipamiento de poblaciones, barrios, villorrios y demás centros poblados, loteamiento de terrenos y urbanizaciones en general..." .

El antecedente directo del actual artículo 51, es el Artículo 10, del proyecto, que decía: "Para los efectos del artículo anterior, declárense de utilidad pública los inmuebles necesarios para la ejecución de los programas de vivienda, equipamiento comunitario y desarrollo urbano en general, que elaboren o aprueben el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, sus servicios dependientes y las instituciones administrativamente relacionadas con él. La expropiación se ordenará por Decreto Supremo o por resolución o acuerdo de las instituciones administrativamente relacionadas con el Ministerio de la Vivienda, previo informe favorable de este último. En el texto del decreto, resolución o acuerdo se designará la Comisión de Hombres Buenos que practicará el avalúo".

Durante la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, el Diputado Sr. Sanhueza, señaló: "Por primera

vez se legisla, a fin de centralizar esta vital actividad en un solo organismo que, en forma responsable y eficaz, desarrollará un plan, no sólo para construir hileras de casas a lo largo de calles sin pavimento ni luz, sino para cumplir el objetivo de "formular y dirigir la política habitacional del país". Pensamos que la función fundamental de la vivienda es propender al pleno desarrollo de la familia, célula básica de la sociedad. Por lo tanto, la vivienda debe estar al alcance de todos los chilenos, especialmente de los sectores hasta ahora más postergados, para que habiten en ella con dignidad y agrado. Para poder cumplir con este fundamental propósito, este Ministerio de Vivienda y Urbanismo dispondrá de las atribuciones necesarias, para cumplir un plan sexenal de 360 mil nuevas casas. Además, tendrá la dirección superior y coordinará todas las actividades que digan relación con la planificación, construcción, urbanización, equipamiento de áreas urbanas y rurales, y la remodelación de las principales ciudades del país".

El artículo 11, aprobado por la Cámara de Diputados, fue el siguiente : "Para los efectos del artículo anterior, declárense de utilidad pública los inmuebles necesarios para la ejecución de los programas de vivienda, equipamiento comunitario y desarrollo urbano en general, que apruebe el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; como asimismo, todos aquellos inmuebles o predios ubicados en los pueblos creados por decretos del Ministerio de Tierras y Colonización y que por carecer de los medios legales pertinentes, sus ocupantes no hayan podido adquirirlos u obtener sus títulos de dominio. La expropiación se ordenará por Decreto Supremo o por resolución o acuerdo de las instituciones administrativamente relacionadas con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, previo informe favorable de este último. En el texto del decreto, resolución o acuerdo se designará, cuando corresponda, la Comisión de Hombres Buenos que practicará el avalúo".

Este mismo texto fue aprobado por el H. Senado, que sólo cambió su número, por el 51, y corresponde al precepto publicado el año 1965.

## 2. Modificaciones Legales Posteriores

### 2.1. Decreto Ley N° 1.523 de 1976 (D.O. 31.07.1976).

El proyecto enviado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo al Presidente de la República contemplaba modificar varios artículos de la Ley N° 16.391, y entre ellos, los artículos 50 y 51.

Como se deduce del texto finalmente aprobado, se decidió sustituir sólo el artículo 51.

La historia fidedigna del texto del Decreto Ley N° 1.523, que custodia actualmente la Biblioteca del Congreso Nacional, resulta insuficiente para precisar los motivos que se tuvieron para reducir el alcance de las modificaciones, así como aquéllos que dieron lugar a la sustitución del mencionado art. 51.

En efecto, el legajo respectivo reúne varias carátulas, conteniendo el texto del Decreto Ley, preparadas para la firma del Presidente de la República, la H. Junta de Gobierno, y los Ministros respectivos, sin indicar el origen de los textos reproducidos, y de sus diferencias. Además existe un informe del Ministro de Vivienda y Urbanismo (S) de la época, y un par de informes o minutas confeccionadas por abogados asesores. En general los textos carecen de fecha, por lo que no es posible establecer, fehacientemente, un orden cronológico de ellos.

No obstante las dificultades, mencionadas precedentemente, pueden extraerse algunas conclusiones de interés. En efecto, según consta en el informe que el Ministro de Vivienda y Urbanismo (S), remitió al Presidente de la República, el fundamento de las modificaciones propuestas al art. 51 de la Ley N° 16.391 sería el siguiente : "Con la modificación se amplía la declaración de utilidad pública a cualquier inmueble que sea apto para llevar a cabo los programas

habitacionales, incluso aquellos inmuebles destinados a zonas de áreas verdes o parques industriales. Sin esta disposición era imposible expropiar dichos inmuebles, puesto que la Contraloría General de la República en diversos dictámenes había estimado que no era ello procedente de conformidad con la actual legislación sobre la materia" (foja 219 del legajo mencionado). Otro aspecto relevante, para este informe, es la desaparición de las expropiaciones por cuenta y cargo de otras entidades públicas, que el proyecto contenía originalmente.

Así, el proyecto que encontramos a fojas 174, del legajo, firmado por los ministros de Justicia, Hacienda y de Vivienda y Urbanismo, de la época, en el artículo 51, de la Ley N° 16.391, proponía agregar: "Igualmente, se declaran de utilidad pública, los inmuebles cuya expropiación se efectúe por cuenta y cargo de entidades públicas o instituciones en que el Estado tenga aportes de capital o representación, sea para el cumplimiento de los fines propios de dichas entidades o instituciones o para el cumplimiento de programas mixtos. Las expropiaciones por cuenta de terceros deberán solicitarse por escrito por el Ministro de cuya cartera dependa o se relacione administrativamente la respectiva entidad o institución, y deberán contar con visación o autorización previa del Ministerio de Hacienda". El texto transcrito se encuentra, también en el proyecto que está a fojas 176 del mencionado legajo.

Posteriormente estas expropiaciones desaparecen en el proyecto que está a fojas 188, y también en el proyecto de Mensaje preparado para la firma del Presidente de la República. Y reaparece en los proyectos de fojas 203 y 213. Sin embargo, el Decreto Ley N° 1.523, en su texto aprobado por la H. Junta de Gobierno, y publicado, eliminó esta forma de expropiaciones. Como consecuencia de lo anterior, resulta que, sólo los inmuebles indispensables para el cumplimiento de los programas aprobados por el

Ministerio de Vivienda y Urbanismo están afectos a la declaración de utilidad pública, y pueden ser expropiados, conforme a las disposiciones de la Ley N° 16.391.

El criterio restrictivo del Poder Legislativo, de la época, en relación a la ampliación de la declaratoria de utilidad pública (finalidades que puede perseguir la expropiación), y en cuanto a la enajenación de los terrenos no utilizados por la entidad expropiante, se refleja claramente en el texto aprobado.

Ratifica las afirmaciones anteriores, el informe -requerido con "extremísima urgencia", según se deja en él constancia- del Abogado asesor, Sr. Raúl Herrera V. que comentando el art. 51 propuesto, dice: "Se declaran de utilidad pública, en primer lugar, (y ello no llama la atención no obstante su amplitud) "los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los programas de construcción de viviendas, equipamiento comunitario, obras de infraestructura y remodelaciones, que apruebe el Ministerio de Vivienda y Urbanismo." A esta numeración se agrega, a continuación: "incluyéndose en estas últimas los inmuebles destinados a zonas de áreas verdes y parques industriales contemplados en los Planos Reguladores", con lo cual a la enumeración anterior, de por sí amplísima se le da una mayor amplitud. Y a estas dos enumeraciones se agregan, finalmente la siguiente: "Igualmente, se declaran de utilidad pública, los inmuebles cuya expropiación se efectúe por cuenta y cargo de entidades públicas o instituciones en que el Estado tenga aportes de capital o representación, sea para el cumplimiento de los fines propios de dichas entidades o instituciones o para el cumplimiento de programas mixtos".

Con una norma de esta amplitud resulta difícil decir qué bienes, dentro del territorio nacional, quedan fuera de esa declaración de utilidad pública y, en consecuencia, a salvo de expropiación. Esto tal vez, no afecta tanto a los actuales propietarios, pero



ciertamente que sí a los que, con beneficio nacional podrían serlo en el futuro. Porque ¿quién podría proyectar y programar la compra de un terreno con miras al establecimiento de una industria, a la construcción de una población etc., en circunstancias que dicho terreno puede ser expropiado porque, evidentemente, respecto de él es aplicable esa declaración de utilidad pública? Realmente que la amplitud que pretende dársele a la norma es de consecuencias que no han podido ser consideradas. (...) "Se agrega a lo anteriormente dicho y, tal vez, como consecuencia de la amplitud y facilidad para ordenar expropiaciones, la autorización implícita, para transferir los terrenos expropiados, cuando "no fueren utilizados por la entidad expropiante".

Sin duda de que si se considera los perjuicios y molestias que causa una expropiación a un propietario, resulta francamente cruel que después de ello, se determine que la entidad expropiante no necesita utilizar los terrenos expropiados, y pueda venderlos, pero, lamentablemente, si se pretende dar tal amplitud a la declaración de utilidad pública y tal facilidad a la orden de expropiación, por simple resolución de un Director de un Servicio de la Vivienda o Urbanismo (sic), necesariamente tiene que contemplarse la facultad de enajenar los terrenos expropiados y que no se utilicen" (fojas 228 a 269 del legajo respectivo).

#### **En conclusión:**

1º Las principales modificaciones que el Decreto Ley N° 1.523 introdujo al art. 51 de la Ley N° 16.391 son las siguientes :

- a) La declaración de utilidad pública se limita a los inmuebles que sean **indispensables**, en el texto antiguo se refería a los que fueran necesarios;

- b) Se comprenden dentro de la declaratoria de utilidad pública los inmuebles indispensables para el cumplimiento de los programas de obras de infraestructura y **remodelaciones** que apruebe el Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
  - c) Los referidos programas deben ser aprobados por decretos supremos, y publicados en el Diario Oficial y en un periódico de cada una de las provincias en que dichos programas se pondrán en ejecución;
  - d) Se modifican las normas relativas a las entidades que pueden ordenar la expropiación, para ajustarlas a la dictación del Decreto Ley N° 1.305, de 1976, que había reestructurado y regionalizado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
  - e) Se establece un procedimiento para enajenar los inmuebles expropiados que la entidad expropiante no utilizare.
- 2° La historia fidedigna del Decreto Ley N° 1.523, permite determinar, que el legislador, quiso limitar la expropiación sólo a los inmuebles indispensables, para la ejecución de los programas aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y no de otras instituciones del sector público.
- 3° No se consideró la posibilidad de expropiar inmuebles, que posteriormente fueran enajenados a terceros, para que éstos ejecutaran remodelaciones.
- 4° Se regula la enajenación de los inmuebles **no utilizados** por la entidad expropiante, lo que

refuerza la idea de que es ésta quien realiza la acción de remodelación, y la conclusión del número anterior.

## 2.2. Ley N° 19.021 (D.O. 03.01.1991)

Esta ley tuvo por objeto modificar el D.F.L. N° 2, de 1959, y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a fin de que las construcciones existentes que se transformen en viviendas económicas, puedan acogerse a sus beneficios, franquicias y exenciones, cumpliendo con los requisitos exigidos con tal objeto.

También modificó el art. 51, de la Ley N° 16.391, en el sentido que la declaración de utilidad pública se extendía no sólo a los inmuebles indispensables para el cumplimiento de los programas de construcción de viviendas, sino también a los programas de alteración o reparación de viviendas.

El inciso 1°, del Artículo 51, de la Ley N° 16.391, quedó, entonces, del modo siguiente: "Para los efectos de lo prescrito en el artículo precedente, declárense de utilidad pública los inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de los programas de construcción, **alteración o reparación** de viviendas, equipamiento comunitario, obras de infraestructura y remodelaciones, que apruebe el Ministerio de Vivienda y Urbanismo..."

Aún cuando la modificación introducida al, tantas veces mencionado, art. 51, no dice relación con las remodelaciones, y tampoco el resto de las modificaciones introducidas, a otros textos legales, por la Ley N° 19.021, su discusión en el Congreso Nacional resulta de interés, porque tanto los representantes del Poder Ejecutivo, como los miembros del Congreso Nacional, aludieron permanentemente a la necesidad de dictar nuevos instrumentos jurídicos para llevar a cabo la remodelación de los barrios céntricos o deteriorados de las ciudades de Chile.

En efecto, ya el Presidente de la República en el Mensaje enviado a la H. Cámara de Diputados decía: "En nuestro país, el crecimiento de las grandes ciudades se ha dado principalmente sobre la base de la extensión del perímetro urbano con asentamientos en baja densidad, tanto en sectores de altos como de bajos ingresos.

Esta forma de crecimiento, genera altos costos de inversión en infraestructura y servicios para atender las nuevas localizaciones y, lo que es más grave, se ocupan suelos agrícolas y otros recursos naturales. Paralelamente, comienzan a deteriorarse las zonas urbanas consolidadas cuya mantención es insuficiente o nula (...) Con esta política expansiva se ha descuidado gravemente la formación de barrios, comunas y ciudades bien planificadas, dotadas de los servicios y equipamientos necesarios." (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 22 de Mayo de 1990, pág.7).

En la Cámara de Diputados, al tratarse el proyecto de ley (Sesión 12°, en Martes 3 de Julio de 1990), la diputada informante, Sra. Eliana Caraball señaló: "El aumento de la población produce, naturalmente, un crecimiento de las ciudades para responder a las necesidades de vivienda, trabajo, esparcimiento, educación, abastecimiento, salud, etcétera. La tendencia histórica ha sido crecer hacia la periferia.

Esto ha demandado cuantiosas inversiones en infraestructura y servicios para atender las nuevas localizaciones. (...) Paralelamente, han comenzado a deteriorarse las zonas urbanas consolidadas, cuya mantención es insuficiente o nula, desatendiendo, así, las posibilidades de relocalización en los centros o sectores consolidados de las ciudades. (...) Se ha planteado que la liberalización del uso del suelo provocó a la ciudad graves daños, de muy difícil reparación, y en casi todas las grandes urbes del país se generó una especulación con el suelo urbano, con gran aumento en los precios, lo que ha sido extremadamente grave desde el punto de vista social y

económico. Se estima indispensable regular el crecimiento y el desarrollo urbanos, porque, de otra forma, pasan a ser, posteriormente, problema (sic) que deben ser solucionados por el Estado y, naturalmente, una nueva carga para el país, en razón de que se deben destinar recursos del erario para solucionar la marginalidad que producen. En este cuadro se da la paradoja del abandono de barrios completos en los centros de las ciudades, dotados de infraestructuras en buenas condiciones y de servicios públicos suficientes, con equipamiento social, de salud, educacional, de recreación, con áreas verdes, etcétera, al no existir facilidades o incentivos que motiven a los propietarios o inversionistas a reparar o subdividir propiedades antiguas para adecuarlas a las nuevas realidades. Se hace necesario, entonces, revitalizar los barrios céntricos de ciudades como Santiago, Concepción, Antofagasta y Valparaíso y otras que también sufren este fenómeno, cuyas construcciones, en gran medida son recuperables para ser reutilizadas, con evidentes ventajas comparativas, pues, con una baja inversión, se puede aumentar el parque habitacional, evitando seguir extendiendo los barrios periféricos, que contribuyen a la marginación física y social de los sectores de menores ingresos".

De las expresiones de la Sra. Caraball se desprende claramente la idea matriz del proyecto, fundamentalmente transformar las edificaciones ya existentes, recuperándolas. Pero también surge un diagnóstico de la realidad de los principales centros urbanos del país, en cuanto a que las zonas consolidadas, o el casco antiguo, son abandonados.

Durante la discusión del proyecto surgió claramente la necesidad de una iniciativa legal que enfrentara derechamente la necesidad de remodelar las áreas precedentemente mencionadas. Así, el diputado Sr. Carlos Bombal señaló: "Señor Presidente, no obstante que el Ejecutivo, cuando envió al Parlamento este proyecto, invitó a un grupo de Diputados de Santiago para comentarlo o participar en esta iniciativa de

ley, cosa que yo hice, de su discusión y de su análisis más detallado, me queda la profunda inquietud de que la situación planteada en el proyecto pueda frenar el proceso rehabilitador que necesitan precisamente las ciudades de que ha hecho mención la señora Diputada informante, en particular Santiago, toda vez que, al dejarse abierta la posibilidad de que estos edificios se subdividan, se rigidizarán muchas situaciones de propiedades muy deterioradas que existen hoy día en los cascos históricos de estas ciudades, impidiendo que el proceso de rehabilitación urbana -el cual requiere de paños mucho más amplios- pueda llevarse a efecto por los problemas antes señalados y que se crearán con la aplicación de esta ley. Tengo esa tremenda inquietud, en especial en el caso de Santiago, porque, más que este proyecto de ley, se necesita una ley de rehabilitación urbana que efectivamente permita a los inversionistas interesarse en la construcción de conjuntos residenciales. (...) Este proyecto de ley, no obstante tener la finalidad interesante de densificar y de favorecer el uso del centro histórico de las ciudades, a la vez lleva aparejada -al no existir una ley de rehabilitación urbana, que sí se debería dictar- la contradicción de que restaremos espacio y terreno a un proceso renovador, revitalizador y rehabilitador de la ciudad, lo cual, en este caso, estamos impidiendo. (...) Entonces, este proyecto presenta esos inconvenientes, a pesar del propósito del Ejecutivo, que es muy laudable. Por un lado, se pretende favorecer a algunos sectores; pero se está causando un grave daño a todo lo que es la construcción rehabilitadora, de la cual requieren las ciudades con cascos históricos viejos. Finalmente, señor Presidente, aunque hubo unanimidad en la Comisión para la aprobación de este proyecto, es urgente que el Ejecutivo dicte, cuanto antes, una ley de rehabilitación urbana que permita abordar los grandes problemas de nuestras ciudades. De otra forma, creo que estamos dando soluciones de parche, y éste es un parche que impedirá, desgraciadamente, la solución general". Y más adelante expresa: "Hay que ser mucho más audaz en esto y generar una ley de rehabilitación

urbana amplia, con mecanismos que alienten a los inversionistas, con la finalidad de que, disponiendo del predio, y por otro lado incentivándose la oferta y la demanda sobre los bienes raíces, puedan renovar las ciudades. (...) Pienso que, con motivo de este proyecto de ley, han quedado planteadas iniciativas de la mayor importancia, que ojalá sean recogidas por el ejecutivo, toda vez que no tenemos iniciativa parlamentaria para proponer estas leyes".

Las intervenciones de otros Diputados coinciden en la necesidad manifestada por el Sr. Bombal. Así, el Diputado Schaulsohn expresó: "no hay ninguna duda de que este proyecto de ley no es una solución global al problema habitacional que se presenta en muchas comunas del país, pero es especialmente relevante para los centros urbanos y, dentro de éstos, para la ciudad de Santiago, por cuanto abre la puerta a la posibilidad de rehabilitar viviendas que hoy día están dilapidadas, las cuales, en la mayoría de los casos, simplemente se arriendan por piezas... El drama de la capital del país, y especialmente del distrito 22, que tenemos el honor de representar en esta Cámara con el Diputado señor Bombal, es que la plusvalía de los sitios hace poco comercial la construcción de viviendas económicas. En consecuencia, si una vivienda antigua habitada por distintas personas, se destruye, normalmente se transforma o en un galpón o en un estacionamiento de edificio o en una empresa, porque evidentemente, este es un destino más lucrativo. Y si se destina para fines habitacionales, a raíz del valor del terreno, la propiedad estará fuera del alcance de las personas que allí habitaban, las que deberán ser echadas. En otras partes, este fenómeno se conoce como "el cambio de la categoría social de los habitantes del distrito". Se mejora una comuna; pero ello no va en beneficio de las personas que viven allí, sino de los habitantes nuevos, que pagan precios mayores."

En el mismo sentido interviene el Diputado Sr. Concha: "Señor Presidente, sin duda alguna que lo óptimo es

enemigo de lo bueno. Digo esto, porque la norma que estamos examinando no es la mejor que podemos establecer para mejorar las ciudades del país. **Sin duda alguna, se requiere de una remodelación total de muchas de nuestras ciudades, especialmente de Santiago, para evitar que siga el crecimiento horizontal desmedido que estamos observando.**

Por otra parte, ocupar mil hectáreas anuales en la construcción de nuevas viviendas, a gran distancia de los lugares donde la gente que allí viva tenga que trabajar, estudiar o simplemente divertirse, es un proceso mucho más largo. Por eso, es necesario establecer normas "de parche", como decía el Diputado señor Bombal, y buscar soluciones rápidas que entren a paliar los graves defectos que vive el país en el orden habitacional."

El Diputado señor Hamuy, en su intervención, aludió expresamente a una iniciativa del Ejecutivo para proponer un cuerpo normativo sobre la materia: "...indiscutiblemente, el proyecto de ley que nos preocupa, aborda el problema de que los edificios ya construidos, al ser alterados o reparados, se transformen en viviendas de una superficie edificada no superior a los 140 metros cuadrados. Es una base importante; pero evidentemente, las casas reparadas y que están dentro del conjunto que señala el proyecto, son limitadas. Es un paso importante; pero no va al fondo del problema. Naturalmente, sabemos que el Gobierno está estudiando una legislación completa, que próximamente conocerá la Honorable Cámara de Diputados".

En el mismo sentido se encuentran las expresiones de la Diputada señora Eliana Caraball: "Me referiré también a algunas observaciones formuladas por el Diputado señor Bombal. Comparto la necesidad de una ley de renovación urbana. Estamos en eso. Lo hemos conversado y el Ministerio del ramo también está consciente del problema, razón por la cual está estudiando una ley de remodelación y de rehabilitación



urbana, en la cual se consideren otros aspectos básicos para el crecimiento sin expansión de la ciudad." Y también la intervención del Diputado señor Escalona: "...junto con adherir a la aprobación de este proyecto, que cuenta con el respaldo amplio y sólido de la Cámara, como lo he constatado, **quiero subrayar un aspecto ya mencionado durante el debate, en el sentido de que las autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo no deben considerar este respaldo amplio como un motivo para paralizar los esfuerzos tendientes a presentar, en el más breve plazo, otras proposiciones de ley que permitan enfrentar el problema urbano con nuevas soluciones. (...)** A pesar de valorar los esfuerzos y la iniciativa del Gobierno, no podemos sino considerarla como una medida parcial, quedando pendiente la generación, en conjunto entre el Parlamento y el Gobierno, de una política general, que permita enfrentar en un nuevo nivel y con mayor calidad, globalidad y perspectiva histórica el problema de nuestras ciudades."

De la discusión de este proyecto de ley en el Senado, sólo destacaremos que la Comisión de Vivienda y Urbanismo conoció, en su labor, la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción, que recomendó "regular en su integridad la renovación urbana, y, en ese contexto, la rehabilitación, entendida ésta como el conjunto de obras destinadas a detener el deterioro, mejorar e intensificar el uso y actualizar las condiciones de habitabilidad de las edificaciones antiguas" (Informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo recaído en el proyecto de ley de la Honorable Cámara de diputados que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en lo relativo a normas sobre viviendas económicas).

#### **En conclusión:**

- 1° Durante la discusión de la Ley N°19.021, se deja constancia, por parte de los parlamentarios

-tanto de la coalición de partidos gobernantes, como de oposición- de la necesidad de una ley que permita la efectiva remodelación de las ciudades.

2° Según los dichos de los parlamentario, esta legislación no existe (1991).

### 3. Normas complementarias

#### 3.1. Decreto Ley N° 1.305, de 1976 (D.O. 19.02.1976).

Este cuerpo normativo reestructuró y regionalizó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Tenía como finalidad modificar la estructura del mencionado Ministerio y de las Corporaciones que se relacionaban con el Gobierno por su intermedio, adaptándolas a la regionalización del país, y a los objetivos que se perseguían en el ámbito nacional y regional.

Se estableció que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se desconcentraría territorialmente a través de Secretarías Regionales Ministeriales (art. 2° y 22°).

Fusionó las Corporaciones de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano, de la Vivienda, y de Obras Urbanas, estableciéndose un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en cada una de las Regiones del país.

El art. 4° del texto dispone : "Corresponderá al Ministerio **formular y supervigilar** las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo.

Le corresponderá, además, la coordinación y la supervigilancia de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio."

Corresponde a la División de Desarrollo Urbano, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, **"emitir los informes favorables a las expropiaciones que se propongan conforme al inciso 2° del artículo 51° de la Ley N° 16.391"** (art. 12, letra m). Al respecto cabe tener presente, que el Artículo 24° del Decreto Ley N° 1.305, estableció que correspondería a cada Secretaría Regional Ministerial, en su jurisdicción, el ejercicio de esta atribución, "cuando el Ministro de Vivienda y Urbanismo determine que cuentan con unidades competentes para realizar estas actividades". En la actualidad son estas Secretarías las encargadas de informar las expropiaciones que los SERVIU ordenan.

En cuanto a los servicios regionales, dispone que les corresponderá **"la ejecución de los planes que haya aprobado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo"**.

**"Los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización son instituciones autónomas del Estado, relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de duración indefinida, de derecho público y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente el Ministerio o a través de sus Secretarías Ministeriales"** (Artículo 25°, inciso 1°).

Los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización como sucesores legales de las Corporaciones mencionadas, **"tienen todas las facultades y obligaciones de esas Corporaciones, en el ámbito de su Región"** (Artículo 26°).

Para los efectos del presente informe resulta esclarecedor citar el Artículo 27° del Decreto Ley en

comento que dispone: "Los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización estarán encargados, en su jurisdicción, de materializar los planes que les encomiende el Ministerio, para lo cual podrán adquirir los terrenos, formar loteos y preparar subdivisiones prediales, **proyectar y ejecutar las remodelaciones** y la edificación de las poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios o viviendas individuales y su respectivo equipamiento comunitario y toda otra función de preparación o ejecución que permita dar cumplimiento a las obras contempladas en los planes y programas, todo ello en conformidad con los presupuestos asignados".

El Artículo 28° del Decreto Ley N° 1.305, contempla la posibilidad, para los SERVIU de **encomendar** "la ejecución de las obras que proyecten, tanto de urbanización como de edificación y habilitación de áreas o de equipamiento, de conformidad a la legislación habitacional vigente".

El Artículo 30° dispone, expresamente, la vigencia de la legislación habitacional anterior al mes de Febrero de 1976, en los términos siguientes: "La legislación habitacional, sea que esté constituida por leyes, decretos de trasposos o aplicabilidad de funciones atribuciones, reglamentos, decretos y acuerdos reglamentarios, **será aplicable en lo que corresponda**, al Ministerio y a los Servicios Regionales y Metropolitano en su carácter de sucesores legales de las Corporaciones que se fusionan, en cuanto no sea modificada, total o parcialmente, de acuerdo a las reglas ordinarias.

Se entenderán derogadas las disposiciones contenidas en dicha legislación que sean contrarias o incompatibles con el presente decreto ley". En consecuencia, no se produce una derogación orgánica de la normativa anterior, la que subsiste en todo aquello que no sea contrario o incompatible con las disposiciones del Decreto Ley N° 1.305.

**En conclusión:**

- 1° Corresponde a los SERVIU ejecutar las remodelaciones contempladas en los planes y programas del Ministerio de Vivienda y urbanismo.
  - 2° Las normas que rigen a dichos servicios sólo contemplan la posibilidad de encomendar, a particulares, la ejecución de obras determinadas, que no incluyen la transferencia del dominio, del inmueble, al ejecutor de la remodelación.
- 3.2. Decreto N° 355, de 28 de Octubre de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (D.O. 04.02.1977). Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

Este decreto fue dictado en cumplimiento del Artículo 32°, del Decreto Ley N° 1.305, que disponía la dictación de Reglamentos Orgánicos "que precisen la organización y las principales funciones que corresponderán al Ministerio y a los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización". Así lo dice, expresamente, el Artículo 77°: "El presente Reglamento Orgánico, conforme lo dispone el artículo 32° del Decreto Ley N° 1.305, de 1976, contiene las funciones principales que corresponden a los SERVIU. La legislación habitacional que regía a las Corporaciones de las cuales son sucesores legales, es aplicable a los SERVIU de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30° del mismo cuerpo legal, en cuanto no sea contraria o incompatible con sus disposiciones, aun cuando este reglamento no haya reproducido sus normas".

El Artículo 1° del Decreto N° 355, repite lo dispuesto por el Decreto Ley N° 1.305, en cuanto a la naturaleza y atribuciones de los SERVIU: "Los Servicios de Vivienda y Urbanización son sucesores

legales de las Corporaciones de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano, de la Vivienda y de Obras Urbanas, y por tanto, **tienen todas las facultades y obligaciones de dichas Corporaciones** en el ámbito de su jurisdicción, en todo lo que no sea contrario o incompatible con el Decreto Ley N° 1.305, de 1976" (inciso 3°).

El Artículo 2° precisa la naturaleza, de órganos ejecutores, de los SERVIU : "El SERVIU será en su jurisdicción, **el organismo executor de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, y como tal, no tendrá facultades de planificación. El ejercicio de las funciones, derechos y atribuciones y el cumplimiento de los deberes y obligaciones que se señalan en el presente Reglamento Orgánico o que deriven del carácter de sucesor legal de las Corporaciones... corresponderá a dicho Servicio, en su ámbito jurisdiccional..."(inciso 2°).

El Artículo 3° precisa esta naturaleza, ejecutora, en relación a las remodelaciones, y dispone : "El SERVIU estará encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, **proyectar y llevar a cabo remodelaciones**, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita **materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio.**"

Complementando la disposición anterior, el Artículo 4°, atribuye al SERVIU potestad expropiatoria, en los términos siguientes: "Para el cumplimiento de sus funciones, el SERVIU podrá expropiar, comprar, permutar, vender, dar en comodato o arrendamiento toda clase de inmuebles...". En relación a las remodelaciones, el artículo 53°, las menciona

expresamente: "Al SERVIU incumbe la expropiación de los inmuebles que sean indispensables para la ejecución de los programas de construcción de viviendas, equipamiento comunitario, obras de infraestructura y **remodelaciones que apruebe el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo...** en conformidad al artículo 51° de la Ley N° 16.391".

Corresponde a la Unidad Técnica de Construcciones y Urbanización, "efectuar los estudios para la adquisición de terrenos, de su urbanización o **remodelación**, y de proyectar y construir... **Todas las obras deberán estar incluidas en los planes y programas aprobados por el Ministerio** y contar con financiamiento específico para su ejecución" (Artículo 22°). Asimismo, entre las funciones y atribuciones de esta Unidad se encuentra "efectuar los estudios para la adquisición de los terrenos necesarios para los programas que deba ejecutar el Servicio"; y, "Remodelar y subdividir, por cuenta del Servicio o de terceros, terrenos urbanos para la ejecución de planes habitacionales, de equipamiento comunitario y de desarrollo urbano"( Artículo 23, letras a) y h) ).

#### **En conclusión:**

Las disposiciones comentadas, precedentemente, ratifican las conclusiones señaladas en el número anterior, en relación a la competencia de los SERVIU.

#### **CONCLUSIONES FINALES**

- 1° Se encuentra vigente la declaración de utilidad pública, del Art. 51, de la Ley N° 16.391, respecto de los inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de los programas de remodelaciones, que apruebe el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- 2° De los requisitos de publicidad de los mencionados programas, que establece el precepto legal citado, y sus normas complementarias, se deduce que estos programas se refieren a proyectos específicos.
- 3° Corresponde a los SERVIU, Regionales y Metropolitano, ejecutar las remodelaciones contenidas en los programas aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Para ello se le ha entregado la potestad de expropiar los inmuebles necesarios.
- 4° De las conclusiones anteriores, y por aplicación del Principio de Juridicidad, a que nos referimos en el marco constitucional de este Informe, resulta que los SERVIU carecen de habilitación legal para "ejecutar" las remodelaciones, por la vía de transferir los inmuebles expropiados a particulares, que a su vez ejecutarían la remodelación programada.
- 5° A juicio de los informantes, la utilización del artículo 51, de la Ley N° 16.391, para implementar la propuesta consultada, no sólo es jurídicamente improcedente, sino que, además, presenta las dificultades siguientes:
  - a) No garantiza la "transparencia" de las decisiones de la autoridad, ya que las expropiaciones contempladas en la norma citada son adoptadas internamente por la Administración Pública, sin consulta al sector privado.
  - b) La comunidad afectada-beneficiada no participa en la toma de decisiones, y tampoco los inversionistas interesados.
  - c) La ejecución de remodelaciones urbanas, por esta vía, se apartaría de los procedimientos que, actualmente, contempla el Derecho Urbanístico Chileno, en materia de planificación urbana, ya que éste consulta la



participación de la comunidad local, y de las autoridades regionales y comunales en la toma de decisiones.

La decisión de la autoridad parecería contradiciendo el proceso de regionalización y traspaso de potestades a las autoridades regionales y comunales, representativas, que se viene desarrollando en nuestro país desde hace ya varias décadas, pero especialmente en el último tiempo con la creación de los Gobiernos Regionales.

### **III. CONSECUENCIAS QUE PUEDEN DERIVARSE DE LA REALIZACION, POR PARTE DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, DE LA PROPUESTA DE LOS CONSULTANTES.**

Esta materia fue analizada en el marco constitucional del presente Informe, sin embargo, conviene recordar lo que allí decíamos en el sentido que la venta de los inmuebles por parte de los SERVIU, para los fines propuestos por la consultante, adolecería de nulidad. La incompetencia de los SERVIU podría ser establecida por la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus atribuciones. Además en caso de controversia con particulares, éstos podrían recurrir a los Tribunales Ordinarios de Justicia para dichos efectos.

Complementando lo dicho anteriormente, debe tenerse presente, que, además, de los efectos de la incompetencia del SERVIU para la enajenación de los inmuebles expropiados, la mencionada enajenación acarrearía el incumplimiento del fin de la expropiación (ejecutar la remodelación que contemplan los programas aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo).

La situación señalada precedentemente ha permitido, en casos similares, que los particulares expropiados, reclamen, judicialmente, la devolución de sus inmuebles, invocando la figura de la retrocesión.

## 1. La Retrocesión en el Derecho Público Chileno

Del análisis etimológico de la palabra "retrocesión" resulta, que se trata de un retroceso o "vuelta hacia atrás" de un estado de cosas, a una situación igual o parecida a la que tuvo en un tiempo pasado. Este es el elemento esencial del concepto, la doctrina jurídica, de manera uniforme, lo especifica en la restitución del bien expropiado a su primitivo dueño.

La expropiación es una privación de dominio que se justifica en función de un fin: la causa de "utilidad pública" o "interés nacional". Conforme a las normas de derecho público, que rige la expropiación, la potestad de expropiar va unida a dos deberes fundamentales: indemnizar el valor del bien expropiado a su primitivo dueño; y **cumplir con la destinación legalmente prevista para satisfacer un fin de "utilidad pública" o "interés nacional"**.

"La retrocesión es una consecuencia lógica de una expropiación que no cumple con su finalidad. Es más, en Chile todo acto administrativo -y el acto expropiatorio lo es- requiere de la existencia cierta de un motivo (hechos: necesidad pública) y de un fin, pudiendo este último encontrarse en el acto mismo o en la norma legal que hizo la habilitación de poder jurídico (potestad). Por ello, careciendo de un motivo real o incumpliendo el fin, dicho acto deviene en írrito frente al ordenamiento, originando variadas consecuencias jurídicas, entre las cuales, pudiere estar la retrocesión".

En esta materia debe tenerse presente que la jurisprudencia mayoritaria de nuestros Tribunales, ha rechazado la acción de retrocesión, señalando que ella no se encuentra expresamente consagrada en el derecho positivo chileno. La jurisprudencia minoritaria que acoge la acción de retrocesión la ha sustentado jurídicamente en la equidad.

A juicio de los informantes, el fundamento de la acción de retrocesión, en nuestro ordenamiento jurídico es de carácter

constitucional. Esta opinión sostiene el profesor de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Sr. Ramiro Mendoza, al afirmar: "No debe olvidarse que el fundamento de la retrocesión no es civil, sino que constitucional. En efecto, transgredida la forma de actuación de los órganos del Estado, carente de motivo y fin un acto, y afectando el derecho de propiedad, aparece de suyo la posibilidad de acceder al órgano jurisdiccional a fin de que declare el derecho que ha nacido. En otras palabras: infracción de los arts. 6° y 7°, en relación con el art. 19 N° 3, N° 4, N° 26 y teniendo presente el art. 73 inc. 2°, aparece a cabalidad un fundamento normativo..." ("La acción de retrocesión en el derecho chileno", apuntes de clases. Del mismo texto se han tomado las ideas fundamentales para la explicación del tema, y las citas entre comillas).

## 2. "Barahona con Corporación de la Reforma Agraria"

Sólo para ilustrar, en forma práctica, la aplicación de la retrocesión, nos referiremos a un caso célebre de nuestra jurisprudencia. Se trata de la acción de retrocesión entablada por los herederos de don Jorge Barahona Puelma, para obtener que la Corporación de Reforma Agraria restituyera la "Hijuela Grande de la Hacienda Nilahue" que había expropiado a éste.

El recurso de queja, fallado por la Excma. Corte Suprema (9 de Octubre de 1981), que puso término al juicio con la restitución de la Hijuela, señala:

"Que la acción de retrocesión, también llamada por los tratadistas reversión del dominio, tiene lugar cuando el Organismo Expropiador no cumple con el destino asignado por la Constitución y la Ley, al bien expropiado" (considerando 19°); y "Que si el Estado queda en libertad de expropiar a sus súbditos, basado en un interés social... y no cumple en forma alguna el objetivo de una expropiación, que previamente ha sido calificada soberanamente por los representantes del pueblo, que componen los poderes

colegisladores, el Derecho de Propiedad desaparece y deja de ser una de las garantías establecidas por la Carta Fundamental de la República. Cualquier individuo, por modesto que sea, podría ser privado de su dominio so pretexto de que una ley expropiara su predio, para construir un camino o extender un ferrocarril y después no se cumple el objetivo que se tuvo en vista al expropiar, pasaría así que se produce una expropiación" (considerando 22°).

### 3. "Chadwick con SERVIU"

Finalmente comentaremos un caso en el que se había aplicado el Artículo 51 de la Ley N° 16.391 para privar a don Herman y don Tomás Chadwick Valdés de un predio ubicado en Tabancura con Las Hualtatas, de 118.000 metros cuadrados (Chadwick con SERVIU, 6° Juzgado Civil de Mayor Cuantía, de Santiago, Rol N°2067-78).

En Mayo de 1978, los señores Chadwick Valdés demandaron al SERVIU Metropolitano para que éste les devolviera el predio expropiado, en 1972 por la Corporación de Mejoramiento Urbano, restituyendo, a su vez, los demandantes, la indemnización recibida.

Fundaron su demanda en que el predio se expropió para los fines de la institución expropiante, es decir la construcción de viviendas económicas, la reconstrucción de las mismas en casos de catástrofes, y la ejecución de programas de para la construcción de viviendas o para el equipamiento para el desarrollo urbano; sin que a la fecha de la demanda se hubiera cumplido con estas finalidades, y en cambio el inmueble había sido destinado para un campamento de pobladores. Entonces, habiendo desaparecido la causa de utilidad pública y la finalidad de la expropiación, los propietarios tienen derecho a que se les restituya el inmueble, devolviendo lo que hubieren recibido como indemnización.

En su defensa, el SERVIU Metropolitano solicitó que se rechazara la demanda, señalando que la expropiación había

cumplido con todos los presupuestos de la declaración de utilidad pública contenidas en el artículo 51 de la Ley N° 16.391, por cuanto su objetivo fue utilizar los terrenos para campamentos de tránsito -figura o tipo de solución habitacional nominado como tal por quién ejercía la administración de la época- para posteriormente, solucionado el problema de los pobladores respectivos que allí se instalaron, dar a esos terrenos un uso específico. Ese uso sería conforme a las funciones de especialidad de la ex-CORMU y a las normas que regulan la materia.

Según se desprende de las piezas, revisadas, del proceso, existió controversia sobre las normas invocadas como fundamento del acto expropiatorio, ya que en éste se citó un precepto que hacía referencia, tanto a la Ley N° 16.391, como la Ley N° 14.171.

A continuación analizaremos el escrito de réplica evacuado por los demandantes, ya que allí se plantea el incumplimiento de la finalidad expropiatoria, y además, la ilegalidad de la expropiación.

Después de enumerar las hipótesis de utilidad pública, del Artículo 51 de la Ley N° 16.391, dicen los demandantes: "El propio escrito de contestación de la demanda del Servicio de Vivienda y Urbanización, se encarga de demostrarnos que ninguna de dichas finalidades han sido cumplidas en la expropiación de los terrenos de propiedad de los señores Chadwick. No se ha construido vivienda económica alguna en los terrenos expropiados. El verbo rector que emplea la Ley N° 16.391 artículo 51, es el verbo "ejecutar", estando la ejecución a cargo del propio Ministerio o de alguna de las instituciones que se relacionan con dicho Ministerio. (...) De este modo, cuando la Ley se refiere a la ejecución de programas de viviendas, significa la realización de dichos programas, el poner por obra dichas viviendas. **Es decir, en concreto, la construcción de las viviendas o la construcción de las obras de equipamiento comunitario y desarrollo urbano en general. Además, la Ley N° 16.391 en su artículo 51, exige que ésta ejecución o realización sea efectuada por el Ministerio de la Vivienda o por alguna de las instituciones**

que se relacionen administrativamente con el Gobierno a través de dicho Ministerio. En la expropiación de los terrenos de los señores Chadwick, no se ha realizado, puesto en obra, ejecutado programa de vivienda alguno, ni menos de desarrollo urbano o de equipamiento comunitario."

Más adelante expresan: "...es el propio Servicio demandado el que acompaña a su escrito de contestación de la demanda, un antecedente que es determinante para precisar cuál es el destino que se pensaba dar y que se dió a los terrenos expropiados. Se trata del Oficio N° 675 de 27 de Abril de 1971, de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; en la conclusión de dicho Oficio se lee: "Conclusión: Se usará el terreno para campamentos en tránsito, en primera instancia, solucionado el problema de los pobladores que allí se instalaron, el terreno será destinado a un uso específico". Esta es la prueba más clara y concluyente de la razón que tienen los demandantes en su demanda. La expropiación fue para entregar a pobladores los terrenos que éstos se habían previamente tomado, contra todo derecho, instalándose en ellos. Esto constituyó un procedimiento claramente arbitrario e ilegal, pues se utilizaron las leyes vigentes con una finalidad y con un espíritu enteramente distintos de aquél que había previsto el legislador que las dictó y promulgó. Tenemos entonces acreditado, por el dicho del propio Servicio demandado y con documentos por él acompañados, que la finalidad a que se destinaron los terrenos expropiados no fue la ejecución de plan alguno de vivienda o de equipamiento comunitario o de desarrollo urbano, sino la instalación de campamentos en tránsito, que fue el nombre de pantalla que se dió a la entrega que se hacía a los pobladores de los terrenos que precedentemente habían sido tomados por la fuerza. La instalación de un campamento en tránsito, no constituye la ejecución de un programa de vivienda o de equipamiento comunitario o de desarrollo urbano."

Haciéndose cargo de la contestación evacuada por el SERVIU Metropolitano, los demandantes, como se ha sostenido en el presente informe, afirmarán que el artículo 51 de la Ley N°16.391, sólo habilita a expropiar aquellos inmuebles que

se incluyen expresamente en alguna de las hipótesis que el artículo enumera, y en consecuencia, no cabe expropiar para cumplir otros fines -o de otra forma- que aquellos, ni siquiera si se trata de otros fines propios del Servicio: "El Servicio demandado, siguiendo con su línea, de dar ahora a los terrenos expropiados, un destino que no se le dió ni siquiera al expropiarlos, ni en los años que han transcurrido desde la expropiación hasta ahora, sostiene en la contestación de la demanda, que los terrenos habrían sido expropiados para formar reservas de terreno para abastecer las necesidades de los sectores público y privado, ello no es efectivo, y aunque lo fuera, en nada desvirtúa la acción deducida en la demanda según pasamos a demostrarlo: ... b) La formación de reservas de terreno no constituye ninguna de las finalidades de utilidad pública o interés social, que contemplan las Leyes Nos. 14.171 y 16.391 y que sirven de fundamento a la expropiación de la propiedad a que se refiere la demanda. Ya hemos detallado anteriormente cuáles son las finalidades de utilidad pública que contemplaron las leyes mencionadas, y en parte alguna de ellas se incluye la formación de reservas de terreno.

En consecuencia, aunque el destino que se pensaba dar a los terrenos expropiados, hubiese sido la formación de reservas de terreno, dicha finalidad u objetivo no podría haber justificado jurídicamente la expropiación, ya que las leyes en que dicha expropiación se funda, no contemplan la formación de reservas de terreno como causa de utilidad pública o interés social que justifique las expropiaciones que ellas autorizan. c) Es efectivo que la ex-CORMU, hoy SERVIU tiene dentro de sus finalidades el formar reservas de terreno con el fin de abastecer las necesidades de los sectores público y privado, pero dicha finalidad no la puede cumplir mediante el expediente de expropiar terrenos de propiedad privada para destinarlos a la formación de esas reservas. Ello podrá hacerse por la vía de la compraventa o del traspaso de bienes fiscales, pero en caso alguno, por el camino de la expropiación".

Finalmente, cabe hacer presente que en este caso, parte del predio expropiado había sido vendido, antes del juicio, a

una Cooperativa, el SERVIU Metropolitano invocó esta situación para alegar que a través de dicha venta se estaba cumpliendo la finalidad de la expropiación. Los demandantes, sosteniendo la doctrina seguida en este informe, dirán: "... se pretende que, la transferencia de parte de los terrenos que fueron expropiados a los señores Chadwick a una Cooperativa de Magistrados, se habría hecho para dar cumplimiento a la finalidad de utilidad pública o interés social que fue prevista a la época de decretarse la expropiación. Ello, simplemente no es efectivo... a la época en que estos terrenos se expropiaron, la Cooperativa de Magistrados ni siquiera existía y, jamás se pensó al decretarse la expropiación, en destinar dichos terrenos a habitaciones de magistrados.

En el entender de mis partes, la venta que se ha hecho a la Cooperativa de Magistrados, de parte de los terrenos expropiados, es la prueba más evidente y concluyente de los fundamentos de la demanda. En efecto, resulta ahora claro que el Servicio de Vivienda y Urbanización, sucesor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, ni el Ministerio de la Vivienda, desarrollarán programa alguno de vivienda en dichos terrenos ni de desarrollo urbano ni de equipamiento comunitario, sino, que simplemente se limitarán a transferir los respectivos terrenos a terceras personas, con el objeto de que sean ellos los que construyan en dichos terrenos.

La Ley N° 16.391 en su artículo 51, al declarar de utilidad pública y permitir la expropiación de determinados terrenos, no se refirió jamás a la posibilidad de que el Estado procediera a expropiar a un particular determinados terrenos con el objeto de transferirlos a otros particulares, por calificados que éstos sean. Lo que la Ley pretendió, fue precisamente que el Estado ejecutara programas de vivienda, construyendo viviendas para los más desposeídos, se desarrollara programas de equipamiento comunitario, construyendo parques, plazas, sitios de recreo, escuelas...o por último, la Ley se refiere a la expropiación de terrenos para la apertura de grandes avenidas u otras obras de desarrollo urbano, que no quedaban al alcance de los simples particulares que se dedican a urbanizar terrenos con el objeto de construir."



La sentencia, de primera instancia, se dictó el 29 de Mayo de 1979, rechazó, sin costas, la demanda. Para ello tuvo en vista que la ex-CORMU había aplicado el artículo 51 de la Ley N° 16.391, y que en virtud del Decreto Supremo N° 483, de 1966, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, establecía entre sus atribuciones urbanizar, remodelar, subdividir inmuebles dentro o fuera de los límites urbanos, formar reserva de terrenos para abastecer los planes de vivienda, expropiar, vender, comprar, permutar, rematar, dar y recibir en pago, aceptar cesiones, asignaciones y donaciones por cuenta propia o de terceros, y, en general adquirir a cualquier título bienes muebles o inmuebles, y transferirlos para el cumplimiento de sus fines. Además consideró la aprobación de un Plano Seccional, en 1977, que regulaba usos de suelo en los terrenos expropiados.

A juicio de los informantes, la sentencia no analizó debidamente los requisitos que la Ley N° 16.391 establece para las expropiaciones, ya que no cualquier finalidad autoriza a privar del dominio a un particular, y en este caso debía existir un programa aprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Lo que ocurrió fue que la expropiación ejecutada por la CORMU, no correspondía a un inmueble comprendido en los mencionados programas -ilegalidad del acto expropiatorio-; y además, supuesto que existiera una finalidad autorizada por la ley, esta no se había cumplido en casi siete años, y se había tratado de cumplirla recurriendo a formas no autorizadas por la ley.

Se nos ha informado que, no obstante la sentencia de primera instancia, el juicio prosiguió, y se le puso término por una transacción concluida entre las partes, que benefició pecuniariamente a los señores Chadwick Valdés.

#### **En conclusión:**

- 1° La expropiación que intentara llevarse a efecto, invocando el artículo 51 de la Ley N° 16.391, para llevar a la práctica la propuesta consultada, podría

ser impugnada por los afectados, reclamando de la legalidad del acto expropiatorio.

- 2° Supuesto que prosperara la expropiación aludida, aún después de adquirido el dominio por el SERVIU, respectivo, sobre los terrenos, sus anteriores propietarios podrían demandar judicialmente la restitución de éstos, con ocasión de su venta a terceras personas.

## PARTE II

### INSTRUMENTOS JURIDICOS EXISTENTES PARA LA IMPLEMENTACION DE REMODELACIONES URBANAS O ACCIONES SIMILARES DE INCENTIVOS O DESINCENTIVOS

#### I. LOS SUBSIDIOS APLICADOS PARA LA CONSTRUCCION O ADQUISICION DE VIVIENDAS EMPLAZADAS EN ZONAS DE RENOVACION URBANA.

El Título III del Decreto Supremo N° 44 de Vivienda y Urbanismo de 1988 que reglamenta el Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional establece la postulación para la adquisición o construcción de viviendas emplazadas en zonas de renovación urbana.

Se entienden por viviendas emplazadas en zonas de renovación urbana conforme lo indica el artículo 48 del citado decreto aquéllas nuevas que se construyan o las ya construidas que se alteren o reparen en los términos dispuestos en el inciso 4º del artículo 1º de la Ley de Urbanismo y Construcciones agregado por la letra a) del artículo 1º de la Ley 19.021, emplazadas en las zonas de renovación urbana que se determinarán mediante resoluciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como veremos más adelante.

A estos subsidios se puede postular en forma individual o colectiva y corresponde a una alternativa excluyente a los demás sistemas de postulación.

Sus reglas particulares son las siguientes:

- Valor máximo de la vivienda : 1.500 UF
- Monto del subsidios : 200 UF; 190 UF y 180 UF
- Ahorro mínimo para postular : 150 UF
- Plazo mínimo de ahorro : 18 meses
- aunque excepcionalmente : 12 meses
- acepte

Este Título III fue agregado por el Decreto Supremo N° 95 de Vivienda y Urbanismo correspondiente al año 1991, pero las postulaciones ya se encontraban establecidas de manera que se hicieron desde 1990.

El verdadero impulso a este sistema se dio con la Dictación del Decreto Supremo N° 111 de Vivienda y Urbanismo de 1992 publicado en el Diario Oficial de 12 de Diciembre de dicho año en que se aumentó significativamente el monto máximo del subsidio. Esto se puede apreciar en la siguiente serie:

AÑO	POSTULANTES	BENEFICIARIOS	RECURSOS UTILIZADOS EN UF
1990	108	87	12.800
1991	349	295	32.800
1992	205	167	24.600
1993	1.120	1.058	150.080 (1)

Puede señalarse adicionalmente que la aplicación de este beneficio se encuentra muy concentrado en la ciudad de Santiago y sólo tímidamente empieza a aparecer en regiones como se ve claramente en los siguientes antecedentes:

#### PORCENTAJES DE SUBSIDIOS OTORGADOS

AÑO	REGION METROPOLITANA	OTRAS REGIONES
1990	100%	0%
1991	94%	6%
1992	99%	1%
1993	95%	5% (1)

1) Fuente: División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

**En Conclusión:**

- 1º En el terreno de las realizaciones esta medida adoptada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a fines de 1992, la estimamos exitosa por el emergente auge de la construcción habitacional en las zona centrales de la ciudad de Santiago.  
(2)
- 2º Su justificación radica en el evidente ahorro para el Estado de los costos que le significa la expansión de la ciudad (costos de las externalidades).

**II. IMPUESTOS SOBRE SITIOS ERIAZOS (3)**

1. El primer precepto legal que aplicó una carga impositiva sobre los sitios eriazos, fue el Artículo 20, de la Ley N° 4.174, de 1927, que estableció el Impuesto Territorial, que disponía que "El Presidente de la República podrá ordenar un aumento de dos por mil en la tasa del impuesto territorial para los bienes raíces rurales ... Este aumento podrá también ser aplicado en el radio urbano de las ciudades de más de treinta mil habitantes a los bienes raíces no edificados o que contengan edificios declarados ruinosos o insalubres por las autoridades competentes y siempre que se estime conveniente para el progreso y seguridad general".
2. Posteriormente el Artículo 9º, de la Ley N° 16.623 facultó al Presidente de la República, para fijar el texto de la Ley sobre Contribuciones de Bienes Raíces, pudiendo refundir en un sólo cuerpo legal la Ley N° 4.174, sus modificaciones

---

2) Los permisos de edificación de la I. Municipalidad de Santiago han evolucionado muy positivamente alcanzando cifras ya cercanas a los 100.000 m2 en viviendas.

3) Estas notas corresponden a una investigación realizada por el abogado Sr. César Ladrón de Guevara.

posteriores y las demás disposiciones complementarias o relacionadas con esta materia que se encuentren en otros textos legales o en decretos o reglamentos.

En ejercicio de esta facultad, se dictó el Decreto Supremo N° 2.356, de 1969, del Ministerio de Hacienda, que contiene el texto refundido, sistematizado y coordinado de la ley sobre Impuesto Territorial, N° 17.235. El inciso 1° del artículo 23 de la citada ley prescribe: "Las Municipalidades cobrarán a su exclusivo beneficio, una contribución, por los sitios eriazos urbanizados, ubicados dentro del radio urbano, de un tres por ciento (3%) del avalúo del predio, que aumentará en cada año en un uno por ciento (1%) hasta un máximo de seis por ciento (6%), el que se mantendrá mientras el sitio no se edifique. Lo dispuesto en este inciso no se aplicará a los sitios que tengan un avalúo inferior a un sueldo vital anual del respectivo departamento, siempre que su superficie no exceda de mil metros cuadrados".

3. La Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N° 458, de Urbanismo y Urbanismo, de 1976), en su Artículo 76, estableció que: "Las Municipalidades en cuyas comunas existiera plan regulador podrán declarar **zonas de construcción obligatoria**, en cuyo caso los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos dentro del plazo que se señale en el decreto aprobatorio correspondiente. Si transcurrido dicho plazo no se iniciaren las construcciones definitivas o, iniciadas, se suspendieren por más de seis meses, podrá aplicarse al propietario un impuesto adicional progresivo, según determine el mismo decreto supremo que apruebe la declaración de zona de construcción obligatoria, el que se cobrará conjuntamente con la contribución de bienes raíces, a beneficio municipal, en tal caso. El monto de este impuesto no podrá exceder del máximo que señala el artículo 74" (4).

---

4) Las **zonas de construcción obligatoria** se tratan separadamente en este informe.

El Artículo 169, inciso final, de la misma ley, derogó expresamente los artículos 22 y 23 de la Ley N° 17.235 y las disposiciones de otras leyes o cuerpos legales que fueren contrarias a las de la ley General de Urbanismo y Construcciones. Según el dictámen N° 007345, de 1979, de la Contraloría general de la República, "debe concluirse que el artículo 169, del decreto Supremo N° 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones, al derogar expresamente el artículo 23 de la Ley 17.235, abrogó también el artículo 28 de la Ley 11.704 (5). A idéntica conclusión debe arribarse si se considera que lo estatuido en esta última norma es inconciliable con el artículo 74 de la mencionada Ley General de Urbanismo y Construcciones, si se tiene en consideración para ello que el inciso 3° del artículo 169 del recién citado cuerpo legal derogó, en general, todas las disposiciones de otras leyes o cuerpos legales que fueren contrarios a los de esa Ley".

4. Por otra parte, el Artículo 4° de la Ley N° 5.314, de 1933, dispuso que: "Los terrenos eriazos existentes en un predio urbano, que determine el reglamento, en la ciudades de Valparaíso, Santiago, Concepción, Temuco, Valdivia y Viña del Mar pagarán un impuesto adicional de bienes raíces de 5% anual, a contar desde el 1° de enero de 1935".
5. En 1954, mediante el Artículo 28 de la Ley N° 11.704 -que fijó el texto refundido de la Ley de Rentas Municipales- se estableció que: "Las Municipalidades que hayan fijado zonas de construcción obligatoria podrán cobrar sobre los sitios eriazos ubicados dentro de dichas zonas, una contribución de un 1% del avalúo del predio, que se aumentará cada año en igual porcentaje hasta llegar a un máximo de un 6%, el que se mantendrá mientras el sitio no se edifique".
6. Con posterioridad, el Artículo 87, letra e), de la Ley N° 15.575 (6) sustituyó esta norma, por la siguiente :

---

5) Téngase presente que el mismo año, el Decreto Ley N° 3.063, derogó expresamente la Ley N° 11.704.

6) Publicada en el Diario Oficial del 15 de Mayo de 1964.

"Las Municipalidades cobrarán a su exclusivo beneficio, una contribución, por los sitios eriazos urbanizados, ubicados dentro del radio urbano, de un 3 por ciento del avalúo del predio, que aumentará en cada año en un 1 % hasta un máximo de 6%, el que se mantendrá mientras el sitio no se edifique. lo dispuesto en este inciso no se aplicará a los sitios que tengan un avalúo inferior a un sueldo vital anual del respectivo departamento, siempre que su superficie no exceda de 1.000 metros cuadrados.

En los loteos no se aplicará esta contribución, sino una vez transcurridos cinco años desde la aprobación municipal del loteo.

Las Municipalidades, a iniciativa del Alcalde, podrán acordar con un quórum no inferior a los dos tercios de los regidores en ejercicio, en sesión especialmente citada, la suspensión de este tributo, ya sea en toda la Comuna, o en un sector determinado de ella, cuando las condiciones existentes así lo aconsejen.

Esta contribución se cobrará conjuntamente con la de bienes raíces e ingresará directamente en Arcas Municipales."

7. El Artículo 66 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, derogó expresamente la Ley N° 11.704 y sus modificaciones posteriores, con lo que desapareció este impuesto de exclusivo beneficio municipal.
8. En relación a las cargas impositivas a los sitios eriazos, actualmente el H. Congreso Nacional está conociendo de un proyecto de ley, que modifica el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, que contiene la Ley de Rentas Municipales.

En el texto aprobado por la Cámara de Diputados (Cámara de origen), en primer trámite constitucional, se contempla una norma "que grava con una sobre tasa del 100% los sitios eriazos urbanos que tengan un avalúo superior al 30% de la exención general habitacional".

En el Senado, durante la discusión de dicho precepto; en la



Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, el Poder Ejecutivo propuso sustituirla por otra que limitara a los bienes raíces no agrícolas la obligación de pagar la referida sobretasa.

Tanto la indicación propuesta como el texto de la H. Cámara de Diputados, recaída en ella, fueron rechazados con los votos de los HH. Senadores señores Cantuarias, Huerta y Ríos, en razón de que en numerosas localidades del país existen predios eriazos urbanos que no tienen un destino económico atractivo, adquiridos por herencia u otro modo, pertenecientes a personas modestas que quedan expuestas a soportar una carga impositiva desproporcionada al valor del bien. Se pronunció a favor de la indicación la H. Senadora señora Frei.

9. Recientemente el señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, declaró: "Es absolutamente clave para el futuro de la ciudad abordar la integración social y la renovación urbana, estamos iniciando el estudio de estas materias. En primer lugar, vamos a revisar los actuales límites de renovación de la zona de Santiago y las principales ciudades del país, zonas que existen ciertas particularidades respecto a los planes seccionales, plazos de construcción, vialidades urbanas, etc. Con el fin de entregar una señal absolutamente clara de la necesidad de ocupar los espacios urbanos que no están construidos o constituyen áreas seriamente deterioradas, y que desde el punto de vista de la eficiencia urbana generan un alto costo para la ciudad, tenemos pensado restringir el tiempo de permiso de construcción de tres a dos años. Asimismo, acortaremos los plazos de renovación a dos años, y a 18 meses en el caso de las obras ya iniciadas. ... Otro campo de acción incluido dentro de la actual legislación urbana es el establecimiento de tributos especiales en aquellos sitios eriazos o no construidos que están dentro de las zonas de renovación urbana."(7)

---

7) "El Diario", Santiago de Chile, Miércoles 6 de Julio de 1994, Sección Economía, página 18.

**En Conclusión:**

- 1° La carga impositiva contemplada, para los sitios eriazos, originalmente en la ley sobre Impuesto Territorial, fue derogada por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- 2° Subsiste la normativa derivada de la declaración de las zonas de construcción obligatoria, reglamentada por la ley General de Urbanismo y Construcciones.

**III. LAS NORMAS DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES****1. Conceptos Generales**

La Ley General de Urbanismo y Construcciones contiene diversas disposiciones que constituyen un conjunto de instrumentos para establecer zonas de remodelación, usos del suelo urbano; zonas de construcción obligatoria; sanear polígonos y cobrar diferenciadamente permisos de construcción.

La política subyacente de estas disposiciones está en entregar a la autoridad, de preferencia comunal, las armas legales necesarias para optimizar el aprovechamiento del territorio, conjugando el interés público con el derecho de propiedad. Al menos ese es su espíritu y letra, pero que como veremos en este trabajo, por razones de orden legal dicha voluntad ha sido contradicha lo que en la práctica ha anulado gran parte de la eficacia que se persiguió.

En efecto, se esperaba desinsentivar el no uso de suelo o la mala mantención de las propiedades, lo que visiblemente no está ocurriendo en nuestras ciudades. De la misma manera, se persiguió remodelar u obligar a edificar. En una época lo primero se hizo, aunque se discutan sus resultados, pero más allá de ello no ha ocurrido gran cosa, con excepción

hecha de los promisorios resultados de los subsidios de renovación urbana. En lo que sigue describiremos las normas de la ley citada.

## 2. Zonas de Remodelación

Las **zonas de remodelación** se contemplan en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el capítulo VI, De la Renovación Urbana.

Corresponde a las municipalidades que tengan Plan Regulador <sup>(8)</sup>, la facultad de fijar "Zonas de Remodelación", "en las cuales se disponga congelar la situación existente y establecer una política de renovación de las mismas (Art. 72, inciso 1°). En determinados casos, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, puede, "fijar de oficio "Zonas de Remodelación", de acuerdo a sus facultades." (Art. 72, inciso 2°).<sup>(9)</sup>

Para fijar "zonas de remodelación", deberá estudiarse y aprobarse previamente un "plano seccional" de la zona en el que se determinen las nuevas características de ella, como ser, el aspecto urbanístico de uso de suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupamiento de la edificación, coeficientes de constructibilidad, alturas mínimas y máximas, etc."<sup>(10)</sup>

- 
- 8) Comprendería aquéllos casos en que existe un Plan Regulador Comunal, o un Plan Regulador Intercomunal.
  - 9) Esta materia se encuentra regulada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en el artículo 2.1.16.
  - 10) Así lo dispone, expresamente, el Artículo 72, inciso 2°, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Los Planos Seccionales se encuentran regulados en el Artículo 46 de la citada ley. Conviene destacar que para los efectos de su aprobación, resulta aplicable el procedimiento contemplado para la aprobación de los Planes Reguladores Comunales.

La declaración de zona de remodelación, dispone el Artículo 73 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, "se aprobará por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado "por orden del Presidente", a propuesta o en consulta a la municipalidad, en la forma que determine la Ordenanza General, y en ella se fijará el plazo dentro del cual los propietarios deberán edificar de acuerdo a las nuevas normas de la zona de remodelación".<sup>(11)</sup>

En relación al contenido del decreto supremo, que apruebe la declaración de zona de remodelación, podemos precisar lo siguiente :

- 1° Fijará "las facilidades o rebajas de derechos municipales o de urbanización u otros incentivos semejantes

---

11) La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, dispone, en su Artículo 2.1.15.: "La fijación de Zonas de Remodelación" por los Municipios que tengan Plan Regulador, deberá ceñirse al procedimiento siguiente:

1. Elaborar un Plan Seccional del área con los componentes que se señalan en el artículo 2.1.9. de la presente Ordenanza, que será propuesto para su aprobación por decreto supremo al ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de respectiva Secretaría regional ministerial una vez informado por el Intendente e Instituciones Fiscales que se estime necesario. Las entidades consultadas tendrán un plazo máximo de 60 días para pronunciarse sobre dicho Plan seccional, contados desde su recepción, vencido el cual, la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación sin observaciones.
2. En el decreto supremo se establecerán los plazos, estímulos e impuestos, que procedan.
3. La Municipalidad publicará en el Diario Oficial el decreto supremo correspondiente, y remitirá copia de esta publicación al Servicio de Impuestos Internos para los efectos de lo previsto en el artículo 74 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones".

que promuevan la ejecución de la remodelación." (Artículo 74, inciso 1°).

- 2° Fijará "el plazo dentro del cual los propietarios deberán edificar de acuerdo a las nuevas normas de la zona de remodelación" (Artículo 73).
- 3° Podrán "consultarse, transitoriamente, impuestos adicionales progresivos a las contribuciones de bienes raíces, en las zonas de remodelación, que no podrán exceder del 200% de la tasa vigente de dichas contribuciones, en total, y que se cobrarán como recargo a dichas contribuciones, a beneficio municipal", una vez vencido el plazo a que se refiere el número precedente, "sin que se hayan iniciado las construcciones respectivas o, iniciadas, se hubieren paralizado por más de 6 meses" (Artículo 74, inciso 3°).

Podrá consultarse en el decreto "la fijación de áreas adyacentes beneficiadas cuyas propiedades queden sujetas a reavalúo, sea durante o una vez terminado el proceso de remodelación." (Artículo 74, inciso final).

En relación al contenido del decreto supremo, que aprueba la declaración de zona de remodelación, conviene tener presente que, con posterioridad a la dictación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (<sup>12</sup>), se aprobó la Constitución Política de 1980, (<sup>13</sup>) que consagra garantías

---

12) DFL N°458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1976, publicado en el Diario Oficial el 13 de Abril de 1976.

13) Habiendo, la H. Junta de Gobierno, aprobado una nueva Constitución, la sometió a ratificación plebiscitaria. En el plebiscito del 11 de Septiembre de 1980 fue aprobada, y por D.S. N° 1.150, del Ministerio del Interior, de 1980, el Presidente de la República la tuvo por aprobada y se fijó el texto oficial.

constitucionales en relación al derecho de propiedad <sup>(14)</sup> y los tributos. Esto obliga a efectuar una revisión de posibles derogaciones o inconstitucionalidades.

Respecto a las cargas tributarias la Carta Fundamental establece que sólo la ley puede imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.<sup>(15)</sup> Además, asegura a todas las personas, "la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos."<sup>(16)</sup>

#### En Conclusión:

- 1° La declaración de zonas de remodelación presenta limitaciones en cuanto a la participación de la comunidad afectada.
- 2° El establecimiento de impuestos, en el decreto supremo respectivo, es de dudosa constitucionalidad, atendido que el texto legal es anterior a la Constitución de 1980.

---

14) Véase la primera entrega de este Informe.

15) Artículo 60 N° 14, en relación con el inciso cuarto, N° 1, del Artículo 62.

16) Artículo 19 N° 20, incisos primero y segundo. El inciso final de este número, dispone : "... la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

### 3. Uso de Suelo Urbano

El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se rige por las disposiciones contenidas en los planes reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito.<sup>(17)</sup>

El otorgamiento de patentes municipales deberá ser concordante con dicho uso del suelo. Las patentes no regidas por normas especiales diversas, requerirán el informe previo favorable de la Dirección de Obras Municipales. "El otorgamiento de patentes que vulneren el uso del suelo establecido en la planificación urbana acarreará la caducidad automática de éstas, y será causal de destitución del funcionario o autoridad municipal que las hubiere otorgado."<sup>(18)</sup>

### 4. Zonas de Construcción Obligatoria

En el Capítulo De la Renovación Urbana, la Ley General de Urbanismo y Construcciones contempla, también, la fijación de "zonas de construcción obligatoria".

---

17) Artículo 57 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En relación al cumplimiento, y fiscalización, de las normas de planificación urbana, pueden verse, también los artículos 9, letra a); 4º; 14; 22; 15; 60; 62 y 64, del texto legal citado.

18) Artículo 58 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Respecto a la autonomía municipal, el profesor de Derecho Constitucional, Sr. Guillermo Bruna Contreras, ha sostenido que : "...las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto consta del D.S. N° 458, de 1976, en lo que se refiera a funciones y atribuciones de las municipalidades, deben entenderse derogadas por no estar contenidas en una ley de rango orgánico constitucional y derogadas o inconstitucionales por no respetar una Constitución posterior que reconoce a las municipalidades una autonomía que la Ley General de Urbanismo no respeta." ("El Mercurio", 1993).

A este respecto, el Artículo 76, inciso 1°, dispone : "Las Municipalidades en cuyas comunas exista plan regulador podrán declarar zonas de construcción obligatoria, en cuyo caso los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos dentro del plazo que se señale en el decreto aprobatorio correspondiente."

El procedimiento para la declaración de zonas de construcción obligatoria exige la dictación de un decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a propuesta de la municipalidad respectiva, en la forma que determine la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. (19)

En el decreto respectivo podrán contemplarse los incentivos señalados en el artículo 74 de la ley general de Urbanismo y Construcciones, en lo que sea procedente. (20)

Si expirado el plazo, que fijará el decreto supremo respectivo, "no se iniciaren las construcciones definitivas o, iniciadas, se suspendieran por más de seis meses, podrá aplicarse al propietario un impuesto adicional progresivo, según determine el mismo decreto supremo ... el que se cobrará conjuntamente con la contribución de bienes raíces, a beneficio municipal, en tal caso.". El monto de este impuesto no puede exceder del 200% de la tasa vigente de dichas contribuciones (Artículo 77, inciso 2°, y Artículo 74, inciso 3°).

Conviene tener presente, que los Planos Seccionales correspondientes a "Zonas de Remodelación" y a "Zonas de Construcción Obligatoria", pueden establecer superficies distintas de cesión a las indicadas en los artículos 2.2.5

---

19) Véase el Artículo 2.1.17 de la mencionada Ordenanza.

20) Ellos fueron tratados en el presente informe, al exponer el contenido de las normas sobre zonas de remodelación.



y 7.2.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.<sup>(21)</sup>

**En Conclusión:**

Son aplicables las consignadas a propósito de las zonas de remodelación.

**5. Saneamiento de Poblaciones**

La Ley General de Urbanismo y Construcciones trata del saneamiento de poblaciones en el Párrafo 3º del Capítulo VI sobre Renovación Urbana:

- 1º "Corresponde a las Municipalidades desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de las poblaciones deterioradas e insalubres dentro de la comuna en coordinación con los planes de esta misma naturaleza y planes habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo" (artículo 79).

La Contraloría General de la República a través de los Dictámenes N°s 5.047 de 11 de Febrero de 1982 y 2.326 de 28 de Enero de 1988, precisó la forma cómo el Municipio puede desarrollar estas acciones, señalando que las Municipalidades no están facultadas para asumir directamente la urbanización. Sin embargo no existen inconvenientes para que los municipios destinen recursos presupuestarios para el cumplimiento de esta finalidad a través de instituciones como el SERVIU. Lo anterior no es

---

<sup>21)</sup> Artículo 2.2.18 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

meses con las características que señale el Plano Regulador y su Ordenanza Local o las que se fijen a falta de aquéllos.

- c. Fijar plazos para conectarse a las redes públicas de agua y alcantarillado cuando éstas existan, y
- d. Ordenar demoler las construcciones que amenacen ruina o aquéllas construidas ilegalmente vulnerando las disposiciones del Plan Regulador, bajo apercibimiento de ejecutar derechamente la demolición por cuenta del rebelde (23).

Estas medidas de prevención pueden ser coactivas ya que el Municipio puede aplicar multas, las que administrativamente pasen a beneficio municipal.

- 3º "Adicionalmente los municipios pueden incentivar la acción de la comunidad organizada bajo la Ley 16.880 sobre Organizaciones Territoriales y Funcionales".

Así la comunidad puede desarrollar directamente obras tales como (artículo 82):

- a. Conservación de áreas verdes

---

23) El Decreto Supremo N° 169 del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de 2 de Junio de 1978 establece las normas sobre demolición de edificios fiscales.

Por otra parte por Dictámen N° 407 de 1985 la Contraloría General de la República corroboró que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no tiene facultad para intervenir en los procesos de demolición, salvo que conforme al artículo 157 de la Ley de Urbanismo y Construcciones puede ordenar la demolición total o parcial de obras que se ejecuten en contravención a Planes Reguladores o sin haber obtenido el permiso municipal correspondiente.

obstáculo para que conforme lo prescrito en el artículo 24 de la Ley 18.196 puedan ejecutar directamente obras de pavimentación.

Ratificando lo anterior la misma ley en su artículo 8º llama ejecución directa el:

- a. Adquirir terrenos para la erradicación de poblaciones mal emplazadas con riesgos de inundación o imposibilidad de dotarlas de infraestructura sanitaria (22).
- b. Aportar fondos para obras de urbanización
- c. Ejecutar jardines y plantaciones de las áreas verdes de uso público.

La ley autoriza adicionalmente para que las municipalidades recuperen la inversión de los beneficiarios en cuotas junto con la contribución de bienes raíces.

- 2º "Los municipios no sólo pueden ejecutar acciones de rehabilitación y saneamiento de las poblaciones deterioradas, sino que además pueden prevenir el deterioro de un sector o barrio" (artículo 81).

Las medidas de prevención que pueden adoptar son las siguientes:

- a. Fijar plazo a los propietarios para efectuar las reparaciones necesarias para evitar el colapso parcial o total de una construcción.
- b. Ordenar la construcción de cierros exteriores de los sitios eriazos en plazos no inferiores a 6

---

22) Ver Ley 18.695 de 1988 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que regula la adquisición y disposición de bienes municipales.

- b. Conservación de aceras
- c. Instalación de casetas de teléfono público y refugios en paraderos de la locomoción colectiva.

Asimismo pueden proponer ante el Alcalde anualmente planes de obras de la Unidad Vecinal, especificando los aportes que hará la Junta de Vecinos respectiva.

#### **En Conclusión:**

- 1º La Ley posibilita que los municipios alteren las condiciones inconvenientes en las cuales se encuentran algunas zonas de la ciudad, sea interviniendo para radicar o erradicar poblaciones.
- 2º La Ley no faculta a los municipios para urbanizar, salvo excepción hecha de sus facultades para pavimentar y equipar áreas verdes.
- 3º La Ley permite que los municipios exijan la adopción de medidas de prevención para proteger algún sector o barrio o promoverlas en conjunto con la comunidad organizada.

#### **6. Pago de Permisos de Construcción (Reglas Generales)**

- 1º. El artículo 126, inciso primero, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone que "los permisos de urbanización, subdivisión, loteo y construcción se otorgarán previo pago de los **derechos municipales** correspondientes".<sup>(24)</sup>

---

<sup>24)</sup> Los **permisos de construcción** pagan un derecho que se calcula sobre el monto del presupuesto de la obra, según lo dispuesto por el artículo 130 de la citada ley.

El artículo 130, de la citada ley, expresa que los derechos municipales a cancelar por permisos de construcción "no constituyen impuesto, sino el cobro correspondiente al ejercicio de una labor de revisión, inspección y recepción..."

- 2º En cuanto a los "beneficios" o exenciones, que podría otorgar el director de Obras Municipales, ellas deben contemplarse expresamente en la ley, y a la fecha, son las siguientes:
- a. El Director de Obras, siempre que lo solicite el interesado, puede compensar los derechos de edificación, en todo o en parte, con el valor de la expropiación a que esté afecto el inmueble (Art. 128, inciso 1º).
  - b. El Director de Obras, puede otorgar facilidades para el pago de derechos por permisos de edificación, "mediante cuotas bimestrales o trimestrales, que se reajustarán según el Índice de Precios al Consumidor de la Dirección Nacional de Estadística". No obstante lo anterior, estos derechos deberán cancelarse íntegramente antes de la recepción definitiva de la obra (Art. 128, inciso 2º).
  - c. Tratándose de "conjuntos habitacionales con unidades repetidas", la Ley General de Urbanismo y Construcciones contempla una rebaja de derechos municipales (Art. 130).

**En Conclusión:**

- 1º Los beneficios o exenciones que puede otorgar el director de Obras Municipales deben contemplarse expresamente en la ley, y son los que se reseñan precedentemente.

- 2° Para otorgar otras atribuciones al Director de Obras, debería modificarse la Ley General de Urbanismo y Construcciones.<sup>(25)</sup>

#### IV. ZONAS DE RENOVACION URBANA

1. En 1987, la H. Junta de Gobierno dictó una ley destinada a incentivar el mejoramiento, renovación, rehabilitación y remodelación de aquéllas áreas urbanas, que cada Municipalidad determinara.
2. La Ley N° 18.595, de 1987, <sup>(26)</sup> a que hemos hecho referencia precedentemente, dispone :

"ARTICULO UNICO. Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año, mediante uno o más decretos dictados a través del Ministerio del Interior, que deberán llevar, además, las firmas de los Ministros de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo, declare Zonas de Renovación Urbana. Se entenderá por Zonas de Renovación Urbana las áreas urbanas previamente delimitadas por la Municipalidad correspondiente, en las cuales se considere necesario promover su mejoramiento, renovación, rehabilitación o remodelación. La declaración de Zona de Renovación Urbana tendrá por único efecto gozar de las franquicias relativas al impuesto territorial a que se refieren los incisos siguientes.

---

25) Dependiendo del contenido de la modificación, podría requerirse una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, o que el Congreso aprobara dicha modificación con el quórum que la Constitución exige para las leyes orgánicas constitucionales, por tratarse de una materia propia de la ley mencionada.

26) Publicada en el Diario Oficial el día 27 de enero de 1987.

Para los efectos del impuesto territorial, los inmuebles ubicados en las Zonas de Renovación Urbana a que se refiere el inciso anterior, en los cuales se construyere, reconstruyere, remodelare o rehabilitare, mantendrán su avalúo vigente al 1° de enero de 1987, debidamente reajustado, por el plazo de 20 o 15 años, respectivamente, según se trate de viviendas o de otras edificaciones, contado a partir de la fecha de publicación de esta ley.

Si con ocasión del proyecto que se ejecute en el inmueble, éste se subdividiere, el impuesto territorial que corresponda pagar de acuerdo con lo establecido en el inciso anterior, se prorrateará entre los distintos roles a que dé origen.

Para acogerse al beneficio indicado en este artículo, deberán obtenerse los permisos de edificación dentro del plazo de dos años a contar de la fecha de publicación de los decretos respectivos.

En los mismos decretos a que se refiere el inciso primero, se establecerán los procedimientos, requisitos y demás condiciones para acogerse a los beneficios de que trata esta ley."

### **3. Historia fidedigna de la Ley N° 18.595**

Esta ley se inició en el Mensaje N° 1.449, de 13 de Noviembre de 1986, que el Presidente de la República envió a la H. Junta de Gobierno, conteniendo normas complementarias de administración financiera, personal y de incidencia presupuestaria. En el proyecto de ley no se contenía ninguna disposición relativa a las Zonas de Renovación Urbana.

Durante la discusión del proyecto, en las comisiones legislativas, el Presidente de la República formuló diversas indicaciones, agregando artículos. Entre éstos se encuentra

el 114, que corresponde al Artículo Unico de la Ley N° 18.595 (27).

No existen antecedentes respecto al origen de la indicación para declarar las Zonas de Renovación Urbana, sólo encontramos, en el Informe Técnico, suscrito por el Ministro de Hacienda de la época, Hernán Büchi Buc, lo siguiente: "A través de la declaración de Zonas de Renovación Urbana, se pretende estimular la construcción de sitios eriazos, como asimismo la reconstrucción, remodelación o rehabilitación de inmuebles deteriorados." (28)

4. A través del Decreto Supremo N° 1.419, del Ministerio del Interior, de 1987 (29), se reglamentó la Ley N° 18.595.

a. Este reglamento, para los efectos de su aplicación, definió los conceptos fundamentales involucrados, del modo siguiente:

- **Construcción.** Edificar una obra nueva en un predio donde no existe edificación alguna.

---

27) Posteriormente se le agregó una frase al inciso primero, que corresponde al texto vigente.

28) Véase, en la Biblioteca del Congreso Nacional, la Historia de la Ley N° 18.595, Folios 845-1161, Tomo 323. A fojas 846 se encuentra el Mensaje del Presidente de la República, que contiene el proyecto de ley inicial; a fojas 1.027 se encuentran las indicaciones formuladas posteriormente por el Ejecutivo; a fojas 1.041 se encuentra el Artículo 114 propuesto en las indicaciones; a fojas 1.050 está el Informe Técnico suscrito por el Ministro H. Büchi, en lo relativo al Artículo 114; a fojas 1.135 rola el proyecto del Ejecutivo, desglosando el artículo 114 del proyecto de ley, como una ley independiente y a fojas 1.139 se encuentra el proyecto aprobado por la Comisión Conjunta, que se convirtió en ley.

29) Publicado en el Diario Oficial el día 9 de enero de 1988.



- **Remodelación.** Previa demolición de las obras existentes, edificar una nueva obra.
  - **Reconstrucción.** Reedificar o reponer un edificio haciendo uso de parte de sus elementos existentes.
  - **Rehabilitación.** Mejorar la edificación existente (30).
- b. Para impetrar los beneficios de la Ley N° 18.595, "las obras deberán contar con el respectivo permiso municipal otorgado por la Dirección de Obras Municipales correspondiente dentro del plazo de dos años a contar de la fecha de publicación, en el Diario Oficial, del o de los decretos supremos que declaren Zona de Renovación Urbana el sector donde ellas se emplazan" (31).
- c. En caso de que se ejecuten obras, sin contar previamente con el permiso correspondiente, no podrán impetrarse los beneficios de la ley en comento, aún cuando la situación se sanee posteriormente a través de los procedimientos de regularización de obras que prevé la legislación vigente (32).
- d. Los beneficios tributarios que contempla la Ley N° 18.595, "comenzarán a regir a partir del 1° de enero del año siguiente en que las respectivas obras obtuvieren la recepción municipal por parte de la Dirección de Obras Municipales, la cual deberá remitir copia de la misma a la Dirección Regional del Servicio de Impuestos Internos que corresponda, en el transcurso de la semana de su otorgamiento.

---

30) Artículo 1°, letras B, C, D y E.

31) Artículo 3°.

32) Artículo 3.

- e. Para acogerse a los beneficios tributarios que señala la Ley N° 18.595, "las obras deberán cumplir con las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de su Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, de los Planes Reguladores y demás leyes y reglamentos relacionados con el urbanismo y la construcción". (33) Se contemplan requisitos específicos tratándose de las obras de reconstrucción, remodelación y rehabilitación.
5. De conformidad a la Ley N° 18.595, se dictaron los siguientes decretos supremos declarando zonas de renovación urbana (34):
- a. D.S. N° 1.992, del Ministerio del Interior, de 1987 (35), declara zona de renovación urbana en la comuna de Arica.
- b. D.S. N° 107, del Ministerio del Interior, de 1988 (36), declara zonas de renovación urbana en las siguientes comunas de la Región Metropolitana: La Cisterna, Puente Alto, Ñuñoa, San Bernardo, Renca, San Ramón, Conchalí, Pudahuel, Maipú, Providencia, Quinta Normal, San Miguel, San Joaquín, La Granja, Buin, Cerro Navia, Lo Prado, Talagante, Melipilla, Estación Central y Santiago.
- c. D.S. N° 108, del Ministerio del Interior, de 1988

---

33) Artículo 5°.

34) Los Decretos Supremos señalan áreas determinadas dentro de la comuna respectiva.

35) Publicado en el Diario Oficial del 18 de Febrero de 1988.

36) Publicado en el Diario Oficial del 2 de Marzo de 1988.

(<sup>37</sup>), declara zonas de renovación urbana en las siguientes comunas: Iquique, Antofagasta, Calama, Vallenar, Copiapó, Coquimbo, La Serena, Ovalle e Illapel.

- d. D.S. N° 109, del Ministerio del Interior, de 1988, declara zonas de renovación urbana en las siguientes comunas: Valparaíso, Viña del Mar, Los Andes, San Felipe, San Antonio y Quillota.
  - e. D.S. N° 110, del Ministerio del Interior, de 1988, declara zonas de renovación urbana en las comunas de Curicó, San Fernando, Rancagua, Constitución, Linares, Cauquenes y Talca.
  - f. D.S. N° 111, del Ministerio del Interior, de 1988, declara zonas de renovación urbana en las comunas de Chillán, Los Angeles, Coronel, Talcahuano, Lota, Concepción, Temuco, Ancud, La Unión, Osorno y Valdivia.
6. La Ley N° 18.959, de 1990 (<sup>38</sup>), renovó por cinco años, el plazo señalado en el inciso 4° del artículo único de la Ley N° 18.595, para acogerse a los beneficios de las Zonas de Renovación Urbana (<sup>39</sup>).

En consecuencia, los permisos de edificación respectivos, deben obtenerse dentro del plazo de cinco años, contados desde la publicación de esta ley. No obstante lo anterior, el D.S. N° 1.419, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,

- 
- 37) Publicado en el Diario Oficial del 2 de Marzo de 1988.
  - 38) Publicada en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1990.
  - 39) Artículo 31°.

de 1987, aún dispone que las obras deberán contar con el correspondiente permiso municipal "dentro del plazo máximo de dos años a contar de la fecha de publicación, en el Diario Oficial, del o de los decretos supremos que declaren Zona de Renovación Urbana el sector donde ellas se emplazan". (40)

#### **En Conclusión:**

- 1° El beneficio otorgado por la Ley N° 18.595 se encuentra vigente.
- 2° El reglamento de la ley debe modificarse para adecuarlo al texto vigente de la ley, según las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.959.
- 3° Para extender el beneficio a otras zonas, no comprendidas en los decretos supremos ya dictados, sería necesario modificar la Ley N° 18.595, habilitando a las Municipalidades y al Presidente de la República, para establecer nuevas zonas de renovación urbana.

#### **V. LOS INCENTIVOS A LA REPARACION O ALTERACION DE VIVIENDAS**

Uno de los problemas que aquejan a los barrios centrales de las ciudades es el envejecimiento del parque habitacional. Por otra parte, los incentivos que contempla el DFL N° 2 de 1959 están destinados a las viviendas nuevas, es decir, las que se construyen; asimismo, la inmensa mayoría de los subsidios habitacionales son destinados a viviendas nuevas. Como consecuencia de ello, para los propietarios de las viviendas

---

40) Artículo 3°. Los referidos decretos supremos fueron dictados en 1987 y 1988.

antiguas quedan sólo dos posibilidades: o ver cómo su vivienda permanente se deteriora o demolerla para edificar algo nuevo, pues competir con el atractivo de los incentivos a la vivienda nueva no es económicamente posible. En otra palabras, no hay campo propicio para la rehabilitación o reacondicionamiento habitacional de las viviendas antiguas, por lo general emplazadas en sectores céntricos.

Para buscar un equilibrio en esta materia se dictó la Ley 19.021 publicada en el Diario Oficial de 3 de Enero de 1991. En el texto de la ley se introducen similares modificaciones a la Ley de Urbanismo y Construcciones y al DFL N° 2 ya citado.

En el primer caso se intercala como nuevo inciso cuarto del artículo 162 una disposición que permite acoger a las alteraciones o reparaciones que transformen en vivienda de una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados edificios ya construidos, a los beneficios, franquicias y exenciones de las viviendas económicas y se considerarán como tales para todos los efectos legales.

Los requisitos para ello, adicionales a la superficie máxima indicada son:

- 1º Que reúnan las características, requisitos y condiciones exigidas por el Título IV "De las Viviendas Económicas" de la Ley de Urbanismo y Construcciones.
- 2º Que reúnan las características, requisitos y condiciones exigidas por el DFL N° 2 de 1959, en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas y en la Ley N° 6.071 de Propiedad Horizontal y su Ordenanza en su caso.
- 3º Que el permiso de alteración y reparación, una vez aprobado por la Dirección de Obras Municipales, se reduzca a escritura pública.

En el segundo caso, se agrega un nuevo inciso al artículo 1º, repitiendo los conceptos ya señalados respecto a la modificación a la Ley de Urbanismo y Construcciones.

**En Conclusión:**

La Ley N° 19.021 ha tenido el propósito de incentivar el reciclaje de construcciones antiguas y habilitarlas como viviendas económicas de manera de sacar un mejor aprovechamiento a las existentes. Su efecto práctico ha sido virtualmente nulo.

**VI. SINTESIS DE CONCLUSIONES, PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES**

1. Según examinamos, la Constitución Política de 1980 garantiza ampliamente el derecho de propiedad. Sin embargo, ello no obsta para que asimismo establezca la figura de la expropiación, como un medio que tiene la autoridad para privar del dominio a las personas, en interés del bien común de la sociedad. El expropiado por su parte tiene derecho a una justa indemnización.
2. La ley debe expresamente habilitar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a los Servicios de Vivienda y Urbanización para ejecutar actos de expropiación; y de la misma manera, debe existir un precepto legal que declare también en forma expresa la expropiabilidad del bien.
3. Efectivamente, el MINVU y en particular los SERVIU, pueden expropiar inmuebles siempre que sean indispensables para el cumplimiento de los programas de obras de infraestructura (en la actualidad esta referencia debe entenderse hecha a pavimentación) y remodelaciones que aprueben por Decreto Supremo. En caso que parte de estos inmuebles expropiados no se utilizaren (ocurre corrientemente en las obras de ensanche de calles) se establece un procedimiento para su disposición.
4. Existe un consenso a nivel parlamentario que el marco

jurídico actual en conjunto a una visión del rol subsidiario del Estado, no permite desarrollar remodelaciones en nuestras ciudades.

5. Si bien es cierto que no existe discusión respecto a las facultades de los entes públicos del sector para expropiar, también es claro en opinión nuestra que corresponde sólo a los Servicios de Vivienda y Urbanización ejecutar las remodelaciones contempladas en los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Entendemos estas normas de manera estricta, pues en ninguna disposición se contempla la posibilidad de expropiar para luego disponer de esta expropiaciones en favor de particulares.
6. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo está buscando promover remodelaciones, en especial en las zonas centrales de las ciudades, siguiendo su rol facilitador del accionar de los privados, estableciendo en su normativa subsidios especiales dirigidos a la demanda. Estos comienzan a tener un creciente éxito.
7. Desde un punto de vista legal respecto de los sitios eriazos sólo permanecen las normas de la Ley de Urbanismo y Construcciones sobre Zonas de Construcción Obligatoria, aunque las sanciones tributarias establecidas son de dudosa validez constitucional.
8. Lo mismo acontece con la declaración de Zonas de Remodelación y que señala la misma ley que establece un conjunto de incentivos y desincentivos.
9. Los municipios no están en condiciones de urbanizar, sino llevar adelante obras de pavimentación y áreas verdes, aunque participen activamente con la Subsecretaría de Desarrollo Regional en el Programa de Mejoramiento de Barrios que incluye también el desarrollo de obras de infraestructura sanitaria.

10. También los municipios pueden exigir obras de prevención que protejan sectores o barrios, lo que podrían hacer y a veces hacen en los barrios susceptibles de remodelación.
11. La ley entrega a los municipios un cierto manejo de los permisos de edificación a través de compensaciones por expropiaciones, plazo para el pago y rebajas eventuales.
12. Respecto de las Zonas de Remodelación Urbana, éstas se generaron legalmente con el propósito de operar franquicias relativas al Impuesto Territorial si se construye, reconstruye, remodelare o rehabilitare en un cierto plazo.
13. Existe la posibilidad para que los propietarios reconviertan sus construcciones en viviendas económicas, lo cual les genera ventajas de orden impositivo.

Teniendo a la vista esta síntesis de conclusiones, deseamos expresar también sucintamente nuestra toma de posición a nivel de principios señalando lo que sigue:

- 1º Rol del Estado Subsidiario es un rol facilitador

El papel del Estado en una economía en que el mercado asigna los recursos, es facilitar el accionar de los privados para que exista una competencia abierta sin restricciones y en consecuencia los precios se fijen correctamente.

- 2º Asimismo, el Estado tiene obligación de velar por el Bien Común, que en ocasiones entra en pugna con algunos bienes particulares.

- 3º Lo anterior es muy evidente en el Desarrollo Urbano, toda



vez que en la ciudad conviven la propiedad privada y los Bienes Nacionales y en consecuencia los intereses particulares y los intereses de la comunidad.

- 4º Paralelamente el Estado cumple un fin social, de manera de corregir las imperfecciones del mercado, entregando a los más pobres posibilidades y bienes que les permitan superar sus carencias entre otras en alimentación, salud, vivienda y educación. No obstante ello, también debe procurar hacerlo en la forma más eficiente posible, no sólo focalizando correctamente (llegando a los que corresponde) sino no gastando más que lo estrictamente necesario.
- 5º Como consecuencia de lo anterior, la política social no es indiferente a la eficiencia urbana. De allí que por ejemplo el costo de las externalidades que produce la extensión de las ciudades, repercute en un aumento del gasto social produciendo los mismos beneficios, es decir, aumento de la ineficiencia.
- 6º En síntesis un Estado facilitador que protege el Bien Común y atiende a los más pobres, puede y debe actuar en lo urbano superando el funcionamiento autónomo del mercado.
- 7º En consecuencia el Estado no puede soslayar su papel de conductor del Desarrollo Urbano. Sin embargo, no parece fácil definir con precisión los alcances de esta conducción sin afectar los principios de la economía de mercado y la protección del Bien Común.
- 8º De todas maneras queda claro que el Estado no debería tener un rol ejecutor sino más bien generar un marco en que a través de incentivos y desincentivos promueva una adecuada participación de los particulares protegiendo el Bien Común, haciendo compatible y eficiente la coexistencia de los bienes de todos y la propiedad privada.

9º Hemos examinado los esfuerzos legislativos desplegados para generar un cuerpo de incentivos y desincentivos que la autoridad central y local puedan usar para generar eficiencia urbana, aprovechando mejor las infraestructuras, evitando extensiones innecesarias y contribuyendo de esa manera a una elevación general de la calidad de vida de la población. Sin embargo, hemos llegado a la conclusión que no existen condiciones para cumplir con estos propósitos y por ello proponemos lo siguiente:

- a. Respecto de las expropiaciones o disposiciones del dominio.

Consagrar la facultad legal de poder expropiar definiendo en términos precisos el objetivo de ella, el procedimiento que deberá seguirse, los derechos del expropiado y las instituciones públicas con capacidad de hacerlo. Reducir las expropiaciones a lo estrictamente indispensable y señalar la forma en que se utilizará el bien expropiado. Si actuará el sector privado, definir cómo participará en la licitación o concurso público que se abrirá, es decir, garantizando la transparencia y no reflejando la duda que con un bien expropiado se favorezcan intereses particulares determinados.

- b. Entregar un marco de incentivos y desincentivos a las Regiones, Provincias y Municipios, para que ellos en forma autónoma los operen. Ellos deberán propender a establecer una sana competencia regional o local por atraer inversiones y mejorar la eficiencia de las ciudades y la calidad de vida de la población.

El arma impositiva dentro de límites establecidos por la ley será siempre el mejor incentivo o desincentivo para colaborar en el desarrollo urbano. A nuestro parecer siempre deberá ser un instrumento de carácter transitorio, de manera de no generar subsidios social o especialmente no deseados.

El conjunto de incentivos y desincentivos debe definirse en un marco consensual respecto al desarrollo de los Asentamientos Humanos, para lo que puede ser útil el esfuerzo abierto desplegado en los últimos años por el MINVU.