



Subdivisión del suelo rural

Accesibilidad a los predios rurales.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Comisión

Elaborado para la Comisión de Agricultura del Senado en el marco del “Proyecto que establece normas sobre división de predios rústicos” (Boletín N° 12.268-1)

N° SUP: 0932223

Resumen

El proyecto de ley “Modifica el decreto ley N° 3.516, de 1980, que establece normas sobre división de predios rústicos, para garantizar la constitución de servidumbres de tránsito de pleno derecho en el caso que indica”, Boletín N° 12.268-01, aborda el problema que se produce en el área rural en el caso de predios que por distintas causas ven interrumpida su accesibilidad entre el predio y el espacio público.

Para estos casos existe la posibilidad de acudir a un Tribunal Civil a fin de que, por sentencia judicial se establezca una servidumbre de paso. Sin embargo, esta opción implica costos y tiempos que los posibles afectados deben asumir.

En su propuesta inicial, el proyecto de ley establecía una modificación al artículo 1 del DL N° 3.516 de 1980, agregando un nuevo inciso, en que se proponía una servidumbre como fórmula de solución.

Luego de la discusión en primer trámite constitucional, el proyecto se resolvió en una modificación del DL N° 3.516 que establece que las subdivisiones de predios rústicos que se aprueben bajo este régimen deben tener acceso a un espacio público o a un camino interior en el caso de parcelaciones derivadas de la Reforma Agraria.

De la revisión del proyecto y su tramitación, se puede señalar que la propuesta, si bien implica un avance en la resolución de algunos casos, no aborda el universo completo de situaciones enfrentadas a este problema, es decir predios rurales sin acceso.

En el caso de que la Comisión concordase con la idea matriz del proyecto se sugiere, a fin de solucionar una variedad más amplia de casos, las siguientes alternativas:

- Precisar las responsabilidades y obligaciones que tienen los predios resultantes de una subdivisión respecto de las vías interiores.
- Abordar la situación de predios existentes, subdivididos bajo otros cuerpos legales.
- Precisar la situación de inscripción de las servidumbres de paso.

Introducción

El presente informe responde a una solicitud de la Comisión de Agricultura del Senado respecto del proyecto de Ley, Boletín 12.268 -01, en segundo trámite constitucional, que aborda alternativas de solución para el problema de la accesibilidad a predios en las áreas rurales y las dificultades que se producen al no respetarse servidumbres y otros mecanismos en que esta materia se ha resuelto.

Para abordar esta respuesta se ha estudiado el Informe de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados; las normas que han regulado la subdivisión en el área rural y la norma actualmente vigente: Decreto Ley N° 3.516 de 1980. En tal sentido, se han analizado los alcances que tiene el proceso de subdivisión del suelo rural al definir las formas posibles de asegurar el acceso tanto a la subdivisión en su conjunto como a los predios resultantes.

Respecto del suelo urbano, cabe consignar que la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su capítulo 5° referido a la subdivisión y urbanización del suelo, (artículo 68°)¹ expresamente señala:

Los sitios o lotes resultantes de una subdivisión, loteo o urbanización, estén edificados o no, deberán tener acceso a un espacio de uso público y cumplir con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza y el Plan Regulador correspondiente.

Sin embargo, a diferencia de la norma anterior, no fue posible establecer la existencia de una norma similar para el área rural.

El documento se estructura en tres secciones: una descripción del proyecto de ley y sus modificaciones, un análisis del proceso de subdivisión; y finalmente, algunas consideraciones en el caso de que la Comisión estime conveniente profundizar en la materia.

Descripción del proyecto en estudio

El proyecto de ley en comento, Boletín N° 12.268 -1², plantea una problemática existente en el área rural respecto de **predios, resultado de distintos procesos de subdivisión, que no acceden directamente a bienes nacionales de uso público, u otros tipos de espacios públicos. Dichos predios resuelven su accesibilidad mediante otros mecanismos, principalmente servidumbres privadas las que no siempre son respetadas adecuadamente ni son equitativas para la globalidad de situaciones que pueden presentarse.**

Esta situación provoca que quienes la padecen vean afectada su calidad de vida y su patrimonio, ya que no solo se afectan las personas para desenvolver su vida cotidiana, sino que sus efectos alcanzan otros ámbitos como los permisos de edificación o acceso a servicios básicos, etc.

¹ Disponible en: <http://bcn.cl/2f7k6> (abril 2021)

² Cuyos autores/as son los Diputados René Alinco, Sebastián Álvarez, Iván Flores, Tucapel Jiménez, Fernando Meza, José Pérez, Raúl Soto y Esteban Velásquez; y las Diputadas Emilia Nuyado y Alejandra Sepúlveda.

Para resolver los problemas suscitados entre propietarios para acceder a los predios, tanto respecto de la servidumbre privadas, como de otros casos posibles, los afectados deben recurrir a los Tribunales Civiles para establecer servidumbres fijadas por sentencia judicial dictada en un proceso civil; procesos que implican tiempo, costos y peritajes técnicos, además de los perjuicios que se ocasionan mientras se resuelve el caso.

Cabe tener presente que si bien las normas anteriores al actual DL 3.516 de 1980, no se encuentran vigentes, los efectos producidos es decir la subdivisión realizadas a su amparo, si lo están.

Ante esta situación el proyecto inicial proponía como idea matriz:

Establecer la servidumbre de tránsito para los propietarios de un predio, sin necesidad de llegar a instancias de litigio entre el dueño del predio sirviente y dominante, **sino que sea un derecho garantizado *ipso iure***, a aquel que por necesidad inmediata requiera el libre acceso hacia el camino público, siendo una obligación real el tener que soportarlo, permitiendo con ello el paso a quién requiera su tránsito³. (El énfasis es nuestro)

Con este propósito se proponía una modificación al artículo 1° del Decreto Ley N° 3.516, que establece normas sobre división de predios rústicos, agregando un nuevo inciso 7° del tenor siguiente:

“En la subdivisión de los terrenos prediales, que no cuenten con vías de acceso directo, **se entenderá constituida de pleno derecho la servidumbre de tránsito a favor de los caminos públicos colindantes**. El referido derecho se ejercerá en los términos y condiciones que surja del acuerdo entre el propietario del predio sirviente con la autoridad correspondiente, o bien, en el modo que determine el tribunal competente, a solicitud de quien tenga interés en ello”. (El énfasis es nuestro)

Posteriormente, como resultado de la tramitación, el proyecto quedó definido como un nuevo inciso 7° que se agrega al artículo 1° del Decreto Ley N° 3.516, del siguiente tenor:

“Los predios resultantes de una subdivisión efectuada en conformidad al presente decreto deberán tener acceso a un espacio público o a un camino proveniente del proceso de parcelación de la reforma agraria, llevada adelante bajo el amparo de las leyes Nos 15.020 y 16.640, en su caso.”

Se observa que, en la propuesta en estudio, tras su primer trámite, se expone una solución que obliga a que estas parcelaciones tengan salida a un espacio público. La normativa propuesta tiene dos características principales:

- a. Aplica sólo a los predios rústicos subdivididos bajo el DL 3.516 de 1980.

³ Boletín N°12.268-01

- b. Busca resolver el problema de accesibilidad que acontece principalmente en el proceso de aprobación de subdivisiones del DL 3516 de 1980, esto es asegurar el acceso de los lotes resultantes de una subdivisión a un espacio de uso público⁴ o a un camino interior de aquellas subdivisiones proveniente de las Reforma Agraria. Aquí la expresión “espacio público” debe ser comprendida de modo amplio, contemplando los bienes nacionales de uso público y también otras categorías como los caminos públicos, en los cuales la propiedad del suelo es de un privado pero ha sido declarado como tal por la Dirección de Vialidad. Esto último permite precisar las categorías a considerar en tal calidad, clarificando la aplicación actual de la norma.

Proceso de subdivisión del suelo rural

En el proceso de subdivisión del suelo rural además del cumplimiento de las normas que le sean propias a cada proyecto de subdivisión bajo la normativa correspondiente, hay dos aspectos relacionados con la accesibilidad que se deben considerar y, a su vez, deben ser resueltos en el proceso.

En primer lugar, debe resolverse la forma en que se **accede a cada uno de los lotes** resultantes del proceso de subdivisión, de manera interna. Esto permite determinar la forma de una red de accesos al interior del predio, y que va a unir y comunicar a los distintos lotes entre sí.

En segundo lugar, debe resolverse el lugar en que el predio, en su conjunto, va a acceder al espacio público. Es decir, hay que determinar como se accede **desde** y **hacia** el predio subdividido, por ejemplo desde una carretera o un camino público.

Dado que en el caso del suelo rural no ha existido una fórmula única para subdividir y que históricamente no se ha establecido una exigencia respecto de la accesibilidad a los lotes resultantes, al revisar las distintas situaciones que originan el problema detectado, es posible distinguir **dos categorías de problemas**; unos que se desprenden de las regulaciones sobre subdivisión rural y otros del tipo de problema de accesibilidad

Según la regulación de la subdivisión:

1. Subdivisiones bajo el Decreto Ley N° 3.516 de 1980
2. Leyes y normas de subdivisión anteriores al DL 3516 de 1980. Esto significa que la solución debe abordar tanto situaciones anteriores a esta norma, como los suscitados bajo la norma actual. (criterio temporal)
3. Casos de subdivisiones rurales en áreas en donde **no aplica el DL N° 3.516 de 1980** como las áreas sujetas a los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (Valparaíso, Santiago y Concepción) o las tierras indígenas. (Localización).

⁴Definición más amplia que contempla los bienes nacionales de uso público y también otras categorías como los caminos públicos, en los cuales la propiedad del suelo es de un privado, pero este permite el uso público.

Según el tipo de problema de accesibilidad:

Se pueden detectar dos formas del problema de la accesibilidad:

1. Casos en que el problema se origina porque el proyecto de subdivisión en su conjunto **no accede a un bien nacional de uso público**, sino que a otras categorías de espacios públicos como los caminos públicos o caminos interiores provenientes de la Reforma Agraria.

Casos en que el problema de accesibilidad se suscita en el camino de acceso a los predios al interior de un proyecto de subdivisión.

Alcances del Decreto Ley N° 3.516 de 1980

El DL 3.516 de 1980 es la norma vigente que, desde el 1 de diciembre de 1980, regula la subdivisión de predios rústicos. Aplica a la subdivisión de predios emplazados en las áreas rurales fuera de aquellas reguladas por los planes reguladores metropolitanos o intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción con los lotes resultantes del proceso que deben tener una superficie superior a 5.000 m² de superficie (0,5 hectáreas).

Los predios rústicos, corresponden a aquellos predios **cuya aptitud** es agrícola, forestal o ganadera.

El Decreto establece la potestad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para aprobar el procedimiento de subdivisión. A nivel reglamentario el proceso ha sido regulado mediante resoluciones; actualmente rige la Resolución 3.904 de 2019⁵ y entre los años 1994 y 2019 rigió la Resolución 169 de 1994⁶ y sus modificaciones.

En la **Resolución 3.904 de 2019**, actualmente vigente, se establecen los documentos exigibles en el proceso de aprobación de una subdivisión para establecer las condiciones de accesibilidad:

Con relación a la accesibilidad al predio se debe presentar:

- Documento que acredite la **servidumbre de tránsito activa**. En aquellos casos en que el predio a subdividir acceda a un espacio público a través de una servidumbre de tránsito, se debe adjuntar certificado del Registro de Hipotecas y Gravámenes, emitido por el Conservador de Bienes Raíces respectivo. En este se da cuenta de la servidumbre que grava al predio sirviente en favor del predio a subdividir. También puede adjuntarse copia de la escritura pública donde conste dicha servidumbre en aquellos casos que la misma no se encuentre inscrita en el referido registro. En uno u otro caso, la servidumbre debe tener un certificado de vigencia no superior a 180 días corridos. Esta situación debe quedar reflejada en el plano respectivo.
- Documento que constate la **factibilidad de acceso al predio mediante un camino público**, emitido por la Dirección de Vialidad respectiva.

Respecto de la accesibilidad de los lotes al interior de la subdivisión:

⁵ Resolución 3.904 de 2019. Disponible en <http://bcn.cl/2nj6e> (Abril 2021)

⁶ Resolución 169 de 1994. Disponible en <http://bcn.cl/2onap> (Abril 2021)

Aquí se plantean dos alternativas para proyectar el acceso:

- El camino de acceso se puede establecer mediante un lote proyectado que cumple la función de vía interior, el que debe cumplir con las normas de superficie mínima (5.000 m²) y debe quedar singularizado en el plano. Se trata de un lote que tiene la finalidad de servir de camino interior para a los predios resultantes. Su cabida mínima también debe ser de más de 5.000 m², e independiente de la forma que adopte.
- Los caminos de acceso se pueden resolver mediante una servidumbre de tránsito. En este caso debe señalarse planimétricamente mediante una línea segmentada en el plano de la subdivisión. Cabe tener presente que el supuesto para constituir una servidumbre de esta forma es que el proceso de subdivisión considere más de un predio para poder constituir la figura de predios sirvientes y predios servidos.

Cabe señalar que anterior a esta norma, la Resolución 169 de 1994 y sus modificaciones, señalaba en su texto original⁷, la obligación de señalar los caminos de acceso proyectado en el plano de subdivisión, debidamente acotados. Sin embargo, no se precisaba una fórmula específica para resolver el tema de la accesibilidad.

Con anterioridad al DL 3516 ha habido otras normas que han regulado la subdivisión del suelo rural estableciéndose en cada una de ellas órganos responsables y normas diferentes aplicables a este proceso.

Consideraciones para perfeccionar el proyecto de ley

La propuesta en estudio modifica el Decreto Ley N° 3.516 y establece un nuevo inciso séptimo, que precisa la obligación de que las subdivisiones efectuadas en el marco de esta norma deben tener acceso el predio mediante un espacio público, o a través de caminos interiores de parcelaciones originadas bajo la Reforma Agraria, leyes N°s 15.020 y 16.640⁸.

Sin embargo, dicha propuesta aborda parte de la problemática planteada, y es perfectible en los siguientes aspectos:

- a. Abordar la situación de predios existentes, subdivididos bajo otros cuerpos legales distintos al DL 3.516. Para estos, la propuesta original planteaba el establecimiento de una servidumbre de paso, alternativa que podría estudiarse considerando la posibilidad que una autoridad pública pudiera determinar, mediante un acto administrativo, la pertinencia y las condiciones de la servidumbre de paso, en aquellos casos en que no existiese voluntad de las partes a constituirlos o no hubiese antecedentes para demostrar su existencia y pormenores.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 56.479 de 2008. Disponible en <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#> (Camino Las Mulas, Paine) (Abril 2021)

- b. Precisar las responsabilidades y obligaciones que tienen los predios resultantes de una subdivisión respecto de la mantención de las vías interiores del predio que permiten la accesibilidad
- c. Precisar la situación de inscripción de las servidumbres de paso. Actualmente según establece el Reglamento de Conservadores⁹, en su artículo 53° N°2, las servidumbres de paso constituyen títulos que pueden inscribirse, pero no es una obligación hacerlo. Esto produce un problema de certeza jurídica para este tipo de gravámenes sobre predios rústicos.

Referencias

Proyecto de ley “Modifica el decreto ley N° 3.516, de 1980, que Establece Normas sobre División de Predios Rústicos, para garantizar la constitución de servidumbres de tránsito de pleno derecho en el caso que indica.” Boletín N° 12.268-01. Disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12792&prmBOLETIN=12268-01> (Abril 2021)

Decreto Ley N° 3.516 de 1980. Disponible en <http://bcn.cl/2fabt> (Abril 2021)

Ley N° 15.020, de 1962. Disponible en <http://bcn.cl/2mtn8> (Abril 2021)

Ley N° 16.640, de 1967. Disponible en <http://bcn.cl/2lplv> (Abril 2021)

Resolución 3.904, de 2019. Disponible en <http://bcn.cl/2nj6e> (Abril 2021)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

⁹ Disponible en <http://bcn.cl/2fdq1> (Abril 2021)