

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Velásquez y señora Sepúlveda, que modifica el numeral 24° del artículo 19, con el objeto de consagrar la recuperación y uso social de los bienes inmuebles abandonados.

I. ANTECEDENTES

En las últimas décadas, distintas ciudades del país han experimentado un aumento sostenido en el número de viviendas y edificaciones abandonadas, especialmente en sectores céntricos o de reconversión urbana.

Estas propiedades, muchas veces cerradas por años o décadas, generan focos de inseguridad, insalubridad, riesgos de incendios, consumo de drogas, ocupaciones ilegales y pérdida del valor del entorno, afectando directamente la calidad de vida de los vecinos.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo no cuenta hoy con un registro nacional que identifique formalmente estos inmuebles, y los municipios carecen de una herramienta legal unificada para intervenir, fiscalizar o sancionar el abandono. Las soluciones actuales se apoyan en ordenanzas municipales o en facultades indirectas (como multas por aseo o infracciones), y que rara vez se aplican. Sin embargo, no existe una ley marco que establezca deberes concretos del propietario.

En la legislación vigente, el derecho de propiedad se encuentra protegido por el artículo 19 N°24 de la Constitución, pero la función social de la propiedad no ha sido desarrollada en materia de abandono o inactividad de inmuebles. El Código Civil, por su parte, regula el uso, goce y disposición del dominio, (artículos 582 y siguientes), pero no impone obligaciones positivas de conservación o custodia frente al abandono prolongado.

Por su parte, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L N°485) contempla deberes de mantención, seguridad y demolición en casos de riesgo estructural, sin embargo, solo opera ante un peligro inminente para la seguridad pública, no frente al abandono crónico ni al deterioro progresivo del tejido urbano.

Tampoco existen mecanismos fiscales diferenciados entre inmuebles utilizados y abandonados. Las contribuciones territoriales se aplican con igual carga tributaria, y los municipios no pueden establecer recargos por inactividad ni otorgar incentivos a la rehabilitación de viviendas en ruina o desuso.

Con respecto a los efectos sociales y urbanos, el abandono prolongado tiene múltiples consecuencias. Por un lado, afectan la seguridad pública, al transformarse los inmuebles vacíos en lugares de ocupación ilegal o microtráfico. De igual manera, afectan la salud y el

medioambiente a través de la acumulación de basura, roedores, incendios o contaminación visual. Por otro lado, el deterioro urbano afecta la depreciación del entorno y desincentiva la inversión local. Por el último, en un contexto de déficit habitacional, estas viviendas potencialmente utilizables permanecen sin función social.

Según cifras del Censo 2017, más de 550.000 viviendas se encontraban desocupadas a nivel nacional, representando el 9,8% del total de viviendas existentes. Aunque no todas se consideran "abandonadas", reflejan un fenómeno estructural que agrava el déficit habitacional y la desintegración urbana.

En el derecho comparado, el modelo español contempla el deber de uso y la expropiación temporal. España ha desarrollado una línea avanzada en materia de viviendas desocupadas, especialmente a través de las comunidades autónomas. El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 33.2 de la Constitución Española que dispone que la propiedad queda delimitada "por su función social". En Cataluña, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda, define como "vivienda vacía" aquella desocupada por más de dos años sin causa justificada. Asimismo, impone al propietario el deber de uso y mantenimiento efectivo, habilitando sanciones por incumplimiento, autoriza a la administración a expropiar temporalmente el uso (hasta 10 años) de viviendas vacías de grandes propietarios, destinándolas a arriendo social; y prevé multas de hasta 90.000 euros por infracciones graves. En el caso del País Vasco, la Ley 3/2015 de Vivienda, crea un Registro de Viviendas Deshabitadas, gestionado por los municipios; permite imponer un canon anual a quienes mantengan inmuebles desocupados; y establece mecanismos de cesión obligatoria o expropiación del uso para fines habitacionales. Por último, en Andalucía, el Decreto Ley 6/2013 faculta la expropiación temporal de uso de viviendas en manos de bancos o grandes tenedores, cuando permanezcan vacías injustificadamente.

En síntesis, el enfoque es intervencionista y gradual: primero se impone el deber de uso, luego se registra la vivienda vacía, se aplican sanciones, y en última instancia, se procede a la expropiación temporal del uso o incluso al dominio. Este modelo ha permitido recuperar miles de viviendas para fines sociales sin afectar la propiedad legítima del pequeño propietario.

Otro modelo interesante es el italiano, mediante la fiscalidad y reutilización social. En este sentido, Italia aborda el abandono inmobiliario desde una lógica fiscal y urbanística, sin sanciones penales ni administrativas directas, pero con incentivos económicos y mecanismos de recuperación urbana. El deber de conservación establecido en el Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R 380/2001) impone al propietario la obligación de mantener y conservar su inmueble en condiciones de seguridad y decoro. El Comune (municipio) puede emitir una ordenanza sindical obligando a realizar reparaciones. Si no se cumple, la autoridad ejecuta las obras y cobra el costo al propietario. Por otro lado, el impuesto municipal grava con mayor tasa las

viviendas desocupadas, mientras que las destinadas a uso habitual o arriendo gozan de exenciones. Este sistema genera un incentivo fiscal positivo y negativo a la vez: castiga el abandono y premia la reutilización. Por último, el D.P.R 327/2001 autoriza la expropiación del dominio cuando el abandono genera riesgo estructural, insalubridad o perjuicio urbano, previa declaración de utilidad pública e indemnización conforme al valor fiscal.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se justifica en tres planos complementarios:

1. Justificación jurídica

La iniciativa se funda en la función social de la propiedad, reconocida por la Constitución Política de la República (artículo 19 N°24, inciso final), que habilita al legislador para establecer limitaciones y obligaciones en aras del bien común, la seguridad y la salubridad pública. El abandono prolongado constituye una infracción objetiva a esa función, al privar a la comunidad de un uso legítimo y generar daños colectivos. Asimismo, el proyecto respeta las garantías constitucionales del propietario, pues contempla un procedimiento gradual: notificación y registro; incentivos o sanciones fiscales; cesión temporal voluntaria o administrativa; y expropiación fundada por utilidad pública en casos graves.

2. Justificación social y urbana

La proliferación de inmuebles abandonados no es solo un problema estético o de propiedad privada, sino un fenómeno de exclusión y degradación urbana. Mientras miles de familias carecen de vivienda digna, existen en las ciudades cientos de propiedades ociosas, muchas de ellas en condiciones de deterioro, que podrían integrarse a programas habitacionales, de arriendo protegido o equipamiento social.

La intervención pública en estos casos fortalece la cohesión comunitaria, mejora la seguridad, eleva la plusvalía del entorno y reduce los riesgos sanitarios. El proyecto promueve, además, la colaboración entre municipios, MINVU y organizaciones sin fines de lucro, para gestionar viviendas recuperadas en beneficio social.

3. Justificación económica y fiscal

El sistema actual no diferencia tributariamente entre quien mantiene su vivienda abandonada y quien la pone en arriendo o la mejora. El proyecto propone, en este sentido, corregir esa asimetría mediante recargos a la inactividad y beneficios a la rehabilitación, incentivando la circulación del suelo urbano y la inversión privada en regeneración.

A mediano plazo, estas medidas reducen los costos públicos asociados a la inseguridad y limpieza urbana, y amplían la oferta habitacional sin requerir nuevas construcciones,

contribuyendo a una política de suelo más eficiente y sostenible.

En definitiva, el presente proyecto busca equilibrar el derecho de propiedad con su función social, mediante un modelo gradual, garantista y descentralizado, que combina el modelo español, en cuanto a la obligación de uso y conservación del inmueble, con el modelo italiano, en cuanto a la aplicación de incentivos fiscales y cesiones temporales, junto a la participación activa de los municipios como agentes de recuperación urbana.

De esta forma, Chile avanzará hacia una política moderna de suelo y vivienda, orientada a la recuperación del espacio urbano degradado, la seguridad pública y la justicia social en el acceso a la vivienda.

III. Idea Matriz

Regular el uso de inmuebles abandonados por parte de los municipios en virtud de la función social de la propiedad.

REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Agréguese un inciso tercero nuevo al numeral 24 del artículo 19 de la constitución política de la república, pasando el actual inciso tercero a ser cuarto y así sucesivamente, del siguiente tenor:

"En virtud de la función social de la propiedad, cuando un inmueble abandonado afecte la utilidad comunitaria, la salubridad pública o la seguridad, los municipios podrán establecer limitaciones al derecho de dominio sobre este. Asimismo, estarán facultados para destinar el inmueble a fines propios de la municipalidad o de la comunidad. Una ley determinará la forma, el procedimiento para hacer efectiva dicha limitación de derechos, los mecanismos de reclamación por parte de los propietarios y las causales para acceder a esta medida, y los fines en que podrán ser destinados. Con todo, se descontarán de la indemnización que tiene derecho el dueño del inmueble abandonado, todo gasto que deba incurrir la municipalidad para establecer medidas de habilitación y seguridad que sean necesarias para hacer un uso adecuado del inmueble. "