Boletín N° 18.883-14

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Ibáñez, señoras Carvajal y Sánchez y señor Espinoza, que modifica la ley N° 20.898, para facilitar la regularización de edificaciones destinadas a microempresas inofensivas y equipamiento social.

ANTECEDENTES

1. La ley N° 20.898 y el régimen especial de su Titulo II

La ley N° 20.898, publicada el 4 de febrero de 2016 y conocida como "Ley del Mono", estableció un procedimiento simplificado que permite obtener en forma simultánea el permiso de edificación y la recepción definitiva de construcciones que no cuentan con ellos. Es un régimen excepcional y transitorio, que se aparta de las reglas generales de la Ley General de Urbanismo y Construcciones para incorporar al sistema formal edificaciones que surgieron fuera de él, siempre que cumplan condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y estabilidad. Su Titulo I regula las viviendas y su Titulo III las financiadas con subsidios para atender la catástrofe del 27 de febrero de 2010.

El Titulo II, contenido en los artículos 4" a 8º, establece un procedimiento propio para las edificaciones destinadas a microempresas inofensivas o a equipamiento social, construidas con o sin permiso y sin recepción definitiva, o que cambiaron de destino de hecho en forma no concordante con los usos de suelo del plan regulador. El artículo 7º define ambas categorías: microempresa es toda actividad productiva, comercial o de servicios, con exclusión de las de salud, educación y expendio de alcoholes, y es inofensiva la que no produce daños ni molestias al entorno, lo que certifica la autoridad sanitaria; equipamiento social son las edificaciones destinadas principalmente a actividades comunitarias. Ese mismo artículo dispone que los municipios que regularicen construcciones de microempresas deberán otorgar las patentes correspondientes.

El artículo 5º fija los requisitos de acceso: antigüedad anterior a la fecha que la ley señala, no estar emplazada en áreas de riesgo o protección, en terrenos declarados de utilidad pública o en

bienes nacionales de uso público, no superar la superficie máxima, no tener reclamaciones pendientes por incumplimiento de normas urbanísticas y cumplir las normas técnicas de habitabilidad, seguridad contra incendios, condiciones generales de seguridad y estabilidad. El artículo 6º detalla los documentos que deben acompañarse, entre ellos la declaración del propietario de ser titular del dominio y el informe del profesional competente que acredita la antigüedad. El artículo 8º regula el plazo y la forma de revisión por la dirección de obras municipales, limitada al emplazamiento y resuelta con el solo mérito de los documentos presentados.

2. La evolución del régimen y la posición rezagada del Título IX

El plazo original de tres años vencía en febrero de 2019 y desde entonces la ley ha sido objeto de sucesivas prórrogas. El Titulo II no ha seguido siempre la misma suerte que las viviendas: quedó fuera de la ampliación dispuesta en 2019 por la ley N° 21.141 y solo fue reincorporado en febrero de 2022 por el artículo 2 º de la ley N° 21.415, de modo que durante cerca de tres años las microempresas y las organizaciones comunitarias carecieron de toda vía simplificada de regularización. Desde entonces ha seguido las prórrogas generales, la última de las cuales, dispuesta por la ley N° 21.725, fijó el plazo para ingresar solicitudes en el 31 de diciembre de 2027, por remisión del artículo 4º al plazo del artículo 1°. Este antecedente explica en parte el escaso uso del Título II, que muestra una caída sostenida de las regularizaciones de microempresas desde 2019 y cifras marginales en equipamiento social.

Todas esas reformas, además, se han concentrado en las condiciones de acceso, como, por ejemplo, hasta cuándo puede ingresarse una solicitud, qué antigüedad, superficie y avalúo debe tener la edificación. Ninguna ha revisado cómo se tramita esa solicitud una vez ingresada, quién puede presentarla ni qué documentos se exigen. Esas normas mantienen su redacción de 2016.

3. El boletín actualmente en tramitación

Se encuentra en tramitación ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la ley N° 20.898 con el objeto de ampliar el régimen excepcional de regularización de viviendas y actualizar la fecha de su aplicación. Según los antecedentes disponibles de su tramitación, dicha iniciativa extendería el plazo para acogerse al procedimiento, actualizaría la fecha de

corte de las edificaciones susceptibles de regularización, que hoy corresponde a la publicación de la ley, ajustaría las superficies y los avalúos máximos de los distintos tramos, incluida la superficie de las microempresas inofensivas del Título II, y reduciría los plazos de revisión de las direcciones de obras municipales. La presente moción no incide en ninguna de esas materias: se refiere a disposiciones distintas de la ley N° 20.898 y ha sido redactada de modo de operar cualquiera sea el resultado de esa tramitación.

4. Un stock formado bajo el régimen anterior de permisos

La regularización simplificada mira hacia atrás: se aplica a edificaciones ya construidas. Ese universo se formó bajo el régimen anterior de otorgamiento de permisos, caracterizado por la revisión previa íntegra de la autoridad y por exigencias técnicas y económicas que numerosos pequeños emprendimientos y organizaciones comunitarias no estaban en condiciones de satisfacer. Ese régimen está cambiando: la ley N° 21.718, sobre agilización de permisos, y las técnicas habilitantes que ella introdujo, precisadas por la circular DDU N° 542 de la División de Desarrollo Urbano, desplazan parte del control desde la revisión previa hacia un modelo de declaración responsable, responsabilidad profesional y fiscalización posterior.

Ese modelo mira hacia el futuro y está llamado a evitar la formación de nuevo stock irregular, pero no resuelve la situación de lo ya construido ni sustituye a la ley N° 20.898. De ahí que la presente iniciativa no prolongue ni amplíe la excepcionalidad: se dirige a un universo cerrado, el de las edificaciones existentes con anterioridad a la fecha de corte que fije la ley, y busca que ese stock pueda efectivamente incorporarse al sistema formal dentro del plazo disponible, en lugar de quedar indefinidamente al margen.

II. FUNDAMENTOS

1. Qué busca esta iniciativa y cómo se relaciona con el boletín en tramitación

Esta moción no amplia el universo de edificaciones regularizables ni rebaja estándar técnico alguno. Corrige una contradicción documental del texto vigente, elimina un obstáculo circular de acceso, habilita a quienes efectivamente ocupan las sedes comunitarias para iniciar el trámite, ordena la tramitación ante la dirección de obras y da certeza sobre el alcance del

equipamiento social. En síntesis, busca que el procedimiento que la ley ya creó pueda ser efectivamente utilizado por sus destinatarios.

Ambas iniciativas son complementarias y no se superponen. El proyecto en tramitación opera sobre el artículo 1º, los umbrales de superficie y avalúo, la fecha de corte y el plazo de revisión, es decir, sobre quiénes pueden entrar al procedimiento y hasta cuándo. Esta moción opera sobre los artículos 5º, 6º, 7º y 8º en aspectos distintos, esto es, sobre cómo se tramita la solicitud de quienes ya pueden entrar. Esa complementariedad se refleja en la técnica legislativa empleada: la modificación a la letra c) del artículo 6º no fija una fecha, sino que remite al numeral 1) del artículo 5°, de manera que la prueba de antigüedad quede siempre referida a la fecha de corte que la ley establezca; la modificación al artículo 8° no altera su inciso primero, sino que intercala un inciso nuevo; y ninguna disposición incide en los umbrales de superficie, avalúo o plazo. La aprobación de cualquiera de las dos iniciativas no obsta ni condiciona la de la otra.

2. A qué edificaciones se dirige

El Título II comprende dos universos distintos, ambos de pequeña escala y fuerte arraigo territorial. El primero es el de las microempresas inofensivas: almacenes, minimercados, amasanderías, talleres de reparación, costura o carpintería, peluquerías y pequeños locales de servicios, que funcionan en construcciones anexas a la vivienda, en ampliaciones ejecutadas sin permiso o en locales cuyo destino cambió de hecho. Un caso frecuente es el de las bodegas de estos establecimientos, que en muchos casos superan en superficie al área destinada a la atención de público y permanecen sin regularizar. Para estos emprendimientos, que constituyen la principal o única fuente de ingresos de muchos hogares, la regularización es la condición para obtener patente definitiva, salir de la informalidad y acceder a crédito e instrumentos de fomento productivo.

El segundo es el del equipamiento social: sedes de juntas de vecinos, clubes sociales y deportivos, centros culturales, centros de madres, agrupaciones de personas mayores y locales comunitarios, que constituyen la infraestructura básica de la vida colectiva de los barrios, especialmente en sectores populares y rurales. Se trata típicamente de sedes construidas o ampliadas por las propias organizaciones, con recursos de autofinanciamiento, trabajo voluntario de sus socios o aportes públicos parciales, y sin acceso a asistencia técnica. El caso

característico es el de la sede levantada por etapas, a la que se agregó una cocina, una sala de reuniones, camarines o una bodega, y que hoy no puede acreditar su situación regular ante los organismos que administran fondos y programas de mejoramiento de infraestructura.

Quedan fuera del procedimiento, y esta iniciativa no lo modifica, las edificaciones emplazadas en áreas de riesgo o protección, en terrenos declarados de utilidad pública o en bienes nacionales de uso público, las que superen la superficie máxima del articulo 5º y las construidas con posterioridad a la fecha de corte legal.

3. La prueba de antigüedad debe seguir a la fecha de corte

La letra c) del artículo 6º exige que el informe del profesional competente acompañe antecedentes que permitan corroborar que la edificación existía "a la fecha de publicación de esta ley". Esa fórmula coincide hoy con el requisito del numeral 1) del artículo 5º, pero quedará desalineada en cuanto la fecha de corte sea actualizada, como se propone en el proyecto en tramitación. El resultado sería contradictorio: una edificación podría cumplir el requisito de fondo y, sin embargo, no poder acreditarlo en los términos que exige la norma documental, exponiendo a las solicitantes a rechazos contrarios al propósito de la reforma. La iniciativa sustituye la referencia fija por una remisión al numeral 1) del artículo 5º, solución neutra respecto del proyecto en curso que evita tener que corregir la misma norma en cada prórroga futura.

4. La denuncia por falta de permiso no debe impedir regularizar

El numeral 4) del artículo 5º excluye del procedimiento a las edificaciones que tengan reclamaciones escritas pendientes por incumplimiento de normas urbanísticas ante la dirección de obras municipales o el juzgado de policía local. El requisito tiene una finalidad legítima: evitar que el procedimiento simplificado valide edificaciones que afectan a terceros, por ejemplo, por invadir terrenos vecinos, obstruir accesos o infringir normas de adosamiento. Sin embargo, la reclamación más frecuente contra estas edificaciones consiste precisamente en que carecen de permiso o de recepción definitiva, que es la situación que la ley busca resolver. Se configura así un círculo sin salida: la organización o microempresa denunciada por no tener permiso queda impedida de obtenerlo por la vía que el legislador diseñó para ello. La iniciativa

precisa que las reclamaciones fundadas únicamente en esa falta no constituyen impedimento, manteniendo el requisito respecto de cualquier otra infracción urbanística, en resguardo de los derechos de los vecinos.

5. Las organizaciones comodatarias no pueden hoy presentar la solicitud

Los artículos 4° y 6º reservan la solicitud a los propietarios, y la letra a) del artículo 6º exige una declaración simple en que el solicitante señale ser titular del dominio. Esta exigencia deja fuera a las sedes emplazadas en inmuebles de propiedad municipal o fiscal entregados a la organización en comodato, cesión de uso o concesión, situación extendida entre las organizaciones comunitarias. En estos casos es la organización la que construyó la sede, la ocupa, la mantiene y la administra, y la que necesita regularizarla para postular a fondos públicos, pero no puede iniciar el procedimiento porque no es dueña del terreno; el organismo propietario, por su parte, rara vez asume la tramitación de una edificación que no construyó ni administra.

La iniciativa habilita a estas organizaciones para presentar la solicitud con la autorización del organismo propietario, otorgada en ejercicio de sus facultades de administración, reemplazando la declaración de dominio por la presentación del respectivo título y de dicha autorización, y precisa que la regularización no altera el dominio del inmueble ni confiere derecho alguno sobre el terreno. Se mantienen las exclusiones del numeral 2) del artículo 5°, de modo que las edificaciones emplazadas en bienes nacionales de uso público continúan fuera del procedimiento.

6. El certificado sanitario y el orden de la tramitación

La letra d) del artículo 6º exige a las microempresas acompañar a su solicitud el certificado de calificación de actividad inofensiva otorgado por la autoridad sanitaria. Este certificado cumple una función relevante, pues garantiza que la actividad no genera molestias ni daños al entorno, pero su obtención suele tomar varios meses y, como la solicitud no puede ingresarse sin él, la microempresa consume parte del plazo legal sin poder avanzar en los demás aspectos del trámite. La iniciativa permite ingresar la solicitud y acompañar el certificado con posterioridad, hasta antes de que la dirección de obras se pronuncie, suspendiéndose entretanto el plazo de

revisión. Ambos trámites avanzan así en paralelo, sin eximir en caso alguno de la exigencia sanitaria, que sigue siendo condición para otorgar la regularización.

Por su parte, el artículo 8º fija el plazo de que dispone la dirección de obras para revisar la solicitud, pero no regula la forma en que deben formularse las observaciones. En la práctica ello da lugar a rondas sucesivas de reparos que prolongan indefinidamente la tramitación y obligan a las organizaciones y microempresas a incurrir repetidamente en costos profesionales que muchas veces no pueden solventar, con el riesgo de que el plazo legal se agote sin que la solicitud quede resuelta. La iniciativa reconoce al solicitante el derecho a conocer en un solo acto la totalidad de las observaciones que impidan acoger su solicitud, le otorga un plazo para subsanarías e impide que observaciones sobre materias no comprendidas en dicho acto funden el rechazo posterior de la solicitud, salvo que se funden en antecedentes nuevos aportados por el propio solicitante. La regla no altera el plazo de revisión ni las facultades de la dirección de obras, y es coherente con el criterio de tramitación concentrada que la propia ley recoge al limitar el examen al emplazamiento y al mérito de los documentos presentados.

7. Certeza sobre el alcance del equipamiento social

La definición de equipamiento social del articulo 7 º se construye mediante una enumeración que menciona sedes de juntas de vecinos, centros de actividades religiosas, centros de madres, clubes sociales y locales comunitarios, pero omite los clubes deportivos, los centros culturales y las sedes de organizaciones de personas mayores, que se encuentran entre las edificaciones comunitarias más frecuentes del país. Si bien la enumeración es ejemplar, su silencio ha dado lugar a interpretaciones restrictivas. La iniciativa incorpora expresamente estas categorías, otorgando certeza a solicitantes y autoridades.

8. Resguardos y ubicación normativa

Esta iniciativa no modifica ninguna de las normas técnicas de habitabilidad, seguridad contra incendios, condiciones generales de seguridad y estabilidad del artículo 5º, ni las superficies máximas, ni la fecha de corte, ni las exclusiones relativas a áreas de riesgo o protección, terrenos declarados de utilidad pública y bienes nacionales de uso público. Tampoco altera el dominio de los inmuebles ni el régimen de derechos municipales, ni amplia el universo de edificaciones regularizables ni prolonga el plazo del régimen. Todas sus modificaciones recaen

sobre el procedimiento especial y transitorio del Titulo II y producen efectos únicamente respecto de las solicitudes presentadas conforme a él: no se altera el régimen general de permisos de edificación y recepción definitiva de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni las reglas sobre quiénes pueden solicitarlos fuera de este procedimiento, ni el régimen de infracciones y sanciones urbanísticas, que conserva plena aplicación.

III. IDEA MATRIZ

Facilitar y dar seguridad al acceso de las edificaciones destinadas a microempresas inofensivas y a equipamiento social al procedimiento de regularización del Titulo II de la ley N° 20.898, mediante la adecuación de sus requisitos, de los documentos exigidos, de la legitimación para solicitarla y de la forma de su tramitación.

En mérito de lo expuesto, venimos en someter a la consideración de esta Honorable Corporación el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo Único. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.898, que establece un procedimiento simplificado para la regularización de viviendas de autoconstrucción:

1. Agrégase, en el numeral 4) del artículo 5°, a continuación de la expresión "juzgado de policía local respectivo", la frase ", salvo que se funden únicamente en la falta de permiso de edificación o de recepción definitiva de la misma edificación cuya regularización se solicita".

2. Modificase el artículo 6º en el siguiente sentido:

a) Sustitúyese, en el párrafo primero de la letra c), la frase "existía a la fecha de publicación de esta ley" por "existía con anterioridad a la fecha señalada en el numeral 1) del artículo 5º de esta ley".

b) Reemplázase, en la letra d), el punto final por un punto seguido y agrégase a continuación la siguiente oración: "Este certificado podrá acompañarse con posterioridad al ingreso de la solicitud y hasta antes de que la dirección de obras municipales se pronuncie

sobre ella, suspendiéndose entretanto el plazo establecido en el inciso primero del artículo 8°.".

3. Incorporase, a continuación del artículo 6º, el siguiente artículo 6° bis:

"Artículo 6º bis. - Tratándose de edificaciones destinadas a equipamiento social emplazadas en inmuebles de propiedad de una municipalidad o de otro organismo del Estado, la solicitud podrá ser presentada por la organización comunitaria regida por la ley N° 19.418, la organización deportiva regida por la ley N° 19.712 u otra persona jurídica sin fines de lucro que los ocupe en virtud de un contrato de comodato, cesión de uso o concesión vigente.

Para estos efectos, el solicitante acompañará copia del respectivo título y del instrumento en que conste la autorización del propietario para efectuar la regularización, otorgada en ejercicio de sus facultades de administración, en reemplazo de la declaración a que se refiere la letra a) del artículo 6°. Acompañará, además, una declaración simple de su representante legal en que señale que no existen respecto del inmueble las reclamaciones a que se refiere el número 4) del artículo 5º.

La regularización efectuada conforme a este artículo no alterará el dominio del inmueble ni conferirá derecho alguno sobre el terreno.".

4. Sustitúyese, en el inciso tercero del artículo 7°, la frase "clubes sociales y locales comunitarios" por "clubes sociales, clubes deportivos, centros culturales, sedes de organizaciones de personas mayores y de otras organizaciones comunitarias funcionales, y locales comunitarios".

5. Intercálase, en el artículo 8°, a continuación del inciso primero, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero:

"El solicitante tendrá derecho a conocer en un solo acto la totalidad de las observaciones que impidan acoger su solicitud, y dispondrá del plazo de sesenta días hábiles para subsanarías. No podrán fundar el rechazo de la solicitud observaciones sobre materias no comprendidas en dicho acto, salvo que se funden en antecedentes nuevos aportados por el solicitante.".

Artículo transitorio. - Las solicitudes de regularización ingresadas ante las direcciones de obras municipales con anterioridad a la publicación de esta ley, que se encuentren pendientes de resolución a esa fecha, se regirán por las modificaciones que ella introduce, sin necesidad de presentar una nueva solicitud.”.”.