

EL D.L. N° 2.695 DE 1979, ANTE LA INFORMALIDAD URBANA: HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE REGULARIZACIÓN INTEGRADO¹

D.L. N° 2.695 OF 1979 ON URBAN INFORMALITY: TOWARDS THE CONFORMATION OF AN INTEGRATED REGULARISATION SYSTEM

Felipe Reyes Vallejos²

Resumen

La presente investigación tiene por objeto analizar la aplicación del D.L. N° 2.695, de 1979, como herramienta de saneamiento del dominio en asentamientos irregulares. Específicamente, se busca: 1) proveer una nueva aproximación sobre la interacción entre el D.L. N° 2.695, de 1979, y la legislación urbanística, mediante el desarrollo de un enfoque integral del saneamiento urbano (dominial y urbanístico) de asentamientos irregulares; y 2) establecer las características actuales del sistema de regularización de la posesión y constitución del dominio del D.L. N° 2.695, de 1979, observando su vinculación con la reciente normativa sobre saneamiento urbanístico de asentamientos irregulares. La investigación se estructura sobre la base de una revisión de la legislación sobre regularización urbanística emergida a partir de la ley N° 20.234, de 2008, y sus modificaciones, y su impacto en el D.L. N° 2.695, de 1979, junto con la principal doctrina, jurisprudencia

1 Artículo recibido el 20 de junio de 2023 y aceptado el 14 de septiembre de 2023.

2 Abogado U. de Valparaíso. Magíster en Urbanismo U. de Chile. ORCID: 0009-0000-4226-773X. Dirección postal: García Reyes N° 44, departamento N° 724, Santiago, Chile. Correo electrónico: felipereyvallejos@gmail.com.

administrativa y circulares ministeriales, exponiendo las líneas centrales del sistema de saneamiento dominial en cada periodo. Se afirmará que tras la dictación de la ley N° 21.477, de 2022, que introdujo sustantivas modificaciones a la ley N° 20.234, de 2008, se estructuró un sistema de saneamiento de asentamientos irregulares que encausó el procedimiento de regularización del D.L. N° 2.695, de 1979, en el marco del sistema normativo urbanístico general que rige la formación de loteos, al condicionar la regularización de la posesión material a la recepción definitiva de las obras de urbanización, integrando así ambos sistemas de saneamiento.

Palabras claves

Regularización, asentamientos irregulares, urbanización, dominio.

Abstract

The purpose of this research is to analyse the application of the D.L. N° 2.695, of 1979, as a tool to regularize of domain in irregular settlements. Specifically, it seeks to: 1) provide a new approach to the interaction between the D.L. N° 2.695, of 1979, and the urban legislation, through the development of a comprehensive approach to urban regularization (dominial and urban) of irregular settlements; and 2) to establish the current characteristics of the system of regularization of the possession and constitution of the domain of D.L N° 2,695, of 1979, observing its connection with the recent regulations on urban regularization of irregular settlements. The investigation is structured on the basis of a review of the legislation on urban regularization that emerged from Law N° 20.234, of 2008, and its modifications, and its impact on the D.L. N°2,695, of 1979, together with the main doctrine, administrative jurisprudence and ministerial circulars, exposing the main lines of the property regularization system in each period. It will be affirmed that after the enactment of Law N° 21.477, of 2022, which introduced substantive modifications to Law N° 20,234, of 2008, a system of sanitation of irregular settlements was structured that prosecuted the regularization procedure of D.L. N° 2,695, of 1,979, within the framework of the general urban regula-

tory system that governs the formation of subdivisions, by conditioning the regularization of material possession to the final receipt of the urbanization works, thus integrating both sanitation systems.

Keywords

Regularization, irregular settlements, urbanization, domain.

1. INTRODUCCIÓN

Desde su entrada en vigor, el Decreto Ley N° 2.695, de 1979 (en adelante D.L. N° 2.695), ha sido objeto de interés jurídico, particularmente por sus efectos sobre el régimen de propiedad del suelo dando lugar a debates doctrinarios y pronunciamientos jurisprudenciales sobre su aplicabilidad³. Sin embargo, sus efectos sobre el ordenamiento territorial, particularmente en lo que respecta a su aplicación en asentamientos irregulares, no ha merecido el mismo interés desde la Ciencia Jurídica⁴ o desde los estudios sobre Gobernanza de asentamientos irregulares, aunque sí ha tenido implicancias y reacciones normativas y administrativas, destinadas a regular en mayor o menor medida, conflictos de aplicación del citado Decreto Ley con la normativa urbanística⁵.

En este marco, el presente trabajo pretende una revisión crítica de la aplicación del D.L N° 2.695 en asentamientos irregulares, con el objeto de observar la estructura actual del sistema de saneamiento del dominio en el

3 Véase SALAH (2009), SEPÚLVEDA (2011), LEHMANN (2019), ZAVALA y ZAVALA (2023), ÁLVAREZ (2023), entre otros.

4 Probablemente el trabajo de BAHAMONDES (2020), sea quien más se acerque a esta problemática (aunque siempre desde una óptica civilista), al analizar la cuestión de la regularización de un predio como especie o cuerpo cierto en comparación con la regularización parcial de un predio de mayor extensión (en mayor cabida).

5 Al cierre de este trabajo, un proyecto de ley se tramita en el Congreso Nacional (Boletín N° 15304-14) y otro se prepara en seno del Gobierno, destinados a regular en parte, los efectos urbanísticos de la aplicación del Decreto Ley y las condiciones de su aplicación en asentamientos irregulares. Lo anterior, como veremos en la presente investigación, es sin perjuicio de ya haberse regulado esta cuestión mediante la ley N° 21.477, de 2022, que modificó la ley N° 20.234, de 2008.

ordenamiento jurídico nacional y su vinculación con el régimen urbanístico aplicable a tales asentamientos. Seguidamente, se intentará fundar la necesidad de una perspectiva integral del proceso de saneamiento, en coherencia con las últimas reformas legislativas introducidas al sistema de regularización urbanística de asentamientos irregulares.

Para tal efecto, se empleará un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, que se estructura sobre la base de una revisión de la legislación sobre saneamiento urbanístico emergida a partir de la ley N° 20.234, de 2008 (en adelante ley N° 20.234), y sus modificaciones, y su impacto en el D.L. N° 2.695, junto con la principal doctrina, jurisprudencia administrativa y circulares ministeriales, exponiendo las líneas centrales del sistema de saneamiento dominial en cada período.

Finalmente, se propondrán algunas conclusiones dogmáticas y consideraciones críticas sobre el sistema y eventuales modificaciones.

2. INFORMALIDAD Y SANEAMIENTO EN EL MARCO REGIONAL

2.1. Producción informal del espacio urbano

La producción informal del espacio urbano⁶, constituye una realidad persistente⁷ en nuestro país y en América Latina, al punto que, según la literatura especializada, “la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano en la región”⁸; patrón de urbaniza-

6 LEFEBVRE (1974) fue el primero en advertir concretamente la dualidad producto/medio de producción del espacio urbano bajo el modo de producción capitalista, concepto que ha trascendido en buena parte de las investigaciones especializadas en estudios urbanos. Véase al respecto DE MATTOS (2015) y GOTTDIENER (1985).

7 “La irregularidad en el dominio de la propiedad es un fenómeno endémico en diversos países de Iberoamérica”, GÓMEZ (2020), p. 296. Para un desarrollo con antecedentes históricos sobre esta cuestión en nuestro país, véase el prolífico trabajo de DE RAMÓN (1985, 1990, 2018).

8 Véase FERNANDES (2008) y COSTA y HERNÁNDEZ (2010), quienes coinciden en que la informalidad está dejando de ser excepción para convertirse en regla. “América Latina (...) se ha consolidado como netamente urbanizada, con más de un 75% de su población viviendo en áreas urbanas”, FERNANDES (2008), p. 26.

ción que combina históricamente procesos de exclusión social y segregación espacial⁹. Chile, si bien se encuentra entre los países con menor número de asentamientos informales, investigaciones recientes han aportado antecedentes que indican una tendencia al aumento¹⁰, registrándose cifras históricas durante el último periodo¹¹.

En tal contexto, la informalidad, desde el punto de vista más comprensivo de los estudios urbanos, ha sido caracterizada como un fenómeno multidimensional que involucra tanto problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, como con las normas y regulaciones vigentes en materia urbanística y ambiental¹²; caracterización a partir de la cual deviene la distinción general entre informalidad dominial e informalidad urbana. La primera, referida a la ausencia de título de dominio inscrito; la segunda, al incumplimiento de las condiciones urbanísticas y ambientales¹³. La informalidad de un asentamiento refiere, por consiguiente, a su materialización de hecho en contravención de la normativa civil, urbanística y ambiental, que regula la propiedad y el uso del suelo¹⁴. En dicho marco, las investigaciones sobre la materia¹⁵, dan cuenta de las principales dimensiones y variantes que puede adoptar la informalidad en las ciudades de América Latina, destacándose para nuestro medio las siguientes situaciones: i) Ocupación de suelos públicos, comunales y privados, seguida de autoconstrucción; ii) subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos para vender lotes individuales, seguida de autoconstrucción; iii) urbanización y el desarrollo de zonas rurales; iv)

9 Véase para Chile los trabajos de DE MATTOS (1999, 2002, 2010); BRAIN et al. (2007); BRAIN y SABATINI, (2006); RODRÍGUEZ y SUGRANYES (2004, 2005).

10 BRAVO (2019), p. 7.

11 FUNDACIÓN TECHO (2023), p. 20.

12 Véase SMOLKA y DAMASIO (2005).

13 Véase CLICHEVSKY (2000), p. 4. En nuestro medio, GÓMEZ (2020) representa también una mirada comprensiva no solo de lo urbanístico, sino también de lo ambiental.

14 “El concepto de informalidad o de irregularidad del suelo, se ha entendido como las distintas situaciones en que un predio incumple las regulaciones que la normativa le impone, tanto desde el punto de vista de las formalidades de su tenencia como respecto del cumplimiento de las exigencias de urbanismo y construcción, que entre otros aspectos consideran el acceso a los servicios básicos”, MELLADO (2019), p. 1. Véase en este sentido CLICHEVSKY (2000) y MELLADO (2020).

15 Véase por ejemplo FERNANDES (2011) y ABRHAMO (2012).

ocupación generalizada de orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y otras áreas ecológicamente protegidas; y v) ocupación de espacios públicos, como calles, pavimentos y viaductos¹⁶.

En la doctrina jurídica, por su parte, “existe consenso en torno a que los asentamientos son calificados como informales, cuando contravienen la normativa urbana ya sea por ocupación ilegal de la tierra, el desconocimiento de la zonificación o de las regulaciones de subdivisión, o por infringir las normas de construcción”¹⁷. En tal sentido, se ha destacado que la tensión formalidad-informalidad, “presenta perfiles especialmente acusados en materia urbanística, en la medida en que en ésta se dilucida la efectividad de la utilización racional y conforme al interés general del bien escaso que representa el suelo y, en último término y a su través, de los recursos naturales y del medio ambiente en general”¹⁸, lo que estaría vinculado con la propia naturaleza del Derecho Urbanístico, en el sentido de que, como ha desarrollado la doctrina española, “la ordenación urbanística determina el contenido del derecho de propiedad, mediante la fijación tanto de los límites dentro de los cuales pueden ser ejercidas las facultades como de los deberes que han de ser cumplidos”¹⁹, según veremos en lo sucesivo.

2.2. Informalidad: Políticas y enfoques de saneamiento

En este marco, la implementación de programas de saneamiento ha sido una de las principales respuestas del poder público²⁰, los que han dado lugar a diversos sistemas que se estructuran en lo medular en torno a la mayor o menor vinculación entre los procesos de urbanización y la consolidación del dominio, y a la participación pública en dichos procesos²¹.

16 Sobre las formas o variantes mencionadas, véanse los trabajos de CLICHEVSKY (2000, 2006).

17 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 228.

18 PAREJO (2020), p. 20. Véase también PAREJO (1986), p.88.

19 CORDERO (2020), p. 220.

20 Véase CLICHEVSKY (2006), FERNANDES (2011) y FERNANDES y SMOLKA (2004).

21 Una sistematización de los estudios latinoamericanos en la materia puede encontrarse en CONNOLLY (2013).

En general, de las políticas públicas comparadas, es posible advertir dos grandes enfoques que han inspirado el diseño de diversos sistemas de saneamiento dominial. El primero, liderado por DE SOTO²², entiende el fenómeno de los asentamientos informales como un problema de deficiente constitución de derechos de propiedad, lo que repercute en la exclusión de sus habitantes de los mercados financieros (créditos, inmobiliarios, etc.), al no contar con seguridad jurídica de la tenencia del suelo para garantizar créditos que permitan elevar sus niveles de vida (invirtiendo en mejoras). Como se observa, este enfoque se funda en una perspectiva económica del fenómeno, entendiendo a los asentamientos informales como reservorios de “capital muerto de valor inestimado, que debidamente reanimado y transformado en capital líquido, puede reactivar en gran medida la economía urbana y combatir la pobreza social”²³, por lo que, sobre la base de este razonamiento, se promueve el diseño de sistemas de regularización centrados en el otorgamiento masivo de títulos de dominio individuales²⁴, entendiendo la urbanización y su saneamiento como una cuestión privada²⁵.

Sin embargo, a raíz de diversos problemas y distorsiones, documentados²⁶ a partir de la experiencia concreta de este tipo de sistemas, es que se ha ido generando una perspectiva crítica, “al punto que son muchos los que defienden la idea de que los programas de regularización, en vez de promover la integración social deseada, acaban por mantener y reproducir

22 DE SOTO (1986, 2000).

23 FERNANDES (2003), p. 11.

24 CALDERÓN (2009, 2013), denomina a estos sistemas de “titularización masiva”. Véase también el trabajo de MOSSO (2017), quien profundiza en las políticas neoliberales de regularización dominial.

25 Bajo este enfoque, la urbanización y su saneamiento recaen en el propietario, por ello es que se suele argumentar que este tipo de diseños obedecen a criterios de eficiencia económica al reducir el gasto público en dichos asentamientos, remitiéndose el Estado a la consolidación del dominio, dejando la gestión de la urbanización a los agentes privados desarrolladores del suelo urbano. Según informa FERNANDES (2003), gobiernos nacionales y locales han materializado estas ideas en políticas públicas de regularización masiva (Perú, México, El Salvador, Egipto, Filipinas, Rumania, etc.).

26 Véase en este sentido los trabajos críticos de SMOLKA (2002), FERNANDES (2001) y ANGEL et al. (2006).

el status quo que originalmente produjo la informalidad urbana”²⁷. En este sentido, CONNOLLY afirma que las teorías en contra de la regularización masiva se formulan desde tres posiciones: i) por promover la formación de más asentamientos irregulares; ii) por desencadenar el aumento generalizado del precio de la tierra urbana; iii) por privatización del suelo, mediante la sustitución de población original por otra con mayor capacidad económica²⁸.

En efecto, para estos enfoques críticos, liderados por autores como FERNANDES y SMOLKA, el reconocimiento del fenómeno de los asentamientos informales no se ha traducido en análisis que permitan la identificación de sus causas y funcionamiento, de ahí que el diseño de sistemas o programas de regularización supone una “discusión previa sobre las lógicas y mecanismo de los procesos socioeconómicos y político-jurídicos que producen la informalidad”²⁹. En este marco, esta posición subraya el carácter correctivo de los programas de regularización de la tenencia, por lo que “no puede ser separada de un conjunto más amplio de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas”³⁰. En otras palabras, las políticas de regularización no pueden ser formuladas de manera aislada (en el sentido de solo titularización), requiriéndose la intervención pública directa no solo en la consolidación del dominio, sino ante todo en el saneamiento de la urbanización, con el objeto de promover seguridad jurídica de la tenencia e integración socio espacial³¹.

27 FERNANDES (2003), p. 3.

28 CONNOLLY (2013), p. 507. La última hipótesis, configura una especie de desplazamiento forzoso post saneamiento como efecto no deseado, pero desencadenado por el mecanismo de la renta del suelo urbano. Véase en este sentido el trabajo de JARAMILLO (2008).

29 FERNANDES (2003), p. 5.

30 FERNANDES (2003), p. 5.

31 En buena medida puede decirse que Brasil y Colombia han experimentado sistemas a partir de este enfoque. Véase SMOLKA y DAMASIO (2005).

3. HACIA UN ENFOQUE INTEGRAL DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

3.1. Regularización en el sistema nacional

En nuestro país, como bien apunta GÓMEZ, “el término “regularización” ha sido empleado por el legislador no solo para definir la situación de un predio disconforme con la normativa urbanística, sino que también para normalizar la situación de los tenedores materiales del suelo que carecen de un título inscrito”³², por lo que es posible identificar instrumentos jurídicos que buscan regularizar ambas situaciones³³. El D.L. N° 2.695, sería, en general, un instrumento³⁴ específicamente orientado a sanear la situación de los poseedores materiales de bienes raíces rurales o urbanos, que carezcan de título inscrito, a fin de adquirir el dominio por prescripción especial de corto tiempo, según el procedimiento y condiciones que señala el citado Decreto Ley³⁵. Se trata, por tanto, de una herramienta de saneamiento de la titularidad sobre la tenencia de un inmueble, pero que, sin embargo, no hace parte de un sistema de regularización o saneamiento integrado que conjugue y normalice ambas formas de irregularidad³⁶. En efecto, siguiendo a GÓMEZ, el sistema general de regularización chileno se caracteriza por su fragmentación y heterogeneidad, por cuanto no se trata del diseño de un sistema en sí, sino del resultado de la sumatoria de instrumentos excepcionales que han buscado responder de forma específica y acotada al problema de los asentamientos irregulares, tanto en lo que respecta a la urbanización como

32 GÓMEZ (2020), p. 298.

33 GÓMEZ (2020), p. 298-299.

34 Entre otros, dentro de los cuales cabe ubicar a la ley N° 19.776, de 2001, sobre regularización de posesión y ocupación de inmuebles fiscales; y la ley N° 20.062, de 2005, sobre regularización de ocupaciones irregulares en borde costero.

35 Sobre el objeto del DL. N° 2.695, véanse los siguientes Dictámenes de la Contraloría General de la República: N° E16097/2020, N° 2.806/2019, N° 42.084/2017, entre otros.

36 Empleamos de aquí en más el término irregularidad o irregular, en coherencia con la terminología el texto vigente de la ley N° 20.234, de 2008.

al dominio³⁷. Bajo este marco, puede afirmarse que, el D.L. N° 2.695 no fue concebido particularmente como instrumento de regularización de la tenencia para asentamientos irregulares, sino en general con el objeto de atender a la deficiente constitución del dominio de las pequeñas propiedades raíces rurales y urbanas³⁸, fundamentalmente en lo relativo a su ingreso al sistema registral y posesorio de la propiedad inmueble del ordenamiento jurídico civil chileno³⁹. En síntesis, “mediante esta normativa se busca regularizar el dominio sobre una propiedad sin atender a las circunstancias urbanísticas del mismo, por ende, se mantiene la precariedad urbana del inmueble”⁴⁰.

En el mismo sentido, GONZÁLEZ y VALENZUELA afirman respecto del sistema chileno que “la sola regularización del título de propiedad resulta ineficiente y muchas veces contraproducente para dotar al suelo de las infraestructuras y equipamiento necesarios, para asegurar una tenencia segura de la tierra, según se puede constatar en la realidad chilena, particularmente en la región de Valparaíso”⁴¹. Para estas autoras, el sistema de regularización nacional se caracteriza por poner “énfasis en la situación dominial, en desmedro del aseguramiento de las condiciones de urbanización que permiten la integración socio territorial del asentamiento informal a la ciudad”, subrayando que una de las consecuencias más relevantes de este sistema, particularmente para el caso de Valparaíso, es tornar “crecientemente vulnerables al riesgo de incendios, entre otras amenazas”, a tales asentamientos. Sin embargo, la aplicación *de facto* del D.L. N° 2.695, como instrumento de regularización del dominio sobre asentamientos irregulares, ha

37 “Se advierte la carencia de instrumentos legales acabados que les permitan a la Administración, un abordaje sistemático e integral, quedando de este modo supeditada la resolución del problema, entre otros factores, a decisiones coyunturales de las políticas de turno”, GÓMEZ (2020), p. 320. De esta autora a su vez extraemos el término “irregularidad de la tenencia”.

38 Véase el párrafo 2° del preámbulo y los artículos 1°, 2° y 15° del D.L. N° 2.695, de 1979.

39 SEPÚLVEDA (2019), p. 9-10, plantea lo siguiente: “Una pregunta importante que cabe formularse es por qué en nuestro país se produce la interrupción del tracto sucesivo del Registro. Nos parece que las razones son principalmente socioculturales, es decir, debido a la falta de comprensión de las funciones y beneficios de la inscripción, y muy especialmente a las herencias no tramitadas legalmente o cuya partición no ha sido efectuada conforme a derecho”.

40 GÓMEZ (2020), p. 301.

41 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 241.

tenido consecuencias sobre el ordenamiento territorial. En tal sentido, según las citadas autoras, “las regularizaciones de títulos de propiedad mediante la aplicación del D.L. N° 2.695, de 1979, así como la obtención inorgánica de ciertas mejoras de urbanización (...), no logran integrar el asentamiento irregular a la ciudad formal”⁴².

3.2. D.L. N° 2.695 de 1979, ante del Derecho Urbanístico

De este modo, el diseño de un sistema de estas características, tarde o temprano ha debido movilizar reformas legales y pronunciamientos administrativos, destinados a regular en mayor o menor medida la inevitable colisión del citado Decreto Ley con la normativa urbanística, según veremos en lo sucesivo de esta investigación, dando lugar a debates en torno a la aplicabilidad de la legislación urbanística en el contexto del procedimiento de saneamiento del dominio. Precisamente, tanto la estructura no integrada de los sistemas de regularización de la tenencia y la urbanización en nuestro ordenamiento, así como la comprensión que se ha tenido tradicionalmente sobre el derecho de propiedad, frente a limitaciones externas que pretendan imponer morigeraciones a sus facultades omnímodas, puede proveer una entendible base a esta reticencia. Respecto de este último punto, como destaca CORDERO, en la doctrina y jurisprudencia chilena subyace todavía el concepto abstracto, unitario y absoluto de propiedad previsto en el Código Civil, “razón por la cual los diferentes regímenes jurídicos del suelo se explican en base a los diversos tipos de limitaciones que se imponen por razones de interés público. Así, para la doctrina tradicional el Derecho urbanístico integra todo el amplio abanico de limitaciones externas a las cuales se encuentra sujeta la propiedad inmobiliaria”⁴³. Esta lectura liberal del derecho de propiedad, que tiende a darle un carácter excepcional al Derecho Urbanístico, puede proporcionar una explicación para el diseño de un sistema puramente civil

42 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 241.

43 CORDERO (2020), p. 190-191, subraya en todo caso que, si bien no existen pronunciamientos concretos respecto de la relación entre el concepto civil de derecho de propiedad y la legislación urbanística, “en la jurisprudencia general, tanto del Tribunal Constitucional como de la Corte Suprema, se ha utilizado como criterio de referencia el concepto civil de propiedad”.

de saneamiento o que, al menos, no conecta en principio con el saneamiento urbanístico, en coherencia con los sistemas centrados en la titularización masiva, según hemos visto *supra*.

Sin embargo, durante los últimos años, se ha ido desarrollando un enfoque con una orientación más urbanística y, por ende, de Derecho Público⁴⁴, sobre la vinculación entre derecho de propiedad y legislación urbanística, que expresa en parte su relación con el Derecho Civil, y que supone una redefinición de la comprensión tradición o privatista de estos vínculos, enfoque que puede ser de utilidad para efectos de sustentante sobre bases sólidas la aplicabilidad del D.L. N° 2.695 como herramienta de saneamiento del dominio de asentamiento irregulares. A su turno, desde los estudios urbanos, durante las últimas décadas, se ha venido generando un amplio consenso en torno a la necesidad de políticas integrales en materia de saneamiento de asentamientos irregulares, acompañada de una sugerente perspectiva relacionada con al papel de la ley en la producción de la informalidad urbana, cuya lectura resulta de sumo interés, en la búsqueda de un marco teórico que permita una nueva mirada de la aplicación del D.L. N° 2.695 sobre el territorio.

a) Régimen urbanístico de la propiedad del suelo y consolidación del dominio

Siguiendo el enfoque de CORDERO, en el ordenamiento jurídico encontramos normas que, no siendo estrictamente urbanísticas, tienen incidencia en la materia, como las contenidas en el Código Civil. Llama a éstas, “normas de incidencia urbanística centradas en la regulación del derecho de propiedad, aunque sin la pretensión de ordenar el uso del suelo desde una perspectiva pública”⁴⁵. Hemos de caracterizar, por tanto, al D.L. N° 2.695

44 CORDERO (2020), condensa en una sucesión de artículos su enfoque al respecto.

45 CORDERO (2020), p. 160-161, distingue entre normas de incidencia urbanística y normas urbanísticas propiamente tales.

como una de estas normas con incidencia urbanística⁴⁶. Pero si la normativa civil tiene innegables efectos normativo-urbanísticos y espaciales, la ordenación urbanística también tiene profundos efectos sobre la normativa civil y particularmente sobre el régimen de propiedad⁴⁷. En efecto, siguiendo el desarrollo de la doctrina española, el Derecho Urbanístico como función pública establece un “específico régimen urbanístico del derecho de propiedad”⁴⁸ o “estatuto legal del derecho de la propiedad urbana”, para definir el conjunto de derechos y deberes urbanísticos del propietario del suelo⁴⁹. En nuestro medio, RIOS replica esta idea, señalando que el Derecho Urbanístico “define el contenido del derecho de propiedad de acuerdo a su calificación urbanística y a los límites, deberes y cargas que le impone la ley”⁵⁰ y, en el mismo sentido, CORDERO propone que “la ordenación urbanística determina el “contenido” del derecho de propiedad, mediante la fijación tanto de límites dentro de los cuales pueden ser ejercidas las facultades como de los deberes que han de ser cumplidos”⁵¹. Para tal afirmación es necesario indefectiblemente cortar con la concepción tradicional del derecho de propiedad, lo que para CORDERO resulta plenamente justificado, sobre la base del siguiente razonamiento: Primero, que la concepción unitaria del dominio no se corresponde con la Constitución Política de la República (en adelante CPR), ya que esta garantiza el derecho de propiedad *en sus diversas especies*, siendo el concepto del Código Civil solo uno de los diversos tipos o especies. Segundo, la CPR reconoce la facultad del legislador para configurar distintos regímenes o tipos de propiedad al determinar como

46 Esta cuestión es clave, puesto que si bien el D.L. N° 2.695 no está diseñado para la realización de actos urbanísticos (como la subdivisión o loteo), no es menos cierto que su aplicación tiene efectos en el ordenamiento territorial (norma con incidencia urbanística), al crear una unidad de suelo jurídicamente autónoma, una especie o cuerpo cierto susceptible de ingresar al tráfico económico y jurídico, y de ser posteriormente objeto de actos urbanísticos (subdivisión, fusión, loteo, permisos de edificación, etc.).

47 CORDERO (2020), p. 220.

48 PAREJO (1981), p. 71.

49 FERNÁNDEZ (2006), pp. 115 y siguientes. “el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración pública, y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación” CARCELLER (1981), p. 19.

50 RÍOS (1985), p. 455.

51 CORDERO (2020), p. 220.

contenido intrínseco de cada una de ellas su respectiva función social. Por consiguiente, para CORDERO “la forma que adopta el régimen o estatuto de la propiedad inmobiliaria surge de la integración de la legislación civil y urbanística, y los límites y alcances de esta especie de propiedad deben ser determinados a la luz de ambos ordenamientos que se estructuran como una unidad”⁵². Bajo este enfoque, por consiguiente, el Derecho Urbanístico deja de ser un mero conjunto de limitaciones externas de la propiedad civil que vienen desde una legislación excepcional, sino que se nos muestra como disposiciones que configuran un distinto tipo de propiedad a partir de su función social”⁵³. Se trata de un enfoque desde los intereses colectivos, fruto de la idea de Estado Social, que expresa la transformación del concepto de propiedad, “imponiendo un nuevo fin legitimador de este derecho (función social) que opera desde su interior (y no sobre él o desde fuera del mismo), conformando su propio contenido”⁵⁴.

A partir de aquí, nuestra conclusión es la siguiente: el objeto del D.L. N° 2.695 ya no sería la consolidación del dominio a secas (en el sentido del dominio en abstracto), sino de la consolidación de la propiedad sobre el suelo urbanísticamente determinado, de tal manera que no puede consolidarse un derecho de propiedad fuera de este derecho sobre el suelo con los contornos fijados por este régimen urbanístico. Esto implica que, la inobservancia de alguno de sus contornos o límites, supone una oposición a la configuración misma del derecho de propiedad sobre el suelo, porque en el fondo supone una transgresión a su fin legitimador que es su función social. En otras palabras, con este enfoque vemos que, tanto la norma civil como la urbanística, operan en este punto específico, sobre el mismo objeto, pues sin el cumplimiento de ambas normativas, no puede surgir el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Un enfoque público e integrativo del vínculo entre la norma civil y urbanística, nos permite no solo un nuevo entendimiento del D.L. N° 2.695 como herramienta de saneamiento del do-

52 CORDERO (2020), p. 191.

53 CORDERO (2020), p. 224.

54 CORDERO (2020), p. 225.

minio de asentamientos irregulares, sino que provee de una lectura coherente con una visión integral del proceso de saneamiento, esto es, comprensivo tanto del saneamiento del dominio como de la urbanización, entendiendo que una y otra son inseparables entre sí no solo en el sentido de una buena política pública, sino particularmente en el sentido de que se encuentran normativamente integradas en la conformación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, objeto jurídico en el que confluyen.

Finalmente, considero que este enfoque es el único coherente con la regulación del orden del proceso general de producción de espacio urbano, en la ley General de Urbanismo y Construcciones (en adelante LGUC) y su Ordenanza. En efecto, como bien apuntan GONZÁLEZ y VALENZUELA, tratándose de asentamientos irregulares, la consolidación del dominio en favor de sus poseedores materiales, antes de encontrarse ejecutadas la totalidad de las obras de urbanización, supone la “alteración del orden del proceso establecido en la legislación general”⁵⁵, regulado por el artículo 136° de la LGUC, conforme al cual “mientras en una población, apertura de calles, formación de un nuevo barrio, loteo o subdivisión de un predio, no se hubieren ejecutado todos los trabajos de urbanización que exigen los dos artículos precedentes y la Ordenanza General, no será lícito al propietario, loteador o urbanizador de los terrenos correspondientes, enajenarlos, acordar adjudicaciones en lote, celebrar contratos de compraventa, promesas de venta, reservas de sitios, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones o celebrar cualquier clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de dichos terrenos”. Lo anterior, supone que la dinámica del proceso de producción *formal* del espacio urbano, se estructura sobre la base de condicionar la circulación o el tráfico jurídico de lotes resultantes de un proceso de loteo (materia entregada al Derecho Civil), a la ejecución total (recepción definitiva) de las obras de urbanización (materia entregada

55 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 248.

al Derecho Urbanístico)⁵⁶. Es en efecto, la forma en que opera el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en el proceso de producción formal del espacio urbano. Por ello es que según vimos, el establecimiento de un sistema de saneamiento del dominio, previo y separado de la ejecución de las obras de urbanización, supone la alteración del orden del proceso establecido en la legislación general. Por consiguiente, al faltar o prescindir el sistema de un elemento del saneamiento, esto es, la urbanización, no hace sino favorecer la producción informal del espacio urbano⁵⁷, o al menos, en contradicción con la dinámica del proceso de producción formal⁵⁸.

4. HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE REGULARIZACIÓN INTEGRADO

4.1. Consideraciones generales

Previo a la entrada en vigor de la ley N° 20.234, que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos, bien podía afirmarse que no existía un régimen jurídico general para el saneamiento de la urbanización y el dominio de inmuebles que formen parte de asentamientos irregulares⁵⁹, fuera de la órbita de la ley N° 16.741, de 1968, y demás legislación de

56 Esto quiere decir que el ingreso del predio al tráfico jurídico está *subordinado* a la culminación de las obras de urbanización.

57 En este sentido autores como FERNANDES, han puesto énfasis en la “dimensión legal del proceso de urbanización”, sosteniendo que, en la doctrina especializada, no ha habido una discusión más profunda acerca de la naturaleza, rol e implicaciones de la ley en sí en el proceso de urbanización, sosteniendo que la mayoría de los estudios urbanos reduce el papel de la ley a una dimensión meramente instrumental, ascética y técnica. En este marco, plantea que la informalidad urbana no solo es producida por la “mezcla de la dinámica de los mercados inmobiliarios y de los sistemas políticos, sino también por los sistemas jurídicos, especialmente en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana”, FERNANDES (2001), p. 30.

58 Véase nota 53.

59 Empleamos en lo sucesivo el término asentamiento irregular, que es el que emplea y define el texto vigente de la ley N° 20.234, de 2008, en su artículo 1°, aunque en su formulación de 2008 no se empleaba tal término, como veremos más adelante. Para efectos de una correcta distinción de los conceptos que se han empleado en la evolución normativa, jurisprudencial y doctrinal, para el tratamiento jurídico del fenómeno de la informalidad urbana, se añadirá un breve apartado sobre tal tema.

excepción⁶⁰; por lo que, los requerimientos de regularización recaían casi exclusivamente en el D.L. N° 2.695, el que como hemos visto, no contiene un estatuto diferenciado para tales asentamientos, puesto que su objeto nunca fue aplicarse a tales situaciones⁶¹.

En este periodo, a falta de régimen jurídico que recogiera el fenómeno de los asentamientos irregulares y dotara de un dispositivo general que vehiculice su saneamiento (urbanización y dominio)⁶²; y frente al hecho de que este tipo de asentamientos poblados configuran una infracción de la normativa urbanística general y local sobre planificación territorial con consecuencias espaciales, económicas y sociales⁶³, se impusieron indistintamente en la doctrina y uso foral los términos loteo al margen de la ley, loteo de hecho, o incluso loteo irregular, para referirse a tales asentamientos, fuera de las poblaciones declaradas en situación irregular de la ley N°16.741, de 1968, y demás estatutos de excepción.

60 Véanse: ley N° 16.282, de 1977, sobre disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofe; D.L. N° 2.833, de 1979, que simplifica tramites de transferencia de dominio y constitución de gravámenes y prohibiciones en sitios ubicados en poblaciones de propiedad de los servicios de vivienda y urbanización; y ley N° 18.138, de 1982, que faculta a las municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas y de infraestructuras sanitarias. Por su parte, la ley N° 16.741, de 1968, estableció un sistema especial de saneamiento de títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular, por Decreto Supremo del Presidente de la República. Al respecto, cabe destacar que la citada ley no refiere a loteos irregulares, sino a poblaciones en situación irregular, siendo la primera una expresión del uso foral (como lo hace SERVIU en sus “Certificados de Loteo Irregular” y que se conserva hasta hoy) para referirse a predios bajo su administración por Decreto Supremo en virtud de la ley N° 16.741, de 1968.

61 Véase el dictamen de la CGR N° 053687N08 acerca del objeto del D.L. N° 2.695.

62 A propósito de la falta de un reconocimiento general de los asentamientos irregulares en el ordenamiento jurídico de la época, vale la pena tener en cuenta la siguiente reflexión de OLVARES (2021), p. 146: “El o los cuerpos normativos encargados del tratamiento de loteos irregulares, no existen, dado que la ley no podría entrar a normar una situación irregular que, por lo anteriormente expuesto, surge por el no cumplimiento de las exigencias contenidas en leyes urbanísticas, es decir, no podemos normar aquello que la propia ley le dota el carácter de irregular al no cumplir con sus exigencias”.

63 Véase Mapa Social de Campamentos MINVU (2019), y en la literatura especializada a FERNANDES (2011), RIVAS (2013), entre otros.

4.2. La ley N° 20.234 y el Oficio Circular N° 1 de 2009

La necesidad de una normativa general que atendiera al problema de los asentamientos irregulares⁶⁴, dio lugar a la ley N° 20.234, que estableció un sistema excepcional, de aplicación general y temporal de saneamiento urbanístico de asentamientos irregulares⁶⁵, fijándose las bases de un estatuto de saneamiento del dominio diferenciado para dichos asentamientos, aunque este no fuere su objeto original. En efecto, el proyecto de ley en la parte pertinente rezaba: “Artículo 8°.- La recepción provisoria obtenida conforme a la presente ley habilitará al interesado, sea o no el propietario, para optar a programas que cuenten con financiamiento estatal destinados a la ejecución de obras de urbanización”. Es decir, que la recepción provisoria (en lo que respecta a este punto específico, insistimos) fue concebida originalmente con el objeto de permitir que los asentamientos pudieran optar a programas con financiamiento público para culminar las obras de saneamiento urbanístico. Nada se decía del saneamiento del dominio, en coherencia con un sistema general en donde el saneamiento urbanístico y del dominio no aparecen integrados. Sin embargo, la norma en su texto publicado quedó con el agregado “o saneamiento” después del vocablo “urbanización”⁶⁶, a partir de lo cual se interpretó en el sentido de autorizar el saneamiento del dominio, aunque no hubiere mención expresa al D.L. N° 2.695.

La interpretación estuvo a cargo del Oficio Circular N°1, de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, de 2009, que recoge expresamente en su apartado III la situación de los “loteos irregulares”⁶⁷, señalando que “en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° de la ley N° 20.234 (...), se establece un procedimiento administrativo para la regularización de tales condiciones

64 Véase la Historia de la ley N° 20.234, de 2008, pp. 3-13.

65 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 250, explican esta idea del siguiente modo: “(...) es la principal herramienta de regularización de loteos vigente, configurada como una normativa excepcional, de aplicación general pero temporal”.

66 Se agregó por indicación del senador Horvatz, aunque no se indica en la historia de la ley cuál fue el fundamento, ni cuál era el sentido de tal indicación.

67 Aunque no definió el término, la ley N° 20.234, de 2008, empleo la expresión loteo irregular para referir a los actuales asentamientos irregulares.

urbanísticas y se autoriza además (...) para acogerse o postular a programas que cuenten con financiamiento estatal, destinados no solo a la ejecución de esas obras, sino que también al saneamiento de sus títulos de dominio. Esto, siempre que (...) hubieren tramitado y obtenido la recepción provisoria de las obras citadas”. Por consiguiente, el surgimiento de un sistema de saneamiento del dominio de asentamientos irregulares, en el que la consolidación del dominio aparece subordinada a la recepción provisoria⁶⁸ de las obras de urbanización, parece ser más propiamente creación de la interpretación administrativa de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, en el marco de sus facultades discrecionales para regularizar la posesión material conforme al del D.L. N° 2.695 y, en tal sentido, una política pública de Gobierno antes que un sistema e institucionalidad jurídica propiamente tal.

Por tanto, razones de integración social y ordenamiento territorial, impusieron la necesidad de establecer una institucionalidad político jurídica que permitiera el saneamiento de asentamientos irregulares, con la ley N° 20.234, de 2008, como herramienta de saneamiento de la urbanización y el D.L. N° 2.695 como herramienta de saneamiento del dominio, subordinando la consolidación de éste último a la recepción provisoria de las obras de urbanización, acto urbanístico que permite, a lo menos, un mínimo de certeza jurídica en cuanto al ordenamiento y organización del asentamiento, y de las obras de urbanización que deben cumplirse, introduciendo algo de resguardo en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del loteador que

68 Que sepamos, la recepción provisoria, es una innovación de la ley N° 20.234, de 2008. La LGUC y su Ordenanza, solo distingue entre recepción parcial o total, lo que da cuenta de un criterio espacial más que temporal (como ocurre en el caso de la recepción provisoria). “El proyecto va a permitir que los afectados -como las familias que hoy nos acompañan en las tribunas- puedan regularizar el loteo desde el punto de vista urbanístico. Para ello, se establece este procedimiento especial, en virtud del cual los ocupantes podrán solicitar a las direcciones de obras correspondientes la recepción provisoria del loteo, la que, al momento de otorgarla, tendrá que señalar las condiciones de urbanización faltantes, las que deberán ejecutarse en un plazo no superior a cinco años” Sra. Patricia Poblete, Ministra de Vivienda y Urbanismo (2006-2010), en historia de la ley N° 20.234, de 2008, p. 42.

impone el sistema general (LGUC y su Ordenanza)⁶⁹, aunque éstas todavía se encontraran pendientes de ejecución y recepción. Trátese, en efecto, de los primeros pasos hacia la integración del sistema de saneamiento del dominio con el saneamiento urbanístico⁷⁰.

4.3. La jurisprudencia administrativa y el Oficio Circular N°1 de 2019

El siguiente paso hacia la integración, con consecuencias en la aplicación del D.L. N°2.695 sobre el territorio, aparece, con data reciente, vinculado al fenómeno de la conformación de loteos o subdivisiones irregulares de predios (generalmente rurales) de grandes extensiones que configuren posibles núcleos urbanos, mediante el mecanismo de cesiones de derechos⁷¹, lo que ha supuesto un nuevo antecedente que funda la necesidad de un enfoque urbanístico en la aplicación del D.L. N° 2.695⁷². En efecto, fue la Contraloría General de la República (en adelante CGR) mediante dictámenes N° 42.084/2017, N° 2.806/2019, N° 20438/2019, N° E16097/2020, N° E129442/2021, la que ha ido perfilando el principio de que “frente a la normativa urbanística, el D.L. N° 2.695/1979 no puede transformarse en un instrumento de desregulación”, esto es, que “a través de esta vía de excepción no se pueden subsanar situaciones que vulneren la normativa de

69 En efecto, conforme a los artículos 65 letra b) de la LGUC y 1.1.2 de la OGUC, el loteo de terrenos es el proceso de división del suelo, cualquiera sea el número de predios resultantes, cuyo proyecto contempla la apertura de nuevas vías públicas y su correspondiente urbanización. De dicho proceso, surgen para el loteador dos importantes obligaciones: la de urbanizar (artículos 134 LGUC y 2.2.1, 2.2.4 OGUC) y la de ceder al Estado a título gratuito las circulaciones, áreas verdes y equipamiento (artículo 70 LGUC y 2.2.4 OGUC).

70 Aunque todavía supone, como hemos visto de GONZÁLEZ Y VALENZUELA (2020), p. 248, una alteración del orden del proceso establecido en la legislación general, en donde la urbanización, esto es, la ejecución y recepción de la misma, precede a la consolidación del dominio, conforme al artículo 136 LGUC. Realizan esta observación a propósito del mecanismo de saneamiento del dominio de la ley N° 16.741, de 1968, perfectamente extensible a la situación de la ley N° 20.234, de 2008, en su texto original.

71 Véase Circulares N°1, de 2019, N°1, de 2022 y N°3, de 2022.

72 El D.L. N° 2.695, de 1979 sería lo que CORDERO (2020), p. 161, llama normas de incidencia urbanística, esto es, “normas que, no siendo estrictamente urbanísticas, tienen incidencia en la materia”, tratándose en particular de aquellas que el citado autor llama “normas de incidencia urbanística centradas en la regulación del derecho de propiedad, aunque sin la pretensión de ordenar el uso del suelo desde una perspectiva pública”.

planificación territorial”⁷³. Por consiguiente, conforme a esta interpretación, el D.L. N° 2.695 contiene un procedimiento de excepción para regularizar la posesión material, mas no para el saneamiento de la irregularidad urbanística. En este marco, aparecerá en el plano legislativo la ley N° 21.108, de 2018, que introdujo al D.L. N° 2.695⁷⁴ el deber de acompañar un certificado de informaciones previas (CIP) con fines de regularización, emitido por la dirección de obras municipales correspondiente, el cual “deberá tenerse en consideración al momento de aprobar o rechazar la solicitud de regularización”, cláusula por la cual, sin afectar la discrecionalidad administrativa del Servicio, al no exigir una sujeción directa al contenido normativo del CIP, se introduce todo el bloque de legalidad⁷⁵ que conforma la totalidad de la normativa urbanística, al razonamiento jurídico que debe motivar el pronunciamiento del Servicio.

Sin embargo, pese a los avances en el plano legal y de la jurisprudencia administrativa, la dictación del Oficio Circular N° 1, de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, de 2019, representó un claro intento por flexibilizar la aplicación del D.L. N° 2.695, así como de la jurisprudencia de la CGR recién citada, implicando una breve resistencia en el camino hacia la integración del sistema de saneamiento con la normativa urbanística. Por una parte, la citada Circular invocaba los criterios de jerarquía y especialidad como principios de hermenéutica jurídica, frente a una eventual colisión normativa, razonando que frente a una “discordancia entre la aplicación del D.L. N° 2.695/1979 con alguna disposición del instrumento de planificación”, debe primar el Decreto Ley, “por cuanto es una norma de mayor jerarquía legal, y que el ámbito de su regulación es de mayor especificidad”⁷⁶. Por otro lado,

73 Dictamen N° 2.806, de 2019.

74 Inciso 2° del artículo 5.

75 CORDERO, retomando la idea de PAREJO, enseña que “en el Derecho Urbanístico vemos una pluralidad de fuentes que parte con la ley, sigue con una frondosa regulación reglamentaria y continúa con un conjunto de instrumentos de planificación territorial con clara naturaleza normativa, con lo cual se amplía el abanico de lo que conforma el bloque de legalidad”, concluyendo para nuestro medio que “(...) la legalidad urbanística está conformada por un conjunto de normas de naturaleza legal, reglamentaria y diversos instrumentos de planificación urbanística (...)”, CORDERO (2020), p. 254.

76 Véase el apartado 2.3. del Oficio Circular N° 1, de 2019.

amparándose en la propia jurisprudencia administrativa, la citada Circular N° 1, de 2019, interpretó que lo central a la hora de analizar la pertinencia de una regularización emplazada en asentamiento irregular, lo constituía la buena o mala fe del poseedor material⁷⁷, facultándose para ponderar tal circunstancia⁷⁸, y estableciendo el principio de que “se deberá entender que no toda digresión de la normativa urbanística corresponde a un loteo irregular”⁷⁹.

A contrapelo de la tendencia legal y jurisprudencial, breve habría de ser la vida jurídica del citado Oficio Circular N° 1, de 2019, siendo la propia CGR quien echó por tierra la interpretación enarbolada por dicha Circular. En efecto, la CGR, en dictamen N° E129442/2021, establece que la buena fe no desvirtúa la presunción de conocimiento de la ley de los artículos 7 y 8 del Código Civil, por lo que cabe entender que lo central no es en modo alguno la disposición subjetiva del poseedor material de un predio emplazado en un asentamiento irregular, sino la infracción objetiva del régimen urbanístico⁸⁰. Ergo, el D.L. N° 2.695 regla un sistema excepcional de saneamiento del dominio, que no constituye un mecanismo para infringir las condiciones establecidas en la normativa urbanística y en la jurisprudencia administrativa.

4.4. El Oficio Circular N° 1 de 2022, la ley N° 21.477 de 2022 y el Oficio Circular N°3 de 2022

Con el fin de ajustarse a la jurisprudencia administrativa citada, se dictó el Oficio Circular N° 1, de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, de 2022, que recoge definitivamente el principio de que el D.L. N° 2.695 no puede

77 Relevamos aquí que la Circular en comento, despreció como criterio la infracción objetiva de la normativa urbanística, esto es, como cuestión fáctica independiente del contenido subjetivo de la voluntad del poseedor.

78 En otro lugar expondremos una crítica más profunda a la doctrina de la buena fe del Oficio Circular N° 1, de 2019.

79 Apartado 2.3. del Oficio Circular N° 1, de 2019.

80 Lo que es lógico por cuanto la normativa urbanística surge del interés y necesidad general (social) de establecer un orden racional en la configuración de los asentamientos humanos, mediante la regulación del uso del suelo y la edificación, la que se funda en la función social de la propiedad constitucionalmente reconocida, como fin legitimador de la misma y configurativa de un régimen de propiedad urbanísticamente determinado.

transformarse en un instrumento de desregulación⁸¹, imponiéndose por tanto a nivel del Servicio un enfoque urbanístico coherente con la evolución normativa del D.L. N° 2.695 y la jurisprudencia administrativa aneja.

En este marco, se dicta la ley N° 21.477, de 2022, que introdujo modificaciones en materia de “requisitos, causales y modalidades aplicables, prórroga de su vigencia, además de mencionar la intervención directa y explícita del Ministerio de Bienes Nacionales en el saneamiento de loteos o asentamientos irregulares”⁸². Precisamente, una de las novedades más importantes introducidas, dice relación con la regulación del sistema de saneamiento del dominio de los predios que forman parte de un asentamiento irregular, desarrollado específicamente en los incisos 16° y 17° del artículo 4 de la vigente ley N° 20.234, de 2008, la que descansa sobre una lógica regla general/excepción. La regla general, conforme al inciso 16° del citado artículo 4, es que solo podrá requerirse la regularización del dominio una vez otorgada la recepción definitiva de las obras de urbanización del asentamiento. Solo excepcionalmente, cuando se trate del procedimiento del D.L. N° 2.695, podrá solicitarse la regularización del dominio de lotes desde la recepción provisoria, conforme al inciso 17° del mismo artículo. Sin embargo, según la misma norma, el otorgamiento del correspondiente título de dominio solo podrá verificarse una vez otorgada la recepción definitiva de las obras de urbanización del sector en que se emplaza el lote y respetando los deslindes que contemple el plano definitivo de regularización del asentamiento.

Como se observa, el espíritu tras el establecimiento de este sistema fue integrar definitivamente el procedimiento de regularización del D.L. N° 2.695 en el marco del sistema normativo urbanístico general que rige la formación de loteos (LGUC y su Ordenanza), en particular en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones del loteador (urbanización y cesión), lo que es coherente con la jurisprudencia administrativa (dictámenes CGR) y Oficio

81 Otras cuestiones, imposibles de tratar aquí, fueron problemáticas en este Oficio, como la relativa a la cesión de derechos inscritos.

82 Véase ORD. DCPR. N° 1348, de 2022, de la Subsecretaría de Bienes Nacionales.

Circular N° 1, de 2022, que han ido perfilando el principio de que el D.L. N°2.695 no puede transformarse en un instrumento de desregulación o un mecanismo de elusión de las normas urbanísticas. Por ello, a fin de ajustarse a la nueva normativa, se dictó el Oficio Circular N° 3, de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, de 2022, que reitera el criterio jurisprudencial ya asentado, en el sentido de que, tratándose de asentamientos irregulares, el saneamiento de la urbanización precede al saneamiento del dominio y éste se encuentra condicionado a la recepción definitiva de las obras de urbanización, lo que es coherente con el propio sistema general trazado por el artículo 136° LGUC.

Por consiguiente, con la entrada en vigor de la ley N° 21.477, de 2022, se buscó encausar al D.L N° 2.695 dentro del bloque de legalidad que conforma a la normativa urbanística en su totalidad, produciéndose la integración del sistema de saneamiento del dominio con el sistema de saneamiento de la urbanización, al condicionarse el título de dominio a la recepción definitiva de las obras de urbanización, lo que implica en efecto un retorno al orden del proceso general de producción del espacio urbano formal en la LGUC, rompiéndose la alteración de dicho orden promovida por la normativa de excepción.

Así, con el texto actual de la ley N° 20.234, bien puede afirmarse que el sistema general de saneamiento del dominio en el ordenamiento urbanístico nacional, se encuentra compuesto por tres estatutos básicos: El primero, relativo a los inmuebles afectos a la legislación de excepción, como las poblaciones declaradas en situación irregular conforme a las disposiciones de la ley N° 16.741, de 1968; el segundo, relativo a los inmuebles que forman parte de asentamientos irregulares que deban acogerse a las disposiciones de la ley N° 20.234, estos es, ejecución y recepción definitiva de obras de

urbanización como condición para la entrega del título vía D.L N° 2.695, y; el tercero, referido a todo otro inmueble fuera de los casos anteriores, a los que se aplica el régimen normal previsto por el D.L N° 2.695⁸³.

5. PRECISIONES CONCEPTUALES

A pesar de que, como hemos visto, los asentamientos irregulares son una realidad permanente en nuestro país⁸⁴, no ha imperado una nomenclatura única y pacífica, lo que puede aparejar confusiones conceptuales, por lo que se ha estimado pertinente agregar el presente apartado, particularmente destinado a contribuir al uso preciso de los conceptos.

5.1. Poblaciones en situación irregular, loteos irregulares y loteos de hecho

En efecto, previo a la dictación de la ley N° 20.234, no existía una nomenclatura legal general para referirse a los asentamientos poblados materializados con infracción de la normativa urbanística, por lo que se impusieron indistintamente en la doctrina y uso foral los términos loteo al margen de la ley, loteo de hecho, o incluso loteo irregular, para referirse a

83 GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 229, nos explican la misma idea, pero ordenando las piezas de otro modo: "(...) este trabajo abordará la informalidad desde una perspectiva urbana analizando los tres principales cuerpos legales destinados a regularizar urbanísticamente las ocupaciones ilegales, a saber: la ley N° 16.741, de 1968, que Establece Normas para el Saneamiento de los Titulo de Dominio y Urbanización de Poblaciones en Situación Irregular, la ley N° 16.282, de 1977, de Sismos y Catástrofes y ley N° 20.234, de 2008, que Establece un Procedimiento de Saneamiento y Regularización de Loteos. En la práctica se ha visto su aplicación conjunta, complementando y subsanando los efectos indeseados de unas con la aplicación de las otras, lo que pone en evidencia no solo las complejidades de su operatividad, sino también sus falencias normativas y de gestión".

84 Véase nota al pie N° 5. "(...) la producción informal de la ciudad en Latinoamérica hoy está dejando de ser excepción para convertirse en regla". "(...) no se trata de un mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o de una simple distorsión de dicho modelo, sino del modelo en sí mismo, de la forma latinoamericana de producir espacio urbano, es decir, una producción de ciudad que se da, cada vez más, al margen de la ley, incumpliendo especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística", FERNANDES (2008), p. 26.

tales asentamientos, fuera de la ley N° 16.741, de 1968, y demás estatutos de excepción, ley que rehusó la expresión loteo irregular prefiriendo el más genérico de población en situación irregular.

Con la entrada en vigor de la ley N° 20.234, se introduce la referencia de loteo irregular para referirse a dichos asentamientos, aunque omite definiciones o alguna referencia a qué debe entenderse por tal⁸⁵. Sin embargo, frente a la opacidad de la norma, la creación doctrinal también empleó el concepto loteo de hecho, para referirse a este tipo de asentamientos, nomenclatura que encontraba asilo en la propia ley N° 20.234, en la expresión “materializados de hecho” del artículo 2 N° 1⁸⁶. Así, a nivel de conceptos legales, se distingue, por un lado, las poblaciones en situación irregular de la ley N° 16.741, de 1968; y, por otro, los loteos irregulares (o loteos de hecho) de la ley N° 20.234. Sin perjuicio de lo anterior, en el uso foral y en alguna doctrina y jurisprudencia, se reservará el empleo del concepto loteo irregular para referirse a las poblaciones en situación irregular de la ley N° 16.741, de 1968⁸⁷, y el concepto loteo de hecho, para referirse a aquellos asentamientos materializados al margen de la legalidad urbanística, que deben acogerse a la ley N° 20.234.

Posteriormente, un avance en la precisión del concepto de loteo irregular se produjo con la ley N° 20.562, de 2012, que modificó la ley N° 20.234, ley que, si bien también rehusó una definición, sí introdujo una referencia sustantiva e inequívoca acerca de qué debe entenderse por loteo irregular, entendiéndose por tales los asentamientos poblados que “no cuenten con la recepción definitiva de las respectivas Direcciones de Obras Municipales”⁸⁸. Misma situación se seguirá con la ley N° 20.812, de 2015 y la ley N° 21.206, de 2020, que no introducirán a la ley N° 20.234, cambios en esta materia,

85 Véanse artículos 3 y 4.

86 A propósito de la ley N° 20.234, de 2008, en su forma original, GONZÁLEZ y VALENZUELA (2020), p. 250, sostienen: “Esta ley tiene por objeto regularizar los loteos de hecho, desde un punto de vista exclusivamente urbanístico por miedo de la aplicación de una serie de excepciones a las exigencias dispuestas al loteamiento del suelo (...)”.

87 Particularmente el SERVIU con el “Certificado de Loteo irregular”.

88 Ley N° 20.562, de 2012, que modificó la ley N° 20.234, de 2008.

salvo la última, que ampliará el concepto a los asentamientos que no cuenten con el permiso de loteo, con lo que se complementa la conceptualización de loteo irregular, el que ahora está vinculado a la falta de permiso de loteo como a la falta de recepción de obras de urbanización, esquema que se mantiene hasta el día de hoy.

5.2. El concepto de asentamiento irregular

Finalmente, la entrada en vigor de la ley N° 21.477 de 2022 introducirá el concepto de asentamiento irregular⁸⁹ a la ley N° 20.234, definiéndole en su artículo 1° inciso 1 como “asentamientos poblados que no cuenten con permiso o recepción de loteo otorgado por la respectiva Dirección de Obras Municipales”, o bien, como “ocupaciones de terreno que se materializaron sin el permiso o recepción definitiva correspondiente”⁹⁰; agregando el inciso 2 que “para efectos de esta ley, los asentamientos referidos en el inciso precedente se denominarán asentamientos irregulares”, por lo que conforme al artículo 20 del Código Civil “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. Por tanto, hoy debe estarse a la definición legal de asentamiento irregular, en el sentido de asentamiento humano sin permiso de loteo ni recepción de obras de urbanización.

El esquema conceptual queda, por tanto, constituido del siguiente modo: Por un lado, las poblaciones en situación irregular de la ley N° 16.741 de 1968, las que por uso foral (SERVIU) son referidas como loteos irregulares; y, por otro, los asentamientos irregulares de la ley N° 20.234, las que por uso foral y doctrinal son referidas también como loteos de hecho.

89 Fuera de la hermenéutica jurídica, se trata de la introducción de un concepto no solo más amplio y comprensivo, sino además socio-antropológico, en el sentido de que refiere al ser humano y su entorno. En cambio, loteo irregular, es más bien un concepto técnico que refiere al suelo y su división. El enfoque cambia desde el objeto, al sujeto colectivo conformador del asentamiento irregular.

90 La modificación legal también elimina la referencia a los loteos irregulares, la que se reserva en el artículo 16 para referirse a los “loteos irregulares acogidos a la ley N° 16.741 de 1968”.

6. CONCLUSIONES

El D.L. N°2.695, surge como una herramienta de saneamiento específicamente orientado a la regularización de la tenencia de un inmueble, sin atender a las circunstancias urbanísticas del mismo, por lo que no hace parte de un sistema de saneamiento integrado. En tal sentido, el sistema de saneamiento chileno se caracteriza por su fragmentación y heterogeneidad, por cuanto no se trata del diseño de un sistema en sí, sino del resultado de la sumatoria de instrumentos excepcionales. Se han formulado críticas al sistema, principalmente vinculadas a la falta de integración socio espacial de los asentamientos y las consecuencias negativas en el ordenamiento territorial, que mantiene la precariedad urbana no logrando integrar el asentamiento a la ciudad formal.

Se propone entonces una revisión del fenómeno, a partir de un enfoque urbanístico y de derecho público, que provee de una lectura de los vínculos entre propiedad y legislación urbanística. Por un lado, se emplea la noción de régimen urbanístico de la propiedad del suelo, para afirmar que el objeto del D.L. N° 2.695 no es la consolidación del dominio en abstracto, sino de la propiedad sobre el suelo *urbanísticamente determinado*, lo que provee una lectura coherente con una visión integral del proceso de saneamiento (dominio y urbanización) y con el orden del proceso de producción formal de espacio urbano en la legislación general (LGUC).

En el plano legal, hemos visto que con la entrada en vigor de la ley N° 20.234, se estableció un régimen excepcional, de aplicación general y temporal de saneamiento urbanístico de asentamientos irregulares, que -aunque no mencionaba expresamente el saneamiento del dominio vía D.L. N° 2.695- éste se implementó sobre la base de la interpretación administrativa de la Subsecretaría de Bienes Nacionales, surgiendo un sistema de saneamiento del dominio subordinado a la recepción provisoria de las obras

de urbanización. Se trata en efecto, de un sistema general, en parte legal y parte política pública, que representa los primeros pasos hacia la integración de ambas formas de saneamiento.

En coherencia, hemos visto el criterio reiterado de CGR en orden a que D.L. N° 2.695 no puede ser utilizado como una herramienta de desregulación frente a la normativa urbanística, a lo que se agrega la ley N° 21.108, de 2018, mediante la cual –sin afectar la discrecionalidad administrativa del Servicio– se introduce el bloque de legalidad que conforma la totalidad de la normativa urbanística, al razonamiento jurídico del procedimiento de regularización del D.L. N° 2.695. Sin embargo, a pesar de los avances legales y jurisprudenciales, el Oficio Circular N°1, de 2019, intentó flexibilizar la aplicación del D.L. N° 2.695, aunque fue posteriormente descartado por la propia CGR.

Con el objetivo de cumplir con la jurisprudencia administrativa, se emitió el Oficio Circular N° 1, de 2022. En este marco, se promulgó la ley N° 21.477, de 2022, que introduce modificaciones sustantivas a la ley N° 20.234. Esta ley regula el sistema de saneamiento del dominio en asentamientos irregulares vía D.L. N° 2.695, estableciendo que el título de dominio solo puede otorgarse una vez obtenida la recepción definitiva de las obras de urbanización. Se emitió el Oficio Circular N° 3, de 2022, reafirmando este criterio. Por consiguiente, hemos afirmado, que el espíritu tras la dictación de la ley N° 21.477, de 2022, que modificó el régimen de la ley N° 20.234, fue el diseño de un sistema de saneamiento de asentamientos irregulares que integra el procedimiento de regularización del D.L. N° 2.695, en el marco del sistema normativo urbanístico general que rige la formación de loteos en Chile, al condicionar el saneamiento del dominio a la recepción definitiva de las obras de urbanización, integrando así ambos sistemas de saneamiento.

Sin perjuicio de lo concluido a nivel dogmático, una cuestión crítica observada se relaciona con la estructural del sistema de urbanización chileno, el cual entrega a la disposición privada la etapa de ejecución de la

urbanización⁹¹, lo que en el contexto de la realidad socioeconómica de los asentamientos irregulares en nuestro país resulta en una limitación directa dados los altos costos de todo proceso de urbanización. Esto sugiere que, si no se arbitran mecanismos, más allá del impulso privado, en la ejecución de la urbanización de asentamientos irregulares, se corre el riesgo de perpetuar la irregularidad, al no poder obtener la recepción definitiva y, por tanto, el saneamiento del dominio. En otras palabras, la integración normativa puede resultar contraproducente, si no se arbitran mecanismos públicos de intervención en la etapa de ejecución de las obras de urbanización.

Vinculado a lo anterior, se observa su vez la carencia de una integración a nivel institucional, en el sentido de servicios públicos que operen sobre la base de un sistema único. La integración de que se habla, por tanto, tiene lugar en el marco de las condiciones urbanísticas más generales, pero no existen en nuestro ordenamiento órganos públicos con facultades y que operen en el marco de un sistema general de saneamiento de asentamientos irregulares. Esto resulta de suma relevancia, ya que se detecta que en general los procesos de saneamiento pueden exceder las capacidades y recursos técnicos de la organización de los asentamientos y de las municipalidades respectivas, pudiendo resultar nuevamente factor de la irregularidad.

Por último, se observa que existen proyectos de ley en proceso de discusión parlamentaria que pueden poner en riesgo el sistema recientemente introducido por la ley N° 21.477, de 2022, que consideró un avance en pos de la integración socio espacial de los asentamientos irregulares, ya que –conforme al boletín N° 15304-14- se pretende permitir el saneamiento del dominio con certificado de recepción provisoria de obras y condiciones mínimas de urbanización, acreditadas con el certificado otorgado por la respectiva Dirección de Obras Municipales. Lo anterior, y cualquier reforma en tal sentido, suponen una evidente contradicción con el sistema recientemente en vigor (saneamiento condicionado a la recepción definitiva y conforme al orden del proceso regulado en la LGUC y su Ordenanza), lo que podría im-

91 Véase CORDERO (2020), pp. 244-245.

plicar un retroceso al sistema anterior a la ley N° 21.477, de 2022. Se estima que, excepcionalmente, la facultad de sanear el dominio en asentamientos irregulares con recepción provisoria, debe estar circunscrita no solo a las condiciones mínimas de urbanización, sino a otras dos condiciones: Por un lado, que el asentamiento se encuentre amparado por alguna estrategia de radicación pública (Serviu, Municipal); y, por otro, que el alzamiento de la prohibición de enajenar⁹² quede sujeto al certificado de recepción definitiva de obras de urbanización. Lo anterior, siempre como excepción al sistema general ya contenido en el actual texto vigente de la ley N° 20.234.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABRAMO, Pedro (2012): “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, en Revista EURE (Vol. 38, N°114), pp. 35-69.

ÁLVAREZ, Manuel (2023): Visión jurisprudencial y legislativa, Decreto Ley (DL) N°2.695 pequeña propiedad raíz. (Santiago de Chile, Editorial Hammurabi).

ÁNGEL, S., BROWN, E., DIMITROVA, D., EHRENBERG, D., HEYES, J., KUSEK, P. & ERNESTO, V. (2006): Secure tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. (New Jersey, Princeton University).

BAHAMONDES, Claudia (2020): Por una correcta aplicación práctica del D.L. N°2.695 y la seguridad del registro conservatorio. En A.A.V.V., Estudios de derecho privado II Jornadas Nacionales de Profesoras de Derecho Privado (Santiago, DER Editores), pp. 137-154.

92 Artículo 17 del D.L. N° 2.695.

BRAIN, Isabel y SABATINI, Francisco (2006): “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social”, en: *Prourbana* (Nº 4), pp. 2-13.

BRAIN, Isabel, CUBILLOS, Gonzalo y SABATINI, Francisco (2007): “Integración social urbana en la nueva política habitacional”, en: *Temas de agenda pública* (Vol. 2, Nº 7), pp. 1-15.

BRAVO, Sebastián (2019): “Asentamientos informales en Chile: aumento esperable de un problema conocido”, en: *Revista CIS* (Nº 27), pp. 7-12.

CARCELLER, Antonio (1981): *Instituciones de Derecho Urbanístico*. (Madrid, Editorial Montecorvo).

CLICHEVSKY, Nora (2000): *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. (Santiago de Chile, CEPAL).

CLICHEVSKY, Nora (2006): *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. (Santiago de Chile, CEPAL).

COCKBURN, Juan (2009): “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”, en: *Centro-h* (Nº 3), pp. 47-62.

COCKBURN, Juan (2013): *Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

CONNOLLY, Priscila (2013): “La Ciudad y el Hábitat Popular: Paradigma Latinoamericana”, en: *Teorías sobre la Ciudad en América Latina* (Vol. II), pp.505-562.

CORDERO, Eduardo (2020): *Estudios sobre propiedad y derecho urbanístico*. (Valencia, Tirant lo Blanch).

COSTA, Aline y HERNÁNDEZ, Agustín (2010): “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”, en: Revista INVI (Vol. 25, N° 68), pp. 121-152.

DE MATTOS, Carlos (1999): “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”, en: EURE (Vol. 25 N° 76), pp. 29-56.

DE MATTOS, Carlos (2002): “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?”, en: EURE (Vol. 28 N° 85), pp. 5-10.

DE MATTOS, Carlos (2010): “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado”, en: Revista de Geografía Norte Grande (N° 47), pp. 81-104.

DE MATTOS, Carlos (2015): “Lefebvre, producción del espacio, revolución urbana y urbanización planetaria”, en: Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad, pp. 37-56.

DE RAMÓN, Armando (1985): Estudio de una periferia urbana: Santiago de Chile, 1850-1900. Historia, pp. 199-289.

DE RAMÓN, Armando (1990): “La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970”, en: EURE (Vol. 16 N° 50), pp. 5-17.

DE RAMÓN, Armando (2018): Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana. (Santiago de Chile, Catalonia).

DE SOTO, Hernando (1986): El otro sendero – la revolución informal. Instituto Libertad y Democracia. (Perú, Editorial El Barranco).

DE SOTO, Hernando (2000): El misterio del capital. (Perú, Grupo Editorial Norma).

FERNANDES, Edesio (2001): Urban illegality and security of tenure. En Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe. (Santiago de Chile, CEPAL).

FERNANDES, Edesio (2003): “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”, en: Revista Vivienda Popular 12, pp. 5-16.

FERNANDES, Edesio (2008): “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”, en: Revista EURE (Vol. 34 N°102), pp. 25-38.

FERNANDES, Edesio (2011): Regularización de asentamientos informales en América Latina. (Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy).

FERNANDES, Edesio y SMOLKA, Martim (2004): “Land Regularization and Upgrading Programs Revisited”, en: Land Lines (N° 16), pp. 12-16.

FERNÁNDEZ, Tomás (2006): Manual de Derecho Urbanístico, diecisieteava edición, (Madrid, El Consultor).

FUNDACIÓN TECHO (2023): Catastro nacional de campamentos 2022-2023. Santiago de Chile. Disponible en <https://cl.techo.org/catastro/>. [Fecha de última consulta: 11.09.2023].

GÓMEZ, Rosa (2020): “Sistema de regularización de inmuebles en Chile”, en: Estudios sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 295-330.

GONZÁLEZ, María. y VALENZUELA, Paulina (2020): “Regularización urbana en Chile: principales instrumentos jurídicos para la regularización de loteos informales”, en: Estudios sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 227-263.

GOTTDIENER, Mark (1985): The Social Production of Urban Space. (Austin, University of Texas Press).

JARAMILLO, Samuel (2008): “Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina”, en: Territorios (N°18-19), pp. 11-53.

LEFEBVRE, Henri (1974): La producción del espacio. (Madrid, Capitán Swing).

LEHMANN, Rodrigo (2019): “El saneamiento de la pequeña propiedad raíz”, en: Revista Chilena de Derecho Privado. pp. 285-297.

MELLADO, Verónica (2019): Principales aspectos de la legislación para la regularización de asentamientos informales. BCN - Elaborado para la Comisión de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión boletines refundidos N°12.756- 14; 12.871-14; 12.872-14 y 12.899-14.

MELLADO, Verónica (2020): Asentamientos irregulares: normativa para la regularización de su urbanización. BCN - Elaborado para la Comisión de Vivienda y Urbanismo, Senado (Boletines refundidos N°s12.756-14, 12.871-14, 12.872-14 Y 12.899-14).

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2019). Catastro Nacional de Campamentos. Disponible en <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfe1fe1afd334ec790f879e736a5af5e>. [Fecha de última consulta: 11.09.2023].

MOSSO, Emilia (2017): “Políticas {neoliberales} de regularización dominial del suelo urbano”, en: *Espacio, cultura, sociedad* (Vol. 22, N° 22), pp. 91-110.

OLIVARES, María (2021): “Loteos irregulares en Chile. Un breve acercamiento a la normativa urbanística de regularización y saneamiento”, en: *Revista de Ciencias Sociales* (N° 79), pp. 138-168.

PAREJO, Luciano (1981): “El Urbanismo ante el Derecho”, en: *R.D.U* (N°71), pp. 41-54.

PAREJO, Luciano (1986): *Derecho Urbanístico*. (Mendoza, Instituciones Básicas).

PAREJO, Luciano (2020): “La disciplina urbanística en el ordenamiento español: una sintética visión panorámica”, en: *Estudios sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica* (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 20-32.

RIOS, Lautaro (1985): “El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España.

RIVAS, Alejandra (2013): “Campamentos: factores socioespaciales vinculados a su persistencia”. Tesis para optar al grado de Magíster en Urbanismo, Universidad de Chile.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (2004): “El problema de vivienda de los “con techo””, en: *Revista EURE* (Vol. 30 N° 91), pp. 53-65.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (Eds.) (2005): *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Santiago, SUR).

SALAH, María (2010): “El DL N°. 2.695, naturaleza jurídica y funciones”, en: Estudios de Derecho Civil y Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Santiago, Legal Publishing), pp. 257-272.

SEPÚLVEDA, Marco (2011): El D.L. N° 2.695 de 1979 ante la jurisprudencia, tercera edición, (Santiago, Editorial Metropolitana).

SEPÚLVEDA, Marco (2019): “La regularización de la propiedad raíz en Chile”, en: Revista de Derecho Inmobiliario (N° 1), pp. 379-389.

SMOLKA, Martim (2002): “Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”, en: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano (Belo Horizonte, Del Rey).

SMOLKA, Martim y DAMASIO, Claudia (2005): “El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre”, en: Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en Cambridge, Massachusetts, USA.

ZAVALA, José y ZAVALA, José (2023): El D.L N° 2.695 y su jurisprudencia (Santiago, Libromar).