

**DDU 308**

**CIRCULAR ORD. N° 0123** /

**MAT.:** Aumento de coeficiente de constructibilidad por fusión de terrenos, conforme al artículo 63° de la LGUC.

Deja sin efecto Circular Ord. N° 332, de 28.07.2015, DDU 289.

**PERMISOS, APROBACIONES Y RECEPCIONES.  
FUSIÓN.**

**SANTIAGO, 24 MAR. 2016**

**A : SEGÚN DISTRIBUCIÓN**

**DE : JEFE DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y en atención a lo señalado por Contraloría General de la República en su dictamen N° 1.780 de 03.01.2016, se ha estimado necesario emitir la presente circular, con el objeto de impartir instrucciones para la correcta aplicación del artículo 63° de la LGUC, lo que respecta al beneficio de aumento del coeficiente de constructibilidad del predio resultante de una fusión- para lo cual se hace necesario dejar sin efecto la Circular Ord. N° 332, de 28.07.2015, DDU 289.

Así, conforme a la atribución interpretativa conferida a esta División por el mencionado artículo 4° de la LGUC y en base a las herramientas de hermenéutica legal establecidas en el Código Civil, se dicta la presente circular.

2. **Norma objeto de interpretación**

En primer lugar, resulta necesario recordar el tenor literal del artículo 63° de la LGUC.

*«La fusión de dos o más terrenos en uno solo tendrá un beneficio de mayor densidad, a través de aumentar el coeficiente de constructibilidad del predio en un 30%. Cuando resulten terrenos de 2.500 m<sup>2</sup> o más, podrán acogerse a los beneficios que otorga el concepto de "Conjunto Armónico"».*

Al respecto, se hace presente que se han planteado diversas consultas en cuanto al sentido y alcance que debe darse a este beneficio normativo, que requieren ser esclarecidas. De la lectura de la disposición, surgen las siguientes interrogantes:

- a) Para acceder al beneficio o premio normativo que contempla esta norma, ¿es necesario que los predios que se fusionan experimenten una alteración real en su forma y fisonomía, que les permita pasar a un estado más favorable respecto del que tenían antes de dicha gestión?



- b) ¿El premio normativo que contempla esta norma está fundamentado o asociado a algún beneficio que la fusión de terrenos reporte a la ciudad? De ser así, ¿tal circunstancia condiciona la aplicación de esta norma excepcional?
- c) ¿El beneficio normativo que contempla esta norma es aplicable a cualquier fusión, aun cuando ésta corresponda a la unión de dos o más terrenos que previamente conformaban un predio equivalente al resultante de la fusión? En otras palabras, ¿puede acceder a este beneficio un predio que no ha experimentado modificación positiva alguna, por provenir de sucesivas operaciones de subdivisión y fusión y cuyo resultado final es el retorno al estado original que tenía el predio antes del acto de división del suelo?

### 3. Interpretación del artículo 63° de la LGUC según las reglas de hermenéutica legal contempladas en el Código Civil

#### 3.1. Claridad del sentido de la ley y posibilidad de recurrir a su intención o espíritu.

El artículo 19 del Código Civil dispone lo siguiente:

*Quando el sentido de la ley es claro, no se desatiende su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.*

*Pero bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento.*

Las consultas recibidas en esta División ponen de manifiesto que, aplicado el citado artículo 63° a susuestos concretos, surgen dudas acerca del sentido de la norma que no están resueltos de manera clara en su tenor literal, por lo que debemos determinar el sentido acudiendo a las normas que establece el Código Civil.

#### 3.2. Determinación del propósito perseguido por el legislador al establecer este beneficio: interpretación de la Contraloría General de la República y doctrina existente en la materia.

El beneficio contemplado en el artículo 63° de la LGUC fue incorporado a la normativa de urbanismo y construcciones mediante el D.F.L. N° 458 de 1975, publicado en el Diario Oficial de 13.04.1976, por lo que, atendido su origen, corresponde a una norma que no fue discutida en sede legislativa y, por tanto, la historia fidedigna de su establecimiento no se encuentra registrada de manera oficial, como otras leyes de la República. Sin embargo, como ha aceptado la propia Contraloría, a través de otras fuentes fidedignas también es posible determinar cuál fue el propósito u objetivo perseguido por el legislador.

En efecto, en esta misma materia el Órgano Contralor, mediante dictamen N° 19.115 de 05.07.1990, se pronunció en los siguientes términos:

*"En tal sentido, es preciso destacar que la disposición en análisis constituyó la primera norma en que se estableció el beneficio de aumentar el coeficiente de constructibilidad del predio para el caso de fusión, siendo el propósito perseguido por el legislador, según se expresa en los citados informes de la Administración, fomentar una mayor edificación sobre el suelo urbano aprovechando la infraestructura existente. Tal como lo señalan dichos documentos, el objetivo evidente fue promover la presentación de proyectos comprensivos de dos o más*



terrenos colindantes, pero no premiar la construcción en sitios preexistentes."

Los informes de la Administración a que hace referencia el dictamen son, entre otros, el Ord. N° 294 de 21.11.1989 y el Ord. N° 68 de 07.03.1990, ambos de esta División, firmados por el entonces Jefe de dicha unidad, don Amador Brieve Alvarado. En ellos se precisó que, desde el punto de vista técnico, el sentido de la norma es *"promover la fusión de terrenos con el objeto de construir sobre el suelo urbano edificaciones con una mayor densidad, aprovechando la urbanización existente"*.

De lo anterior es posible identificar uno de los objetivos de la norma, pero ello no significa que en tales oficios y en el citado dictamen esté contenida toda la justificación técnica que tuvo en consideración el legislador al establecer este beneficio. Los documentos señalados estaban destinados a precisar que no era posible aplicar retroactivamente el beneficio –respecto de fusiones materializadas con anterioridad a la publicación de la LGUC el año 1976– haciendo mención al propósito de la norma en términos amplios, sin pretender hacer un análisis pormenorizado del mismo.

Sin embargo, es posible precisar aún más cuál fue el propósito del legislador al establecer este beneficio recurriendo a otras fuentes de información que permitan conocer las motivaciones que tuvieron quienes redactaron y aprobaron la norma.

Para ello resulta particularmente útil hacer mención a la Tesis de Magister *"Efectos de las Normas de Excepción sobre la Planificación Urbana Comunal y sobre los Conflictos Urbanos"*<sup>1</sup>, pues una de las normas de excepción que allí se analizan es la contemplada en el artículo 63 de la LGUC. Al respecto, el autor logra desentrañar el propósito y sentido de esta norma, no solo a partir del dictamen y oficios ya citados, sino ahondando en esta temática mediante una entrevista efectuada a don Amador Brieve Alvarado, quien fue Jefe de la División de Desarrollo Urbano entre los años 1985 y 1990 y, también, un funcionario destacado de esta División desde sus inicios, pues ingresó a ella el año 1965, cuando el Departamento de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas se trasladó al recientemente creado Ministerio de Vivienda y Urbanismo, participando activamente en la redacción y aprobación de la nueva LGUC el año 1975.

En la mencionada entrevista –transcrita como anexo en el citado trabajo de investigación– don Amador Brieve señala lo siguiente:

*"(...) Las autoridades, y nosotros también, tomamos conciencia de que había una gran parte de la ciudad anquilosada, que no se desarrollaba (...) El concepto de la renovación, diría yo, ya presionaba a los profesionales que trabajábamos en el área, de que había que darle más posibilidades a la renovación urbana. Que la ciudad tenía que revitalizarse, incorporando mayor actividad. Y esa idea, que en el fondo estaba un poco sustentada en lo otro, de promover el desarrollo, por el lado económico, llevó a la idea de que para promover ese desarrollo, como impulso inicial, había que permitir una mayor densidad, una mayor densificación, es decir se concluyó de que sin mayor edificación no iba a haber renovación urbana. Que los barrios de la ciudad iban a seguir totalmente estancados y no se iban a renovar si no había un proceso de densificación. Entonces a partir de esa fecha, se introdujo la idea que la fusión de terrenos era la oportunidad para generar una mayor densificación, y transformarse así en una excepción a la normativa general."*

1 Tesis de investigación elaborada por Jorge Alcaíno Vargas, para la obtención del grado de Magister en Desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago de Chile, Junio 2008, disponible en <http://www.estudiosurbanos.uc.cl/investigacion/tesis>).



"(...) Porque algunos hablaban incluso de que la ciudad se estaba muriendo, y que había que incentivar una mayor actividad económica y que la densificación era imprescindible para que ese desarrollo se produjera. Categóricamente se llegó a conclusión de que no iba a haber nunca renovación si no había un poco más de densificación (...) Y sin alcanzar mayores densidades, no podíamos aspirar a que hubiera un fenómeno de renovación, y que las construcciones viejas se echaran abajo y se levantaran edificaciones nuevas. O sea la densidad como concepto, se desarrolló como forma para conseguir renovación urbana. Ese fue el origen realmente."

Frente a dichas afirmaciones, el autor de la tesis le pregunta "por qué precisamente se estableció que beneficiar la fusión era el mecanismo para lograr ese fin, en circunstancias que se pudo haber aumentado directamente la norma relativa a la densidad en el plan regulador", ante lo cual don Amador Brieва precisó lo siguiente:

"Si tu mirabas la forma de subdivisión de la tierra en la ciudad, constatabas una cosa bastante clara, que mientras más se subdividía la tierra, mientras más lotes chicos había, la situación era peor, porque tenías más gente (...) La atomización del terreno lleva al decaimiento del sector, se desvaloriza la tierra, nadie quiere invertir, la gente está apretujada. Cuesta darle una solución racional a las construcciones en sitios tan pequeños, es muy difícil. O sea se concluye que había que tratar de evitar, la excesiva división predial, porque las soluciones constructivas en terrenos tan pequeños, era un problema gigantesco, obligaba a tener todas las construcciones pegadas unas con otras, a tener patios interiores, que se transformaban en basureros, o sea, esa toma de conciencia que el exceso de pequeñez, llevaba a la tugurización de un barrio, al desprestigio de un barrio, a que decayera totalmente, llevó también a esta idea de decir, bonifiquemos o beneficiemos la fusión. En la medida que los terrenos se agranden, la tugurización no va a ser tan grande, vamos a poder atajar el problema. Es decir, darle un incentivo a los propietarios de que si tenían terrenos más grandes, podían tener un beneficio."

"(...) la razón era evitar la tugurización de la división predial, ya que la excesiva división predial es un desastre en la ciudad."

Luego, el autor de la tesis le cita el dictamen N° 19.115 de 05.07.1990 –el mismo párrafo transcrito en esta Circular– ante lo cual don Amador Brieва señala:

"Si se juntaron todos esos aspectos. Primero, las ciudades más notorias que nos sirven de ejemplo en el mundo sobrepasan los 300 habitantes por hectárea, nosotros estábamos en 90 ó 95, la diferencia era muy grande. Lo otro era lo que ya mencioné, tratar de evitar la tugurización del terreno, porque al final es algo típico de las poblaciones, la estrechez del espacio, los patios interiores se llenan de basura, las ventanas no tienen espacio para que entre la luz, que dan a otra pared que está a un metro con un decaimiento de las características ambientales de la población. Eso y fomentar la renovación urbana. Yo creo que esas tres cosas fueron las que más influyeron en la norma de beneficio de densidad."

Por su parte, el autor de la tesis concluye lo siguiente respecto del propósito o sentido del beneficio por fusión de terrenos del artículo 63° de la LGUC:

"Más que una medida para impulsar la economía y/o evitar la expansión de las ciudades, el propósito expresado por Amador Brieва que existió para idear este beneficio, fue precisamente la de revertir, mediante la fusión de terrenos, un proceso de creciente atomización predial, y con ello impulsar procesos de renovación urbana."



### 3.3. Intención o espíritu de la ley claramente manifestados en ella misma.

Por otro lado, el Código Civil admite que para interpretar la ley pueda acudir a su "*intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma*" (artículo 22). También permite, que el contexto de la ley ilustre "*el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía*" (artículo 22, inciso 1°).

Pues bien, la misma LGUC nos ayuda a alumbrar la necesidad de entender que la fusión debe integrar lotes que eran independientes porque el coeficiente de constructibilidad es una norma urbanística (artículo 116°) que definen los instrumentos de planificación territorial (IPT), normas generales que están sujetas a participación ciudadana y aprobaciones y controles diversos, tanto ambientales como jurídicos y en el nivel comunal como regional, contenidos en la LGUC, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley de Bases del Medio Ambiente y la Ley Orgánica de la propia Contraloría (su toma de razón). Admitir que un propietario pueda, directamente o a través de interpósita persona, subdividir un terreno para luego fusionarlo, permitiría incrementar los coeficientes de constructibilidad a voluntad de cada interesado y sin respetar los procedimientos establecidos en la ley (como la participación ciudadana y la evaluación ambiental), lo que haría perder sentido a todos esos procedimientos. Por ello, esa interpretación no es admisible.

### 3.4. Aplicación del elemento sistemático de interpretación.

El Código Civil señala que el sentido de la ley puede incluso ilustrarse por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto, asumiendo que entre todas ellas debe existir correspondencia y armonía (artículo 22, inciso 2°). Lo mismo se desprende de la referencia al espíritu general de la legislación que hace el artículo 24 del mismo Código. Pues bien, si la evaluación ambiental estratégica (EAE) exige que en la etapa de diseño de un IPT, el organismo que lo dicte considere los objetivos y efectos ambientales del instrumento y sus criterios de desarrollo sustentable, además de "los instrumentos relacionados con capacidad vial establecidos por la autoridad competente" (Artículo 7° bis, inciso 4°, Ley N° 19.300), no puede admitirse que el propietario pueda incrementar luego la constructibilidad en un 30%, con la simple subdivisión de su terreno para luego fusionarlo, sea directamente o a través de interpósita persona. Si esto se acepta los instrumentos de capacidad vial y la EAE se verían defraudadas porque las previsiones de ocupación y habitación de los espacios construidos serían totalmente insuficientes. En el extremo, todos los propietarios podrían usar esta figura y el plan tendría un 30% adicional de espacios construidos cuyas demandas de circulación y bienes urbanos no fueron previstas.

### 3.5. Argumento "ad absurdum".

Cómo se ha explicado, aceptar que todo propietario pueda subdividir un predio para luego fusionar los lotes resultantes e incrementar la constructibilidad generaría potencialmente una espiral infinita de nuevas subdivisiones y fusiones que conduciría a un evidente absurdo, dejando sin sentido alguno la concesión del beneficio que establece el artículo 63° LGUC. Por ello, no puede admitirse esa interpretación.



**4. Supuestos que no pueden acceder al beneficio normativo.**

De lo señalado en el punto precedente, se desprende que para la adecuada aplicación del beneficio normativo contemplado en el artículo 63° de la LGUC, necesariamente se requiere revisar el origen de los predios que se fusionan, con el objeto de verificar que dicha fusión cumple con el propósito perseguido por el legislador al establecer esta norma de carácter excepcional.

Por ello, no se verá acogida a este beneficio:

- a) La fusión de lotes que sean el resultado de la subdivisión de un predio mayor que realizó su propietario y que realice él mismo, manteniéndose en la situación original que tenía el predio mayor, pues se aparta totalmente del sentido de la norma por las razones ya expuestas; y
- b) La fusión de lotes que sean el resultado de la subdivisión de un predio mayor y que restituya el predio a la situación original que tenía por iguales razones al caso anterior, si quien pretende beneficiarse del incremento de constructibilidad ha realizado esta operación con ese sólo propósito. En esta hipótesis deberán existir antecedentes que acrediten lo anterior, con los cuales se desvirtúe la presunción general de buena fe.

Saluda atentamente a Usted,



**PABLO CONTRUCCI LIRA**  
Jefe División de Desarrollo Urbano

GGZ

**DISTRIBUCIÓN:**

1. Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo.
2. Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.
3. Sr. Contralor General de la República.
4. Sra. Biblioteca del Congreso Nacional.
5. Sres. Intendentes Regionales I a XII, XIV, XV y Región Metropolitana.
6. Sres. Jefes de División MINVU.
7. Contraloría Interna MINVU.
8. Sres. Secretarios Regionales Ministeriales MINVU.
9. Sres. Directores Regionales SERVIU.
10. Sres. Directores de Obras Municipales (a/c SEREMI MINVU).
11. Sres. Asesores Urbanistas (a/c SEREMI MINVU).
12. Sres. Secretarios Comunales de Planificación y Coordinación (a/c SEREMI MINVU).
13. Sres. Depto. de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (GORE Metropolitano).
14. Sres. Jefes Depto. D.D.U.
15. Sres. Jefes Depto. D. U. e I. SEREMI Regionales.
16. Cámara Chilena de la Construcción.
17. Instituto de la Construcción.
18. Colegio de Arquitectos de Chile.
19. Asociación Chilena de Municipalidades.
20. Biblioteca MINVU.
21. Mapoteca D.D.U.
22. Oficina de Partes D.D.U.
23. Oficina de Partes MINVU; Ley 20.285, artículo 7, letra g.