

GUIDOTTI RAUCH, Boonie Annelisse (2023). “Régimen de subdivisión y parcelación rural. Breves comentarios sobre el debate actual”. *Revista Fojas*. Disponible en: <https://fojas.conservadores.cl/opinion/regimen-de-subdivision-y-parcelacion-rural-breves-comentarios-sobre-el-debate-actual%EF%BF%BC%EF%BF%BC>

RÉGIMEN DE SUBDIVISIÓN Y PARCELACIÓN RURAL. BREVES COMENTARIOS SOBRE EL DEBATE ACTUAL¹



Boonie Annelisse GUIDOTTI RAUCH²

En virtud de las atribuciones que le confiere el dominio, el propietario de un inmueble puede realizar una serie de actos de disposición relativos a la ordenación y distribución del territorio. Especial interés revisten los actos de subdivisión por su importancia frente a fenómenos como el de la atomización de la propiedad raíz y la necesidad de protección del suelo agrícola. En nuestro país tales actos están sujetos a una escasa y difusa normativa, contenida específicamente en el decreto ley n.º 3516 de 1980 y a la ley general y ordenanza de urbanismo y construcciones.

Respecto de los inmuebles rústicos, el decreto ley n.º 3516 dispone una regla general consistente en que los propietarios podrán dividir libremente sus predios en lotes de una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas, siempre que se trate de: i) subdivisión de predios de aptitud, agrícola, ganadera o forestal; ii) ubicados fuera de los límites urbanos; o, iii) ubicados fuera de los límites de los planes reguladores que señala. Estos últimos criterios son los que, en

realidad y según expresa el artículo 1.º del decreto, otorgan la calidad de predio rústico.

Además, los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55 y 56 de la ley general de urbanismo.

Esta subdivisión debe ser certificada por el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) e implica una constatación de que la solicitud cumple con los requisitos legales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la ley n.º 18.755 se trata de una certificación y no de una autorización. Luego, verificado el cumplimiento de las exigencias señaladas, el SAG dicta una resolución exenta, aprobando los planos presentados y la minuta de deslindes que describen los nuevos lotes.

Sin embargo, esta facultad inherente al dominio convive no solo con la reglamentación existente, sino también con el riesgo de atomización de la propiedad raíz y la necesidad de protección del suelo

¹ Esta Columna de opinión fue publicada en febrero de 2021 en el sitio web del Centro de Estudios Iusta Causa.

² Académica de Derecho civil, Universidad Arturo Prat, sede Victoria.

GUIDOTTI RAUCH, Boonie Annelisse (2023). “Régimen de subdivisión y parcelación rural. Breves comentarios sobre el debate actual”. *Revista Fojas*. Disponible en: <https://fojas.conservadores.cl/opinion/regimen-de-subdivision-y-parcelacion-rural-breves-comentarios-sobre-el-debate-actual%EF%BF%BC%EF%BF%BC>

agrícola. En este contexto y en la práctica, se han advertido, al menos dos situaciones de conflicto con las normas mencionadas.

La primera situación hoy en día es objeto de mayor discusión tras el dictamen 203 de 15 enero de 2020 de la Contraloría Regional de Los Ríos y posteriores fallos de la Corte de Apelaciones de Valdivia (CAV) y Corte Suprema (CS)³, quienes han debido pronunciarse conociendo de una acción de protección interpuesta en contra del órgano contralor. Esta hipótesis, dice relación con proyectos de desarrollo urbanístico que contemplan subdivisiones de inmuebles de mayor superficie en distintos lotes de 5000 metros cada uno, por lo que en principio y aparentemente se han realizado en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ley.

La segunda, en cambio, aun cuando no ha estado exenta de debate, parece haber quedado un tanto olvidada tras los fallos mencionados. Se trata de las parcelaciones llevadas a cabo eludiendo abiertamente las disposiciones del decreto ley n.º 3516 mediante la venta o cesión de porcentajes de acciones y derechos cuyo resultado final es la venta de una superficie inferior a los 5000 metros cuadrados.

Sin duda, el análisis de cada una de estas hipótesis debe ser distinto y así también ha de ser la respuesta que el ordenamiento jurídico y, en su defecto, la jurisprudencia proporcione a los casos que en concreto se plantean. Sin perjuicio de desarrollar en una futura intervención la cesión y venta de porcentajes de inmuebles,

analizaremos, pues, en estas líneas la primera de las situaciones comentadas.

El problema concreto dice relación con la advertencia de que, tratándose de subdivisiones de predios rústicos (de uso agrícola, forestal o ganadero) en un considerable número de lotes, en realidad lo que se está haciendo es modificar el uso del suelo aun cuando jurídicamente no se lleve a cabo el procedimiento previsto para ello. Luego, tenemos un inmueble (subdividido) que jurídicamente tiene un uso o destino agrícola, forestal y/o ganadero pero que, sin embargo, en la práctica tiene o podría tener un destino habitacional, formando así una urbanización ilegítima, con todas las consecuencias que ello podría ocasionar (tributarias, urbanísticas, ambientales, sanitarias, por mencionar algunas).

El reciente dictamen 203 y los fallos de la CAV y CS sostienen, en definitiva y en relación con el problema planteado, tres aspectos relevante que han sido discutidos recientemente en un exitoso seminario organizado por el profesor Mauricio Tapia⁴: i) se trataría de un problema interpretativo; ii) los órganos administrativos involucrados, específicamente, el SAG, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda (SEREMI MINVU) y la Dirección de Obras Municipales (DOM), actuando bajo el principio de coordinación que le es propio, deben ejercer cada uno sus competencias a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente; y, iii) la Corte Suprema afirma, además, que el certificado o plano del SAG que aprueba o más bien certifica la subdivisión no constituye autorización o

³ Corte de Apelaciones de Valdivia (2020) y Corte Suprema (2020).

⁴ Seminario de Jurisprudencia: “Corte Suprema Redefine el Régimen Jurídico de las Parcelaciones

Rurales”. Comentario a la sentencia: Corte Suprema, 5 de octubre de 2020, rol n.º 62.948-2020.

GUIDOTTI RAUCH, Boonie Annelisse (2023). “Régimen de subdivisión y parcelación rural. Breves comentarios sobre el debate actual”. *Revista Fojas*. Disponible en: <https://fojas.conservadores.cl/opinion/regimen-de-subdivision-y-parcelacion-rural-breves-comentarios-sobre-el-debate-actual%EF%BF%BC%EF%BF%BC>

informe favorable para cambio de uso de suelo.

Sin embargo, hay otras consideraciones relativas al problema en comento que las resoluciones señaladas, y por tanto la reciente discusión relativa a ellas, han omitido y que creo conveniente poner de relieve a efectos de analizar el asunto en toda su magnitud.

En primer lugar, no debe olvidarse el hecho de que la subdivisión en sí misma no altera la situación jurídica del inmueble, aun cuando haya sido autorizada por el SAG, incluso más, a pesar de que se hayan asignado pre-roles por parte del Servicio de Impuestos Internos y se hayan agregado los planos al Registro de Propiedad (pese a la inexistencia de dicha obligación). En efecto, los lotes resultantes tendrán plena existencia jurídica únicamente una vez que estos sean enajenados por el propietario y, por tanto, objeto de una nueva y específica inscripción conservatoria. Hasta antes de que eso ocurra el propietario del inmueble subdividido puede dejar sin efecto la subdivisión, modificarla o continuar trabajando el inmueble indiviso, como si no existieran los nuevos lotes. Luego, la existencia por sí sola de una subdivisión con lotes de 5000 metros, cualquiera sea la cantidad de ellos, no implica, necesariamente, el cambio de uso de suelo y con ello la afectación o vulneración de la normativa vigente.

En segundo lugar, el problema es ante todo normativo. Estamos frente a una situación de insuficiencia normativa. No existe normativa sistémica y actualizada que regule de manera ordenada y eficiente los actos relativos a modificaciones formales, consistentes, por ejemplo, en actos de agrupación, agregación, fusión, subdivisión y segregación de la propiedad de los inmuebles rurales. Ante esta insuficiencia

normativa, naturalmente surgen dilemas interpretativos. En efecto, el problema de interpretación advertido por la jurisprudencia se traduce en la ausencia de criterios objetivos que permitan establecer con meridiana claridad si la subdivisión en análisis infringe o no la normativa, excluyendo así cualquier arbitrariedad en la actuación administrativa. Se han mencionado, por ejemplo, la circunstancia de que la subdivisión sea un potencial proyecto inmobiliario, esto es, que contemple pavimentación de caminos, calles, instalaciones sanitarias, plantas de tratamiento, luminarias, etc. Sin embargo, es muy probable que tales indicios no existan jurídica ni materialmente cuando el SAG certifica o aprueba la solicitud de subdivisión. Entonces, ¿sobre la base de qué antecedentes este organismo debe evaluar y fiscalizar de manera de cumplir con el estándar impuesto recientemente por la Contraloría? Eventualmente, el número de lotes podría ser determinante. Sin embargo, ¿lo será por sí solo?

De esta forma, si consideramos la insuficiente normativa existente actualmente, el momento en que se produce la intervención de cada uno de los órganos señalados y, especialmente, la ausencia de criterios objetivos que constituyan una guía de actuación y posibiliten la fiscalización, pareciera ser que las recientes resoluciones están lejos de zanjar el problema de fondo.

Es esperable, por tanto, que la jurisprudencia asuma aquí un papel relevante. No sólo interpretando las normas pertinentes, sino también integrando mediante el reconocimiento de criterios objetivos que constituyan indicios claros de vulneración y/o fraude a la ley. En este sentido creemos que han de ser los tribunales y también la doctrina quienes,

GUIDOTTI RAUCH, Boonie Annelisse (2023). “Régimen de subdivisión y parcelación rural. Breves comentarios sobre el debate actual”. *Revista Fojas*. Disponible en: <https://fojas.conservadores.cl/opinion/regimen-de-subdivision-y-parcelacion-rural-breves-comentarios-sobre-el-debate-actual%EF%BF%BC%EF%BF%BC>

enfrentando el fondo de la cuestión, delimiten o establezcan esos criterios.

En tercer lugar, las resoluciones comentadas omiten referirse al rol que tiene el Conservador de Bienes Raíces en el proceso. Tal omisión es, sin duda, atribuible al hecho de este órgano no se encuentra sujeto a la fiscalización de la Contraloría. Luego, ésta no puede ni debe revisar su actuación o participación, ni en abstracto ni tampoco en el caso concreto, en un supuesto de subdivisión predial. Sin embargo, dado el momento en que esta intervención se produce, resulta especialmente relevante analizar su rol revisor. En efecto, tratándose de un proyecto de parcelación mediante subdivisión, la intervención del Conservador puede producirse en dos oportunidades bien definidas. La primera es eventual, en el caso de que los antecedentes sean agregados previamente al Registro de Propiedad. Si bien no se trata de una exigencia legal, cada vez más frecuente es su exigencia por los propios Conservadores atendida la necesidad de mantener la historia y orden registral. La segunda, necesaria y obligatoria en el caso de enajenación de los lotes. En efecto, el decreto ley n.º 3516 establece una obligación para los Conservadores de Bienes Raíces de revisar la legalidad de los actos de subdivisión. En efecto, al establecer que no “practicarán

inscripción alguna” si la escritura (título) no se ajusta a las normas del decreto ley. En definitiva, se impone al Conservador la obligación de examinar un aspecto específico de la legalidad del título, esto es, si la subdivisión practicada se ajusta o no a Derecho. Lo anterior, es de especial importancia si consideramos que la sanción de los actos otorgados en contravención a estas disposiciones es la nulidad absoluta.

Luego, tratándose de actos de subdivisión pesa sobre el Conservador no solo la función general de calificar contenida en el artículo 13 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces (cualquiera sea la extensión con que la interpretemos), sino también una obligación particular y específica de calificar contenida en el artículo 1 del decreto ley n.º 3516.

En definitiva, si bien las resoluciones comentadas y la discusión a partir de ellas sin duda contribuyen a ir esclareciendo el problema de las parcelaciones rurales, no es menos cierto que existen aspectos importantes como los acá mencionados que es necesario incorporar en la discusión. Y, por último, no debe perderse de vista que mientras no se regule detalladamente el régimen aplicable a los actos dispositivos consistentes en modificaciones formales del suelo rural, es muy probable que los actos fraudulentos de subdivisión persistan

SENTENCIAS CITADAS

Corte de Apelaciones de Valdivia (2020): 06 de mayo 2020, rol n.º 789-2020.

Corte Suprema (2020): 25 de octubre 2020, rol n.º 62948-2020.

OTROS

Seminario de Jurisprudencia: “Corte Suprema Redefine el Régimen Jurídico de las Parcelaciones Rurales”. Comentario a la sentencia: Corte Suprema, 5 de octubre de 2020, rol n.º 62.948-2020. Disponible en: <https://fb.watch/iThBZaJ2Vz/> [Fecha de consulta: 23 de febrero de 2023].