



## **PROYECTO QUE INTRODUCE MODIFICACIONES AL DFL N.º 458, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, DE 1976, QUE APRUEBA LA NUEVA LEY SOBRE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN, EN LOS TÉRMINOS QUE INDICA.**

---

### **I. EL PROBLEMA DE LA TOMA DE TERRENOS.**

Desde hace un tiempo, las tomas ilegales de terrenos se han vuelto un problema reiterado que pareciera no tener una pronta solución. En efecto, basta mirar el ordenamiento jurídico vigente para darse cuenta que las alternativas planteadas por el legislador para hacer frente a un problema como este, son procesos judiciales que tienen un alto costo económico para el dueño del inmueble en cuestión, sin considerar el tiempo o demora propio de los procesos judiciales; o bien soluciones de carácter administrativo que deben seguirse ante la Municipalidad competente, y que difícilmente tendrán solución favorable, atendida la serie de dificultades prácticas que deben enfrentar los Directores de Obras para disponer la demolición de una construcción ilegal.

Lo anterior, en medio del contexto nacional donde las tomas de terrenos van en aumento y –lamentablemente- en muchos casos asociada a la comisión de delitos violentos o de connotación social, que no sólo afecta al propietario, sino que impacta incluso en la vida de todos los vecinos del sector, quienes ven perturbada muchas veces, la tranquilidad de sus barrios por la usurpación violenta que ejercen ciertos pobladores. En este sentido, basta recordar algunos de los últimos episodios relacionados a esta temática, y que han causado un alto impacto mediático en nuestro país, por la violencia armada ejercida por parte de los ocupantes ilegales. En este sentido:

- i) El asesinato de un empresario de Concón, en manos de un sicario por el ocupante ilegal de un terreno en Quilpué –de propiedad del empresario en cuestión-, quien se adjudicaba la titularidad y representación de la toma, y que había sido demandado en juicio civil y denunciado ante la fiscalía de Chile, por el empresario, quien buscaba obtener la restitución del inmueble<sup>1</sup>.
- ii) Toma de terreno en Renca, pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas, cuyo destino era la construcción del túnel Lo Ruiz. Esta toma estuvo marcada por la

---

<sup>1</sup> <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2020/05/19/denuncian-que-sicario-habria-baleado-y-asesinado-a-empresario-afuera-de-su-casa-en-concon.shtml>



fuerte violencia armada, produciéndose peleas constantes por la ocupación de los sitios al interior de la toma. En efecto, se denunciaron en reiteradas oportunidades, enfrentamientos a balazos o con machetazos por parte de los ocupantes ilegales. Cabe destacar que incluso se loteó el terreno, vendiéndose los espacios, a través de internet, por precios cercanos a los \$4.000.000 de pesos<sup>2</sup>.

El problema de las tomas de terrenos no sólo dice relación con la privación del ejercicio del derecho de dominio por parte de su titular, y sus facultades, sino también con un importante número de cuestiones complejas, como las que se exponen a continuación:

- Terrenos no aptos para el asentamiento urbano: En reiteradas oportunidades, las tomas se producen en terrenos fiscales por los que se proyecta el paso de infraestructura pública esencial, o que bien detentan instalaciones de servicios básicos esenciales, como lo son instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas, entre otras.
- Falta de acceso a servicios básicos: Las tomas, en cuanto ilegales, no responden a un criterio de planificación urbanístico central. Por consiguiente, estos asentamientos se producen en lugares que no sólo no son aptos para el asentamiento humano por los usos que a dicho terreno se le ha dado en instrumentos de planificación, sino porque muchos de estos terrenos no cuentan con servicios básicos esenciales para la población, ni tienen factibilidad. Lo anterior pone a los Municipios ante desafíos logísticos complejos, donde en el esfuerzo por proveer a cada habitante del acceso al agua y otros servicios, deben transportar agua en camiones aljibes a sectores que no están preparados para el ingreso de tales camiones, o incluso deben ejecutarse obras que se encuentran fuera de los márgenes de acción propia de un municipio.
- Subdivisión de terrenos: Los terrenos tomados son generalmente administrados por un “jefe de la toma” quien subdivide el terreno, e incluso a veces los “vende” a distintas familias quienes se ven obligadas a pagar un alto valor, por la ocupación ilegal de un terreno, con las consecuencias que ello conlleva.
- Escalada de violencia: En los últimos años, las tomas de terrenos no sólo han puesto de manifiesto el problema habitacional al que deben hacer frente miles de familia, y que requiere una respuesta pronta por parte de las autoridades; sino que han desvelado un uso de fuerza y violencia en dichas ocupaciones, que genera preocupación en autoridades y vecinos. En efecto, la utilización de armas de grueso calibre, y violencia desmedida, son claros ejemplos del problema relativo a la ocupación ilegal de terrenos.

---

2 [https://www.chvnoticias.cl/reportajes/venta-terreno-toma-cerro-renca-sitios\\_20210309/](https://www.chvnoticias.cl/reportajes/venta-terreno-toma-cerro-renca-sitios_20210309/)  
<https://cooperativa.cl/noticias/pais/vivienda/tomas-de-terrenos/carabineros-desalojo-toma-de-terrenos-en-el-cerro-renca/2021-03-10/082917.html>



## II. SOLUCIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE.

### a. Delito de usurpación

El Código Penal, en su artículo 457, tipifica el delito de usurpación en los siguientes términos: *“Al que con violencia en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real que otro poseyere o tuviere legítimamente, y al que, hecha la ocupación en ausencia del legítimo poseedor o tenedor, vuelto éste le repeliere, además de las penas en que incurra por la violencia que causare, se le aplicará una multa de once a veinte unidades tributarias mensuales. Si tales actos se ejecutaren por el dueño o poseedor regular contra el que posee o tiene ilegítimamente la cosa, aunque con derecho aparente, la pena será multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las que correspondieren por la violencia causada.”*

Es decir, quien se ve envuelto en la situación anteriormente descrita, puede hacer valer la acción mediante una querrela criminal interpuesta ante el Tribunal de Garantía competente, que de prosperar –sin considerar los problemas probatorios que pueden presentarse y el alto estándar penal que debe alcanzarse-, terminará con una sentencia condenatoria contra el querrellado, por delito de usurpación. El problema, es que el delito de usurpación es considerado de bagatela por nuestro ordenamiento jurídico, es decir, de baja penalidad, cuestión que resulta evidente al ver que la conducta típica es sancionada solamente con multas a beneficio fiscal de 11 a 20 UTM.

En este sentido, la respuesta penal es insuficiente, por lo que urge agravar las penas asociadas a la conducta descrita, estableciéndose para ella la sanción propia de un simple delito, además de establecer el valor de la multa en un porcentaje proporcional al valor del inmueble objeto de usurpación. Ello, especialmente considerando que el promotor de la usurpación o toma ilegal, muchas veces efectúa una suerte de loteo ilegal que le permite vender sitios del terreno usurpado y obtener con ello, importantes ganancias, por lo que la multa de 11 a 20 UTM es por mucho, inferior a dichas ganancias.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en los procesos penales es posible alcanzar una salida alternativa con el querrellado, cuestión que implicaría la intervención del Ministerio Público y que se traduciría en la recuperación del terreno usurpado en menor tiempo.

### b. Precario

El Código Civil nos dice que estamos ante un precario, cuando no se presta la cosa para un servicio particular ni se fija tiempo para su restitución. Constituye también precario la tenencia de una cosa ajena, sin previo contrato y por ignorancia o mera tolerancia del dueño.



Para ejercer la acción de precario debe demandarse, ante el tribunal civil competente, al precarista, solicitando la restitución de la cosa. El objetivo es poner término a una situación de hecho, que es la ocupación de cosa ajena sin título alguno, ya sea por ignorancia o mera tolerancia del dueño.

El procedimiento de precario se caracteriza por ser concentrando, citándose a las partes a una audiencia al quinto día, contado desde la fecha de notificación, llamándose a las partes en dicha audiencia, a una conciliación. Si dicho llamado no prospera, se continúa con el proceso, el que terminará en una sentencia que. De ser favorable, reconocerá el derecho del dueño. Dicha sentencia dispondrá de un plazo para la restitución de la cosa, y ante el incumplimiento, puede solicitarse al tribunal que se cumpla mediante auxilio de la fuerza pública y lanzamiento llevado a cabo por un receptor judicial.

El problema en estos procesos radica en los costos económicos que conlleva, donde el sólo lanzamiento puede alcanzar cifras cercanas a los \$700.000 pesos. Lo anterior, sin considerar notificaciones que deba efectuar la demandante, y el costo del abogado. Por su parte, un proceso de este tipo podría demorar algunos meses en la obtención de sentencia favorable que reconozca la titularidad del derecho demandado, pero si nos enfrentamos a la etapa de cumplimiento de la sentencia, el proceso puede extenderse por un buen período, período durante el cual el dueño de la cosa no puede recuperarla.

Todo lo anterior, pone en seria desventaja al demandante.

#### c. Juicio de Arriendo.

Regulado en la Ley N° 18.101, sobre arrendamiento de predios urbanos, se establece la forma de poner término al contrato de arriendo, en procedimiento regulado para tal efecto. Así, el arrendador deberá demandar el desahucio y restitución del inmueble, citándose para tal efecto, a una audiencia dentro del quinto día luego de la notificación. En aquella instancia el tribunal llamará a las partes a conciliación, y ante la rebeldía del demandado o la falta de acuerdo, se dará lugar al juicio. Una vez obtenida una sentencia favorable, el tribunal ordenará el abandono del inmueble en determinado plazo, y ante el incumplimiento de esta resolución judicial, el arrendador podrá solicitar el lanzamiento de los ocupantes.

El problema, es que, si bien puede ponerse de cargo del arrendatario los costos del proceso y el de lanzamiento, en la práctica es el arrendador quien debe hacer frente a todos esos desembolsos, con el objeto de dar mayor celeridad al proceso. Así, una gestión de lanzamiento puede llegar a bordear los \$700.000 pesos, a lo que debe sumarse además el costo del proceso, abogados y notificaciones. Lo anterior, sin considerar el tiempo del proceso, que en total puede extenderse por meses e incluso años.

Atendido lo anterior, es que actualmente en este Congreso se están tramitando una pluralidad de proyectos de ley que buscan modificar la ley de arrendamiento de predios urbanos y



permitir la restitución del inmueble en el más breve plazo, considerándose incluso, la restitución anticipada como medida cautelar. Destacan en este sentido los Boletines N° 14.4004-07; 12.797-07; 12.764-07.

d. Demolición según ley de urbanismo.

La ley de urbanismo dispone que, el Director de Obras Municipales podrá solicitar al Alcalde la demolición de cualquier obra, total o parcial, que se encuentre en las siguientes situaciones: (i) Obras que se ejecuten en disconformidad con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza General u Ordenanza Local Respectiva. (ii) Obras que se ejecuten fuera de la línea de cierre o en bienes de uso público, sin la autorización correspondiente. (iii) Obras que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad y seguridad, o que amenacen ruina. (iv) Obras ejecutadas de conformidad a las autorizaciones señaladas en los artículos 121°, 122° y 123°, que no se hubieren demolido al vencimiento de los plazos estipulados.

Con todo, la demolición será de cargo del propietario.

A su vez, se dispone un procedimiento administrativo ante la denuncia, efectuada por cualquier persona, sobre obras que sean ruinosas o que por el estado en que se encuentran, pudieren originar la caída de materiales o elementos de construcción. Así, recibida la denuncia, el Director de Obras Municipales deberá efectuar reconocimiento de la obra y proponer al Alcalde las medidas que estime procedente, siendo el Alcalde quien finalmente determinará el plazo para que el propietario efectúe la demolición. Esta resolución deberá ser notificada al propietario quien podrá interponer un recurso de reposición ante dicha resolución.

Desechada la solicitud de reposición, la Alcaldía dispondrá que se proceda sin más trámite, a la demolición de la obra. Con todo, se contempla un procedimiento contencioso administrativo especial, por el cual el propietario podrá recurrir a la justicia ordinaria.

El Secretario Regional de Vivienda y Urbanismo podrá, fundadamente y con auxilio de la fuerza pública, si fuere necesario, ordenar la paralización y, por resolución fundada, la demolición total o parcial de las obras que se ejecuten en contravención a los planes reguladores o sin haber obtenido el correspondiente permiso municipal, con el solo informe del Director de Obras Municipales respectivo. Los gastos que irroge la aplicación de este artículo serán de cargo a los fondos consultados en el presupuesto del Servicio Regional respectivo.

Como se ve, el procedimiento administrativo que contempla la ley de urbanismo y construcción, para la demolición de obras, se dirige en contra del propietario, quien deberá asumir además los costos de dicha demolición. Esto no sólo deja en posición desmejorada al propietario víctima de la toma ilegal de un terreno, sino que le hace soportar el peso de una carga pública que no le corresponde, rompiendo el equilibrio de las mismas.



Con todo, las Direcciones de Obras Municipales saben qué terrenos están tomados y quienes son responsables de dichas tomas, pero no pueden dirigir los procedimientos en su contra, ni notificarlos de los mismos. Sumado a lo anterior, el Director de Obras Municipales se encuentra atado de manos dado que no tiene facultad alguna para ejecutar una demolición. Por el contrario, sólo puede proponer al Alcalde la demolición de la obra en cuestión, siendo el Alcalde quien debe decretar la misma. Esto en la práctica se traduce en que la norma se vuelve inaplicable, puesto que como la medida de demolición siempre será controvertida, dichas decisiones quedan relegadas.

### **III. NECESIDAD DE ESTABLECER NUEVOS CRITERIOS.**

Como hemos visto, el ordenamiento jurídico resulta hostil para el propietario víctima de la toma de un terreno, debiendo enfrentar largos procesos y asumir importantes costos, si quiere recuperar el mismo. Por su parte, y desde la sede administrativa, el propietario pasa a ser el sujeto pasivo en contra de la cual la Administración dirige los procesos, cuestión que también agrava su posición. En este sentido, urge efectuar reformas legales que permitan mejorar la posición del dueño de un terreno que ha sido tomado, permitiéndole recuperar el mismo en el más breve plazo, sin tener que pedirle sacrificios económicos mayores.

Así, el presente proyecto de ley busca introducir modificaciones al DFL N.º 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1976, que aprueba la nueva ley sobre urbanismo y construcción, de forma tal que se pueda seguir el procedimiento en contra de los actuales tenedores del terreno, poniendo de cargo del municipio, los costos asociados a este proceso. Para ello, se torga la facultad para decidir sobre demoliciones, al Juez de Policía Local competente, en base a los antecedentes aportados por el Director de Obras Municipales. A su vez se suprime el contencioso especial consagrado en los artículos 154 y 155 de la ley de urbanismo, toda vez que la intervención judicial estaría dada por el Juez de Policía Local.

Finalmente se introducen modificaciones al tipo penal de usurpación contenido en el artículo 457 del Código Penal, agravando las penalidad de este delito.

### **IV. PROYECTO DE LEY:**

Artículo Primero: Introdúzcanse las siguientes modificaciones al DFL N.º 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1976, que aprueba la nueva ley sobre urbanismo y construcción, de acuerdo al siguiente texto:

1. En el inciso primero del Artículo 148, conforme a lo siguiente:

- Reemplácese la frase “el alcalde” por la siguiente “el Juez de Policía Local competente”



- Reemplácese la frase “a costa del propietario” por la siguiente “a costa del municipio”

2. En el artículo 149:

- Reemplácese la frase: “del Alcalde ” por “al Juez de Policía Local competente”

3. En el inciso primero del artículo 150:

- Reemplácese la frase: “a la Alcaldía ” por “al Juez de Policía Local competente”

4. En el inciso segundo del artículo 150:

- Reemplácese la frase: “La Alcaldía ” por “El Juez de Policía Local competente”

- Reemplácese la frase: “fijará al propietario ” por “fijará a la Municipalidad”

5. En el Artículo 151:

- Reemplácese en el inciso primero, la frase: “la Alcaldía” por “el Juez de Policía Local competente”

- Agréguese un nuevo inciso segundo conforme al siguiente texto: “Si el inmueble se encontrara tomado, usurpado, o se hubiere establecido un asentamiento ilegal en él, la notificación se efectuará a los ocupantes del inmueble o bien quien se arroge la titularidad de la toma, usurpación o asentamiento ilegal.”

6. En el artículo 152:

- Reemplácese la frase: “la alcaldía” por “el Juez de Policía Local competente”

7. En el artículo 153:

- Reemplácese la frase: “la alcaldía” por “el Juez de Policía Local competente”

8. En el inciso primero del artículo 154:

- Agréguese, a continuación de la frase: “al propietario” la siguiente “, u ocupantes”



- Reemplácese la frase: “aquel podrá” por “aquellos podrán”

9. Elimínase el artículo 154.

10. Elimínase el artículo 155.

11. En el inciso primero del artículo 156:

-Reemplácese la frase: “la alcaldía” por “el Juez de Policía Local competente”

-Reemplácese la frase: “por cuenta de propietario del inmueble” por “por cuenta del municipio”.

12. En el inciso segundo del artículo 156:

- Reemplácese la frase: “el Alcalde” por “el Juez de Policía Local competente”

Artículo Segundo: Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 457 del Código Penal, de acuerdo al siguiente texto:

En el inciso primero, suprimase la expresión “una multa de once a veinte unidades tributarias mensuales” y reemplácese por “la pena de presidio menor en sus grado medio a máximo, y una multa proporcional al 10% del valor del inmueble o derecho real usurpado”





FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. OSVALDO URRUTIA S.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. IVAN NORAMBUENA F.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. IGNACIO URRUTIA B.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. SERGIO BOBADILLA M.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. NINO BALTOLU R.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. SERGIO GAHONA S.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. JUAN ANTONIO COLOMA A.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. JUAN FUENZALIDA C.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. NICOLAS NOMAN G.



FORMADO DIGITALMENTE  
H.D. GUSTAVO SANHUEZA D.

