

Legislación urbanística de Chile (1818-1959)

Introducción

EN LOS tiempos modernos, las relaciones humanas más importantes están reguladas por leyes. La constitución del Estado, la organización de la familia, el funcionamiento de la educación, el desarrollo de la economía, la administración de justicia, el ejercicio de las profesiones, el goce de la seguridad social y hasta la satisfacción de necesidades meramente psíquicas están sujetas a una diversidad de normas jurídicas. Cualquiera que sea la filosofía política en que se fundamenten estos instrumentos legales, los autores de todos ellos manifiestan basarse en el bienestar general y en perseguir, por lo tanto, el beneficio colectivo en sus correspondientes campos. Todo parece indicar que el mundo —por lo menos en teoría y, en gran parte, en la práctica— está orientado a someterse cada vez más al derecho. En efecto, nadie habla de suprimir las leyes, sino de modificarlas. Esto último se hace, en muchos lugares, por vías pacíficas, llamadas normales o constitucionales. En otras, cuando las circunstancias sociales lo exigen, por medios revolucionarios que, a veces, caen incluso en la violencia.

Lo interesante del aspecto humano que hemos venido analizando es que, en la época contemporánea, aunque en un país ocurran los trastornos más graves, en lo primero que se piensa, después del sacudón, es en marcarlo todo dentro del cauce legal. Se busca el reconocimiento de los demás Estados, se restablece la vigencia de la Constitución o se elabora una nueva, se reestructura el Parlamento, se hacen regir los Códigos y se ponen en vigor toda clase de leyes, reglamentos y ordenanzas. Este fenómeno juricista se puede apreciar incluso en regímenes de facto y en otros tipos de dictaduras. Siempre, en estos casos, se jura o se promete por una Constitución, se prefabrica un Congreso Nacional y se declara respeto a las normas legales, aunque

se haga tabla rasa, en los hechos, de lo jurídico. Tal es el respeto que ha llegado a imponer el derecho a los hombres, seguramente para su bien.

De esta regulación no podía escapar una expresión humana de tanto alcance social como el Urbanismo. En efecto, en todas las comunidades nacionales o regionales donde ha habido que recurrir a esta técnica para resolver los variados y complejos problemas que cada día presenta la convivencia de grandes grupos —en la ciudad o en el campo— se han dictado y se siguen dictando normas que rigen este aspecto de la vida colectiva. Chile no podía ser una excepción respecto de este fenómeno y por esto es que en nuestro país existe ya una abundante legislación urbanística. A su análisis estarán dedicadas las páginas del presente trabajo.

Consideramos que un estudio histórico y sociológico de las diferentes disposiciones legales fundamentales que en nuestra tierra se han relacionado o se relacionan con lo urbanístico, además de su indiscutible utilidad práctica, ofrece un interés evidente no sólo para los especialistas sino para todos los ciudadanos que verdaderamente se preocupen por lo más significativo de nuestra vida y de nuestro porvenir, ya que él habrá de reflejar una parte importante de nuestro desarrollo como Estado organizado y como nación con deseos de superarse continuamente.

No será difícil comprender que el análisis a que hemos hecho referencia se limitará sólo a la época que en Chile llamamos independiente. Aparte de razones de espacio y tiempo, que estimamos obvias, el hecho de circunscribir este trabajo al marco indicado está fundamentado por las razones de fondo de que, antes de la República, no había leyes nacionales en nuestro país y, por otra parte, el Urbanismo con base científica no vino a existir sino desde el siglo pasado, o sea, justamente en el período en que se inició el objeto del estudio

que comenzamos con las antedichas palabras introductorias.

Por último, debemos manifestar que el desarrollo de este trabajo comprenderá, en orden sucesivo, tres manifestaciones de regulación relacionadas con el tema que nos ocupa: disposiciones constitucionales, leyes generales de urbanización y leyes especiales sobre la materia.

Primera Parte

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Las necesidades colectivas y el afán de los fundadores de nuestra República de dar a ésta la mejor organización posible hicieron que en nuestros primeros textos constitucionales aparecieran ya algunas disposiciones relacionadas con lo urbanístico. Es indudable que hay que situarse en la época en que ellas fueron dictadas para comprender que todavía no podían ser más extensas y más explícitas.

La Constitución de 1818. En efecto, en la Constitución para el Estado de Chile, publicada por don Bernardo O'Higgins el 10 de agosto de 1818, sancionada y jurada solemnemente el 23 de octubre del mismo año, en el título IV "Del Poder Ejecutivo", Capítulo Primero, que fijaba la forma de elección y las facultades de ese Poder, se establecía, entre otras cosas, lo siguiente:

"Art. 9º Cuidará del fomento de la población, del de la agricultura, industria, comercio y minería, arreglo de correos, postas y caminos".

Estas normas iniciales habrían de desarrollarse, como es natural, con el tiempo, y de ellas derivaron diversas leyes y reglamentos adecuados, unos más y otros menos, a las exigencias de cada momento, aunque no siempre dictados con la oportunidad requerida.

Más adelante, en el Capítulo VI, destinado a regular unas instituciones que ya no existen en nuestro país, los Cabildos, la misma Constitución de 1818 disponía, por lo que a nosotros interesa:

"Art. 2º Los Cabildos deberán fomentar el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público".

"Art. 3º Será privativa de ellos la recaudación y depósito de los propios de las ciudades y villas, que se deberán invertir en beneficio público, conforme a las necesi-

dades ocurrentes y reglamentos que actualmente rigen; y en el caso que la utilidad común exija nuevos gastos en obras públicas, informarán al Supremo Gobierno, donde reside la superintendencia".

Posteriormente, las señaladas funciones de los Cabildos y otras semejantes fueron asignadas, como lo veremos oportunamente, a los Municipios. Tal situación se puede apreciar, por ejemplo, en la carta fundamental que actualmente nos rige.

La Constitución de 1822. Nuestra ley básica de 1818 fue reemplazada por la Constitución Política del Estado de Chile que, elaborada por una Convención, fue publicada el 23 de octubre de 1822 y sancionada y promulgada el 30 de octubre de ese año.

Esta Constitución, por otra parte, fue la primera que señaló en forma taxativa las atribuciones del Congreso, o sea, del Poder Legislativo en Chile. Por lo que se relaciona con la materia que nos ocupa, ella consultaba la siguiente disposición en el título IV, Capítulo IV, artículo 47:

"28. Demarcar el territorio del Estado, los límites de los departamentos, situar las poblaciones y titularlas".

El título V trataba del Poder Ejecutivo. En su Capítulo II, que contenía las facultades y límites de éste, contemplaba el principio, aunque muy limitado, de expropiación por causa de utilidad o necesidad común. Las disposiciones respectivas, cuyos estrechos alcances se explican por la época en que fueron dictadas, cuando el derecho de propiedad constituía algo sagrado, eran las que reproducimos a continuación:

"Art. 115. A nadie le privará de sus posesiones y propiedades y cuando algún caso raro, de utilidad o necesidad común lo exija, será indemnizado el valor, a justa tasación de hombres buenos".

"Art. 116. La utilidad y necesidad común serán calificadas por los dos supremos Poderes, Legislativo y Ejecutivo, y por el Tribunal Supremo de Justicia".

No analizaremos más en este trabajo las normas referentes a expropiación, porque ya las tratamos, en forma más o menos exhaustiva, en la investigación titulada: "El derecho de propiedad en Chile y sus limitaciones por causa de utilidad pública", editada en 1955 por el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación.

Por último, la Carta Fundamental que comentamos, en lo que respecta a la admi-

nistración local, en su título VI, Capítulo II, mantuvo la existencia de los Cabildos, al disponer:

"Art. 155. Subsistirán los Cabildos en la forma que hoy tienen, hasta que el Congreso determine su número y atribuciones".

La Constitución de 1823. Después del gobierno de don Bernardo O'Higgins, un Congreso Nacional Constituyente preparó una Constitución Política y Permanente del Estado, que fue promulgada por Don Ramón Freire el 29 de diciembre de 1823.

La primera norma relacionada con el Urbanismo que encontramos en este instrumento constitucional aparece en las atribuciones del Senado. En efecto, el artículo 39 del título VI, entre otras materias, establecía:

"8º La formación de ciudades, villas y demarcación de territorio".

Como se ve, en los primeros años de nuestra vida independiente, una acción que hoy se considera más ejecutiva y más técnica, entonces se consideraba, seguramente, tan delicada que se entregaba a las funciones legislativas de organismos parlamentarios.

Desde otro punto de vista, cabe hacer presente que la Constitución de 1823 fue bastante extensa y detallista y que consultó temas que ahora no acostumbra a considerarse en cuerpos jurídicos de tal naturaleza. Una de estas materias fue el llamado "mérito cívico" de los ciudadanos, cuya reglamentación y calificación quedaba entregada al Senado. Pues bien, uno de los antecedentes favorables para el mencionado "mérito", estaba contemplado en el Nº 13 del artículo 115, que decía:

"Tener alguna parte graciosa y considerable en los caminos públicos, puentes, canales y demás obras que faciliten el tráfico".

Otro aspecto interesante de esta Constitución —que ojalá se actualizara en nuestros tiempos— es que ella instituyó, en su título XVII, una Dirección de Economía Nacional. En relación con el objeto de nuestro estudio estatúa:

"Art. 186. Los proventos gremiales de comercio, minas, propios de villas, derechos y fondos municipales o públicos, y cuantos existan o se creasen en el Estado para su prosperidad o comodidad interior, estarán separados del tesoro fiscal y a cargo de esta Dirección.

"Art. 187. Se entenderán con los Consejos Departamentales y las Municipalidades, para las instrucciones, necesidades y empresas de las provincias".

Tenemos que destacar, en seguida, el hecho de que fue la Constitución de 1823 la primera que estableció, en su título XIX, las Municipalidades en el país, aunque no elegidas todavía por votación popular, sino por los llamados Consejos Departamentales (Art. 216). Desaparecieron, en consecuencia, los Cabildos. Las disposiciones más importantes al respecto eran las siguientes:

"Art. 215. Habrá Municipalidades en todas las delegaciones, y también en las subdelegaciones que se hallare por conveniente, compuestas de regidores, que jamás excederán de doce, y en donde sea exequible no bajarán de siete, con dos alcaldes o uno al menos.

"Art. 217. Para ser regidor se requiere ciudadanía y veinticinco años de edad.

"Art. 218. Corresponde a las Municipalidades en sus respectivos distritos: cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cobro de contribuciones, formar sus ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado, y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental: entendiéndose con estos Consejos y la Dirección de Economía".

La Constitución de 1828. Un Congreso General Constituyente elaboró la Constitución Política de la República de Chile que fue promulgada el 8 de agosto de 1828 por don Francisco Antonio Pinto.

Una de las características más importantes de esta Carta orgánica de la República, llamada por diversas razones, la Constitución liberal", fue que ella estableció la descentralización administrativa del país. En efecto, en su Capítulo X, creó las Asambleas Provinciales, además de los Intendentes, y mantuvo las Municipalidades, elegidas ahora por sufragio popular y con mayores atribuciones que en la Constitución anterior.

Varias funciones de carácter urbanístico fueron encomendadas, precisamente a las Asambleas Provinciales, que también debían ser elegidas directamente por el pueblo. Aquellas estaban contenidas en el artículo 114, como, por ejemplo:

"4º Establecer Municipalidades en aquellos lugares donde las crean convenientes.

"6º Aprobar o reprobar las medidas y planes que les propongan (las Municipalidades), conducentes al bien de su respectivo pueblo.

"8º Tener bajo su inmediata inspección los establecimientos piosos de corrección, educación, seguridad, policía, salubridad

y ornato, y crear cualesquiera otros de conocida utilidad pública.

"13ª Formar el censo estadístico de ella" (la provincia).

Como ya lo dijimos, se señalaron más amplias atribuciones a las Municipalidades, elegidas por votación directa y de dos años de duración. Las disposiciones que más nos interesan estaban contempladas en el artículo 122 del capítulo mencionado. Las atribuciones de mayor importancia para nuestro análisis eran:

"2ª Promover y ejecutar mejoras sobre la policía de salubridad y comodidad.

"5ª Establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos.

"6ª Los hospitales, hospicios, panteones, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

"7ª La construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes, cárceles, y todas las obras públicas de seguridad, comodidad y ornato.

"8ª Formar los reglamentos municipales sobre estos objetos y pasarlos a la Asamblea Provincial para su aprobación.

"9ª Promover la agricultura, la industria y el comercio según lo permitan las circunstancias de sus pueblos.

"10ª Arreglar su orden interior, y nombrar los empleados necesarios para su correspondencia y demás servicios".

Como se puede apreciar, nuestros constituyentes de hace ciento treinta años tuvieron presente la necesidad de resolver problemas de nuestros conglomerados humanos que aún permanecen vigentes y algunos de los cuales pareciera que son sólo de la época presente. El indicar las causas de por qué no se ha dado debida y oportuna satisfacción a necesidades que ya se presentaban en 1828 no es, en realidad, materia de este trabajo y por eso no ahondamos en el tema.

La Constitución de 1833. Nos corresponde referirnos, ahora, a la Carta Fundamental de más larga vigencia en nuestro país, dictada después de agitados y todavía discutidos acontecimientos políticos. Ella fue preparada por un organismo que se denominó la Gran Convención de Chile y fue jurada y promulgada por don Joaquín Prieto, con el nombre de Constitución Política de la República Chilena, el 25 de mayo de 1833.

Esta Constitución estableció un régimen esencialmente presidencial y centralizado. Suprimió, por ejemplo, las Asambleas Provinciales; pero mantuvo las Municipalidades. Con respecto a disposiciones de carácter urbanístico, éstas se consultaron sólo dentro de las atribuciones de aquéllas, si bien es cierto que entre las facultades del Presidente, la número 21 del artículo 82, decía:

"Todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos, están bajo la suprema inspección del Presidente de la República conforme a las particulares ordenanzas que los rijan".

La existencia de los Municipios estaba considerada en el artículo 122, que prescribía:

"Habrá una Municipalidad en todas las capitales de departamento, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerla".

El Consejo de Estado era un organismo eminentemente consultivo, designado por el propio Presidente.

Los regidores se elegían en votación directa, duraban tres años en sus cargos y las atribuciones municipales eran semejantes a las contempladas por la Constitución de 1828. Las atinentes a nuestro estudio, que estaban contenidas en el artículo 128, eran las siguientes:

"1ª Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.

"2ª Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.

"3ª Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales.

"4ª Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

"5ª Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales.

"9ª Proponer al Supremo Gobierno, o al superior de la provincia, o al del Departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento.

"10. Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos, y presentarlas por conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación, con audiencia del Consejo de Estado".

Era natural que las funciones señaladas, lo mismo que en la Constitución anterior y aún en la actual, de 1925, se asignaran a las Municipalidades, por ser organismos que están en contacto más directo y diario con las distintas poblaciones y sus necesidades; pero no se puede desconocer el hecho que, paulatinamente, se han ido haciendo necesarias una coordinación y una planificación nacional.

La Constitución de 1925. Como consecuencia del avance social iniciado a comienzos de este siglo y que tuvo expresiones culminantes alrededor de 1920, las cuales, por otra parte, se tradujeron en dramáticos y apasionantes sucesos políticos, en 1925 se designó una Comisión Constituyente, destinada a reformar la Carta Fundamental de 1833. El Proyecto respectivo que ella elaboró fue aprobado por plebiscito popular de 30 de agosto del año mencionado y el día 18 de septiembre del mismo, don Arturo Alessandri Palma promulgó la Constitución Política de la República de Chile que hasta hoy nos rige.

Varias disposiciones nuevas de alcance social introducidas a las "Garantías Constitucionales" reflejaron el cambio a que nos acabamos de referir. Entre ellas, las de mayor interés para nuestro estudio están en el inciso final del N° 10 del artículo 10 y en los dos primeros incisos del N° 14 del mismo artículo. Ellos dicen:

"El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública;

.....

"La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

"14. La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.

"El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar".

Como sabemos, estos principios han dado

lugar en Chile al nacimiento de diversas instituciones y a la promulgación de sucesivas leyes, llamadas "Sociales", que ya hemos analizado en otros trabajos, como en el nombrado anteriormente y en "Sociología del Urbanismo", en los cuales también hemos señalado el papel cumplido por distintas agrupaciones políticas y sindicales en el progreso estructural y en procura del bienestar colectivo dentro del país.

Al seguir en nuestro comentario, tenemos que indicar una disposición que facilita, en parte, la acción urbanizadora. Se trata de una de las atribuciones que la actual Constitución contempla para el Congreso Nacional. En efecto, en el artículo 44, donde dispone que "Sólo en virtud de una ley se puede", el N° 3 establece:

"Autorizar la enajenación de bienes del Estado o de las Municipalidades, o su arrendamiento o concesión por más de veinte años".

Otro hecho que merece destacarse es que la Carta Básica de 1925, en un nuevo afán de descentralización administrativa, restituyó, en su artículo 94, las Asambleas Provinciales, aunque de designación, ahora, de las Municipalidades de cada provincia, según el artículo 95. Pero, como es del dominio público debemos recordar, sin hacer mayores alcances, que estos organismos —a los cuales se les asignaron diversas atribuciones de importancia—, no se han designado jamás y sus funciones las han desempeñado los respectivos Intendentes, que son funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Por último, anotamos que la Constitución vigente mantuvo las Municipalidades como instituciones destinadas a las administración comunal. El artículo 101, en el capítulo IX, dispone:

"La administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por ley, reside en una Municipalidad.

"Cada Municipalidad, al constituirse, designará un Alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones".

En su último inciso, este artículo establece que en las ciudades de más de cien mil habitantes y en otras que se determinen por la ley, el Alcalde será nombrado por el Presidente de la República. Es lo que ha ocurrido, hasta ahora, en Santiago, Valparaíso y Viña del Mar.

El artículo 102 agrega:

"Las Municipalidades tendrán los Regidores que para cada una de ellas fije la ley.

Su número no bajará de cinco ni subirá de quince.

"Estos cargos son concejiles y su duración es por tres años".

Las atribuciones municipales están señaladas en el artículo 105 y han sido ejercidas a través de una constante competencia con el Poder Ejecutivo, que ha intervenido cada vez más en muchas de sus funciones. Las polémicas que suele suscitar este hecho y los efectos que produce esta dualidad de acción en muchas de nuestras agrupaciones comunales y ciudades son materias que dan tema para un estudio aparte y que va más allá de los límites de este análisis.

Lo importante para las presentes consideraciones es que aquellas atribuciones, como se verá, caen, fundamentalmente, dentro de la órbita urbanística. En efecto, el mencionado artículo, entre otras cosas, dice que a las Municipalidades, les corresponde especialmente:

"1º Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo;

"2º Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio;

"3º Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales;

"4º Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales;

"5º Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley, y

"6º Formar las ordenanzas Municipales sobre estos objetos, sin perjuicio de las atribuciones que el artículo siguiente otorga a la respectiva Asamblea Provincial".

De esta manera damos término a la primera parte de este trabajo, la cual habrá de constituir, hasta cierto punto, un modesto aporte al estudio de nuestro derecho constitucional.

Segunda Parte

LEYES GENERALES DE URBANIZACION

Pasamos a ocuparnos, ahora, de las leyes más importantes y de más vasto alcance en las materias que motivan este trabajo. Debemos empezar por advertir que las primeras de ellas no fueron específicamente de urbanización o de construcciones, como actualmente se las denomina. En efecto, las disposiciones generales relativas a lo urba-

nístico comenzaron a aparecer, en el siglo pasado, en las leyes que establecieron la organización y las atribuciones de las Municipalidades en nuestro país. *Ley de 8 de noviembre de 1854*. Podemos decir que la legislación nacional que nos ocupa —aparte de las Constituciones, que ya hemos analizado—, se inició en Chile con la primera Ley sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, que fue promulgada, el 8 de noviembre de 1854, por el Presidente don Manuel Montt y su Ministro del Interior, don Antonio Varas.

Por ser el instrumento inicial de esta especie, reproduciremos todas las disposiciones suyas referentes al tema en estudio, con un breve comentario de las principales de ellas. Como se podrá apreciar, los legisladores de aquella época, dentro de los conceptos que entonces se podían tener, no descuidaban casi ningún detalle, aunque los Municipios no dispusieran siempre de los medios necesarios para llevar a cabo las labores que legalmente se les asignaban.

En el Título III de la Ley a que nos referimos, titulado "De las atribuciones y deberes de las Municipalidades", se contemplaron todas las funciones que estos organismos debían desempeñar en bien de las poblaciones de su jurisdicción, ya sea como encargadas del adelanto local, como dirigentes de la policía comunal o como responsables del manejo de los bienes y entradas de los respectivos centros edilicios.

En efecto, el artículo 26 establecía:

"Como encargados del adelantamiento de la localidad les corresponde:

" 2º Promover el desarrollo de la instrucción pública, prestando su protección a los establecimientos en que se da, favoreciendo la creación de otros, la mejora de los métodos de enseñanza, la publicación de libros adecuados para la instrucción del pueblo, el establecimiento de bibliotecas locales i, en jeneral, la difusión de conocimientos útiles.

" 6º Cuidar de la reparación i mejora de los caminos interiores del departamento o territorio municipal, con sus propios fondos, con los que se asignen del tesoro público o arbitrando los medios para repararlos i conservarlos;

" 7º El cuidado i mejora de las cárceles i establecimientos penales destinados al servicio de la localidad, i

" 8º Prestar en jeneral su protección i fomento a toda institución, establecimiento o trabajo que tenga por objeto el adelantamiento o mejora de la localidad".

Como se ve, el radio de acción de los Municipios, por disposiciones dictadas hace ya más de un siglo, debía ser bastante amplio, lo que se puede apreciar mejor aún en los artículos siguientes, en los cuales aparece una relación más estrecha y concreta con las preocupaciones urbanísticas.

El artículo 27 disponía al respecto lo siguiente:

” Como cuerpos administrativos encargados de la policía municipal les corresponde proveer por medio de ordenanzas i reglamentos:

” 1º Al buen orden en las calles, plazas, espectáculos y demás lugares destinados al uso público i común de los vecinos. Se entenderán públicos, para los efectos de esta disposición, los cafés, posadas, mercados, casas de diversiones públicas i demás lugares a que se concurra libremente, sujetándose a las condiciones establecidas de un modo jeneral para los concurrentes, por los dueños o empresarios;

” 3º A la salubridad de las ciudades i poblaciones, protejiéndolas contra las causas ordinarias i comunes de infección, i prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando circunstancias o acontecimientos extraordinarios lo exigieren;

” 4º A la provisión de abastos, consultando ante todo la salubridad, i proscribiendo, en consecuencia, la venta de alimentos i bebidas adulteradas o dañosas;

” 5º A la seguridad i comodidad del tránsito por las calles, plazas, puentes municipales, etc.; para impedir que se obstruya o embarace, o que ofrezca peligros de accidentes respecto de las personas o propiedades, i a regularizar el servicio de los medios de transportes empleados;

” 6º A la seguridad de las personas i propiedades contra los accidentes calamitosos, como incendios, anegaciones, edificios ruinosos, etc.

” 7º A la comodidad, regularidad, aseo y ornato de las poblaciones, en las calles, plazas y paseos públicos, en el régimen de las aguas de las ciudades, etc.”

El artículo 28, en lo que especialmente nos interesa, decía:

” Como encargadas de la administración superior de los bienes i entradas, les corresponde a las Municipalidades:

” 2º Proveer a la conservación i reparación de los edificios i otras propiedades de la localidad;

” 6º Atender con los fondos municipales a las necesidades de salubridad, seguridad, orden público, comodidad, etc., de la

” localidad i a su adelantamiento i mejora acordando, en consecuencia, los trabajos y providencias conducentes a estos fines i a la creación de los empleados i funcionarios que el lleno de ellas exija;

” 8º Acordar las obras públicas que hayan de construirse con fondos municipales, i aprobar los planos i propuestas de dichas obras”.

En otro título de la Ley se contenían diversas disposiciones que establecían los procedimientos que podían emplear los Municipios para desarrollar su labor de bien público, incluso sus obras de urbanización, y los instrumentos de que se podían valer hasta para sancionar a los infractores a sus normas. Estos preceptos son de gran interés jurídico porque constituye expresiones de derecho que se utilizan hasta hoy; son, especialmente, las llamadas ordenanzas locales, que siempre hay que tomar en cuenta en las respectivas comunas para realizar construcciones arquitectónicas o trabajos urbanísticos y que deben conocer, por lo tanto, los profesionales que se dedican a estas actividades.

El título a que nos referimos era el IX, el cual entre otras, contenía las siguientes “Disposiciones generales”:

” Art. 103. Las resoluciones que las Municipalidades acuerden, son u ordenanzas o reglamentos o simples acuerdos.

” Son materias de ordenanzas:

” 1º Las resoluciones que establecen reglas respecto a la policía local de salubridad, buen orden, seguridad, etc., cuando impusieren a los ciudadanos deberes cuya infracción se sujetare a represión penal;

” 7º En jeneral toda resolución que establezca reglas, restringiendo el uso de la libertad personal o el libre ejercicio de una profesión o industria o el libre uso de la propiedad.

.....
 ” Las ordenanzas se dictarán en la forma prescrita en la parte 10, artículo 128 de la Constitución, i serán promulgadas por el Gobernador o subdelegado;

” Las ordenanzas municipales empezarán a regir diez días después de su promulgación cuando en ellas no se disponga otra cosa”.

El artículo 128 de la Constitución, que era la de 1833, a que se refería la disposición anterior, establecía, en su número 10, que, las ordenanzas municipales debían

ser sometidas, por conducto del Intendente de la respectiva provincia, a la aprobación del Presidente de la República, con audiencia del Consejo de Estado. Esta norma ya la habíamos señalado en la primera parte del presente trabajo, al comentar las disposiciones constitucionales sobre las materias que nos ocupan.

Más adelante, la Ley de 1854, en relación a las sanciones, agregaba:

" Art. 107. Las multas o penas pecuniarias que en dichas ordenanzas se señalen a las faltas, no podrán exceder de cuarenta pesos. Cuando el infractor no pudiere pagar la multa, sufrirá una prisión en proporción de un día por cada peso.

" Art. 108. La pérdida o destrucción de los objetos, materia de la infracción, podrá establecerse en las ordenanzas a más de la multa que estuviere señalada en la falta.

" Art. 109. Cuando las ordenanzas de policía dispusieren la demolición, reparación o construcción de obras o ejecución de trabajos, i no se ejecutaren en el plazo que se hubiere fijado, podrá hacerse la demolición, reparación o construcción por comisión de la autoridad municipal, i el omiso en cumplir deberá abonar el costo conforme a la cuenta que hubiere formado el encargado por la autoridad para ejecutarla".

El artículo 110 establecía que las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales no podían prevalecer, en ningún caso, contra lo que dispusieran las leyes, y el artículo 111 agregaba, por último, que aquellos instrumentos no podían referirse a objetos que quedaran fuera de la jurisdicción de los respectivos Municipios.

El cuerpo legal que hemos comentado fue modificado muy ligeramente por Ley de 9 de octubre de 1861, que constó de un solo artículo y que fue promulgada por el Presidente don José Joaquín Pérez y su Ministro del Interior, don Manuel Alcalde. Esta Ley no alteró ninguna de las disposiciones anteriormente mencionadas, salvo la numeración del punto 7 del artículo 103, que pasó a ser 4, por supresión de otros números que no incidían en las materias que nos interesan.

Ley de 12 septiembre de 1887. La segunda ley de carácter general sobre organización y atribuciones de las Municipalidades se promulgó en Chile el 12 de septiembre de 1887, por el Presidente don José Manuel Balmaceda y su Ministro del Interior don

Aníbal Zañartu. Por disposición de su artículo final, este instrumento jurídico declaró derogadas todas las leyes anteriores sobre la materia, quedando vigente, en consecuencia, sólo su articulado.

La disposición derogatoria a que nos acabamos de referir no afectó prácticamente en nada a lo establecido en esencia sobre aspectos urbanísticos por la Ley de 8 de noviembre de 1854. En efecto, la nueva Ley, en su título III, denominado "De las atribuciones i deberes de las Municipalidades", reprodujo todas las disposiciones al respecto que ya hemos comentado y las dejó, por lo tanto, vigentes. Una lectura comparativa de ellas permite ver que sólo hubo algunos pequeños cambios de palabras y muy pocos agregados de breves frases, además de la obligada alteración, también de reducidas proporciones, en la enumeración de algunos artículos, debida a modificaciones referentes a otras materias.

Las sanciones, en el fondo las mismas que establecía la Ley general anterior, fueron contempladas en la de 1887 en su título X, bajo el nombre de "Disposiciones jenerales". En esta misma parte se consultaron, desde el artículo 89 al 97, las normas relacionadas con un aspecto que hicimos notar especialmente en la Ley de 1854: la dictación de diversas ordenanzas locales.

La redacción que se dio en la nueva Ley a las últimas disposiciones a que nos hemos referido fue más simple. Además, parece que se quiso quitar ciertas atribuciones a los Municipios en este aspecto, porque se suprimieron algunos acápites de importancia, como el N^o 7 del artículo 103 de 1854, que decía que era materia de ordenanza: "En general toda resolución que establezca reglas, restringiendo el uso de la libertad personal o el libre ejercicio de una profesión, o industria o el libre uso de la propiedad". Por otra parte, se estableció explícitamente, en el Artículo 95, por ejemplo, que las reglas más generales, serían dictadas por el Presidente de la República, el cual procedería de acuerdo con el Consejo de Estado "cuando ellas impusieren deberes sujetos a represión penal".

Un agregado de interés fue el establecido por el artículo 93, que disponía:

"A la Municipalidad incumbe dictar las ordenanzas locales a que se refiere el artículo 598 del Código Civil".

El Código mencionado había sido promulgado el 14 de Diciembre de 1855, durante la Presidencia de don Manuel Montt

y el artículo aludido, que se conserva hasta la actualidad, se refiere al "uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público".

Lo ya expuesto constituye los principales comentarios que nos ha merecido la Ley de 12 de septiembre de 1887.

Ley de 22 de diciembre de 1891. Nos corresponde ocuparnos ahora de la Ley de organización y atribuciones de las Municipalidades que fue promulgada por el Presidente don Jorge Montt y por su Ministro del Interior Don Manuel José Irrarrázaval el 22 de diciembre de 1891 y que apareció publicada en el Diario Oficial de día 24 del mismo mes. Este instrumento legal, que amplió considerablemente, en todo sentido, las facultades de los cuerpos edilicios del país, ha sido llamado, por algunos, Ley de la "Comuna Autónoma", porque estableció la existencia de Municipios de libre elección en numerosas comunas en que se dividió el territorio nacional y porque contempló para ellos una completa independencia, en especial del Poder Ejecutivo. Debemos recordar a este respecto que en los días en que se terminó de despachar la Ley a que nos referimos, Chile acababa de salir de una dramática y dolorosa situación que ha sido denominada la "Revolución de 1891" y que trajo como consecuencia el desaparecimiento, por algunos años, del sistema presidencial de gobierno y su sustitución, en los hechos, por el régimen parlamentario. En todos los campos se reflejó, pues, un debilitamiento del poder central y ello se pudo apreciar, también, en particular, en la administración municipal, que incluso pasó a ser llamada por muchos el "Poder Comunal".

Por lo que se relaciona con aspectos urbanísticos, el cuerpo legal que comentamos contempló para los Municipios todas las funciones comprendidas en las leyes generales anteriores, que ya hemos señalado, y agregó muchas más en los campos de la salubridad, ornato, circulación, abastecimiento y educación de las poblaciones. Todas estas facultades y obligaciones las consideró en su título IV, denominado "De las atribuciones de las Municipalidades", desde el artículo 23 al 33 inclusive.

Indicaremos las disposiciones nuevas más importantes de esta Ley en el terreno que

nos preocupa. En primer lugar, por la relación especial que tiene con el problema de la vivienda, nos parece interesante reproducir el número 8º del artículo 24, que decía:

"Prohibir la construcción de ranchos o casas de quincha i paja dentro de ciertos límites urbanos i fomentar la construcción en condiciones higiénicas, de conventillos o casa de inquilinato para obreros i jente pobre, formando al efecto planos adecuados i ofreciendo exenciones i ventajas a los que se someten a ellos".

Hay que situarse en el tiempo en que la Ley se hacía, para comprender que en una disposición destinada a fomentar la construcción de habitaciones modestas se considerara como plausible estimular la edificación de conventillos.

Sin duda que innovaciones de gran importancia significaron las disposiciones que señalaremos a continuación y que, como se verá, tiene vigencia hasta hoy día a través de nuevas leyes específicas y de ordenanzas generales y locales de urbanización y de construcciones. Ellas acusaron ya un sentido más claro y concreto de lo urbanístico y llegaron a fijar algunas condiciones básicas para la edificación, como el de establecer las "líneas correspondientes" y otras exigencias de alcance práctico. Las disposiciones a que aludimos estaban comprendidas en diversos números del artículo 25 y, entre otras, estimamos de mayor interés las siguientes:

"1º Fijar los límites urbanos de las poblaciones i determinar las condiciones en que pueden entregarse al uso público otras nuevas o nuevos barrios;"

"3º Ordenar, dentro de las poblaciones, el aseo de la parte exterior de todos los edificios públicos i particulares, una vez al año;"

"4º Impedir que se peguen carteles en las paredes o puertas exteriores de los edificios; reglamentar la colocación de todo i de planchas o tablas de avisos sobre las aceras; i fijar el ancho que podrá tener, desde la altura de tres metros hacia arriba, los balcones u obras voladizas de los edificios que se construyan al costado de las calles o plazas, no pudiendo hacerse a menor altura en dichos edificios obra alguna que salga más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero";

"10. Reglamentar la construcción de edificios u obras al costado de las vías públicas, determinando las líneas correspondientes i las condiciones que deben llenar para impedir su caída i la propagación de los in-

condios, i pudiendo ordenar la destrucción o reparación de los que amenacen ruina, sin perjuicio de que los que se crean perjudicados puedan reclamar ante la justicia ordinaria”.

En relación con las sanciones de orden pecuniario a los infractores, el número 1 del artículo 27 subió de cuarenta a sesenta pesos el máximo de las penas contemplado en las leyes anteriores, pudiendo imponerse en virtud del artículo 102, un día de arresto por cada peso de las multas que no se pagaren oportunamente.

Con el análisis de la Ley que hemos comentado, terminamos, en esta segunda parte, el estudio de nuestra legislación urbanística de carácter general correspondiente al siglo pasado. En la presente centuria, como lo veremos más adelante, si bien se han tenido que seguir elaborando sucesivas leyes orgánicas de Municipalidades, no sólo ellas han establecido normas sobre las materias que constituyen el objeto de este trabajo, sino que las necesidades sociales y los cambios institucionales derivados de ellas en nuestro país, han dado origen a toda una legislación específica de alcance urbanístico y constructivo.

LEYES GENERALES DE MUNICIPALIDADES PROMULGADAS EN EL PRESENTE SIGLO. Como lo acabamos de expresar, en este siglo se han promulgado diversas leyes de carácter general relativas a la organización y facultades de los Municipios. Por no haber ellas alterado fundamentalmente las principales disposiciones que hemos analizado en las leyes anteriores, en especial la de 1891, no haremos un comentario de su articulado, sino que, con el objeto de completar la información necesaria para las personas que puedan consultar este trabajo, indicaremos sus números y las fechas de su promulgación, hasta llegar a la que actualmente está en vigencia. Dejaremos el estudio en particular para las leyes generales específicas de urbanización, las cuales, como también ya lo hemos manifestado, son todas de esta centuria.

La primera Ley Orgánica modificatoria de la de 1891 fue la N^o 2.960, de 18 de diciembre de 1914 (Como dato ilustrativo, hacemos presente que, en Chile las leyes empezaron a numerarse a partir de 1892).

En seguida debemos mencionar el Decreto Ley N^o 281, de 28 de enero de 1915, que fijó el texto definitivo y refundido de la Ley Orgánica y de Atribuciones de las Municipalidades de 1891 y de la Ley de 1914.

Después de este cuerpo legal vino el Decreto Ley N^o 740, de 7 de diciembre de 1925, que equivalió a una nueva Ley Orgánica y que estableció taxativamente, fuera de fijar sus atribuciones, que en cada comuna o agrupación de comunas debía haber una Municipalidad, encargada de su administración local.

Pasados algunos años, se promulgó la Ley N^o 5.357, de 15 de enero de 1934 y, poco después, se dictó el Decreto Supremo N^o 1.642, de 18 de abril de 1934, que fijó el texto definitivo y refundido del Decreto Ley N^o 740, de 7 de diciembre de 1925, y de la Ley N^o 5.357.

A este instrumento jurídico sucedió el Decreto N^o 1.472, de 17 de marzo de 1941, que fijó un nuevo texto a la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades y que fue publicada en el Diario Oficial del 24 de julio del mismo año.

En esa parte del trabajo conviene agregar que en el país se han promulgado otras leyes relacionadas con los Municipios que han comprendido aspectos de urbanización. Han sido las leyes llamadas de Rentas Municipales, que periódicamente han concedido recursos económicos a la totalidad de los cuerpos edilicios. Tenemos como ejemplos de ellas el Decreto con Fuerza de Ley N^o 245, de 15 de mayo de 1931, y la Ley N^o 6.425, de 20 de octubre de 1939. Pero, especialmente interesante a este respecto fue la Ley N^o 8.121, de 18 de junio de 1945, y que en su artículo 1^o consultó diversas disposiciones de alcance urbanístico. Por otra parte, esta misma ley, en su artículo 11, facultó al Presidente de la República para refundir en un solo texto las leyes de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, de Rentas Municipales, de Estatuto de los Empleados Municipales y de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, que ven las causas por infracciones a las Ordenanzas, Reglamentos y Decretos locales, a la Ley General de Construcciones y Urbanización y a diversas otras leyes.

En virtud de la autorización que se acaba de señalar, el Ejecutivo dictó, el 14 de noviembre de 1945, el Decreto N^o 5.655, que fijó un nuevo texto definitivo a la Ley Orgánica de los Municipios y que fue publicada en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1945; pero dejó como ley especial la de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, cuyo texto fijó por medio del Decreto N^o 6.079, de 30

de noviembre del año indicado, y que fue publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 1946.

Ahora bien, en reemplazo de la ley de 1945 vino la N° 9.342, de 14 de septiembre de 1949, que volvió a fijar un texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, previo Decreto del Ejecutivo, N° 3.031, de 4 de julio del mismo año, dictado en virtud del artículo 2º, transitorio, de la Ley N° 9.292, de 14 de enero de 1949.

La Ley N° 9.342 fue modificada, después, por la N° 9.798, de 11 de noviembre de 1950 y, posteriormente, por la Ley N° 11.791, de 22 de febrero de 1955, cuyas disposiciones están en vigencia.

En la primera parte de este estudio, a través de la cual analizamos las disposiciones constitucionales pertinentes, aludimos a la paulatina pérdida de atribuciones por los Municipios y, a su vez, a la mayor ingerencia que le ha correspondido al Ejecutivo, especialmente después de 1925 y ante diversas necesidades sociales, en la solución de problemas de índole comunal. Ahondando en el tema y concretando nuestras observaciones, señalaremos algunas de las principales innovaciones, sin pronunciarnos sobre su beneficio o su perjuicio, que han debilitado la acción municipal. Consideramos como tales, por ejemplo: la creación del Comisariato General de Subsistencias y Precios (hoy Superintendencia de Abastecimientos), en 1932; el establecimiento de la Dirección General de Transporte y Tránsito Público, en 1943, y la promulgación de la Ley N° 10.383, de 8 de agosto de 1952, en la parte que creó el Servicio Nacional de Salud y señaló sus diferentes funciones y atribuciones.

Con estos últimos alcances damos por terminado el análisis de las leyes generales de carácter municipal para pasar al estudio de los cuerpos jurídicos específicos de urbanización.

LEYES GENERALES ESPECÍFICAS DE URBANIZACIÓN. Comprenderemos en este capítulo las leyes que hayan contenido o contengan disposiciones valederas para todo el país y que se hayan referido o se refieran a una multiplicidad de aspectos urbanísticos. Las leyes que hayan regido o rijan para una sola ciudad o región y las que hayan contemplado o contemplen un solo aspecto de la urbanización, como vialidad, pavimentación o alcantarillado, aunque se hayan

elaborado para todo Chile, las analizaremos en la Tercera Parte de este trabajo.

Ley N° 4.563, de 30 de enero de 1929. Consideramos como un antecedente muy importante para esta ley que, en realidad, fue la primera sobre la materia de orden general que se ha promulgado en Chile, la Ley N° 2.203, de 7 de septiembre de 1909, que fijó las disposiciones a que debía sujetarse la construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de las calles de la ciudad de Santiago; pero como ésta fue un instrumento de alcance local, la estudiaremos en la parte correspondiente ya indicada.

La Ley N° 4.563, a pesar de contener diversas otras materias, fue denominada: "Sobre construcciones sísmicas" y fue publicada en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1929, con las firmas del entonces Presidente de la República, don Carlos Ibáñez del Campo, y de sus Ministros don Guillermo Edwards Matte (de lo Interior) y don Luis Schmidt Quezada (de Vías y Obras Públicas). Fue motivada, en parte por el terremoto habido en Talca, en 1928.

Señalaremos, objetivamente, sus principales disposiciones.

El artículo 1º autorizó al Presidente de la República para dictar Ordenanzas Generales sobre construcción de edificios, sin perjuicio de las facultades que la ley respectiva daba a las Municipalidades.

El artículo 2º estableció que en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, nadie podía construir, reparar o efectuar transformaciones de importancia sin permiso de la correspondiente autoridad edilicia.

El artículo 5º dispuso que los Municipios cuya jurisdicción tuviera más de veinte mil habitantes debían someter al Ejecutivo, dentro de un plazo de seis meses, un anteproyecto de transformación de sus ciudades. El Presidente de la República quedaba facultado para elaborar el proyecto definitivo, que fijara las líneas de edificación.

A nuestro juicio, con esta disposición nacieron los llamados Planes Reguladores, que se consultaron explícitamente en la legislación posterior.

El artículo 7º estableció que la Dirección General de Arquitectura sería el organismo encargado de supervigilar el cumplimiento de la ley.

Como un paso de gran importancia, el artículo 8º declaró de utilidad pública las

propiedades afectadas por las expropiaciones que se hacían necesarias para la aplicación de la ley.

El artículo 10 facultó a las Municipalidades para dictar Ordenanzas locales de edificación, las cuales debían contar con la aprobación del Presidente de la República.

Por último, el artículo 12 dispuso que la ley empezaría a regir a contar de su publicación en el Diario Oficial, cuya fecha ya indicamos.

De acuerdo con los términos de esta ley, se dictó una Ordenanza de Construcción y Urbanización, por Decreto N° 304, de 14 de enero de 1930. Como ésta tuvo corta vigencia y fue reemplazada por otro mucho más completa y de larga duración, no la analizaremos en particular.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 345, de 20 de mayo de 1931. En realidad, una legislación integral referente a la materia que comprende este estudio no vino a existir en Chile hasta la dictación del Decreto con Fuerza de Ley que hemos indicado y que se llamó "Ley y Ordenanza General Sobre Construcciones y Urbanización", aunque fue puesto en vigencia posteriormente y por partes sucesivas, como lo veremos a continuación. En efecto, el instrumento jurídico que comentamos debió empezar a regir el 1° de abril de 1932, en virtud de una propia disposición suya; pero, por motivos especiales que suelen presentarse cuando un cuerpo legal introduce innovaciones importantes o lesiona ciertos intereses estimados casi de derecho divino e imperecederos, sólo el 22 de enero de 1936 se dictó el Decreto N° 347, que puso, efectivamente, en vigencia el Decreto N° 4.882, de 20 de noviembre de 1935, que, a su vez, recién en esa fecha había establecido la vigencia de la Ley y Ordenanza General aprobadas en mayo de 1931. Pero, aún más, la Ley General empezó a regir el 6 de febrero de 1936, día en que fue publicada en el "Diario Oficial", en tiempos ya de la segunda presidencia de don Arturo Alessandri Palma; pero la Ordenanza del mismo carácter no entró a aplicarse sino a partir del 10 de octubre de 1939, durante el Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda.

Como el Decreto con Fuerza de Ley N° 345 ya no rige, puesto que fue modificado y reemplazado por Decreto de la misma naturaleza N° 224, de 22 de julio de 1953, sólo analizaremos las disposiciones más importantes de él. De lo ya expuesto se puede deducir que su articulado, que fue bastante extenso, se compuso de dos partes fun-

damentales: la Ley General y la Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización. La primera contuvo seis Títulos, subdivididos en varios Párrafos, con un total de noventa y cuatro artículos permanentes y dos transitorios. La segunda constó de dos partes, una relativa a la construcción de edificios y otra a la urbanización, divididas en numerosos Capítulos, con un total de quinientos cincuenta y tres artículos permanentes y uno transitorio. Debemos agregar que, como preliminar, incluso consultó un pequeño diccionario urbanístico, llamado "Definición de términos".

Por su especial interés, reproducimos el artículo 1° de la Ley General, que decía:

"La construcción, reconstrucción, reparación y transformación de edificios, y la urbanización de ciudades y poblaciones, se regirán, en todo el territorio de la República, por las disposiciones de la presente ley y de la Ordenanza General que sobre la materia dicte el Presidente de la República".

El artículo 2° establecía que era misión de las Municipalidades aplicar la Ley y velar por el cumplimiento de sus disposiciones y encargaba a la Dirección General de Obras Públicas la supervigilancia de este cumplimiento.

El artículo 3° estipulaba que en todas las Municipalidades de la República debía haber una Dirección de Obras Municipales, con personal designado por la respectiva Corporación Edilicia, y —como condición de especial importancia para los profesionales del ramo— el artículo 4° disponía que en las comunas cuyo presupuesto ordinario fuera superior a doscientos mil pesos, el nombramiento del Director de Obras Municipales debía recaer en un arquitecto o un ingeniero titulado, en la Universidad de Chile o en otra Universidad con estudios equivalentes.

Pasando ya a las normas establecidas para la construcción de edificios, en el Título II, el artículo 8° prescribía:

"No se podrá construir, reconstruir, ni efectuar reparaciones en un edificio, sin permiso de la Dirección de Obras Municipales". Como se puede ver, ya no se consultaba un mínimo de habitantes por población para cumplir con tal requisito, como en la ley anterior.

Conviene aclarar que el inciso segundo del mismo artículo hacía ver que no era necesaria la obtención del referido permiso para las construcciones interiores de carácter ligero, ni para las obras menores de

escasa importancia y que el inciso tercero dejaba en igual situación a las construcciones que se realizaban en el interior de predios rústicos, con excepción de aquellas en que podían permanecer gran número de personas.

Consideramos necesario referirnos a algunas de las disposiciones relativas a la urbanización, contempladas en el Título III.

El artículo 36 tenía particular significación, porque en él se precisaba el concepto de urbanización. Textualmente, decía: "Para los efectos de esta ley, se entiende por urbanización, el conjunto de medidas destinadas a asegurar el adecuado desarrollo de una ciudad o población, teniendo en vista el saneamiento y ornato de la misma, la higiene y la estética de sus edificios, las facilidades del tránsito en sus calles y avenidas y, en general, la mayor comodidad de sus habitantes". En resumen, predominaba aún el criterio clásico del urbanismo, sin ahondar en los aspectos económicos, sociales y culturales de las poblaciones.

El artículo 37 dio ya existencia definitiva y más amplia a los Planos Reguladores, cuya vida, en tanto restringida, se había iniciado en la ley de 1929. En efecto, él establecía que todas las Municipalidades en cuyas comunas existieran ciudades o poblaciones de más de ocho mil habitantes, debían tener un plano oficial de urbanización de cada una de dichas ciudades o poblaciones, aprobado por el Presidente de la República. En este plano debía "establecerse el trazado de la ciudad o población, con indicación de las calles, avenidas, plazas, parques y demás espacios públicos, cuyos ensanches, apertura o construcción se consideren necesarios".

El inciso cuarto del artículo indicado estipulaba que la Ordenanza General de la Ley determinaría las condiciones que deberían reunir los mencionados planos y la forma en que los Municipios procederían a su elaboración.

Respecto de las líneas de edificación, el artículo 45 disponía que todo permiso de construcción o reconstrucción de un edificio o ejecución de un cerro con frente a la vía pública, sería otorgado en conformidad a la línea de edificación que determinara el plano oficial respectivo y la Ordenanza General de la Ley.

En relación con la apertura de calles y la formación de poblaciones y barrios nuevos, el artículo 58 prescribía que ellas sólo podían realizarse previo permiso dado por

la Municipalidad correspondiente y tramitado en conformidad a lo que estableciera la Ordenanza General.

El régimen de expropiaciones, consultado en el Título IV, ya fue analizado por el autor de estas líneas en un trabajo específico sobre la materia mencionada al comienzo de este estudio.

Señaladas y comentadas las disposiciones principales de la Ley General, nos ocuparemos ahora de algunas de las materias más importantes contenidas en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. Como ya hemos dicho, esta parte del Decreto con Fuerza de Ley N^o 345 sólo se puso en vigencia el 10 de octubre de 1939, al ser publicada en esa fecha en el "Diario Oficial". Ella constituyó el reglamento de La Ley General —mucho más extenso que ésta, como también se ha hecho notar— y entró, por lo tanto, a los detalles de la construcción, reconstrucción, reparaciones y transformación de edificios y de la urbanización de ciudades.

Después del ya aludido preliminar, denominado "Definición de términos", la Primera Parte, que contuvo veintiocho Capítulos, divididos en cuatrocientos cuarenta y tres artículos estuvo destinada a fijar las normas relativas a la construcción de los edificios. Empezó por una minuciosa clasificación de éstos y siguió con las condiciones y los trámites requeridos para la edificación. A continuación se ocupó de los materiales de construcción, incluso de sus especificaciones y características admisibles para su empleo, y de los procedimientos constructivos. Su vasto articulado prosiguió con disposiciones referentes a construcciones necesarias para diferentes actividades humanas, a locales de variada índole, a edificios de habitación colectiva, a la seguridad de las construcciones, a las edificaciones en mal estado, a las demoliciones, a las excavaciones y otras exigencias, para terminar con los procedimientos de inspección y con el establecimiento, en las Direcciones de Obras Municipales, de un Registro de "Profesionales" y otro de "Constructores". Consideramos que el análisis detallado de todos esos numerosos artículos nos llevaría a caer en un tecnicismo particularista que iría más allá de los objetivos de este trabajo.

La Segunda Parte contuvo quince Capítulos, divididos en ciento diez artículos, y estableció las disposiciones relativas a la urbanización. De éstas estimamos como las más importantes las que se refirieron a los

Planos Oficiales de Urbanización, conocidos, también, con el nombre de Planos Reguladores, como ya se ha señalado.

En concordancia con lo estipulado por el artículo 37 de la Ley General, la Ordenanza prescribió en su artículo 444, la exigencia de elaborar un plano oficial de urbanización, que debía ser aprobado por el Presidente de la República, a las Municipalidades de toda ciudad o población de más de ocho mil habitantes. También dispuso que ese plano tenía que ser confeccionado sobre la base de un anteproyecto cuyas características fijó el artículo siguiente.

En efecto, al artículo 445 determinó que el anteproyecto de urbanización debía constar de ciertos antecedentes y estudios. Para precisar mejor sus alcances, reproduciremos el texto de estas exigencias:

1º Antecedentes:

"a) Levantamiento topográfico con curvas de nivel;

"b) Red de calles, avenidas, plazas, caminos de acceso, con indicación del tránsito, áreas verdes, bosques, parques, pasos bajos o sobre nivel, corrientes de agua, obras de defensa, etc.;

"c) Límites urbanos y partes edificadas que queden fuera de los límites de la zona urbana de la comuna y división administrativa;

"d) Espacios de recreo o deportes, con indicación de sus dueños;

"e) Edificios públicos;

"f) Vías ferroviarias, tranviaria y sus estaciones, y

"g) Redes de instalaciones sanitarias.

2º Estudios:

"a) Ensanche y regularizaciones de calles y demás espacios públicos; nuevas calles, avenidas, plazas, jardines y parques públicos, pasos bajo y sobre nivel y otras obras que se proyecten como de ejecución obligatoria;

"b) Trazado de nuevas calles, avenidas, plazas, etc., de ejecución facultativa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 41 de la ley;

"c) Zonas de edificación con indicación del minimum de la superficie libre y de la altura máxima admisible de los edificios y las zonas de edificación continua o aislada, en el caso que se proyecte establecerlas;

"d) Zonas destinadas a barrios comerciales, residenciales y obreros, si se proyecta establecerlos;

"e) Zonas industriales, que en ciudades

de más de veinte mil habitantes se fijarán obligatoriamente, de conformidad a lo prescrito en el artículo 53 de la ley, y

"f) Zonas en las que se excluya la edificación de alguna de las clases determinadas en el artículo 3 y zonas donde se permita la edificación a que se refiere el artículo 21".

(El artículo 3 estableció nueve clases de edificios, según su sistema de construcción y el artículo 21 se refirió a edificios de bajo costo destinados a la propia habitación de su dueño).

Los demás artículos de la Ordenanza se remitieron a las líneas de edificación, a los ochavos, a la altura de los edificios, al ornato público, a los cierros a la calle y de las aceras, a la apertura de nuevas calles y formación de barrios o poblaciones, a los pasajes y galerías, a la provisión de agua potable, a los servicios de desagüe, las aguas de regadío, a los pavimentos de calzadas y aceras, al alumbrado público, a la ejecución de los trabajos de urbanización y a las transferencias.

Debemos hacer presente que, al reemplazarse el Decreto con Fuerza de Ley que nos ha ocupado por el Nº 224, de 1953, un artículo transitorio de este último dispuso que la Ordenanza General a que nos acabamos de referir seguiría rigiendo, en todo lo que no contraviniera a la nueva Ley General, hasta que no se dictara la Ordenanza correspondiente a ésta.

A pesar de no estar todavía a tono con todas las exigencias del Urbanismo moderno, no cabe duda que el Decreto con Fuerza de Ley Nº 345 significó un paso adelante de apreciable importancia en el desarrollo de nuestra legislación urbanística.

El Decreto con Fuerza de Ley Nº 224 de 22 de julio de 1953. La Ley Nº 11.151, de 5 de febrero de 1953, llamada, como otras similares, de "Facultades Extraordinarias", autorizó al Presidente de la República para dictar diversos Decretos con Fuerza de Ley de carácter económico y administrativo. El artículo 15 de aquélla facultó al Ejecutivo para modificar, coordinar y refundir las disposiciones de la Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización y las que se refirieran a materias similares. Pues bien, en virtud de esta atribución se dictó el Decreto con Fuerza de Ley Nº 224, de 22 de julio de 1953, que fue publicado en el "Diario Oficial" el 5 de agosto del mismo año, con las firmas del Presidente de la República, don Carlos Ibáñez del

Campo, y de sus Ministros don Orlando Latorre G. y don Felipe Herrera L. Este instrumento jurídico, que rige hasta el presente, a partir de los noventa días de su publicación, modificó en forma considerable el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, de 20 de mayo de 1931, y fijó un nuevo texto a la Ley General de Construcciones y Urbanización.

Entre los motivos que adujo el Ejecutivo para dictar las nuevas disposiciones se refirió a la necesidad de reducir las exigencias para la construcción de viviendas económicas, a la urgencia de correlacionar los planos reguladores de un buen número de ciudades integradas por varias comunas, a la conveniencia de incorporar a la legislación respectiva las experiencias y progresos del urbanismo moderno, a la obligación de evitar la repetición de negociaciones doloosas en la compraventa de sitios para nuevas poblaciones, así como de exigir la urbanización pendiente en otras poblaciones, y a la necesidad de perfeccionar el procedimiento para las expropiaciones que tendrían que hacerse para dar cumplimiento a los planos reguladores.

Como se puede ver, estos fundamentos le dan amplia razón a los alcances críticos que hicimos respecto de algunos vacíos del Decreto con Fuerza de Ley N° 345.

Analizaremos, en seguida, las principales disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley que ahora nos ocupa y compararemos algunas de ellas con los artículos atingentes de la Ley General anterior.

Como observación previa, diremos que el texto del cuerpo legal a que nos referimos tiene una extensión semejante al de 1931. En efecto, consta de cinco Títulos, divididos en noventa y dos artículos permanentes y cuatro transitorios. Hablamos sólo de la Ley, porque su Ordenanza General quedó para dictarse posteriormente.

Al empezar las "Disposiciones Generales", en el Título I, el artículo 1° establece los alcances de la Ley, en los siguientes términos:

"El planeamiento intercomunal y comunal, la construcción de edificios y obras de urbanización se regirán en todo el territorio de la República por las disposiciones del presente Decreto con Fuerza de Ley, por las pertinentes del Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 4 de julio de 1953, y las Ordenanzas que, sobre la materia dicte el Presidente de la República".

El Decreto con Fuerza de Ley N° 150 fue el que creó la Dirección de Planeamiento

del Ministerio de Obras Públicas. No lo habíamos mencionado antes para mantener la unidad en el desarrollo de las materias que tratamos y porque, en realidad, su aparición fue, prácticamente, simultánea a la del Decreto con Fuerza de Ley N° 224. No negamos el hecho de que la creación de la Oficina indicada vino a llenar una sentida necesidad, ya que un bien entendido planeamiento —como lo hemos hecho notar en nuestro trabajo *Sociología del Urbanismo* (editado en 1957)— es indispensable para los pueblos modernos y, entre ellos, en especial para los de América Latina.

Precisamente, la novedad del artículo 1° comentado respecto de la disposición correlativa de 1931, está en consulta el planeamiento intercomunal entre los alcances de la Ley, como una manera de coordinar los esfuerzos y los servicios de los distintos Municipios y tratar de hacer más eficiente su acción.

El artículo 2° mantiene lo establecido en el anterior del mismo número, en el sentido de que es a las Municipalidades a las que les corresponde aplicar el Decreto con Fuerza de Ley y sus ordenanzas. Desaparecida la Dirección General de Obras Públicas (en virtud de otro cuerpo jurídico), encarga al Ministerio del ramo la supervigilancia de su cumplimiento.

El artículo 3° repite lo estipulado en la Ley anterior, de que en todas las Municipalidades deberá haber un Director de Obras Municipales, que tendrá que ser un arquitecto o un ingeniero civil.

El artículo 5° establece que el Presidente de la República dictará una Ordenanza General del mismo Decreto con Fuerza de Ley (lo que todavía no se ha hecho) y el artículo 6° prescribe que las Municipalidades podrán dictar ordenanzas locales de edificación y urbanización lo que también se consultaba en las leyes anteriores, siempre que sus disposiciones no se opongan a las de la Ley General, a las de su Ordenanza General ni a otras normas generales que pueda dictar el Ministerio de Obras Públicas.

Es el título II, denominado "Reglas relativas al planeamiento intercomunal y comunal", el que en su Párrafo I consulta las nuevas normas para los Planos Reguladores.

El artículo 7° establece que para los efectos legales habrá dos tipos de Planos: a) Plano Regulador Intercomunal —que es el que constituye la innovación que ya se ha

mencionada— y b) Plano Regulador Comunal.

El artículo 8º dispone que: “Se entenderá por Plano Regulador Intercomunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regional, organiza la vida colectiva en las comunas del país, y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas, el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización”.

Es de advertir que la confección de los Planos Regionales está encomendada a la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

El artículo 9º dice que: “se entenderá por Plano Regulador Comunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regulador Intercomunal, ordena y da normas sobre obligaciones, prohibiciones y disposiciones del uso del suelo y de la edificación en la comuna, con el objeto de dar a la población las máximas condiciones de higiene, de seguridad, de comodidad y de estética”.

La materia contenida en esta disposición estaba contemplada en el artículo 37, de la Ley anterior, con la diferencia notoria de que éste establecía un mínimo de ocho mil habitantes para las ciudades cuyos Municipios debían confeccionar un Plano Regulador. Ahora no se hacen distinciones al respecto.

El artículo 10 prescribe que los Planos Reguladores Intercomunales serán elaborados por el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con las Juntas Regionales respectivas y oyendo a las Municipalidades interesadas.

Otros tres artículos del Párrafo indicado señalan mayores detalles para la confección de los Planos en referencia.

El Párrafo II del Título II contiene las disposiciones relativas a las líneas, al aspecto exterior y al destino de los edificios. Los alcances de su articulado son semejantes a los del Decreto con Fuerza de Ley de 1931. Sus normas más importantes son, a nuestro juicio: el artículo 14, que declara de utilidad pública los terrenos necesarios para la formación de las áreas de uso público consultadas en los Planos Reguladores; el artículo 21, que establece que: “Todo permiso de construcción o reconstrucción de un edificio o de ejecución de un cierto con frente a la vía pública, será otorgado conforme a las líneas de ordenamiento exterior o interior que determinen las Ordenanzas”, (so pena de demolición —como lo contempla el artículo 23—) y el artículo 22 que dice que la Dirección de Obras Municipales no concederá permisos de edificación en los

terrenos que se hubiere acordado expropiar para dar cumplimiento al Plano Regulador.

El Párrafo III se refiere a la apertura de calles y a la formación de poblaciones y de barrios nuevos. Consideramos de especial interés su primer artículo, o sea, el 28 de la actual Ley, que ordena que: “Todo proyecto de urbanización deberá ajustarse estrictamente a los trazados que consulte el Plano Regulador y sus Ordenanzas”.

Aparte de otros artículos relacionados con ciertos detalles y requisitos que debe reunir la urbanización, es este Párrafo el que contiene las disposiciones aludidas en los fundamentos del Decreto con Fuerza de Ley Nº 224 respecto de negociaciones dolosas y de otros problemas que afectan a algunos compradores de sitios por el no cumplimiento de terceros de la Ley de Construcciones y Urbanización. En efecto, el artículo 35 establece, en lo esencial, que salvo excepciones acordadas por la respectiva Municipalidad, no será lícito a los propietarios edificar, enajenar o acordar adjudicaciones en lotes o celebrar contratos de promesa de venta respecto de terrenos ubicados en una calle o población nueva o en una sección determinada de ellas en que todavía no se hubieren verificado todos los trabajos de urbanización que exige la Ley.

Por otra parte, el artículo 36 dice, en su inciso 1º que: “El propietario o urbanizador que celebre contratos en contravención a lo dispuesto en el artículo 35, será castigado como autor del delito de estafa, sin perjuicios de la responsabilidad civil que pudiere afectarle”, y el artículo 37 faculta al Presidente de la República para ordenar, por Decreto Supremo, dentro del plazo de un año, que se dé término a la urbanización de las poblaciones formadas con anterioridad al 31 de diciembre de 1950.

El Título III completo, desde los artículos 39 al 55 inclusive, se refiere a las expropiaciones. Corresponde al Título IV de la Ley de 1931. Ya dijimos en otra parte de este trabajo que no analizaríamos las disposiciones legales atingentes a esta materia por haber sido tratadas, especialmente, en un estudio anterior, publicado en 1955 por el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación. Sólo recordaremos, brevemente, al respecto, que el artículo 43 de la actual Ley da más garantía, en relación al precio a pagar, a los propietarios que el 73 de la anterior, y que mientras el artículo 77 del antiguo Decreto con Fuerza de Ley, en el caso de las expropiaciones ordinarias, autorizaba a las Municipalidades para entrar

en posesión material de los terrenos expropiados desde el momento de quedar acordada la expropiación, el artículo 45 de la nueva Ley, intercalado en noviembre de 1953, establece que: "Mientras no se efectúe el pago o no se consigne el valor de la expropiación, no podrá la Municipalidad tomar posesión de los bienes expropiados". Sabemos que, por razones financieras, muchos de estos pagos demoran bastante en hacerse, lo que dificulta la iniciación de las obras correspondientes.

En un orden distinto de distribución de materias en relación con el Decreto con Fuerza de Ley N° 345, es el Título IV del de 1953 el que fija las reglas relativas a la construcción de edificios. Por eso es el artículo 56 de éste el que legisla sobre el tema del artículo 8° de la Ley anterior. Es el que dispone, en su inciso primero, que: "La construcción, la reconstrucción y la reparación de obras de cualquier naturaleza a que se refiere el presente Decreto con Fuerza de Ley, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario". El inciso segundo exceptúa de esta obligación a las obras ligeras o provisorias, como antes también se hacía.

Las demás disposiciones del título indicado son más o menos similares a las de 1931.

El título V se refiere a las sanciones aplicables a los infractores a la Ley. El artículo 84 consulta una multa, a beneficio municipal, hasta de veinte mil pesos, sin perjuicio de la paralización o la demolición de una obra. Es lógico que con los años el monto de la sanción aumentara; la Ley anterior, en su artículo 83, fijaba una multa máxima de sólo dos mil pesos.

Por último, tenemos que agregar que es el artículo 3° de los transitorios el que establece que, mientras no se dicten las nuevas y en todo lo que no se oponga al cuerpo legal analizado, continuarán rigiendo la Ordenanza General y las Ordenanzas Locales que estaban en vigor en 1953.

Antes de terminar la Segunda Parte del presente trabajo, tenemos que dejar establecido, porque lo consideramos de interés, que, con fecha 20 de marzo de 1956, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un Mensaje en que se proponían diversas modificaciones a las Leyes sobre Construcción y Urbanización. Este documento, contenido en el Boletín N° 749 de la Comisión de Vías y Obras Públicas de la Cámara de

Diputados, además de su exposición de motivos, consta de treinta y ocho artículos permanentes y de tres transitorios. No los analizaremos porque todavía ellos no se han convertido en Ley.

Con la precedente información damos por concluido el estudio de las Leyes Generales de Urbanización.

Tercera Parte

LEYES ESPECIALES DE URBANIZACION

Como ya lo hemos hecho ver, consideramos como leyes especiales de urbanización aquellas que hayan regido para una sola ciudad o región y las que se hayan referido o se refieran a uno de los aspectos de las realizaciones urbanísticas, aunque se hayan promulgado para todo Chile. Indudablemente que señalaremos y comentaremos las más importantes, sin detenerlos a analizar las de escasa significación o de alcance muy restringido. Con respecto a las leyes relacionada con la vivienda, debemos advertir que sólo incluiremos un índice de las principales de ellas, al final de esta Tercera Parte, por haberlas estudiado ya en nuestro trabajo titulado *Sociología del Urbanismo*, publicado en 1957.

Primeras leyes de urbanización de Santiago. Ya en el siglo pasado, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las leyes municipales, que ya hemos visto y que regían para todo el país, el 25 de junio de 1874 (todavía no tenían número nuestras leyes) se promulgó una Ley sobre transformación de Santiago, que, entre otras materias, contemplaba la fijación de las líneas que debían tomar los edificios que se construirían en la ciudad (Art. 6°). Este instrumento legal, que tenía que ser incipiente por la época en que se elaboró, fue modificado por la Ley N° 2.203, de 7 de septiembre de 1909, que fue publicada en el "Diario Oficial" el 16 del mismo mes, con las firmas del Presidente don Pedro Montt y su Ministro don Enrique A. Rodríguez. Esta Ley, mucho más completa que la anterior, fijó las disposiciones a que debía sujetarse la construcción de edificios y la apertura, el ensanche, la unión, prolongación o rectificación de las calles de la ciudad de Santiago. Estaba dividida en veintitrés artículos, que integraban cuatro Títulos, referentes a disposiciones generales, a los permisos para edificar, a las reglas

sobre expropiaciones y a las penas (sanciones), respectivamente.

Entre los artículos más importantes de la Ley que comentamos estaban: el 6º, que establecía que nadie podía edificar sin permiso de la Municipalidad de la capital, la cual era el organismo facultado para dar o no las líneas de edificación, y el 12, que declaraba de utilidad pública los terrenos necesarios para efectuar la transformación de Santiago.

Esta Ley Nº 2.203 pasó a ser supeditada por la Nº 4.563, de 30 de enero de 1929, llamada "Sobre construcciones sísmicas", que se promulgó para todo el país y que, por ser Ley General de Urbanización, ya analizamos en la Segunda Parte de este trabajo.

Seguiremos, ahora, nuestro estudio en relación con grandes rubros urbanísticos.

LEYES DE PAVIMENTACION

Dejando para un índice final las leyes sobre vivienda por las razones expuestas, empezamos por la pavimentación nuestro análisis en torno a la legislación especial, porque estimamos que toda realización urbanística se tiene que hacer sobre el suelo y, dentro de esta base territorial, juegan un papel muy importante las condiciones en que se encuentren las vías de circulación y, muy en particular, su revestimiento.

Primeras leyes de adoquinamiento obligatorio. Antes de referirnos a la primera Ley nacional de Pavimentación, que fue la Nº 1.463, de 12 de junio de 1901, consideramos de especial interés decir algo sobre dos antiguas leyes de adoquinamiento, que fueron verdaderas precursoras de posteriores disposiciones relacionadas con el aspecto que nos ocupa. En efecto, el 11 de septiembre de 1879 se promulgó una Ley especial que estableció el adoquinamiento obligatorio para la ciudad de Concepción, o sea, veintidós años antes de que se obligara a todos los Municipios del país a mantener en buen estado los pavimentos y se les facultara para tratar con los propietarios sobre la materia. En seguida tenemos que señalar el hecho, que marcó otro paso de avance en estas obras de urbanismo, que el 9 de enero de 1899 se promulgó la Ley Nº 1.145, con la firma del Presidente don Federico Errázuriz y de su Ministro don Carlos Walker Martínez. Esta Ley hizo extensiva la obligación contemplada en la

de 11 de septiembre de 1879 a todas las ciudades que entonces estaban pavimentadas con piedras de río en el país.

La Ley Nº 1.463, de 11 de junio de 1901. El cuerpo de disposiciones legales que podemos considerar como la primera Ley nacional de Pavimentación fue la que ordenaron promulgar el Vicepresidente de la República, don Aníbal Zañartu, y su Ministro subrogante del Interior, don Luis Martiniano Rodríguez, con el Nº 1.463, el 11 de junio de 1901, y que fue publicada en el "Diario Oficial" del día siguiente al indicado.

Este instrumento jurídico, que constaba de nueve artículos, autorizaba a las Municipalidades, en el inciso primero del artículo 1º, para que pudieran obligar a los propietarios de los predios urbanos de las ciudades cabeceras de departamentos a pagar, por una sola vez, el valor de la pavimentación correspondiente a la mitad del ancho de la calle, siempre que ella no excediera de veinte metros en los terrenos planos, o de diez en los cerros o lugares accidentados.

El inciso segundo del mismo artículo disponía que la Municipalidad debía pagar la otra mitad de la pavimentación y el inciso tercero la obligaba a pagar los excesos en los casos de mayor ancho de las calles señaladas en el inciso primero.

El artículo 2º establecía que las Municipalidades, por el acuerdo de los dos tercios de sus miembros presentes, indicarían las calles que serían pavimentadas.

El artículo 3º prescribía que en toda calle que se fuera a pavimentar, tenían que construirse aceras de asfalto, losa, cemento romano, ladrillo u otro material, con sus respectivas soleras, a pagarse por mitades entre el Municipio y los propietarios.

El artículo 4º se refería a los presupuestos que debían elaborar las Municipalidades para los efectos ya señalados.

El artículo 5º disponía que los Municipios pagarían la parte de los propietarios que fueran declarados insolventes y el artículo 6º fijaba el procedimiento para hacer tal declaración, por una Junta formada por el Primer Alcalde y dos vecinos.

El artículo 7º indicaba los casos en que debían pagar los propietarios insolventes, como cuando mejoraran de fortuna o transfirieran su propiedad.

El artículo 8º establecía que cuando la Municipalidad acordara, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, usar el ado-

quín de madera, el asfalto comprimido u otro material costoso, los propietarios tendrían que pagar una suma correspondiente sólo a la cuarta parte del ancho de la calle.

Por último, el artículo 9º decía que, una vez hecha la pavimentación y terminadas las aceras, las Municipalidades estaban obligadas a mantener esas obras en buen estado y a repararlas con su propios fondos.

Nos hemos referido a todo el articulado de la Ley Nº 1.463, por la brevedad de ésta y por haber sido la primera de su carácter, la cual marcó, por lo demás, un significativo impulso en la pavimentación de nuestras ciudades.

Leyes de Pavimentación para Santiago. Consideramos interesante anotar que para la pavimentación de la capital se ha promulgado, en este siglo, un buen número de leyes especiales, las que han ido haciendo frente a las necesidades en constante aumento de nuestra principal ciudad, la cual, urbanísticamente, corresponde al llamado "Gran Santiago" incluye, como se sabe, a varias otras Comunas, fuera de la que lleva su nombre. Las principales de esas Leyes han sido: la Nº 1.624 bis, de 27 noviembre de 1903; la Nº 2.324, de 1910; la Nº 3.353, de 22 de febrero de 1918, que estableció la Junta Directiva de Pavimentación de Santiago y la Dirección de Alcantarillado y de Pavimentación de Santiago; la Nº 3.546, de 13 de septiembre de 1919; la Nº 4.012, de 30 de mayo de 1924; la Nº 4.148, de 11 de agosto de 1927; la Nº 4.182, de 6 de octubre de 1927; la Nº 4.207, de 31 de octubre de 1927; la Nº 4.523, de 10 de enero de 1929, y la Nº 4.959, de 18 de febrero de 1931. Todas estas leyes, además de otras, entre ellas las promulgadas para el país entero, dieron recursos y permitieron realizar importantes obras en las Comunas correspondientes a la Municipalidad de Santiago y a las de Providencia, Ñuñoa y Las Condes, comprendidas dentro de la unidad urbanística señalada. Disposiciones legales posteriores, a las cuales en seguida nos referiremos, significaron beneficios para otras Comunas vecinas y para las demás provincias.

La Ley Nº 4.339 de 14 de julio de 1928; el Decreto con Fuerza de Ley Nº 197, de 15 de mayo de 1931, y la Ley Nº 5.757, de 24 de diciembre de 1935. Nos ocuparemos a continuación de tres cuerpos legales de alcance nacional. Como se habrá podido ver, hasta aquí han aparecido leyes destinadas a la pavimentación urbana. Una importante innovación la constituyó la Ley Nº 4.339,

de 20 de junio de 1928, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 14 de julio de 1928 y promulgada por el Presidente don Carlos Ibáñez del Campo, que creó la Dirección de Pavimentación Rural. Ella sirvió a muchas Comunas del país y los trabajos se hicieron ya en forma coordinada y un tanto planificada y no en forma aislada, como se hacían antes. También se consultó la ayuda del Estado a los Municipios, a través de empréstitos, y no se dejó entregado todo, entonces, a los propios recursos comunales que, en muchos casos, eran bastante precarios. La Ley Nº 4.339 fue parcialmente modificada y complementada por las Leyes Nº 4.396, de 27 de agosto de 1928, y la Nº 4.543, de 25 de enero de 1929.

Otro instrumento jurídico de importancia en la materia que nos preocupa fue el Decreto con Fuerza de Ley Nº 197, de 15 de mayo de 1931, que creó la Dirección de Pavimentación Comunal. No analizaremos en particular sus disposiciones, porque él tuvo corta duración, ya que fue derogado cuatro años después de su dictación.

La expresión legal más amplia y completa de las tres de alcance nacional a que nos referimos fue, sin duda, la Ley Nº 5.757, ordenada promulgar el 12 de diciembre de 1935, por el Presidente don Arturo Alessandri y su Ministro del Interior don Luis Cabrera, y que fue publicada en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre del mismo año. El Reglamento de esta ley fue aprobado por Decreto Nº 1.248, de 12 de marzo de 1936.

La Ley Nº 5.757, que modificó fundamentalmente la Ley Nº 4.339, que sustituyó artículos de otras leyes y derogó el Decreto con Fuerza de Ley Nº 197, constó de setenta y tres artículos permanentes y cuatro transitorios.

Entre sus disposiciones más importantes estuvieron la creación de la Dirección General de Pavimentación (Art. 12), dependiente del Ministerio del Interior, desapareciendo la Dirección de Pavimentación Rural, y la consulta de diversos recursos para las obras correspondientes (Arts. 25 al 35, inclusive). Debemos hacer presente que esta ley exceptuó de sus normas a las comunas de: Santiago, Ñuñoa, Providencia, San Miguel, Quinta Normal, San Bernardo, Cisterna, Renca y Conchalí, regidas por leyes especiales, muchas de las cuales ya señalamos oportunamente.

El articulado de la ley que nos ocupa fue dividido en diversas partes, que, después de sus disposiciones generales sobre ejecu-

ción, renovación, conservación y administración de las obras de pavimentación en las partes urbanas de las comunas, llevaron los siguientes títulos: Dirección General de Pavimentación, Cobro a los propietarios, Recursos, Conservación de los pavimentos, Manejo de los fondos, Disposiciones diversas, Nuevas poblaciones, Disposiciones legales modificadas o derogadas, Vigencia de la ley y Disposiciones transitorias.

Las atribuciones de la Dirección General de Pavimentación estuvieron señaladas en la primera parte de la ley. Así, por ejemplo, el inciso 2º del artículo 3º estableció que correspondía a ese organismo la aprobación de los proyectos elaborados por las Municipalidades o la confección de los mismos, informar al Ministerio del Interior sobre las propuestas públicas para las obras y velar por la correcta ejecución de éstas. El inciso 3º del mismo artículo dispuso que era obligatoria la propuesta pública para toda obra superior a veinte mil pesos. (\$ 20.000).

Por su parte, el artículo 10 prescribió que la mencionada Dirección General debía encargarse "del estudio y de la elaboración de todos los proyectos de las nuevas obras de pavimentación o de repavimentación de calzadas y aceras".

En la parte denominada "Cobro a los propietarios", se consultaron interesantes disposiciones, algunas de las cuales indicaremos. En el artículo 17 se estableció que en las calles de una calzada con predios a ambos lados, los propietarios colindantes estaban obligados a pagar el total o un mínimo de los dos tercios de la pavimentación de la calzada y la solera y el total de la acera, y que en las calles de dos calzadas o en aquéllas con un costado de plaza o paseo público, los propietarios colindantes debían pagar la mitad de la pavimentación de la calzada y el total de su acera. El resto de las obras era de cargo de la Dirección General de Pavimentación. Lo anterior regía para calzadas hasta de ocho metros de ancho. En casos de una medida mayor, el exceso corría por cuenta del organismo señalado.

En la parte referente a los "Recursos", el artículo 25 autorizó al Presidente de la República para emitir, con la garantía del Estado o sin ella, empréstitos para las Municipalidades comprendidas en la Ley Nº 5.757, hasta por la suma de cuarenta millones de pesos (\$ 40.000.000), con un interés anual no superior al 8% y con una

amortización, también anual, no inferior al 1%. Estos empréstitos eran compatibles con los autorizados por la Ley Orgánica de Municipalidades para otra clase de inversiones.

Entre los recursos que la ley que comentamos dio a la Dirección General de Pavimentación estuvieron los siguientes contemplados en el artículo 29. Un 1% adicional sobre el impuesto de haberes inmuebles situados en las comunas comprendidas en la misma ley; una cuarta parte del impuesto del 2% para caminos, establecidos por la Ley Nº 4.851, de 11 de marzo de 1930; el producto de las patentes de vehículos cobrado por las municipalidades y las multas e intereses penales establecidas por la misma ley.

Las ya mencionadas nos han parecido las disposiciones más importantes de la amplia Ley de Pavimentación de 1935.

La Ley Nº 6.266, de 27 de septiembre de 1938; la Ley Nº 6.628, de 28 de agosto de 1940, y la Ley Nº 8.853, de 30 de agosto de 1947. Pasamos a ocuparnos, ahora, de tres leyes que tuvieron importancia para todas las provincias y que modificaron y complementaron, sucesivamente, la legislación nacional sobre pavimentación.

La primera de ellas revistió especial interés porque creó un fondo común para las obras del ramo señalado, fuera de Santiago, entre las comunas del país. Fue la Ley Nº 6.266, de 27 de septiembre de 1938, publicada en el "Diario Oficial", el 7 de octubre del mismo año y promulgada por el Presidente don Arturo Alessandri y su Ministro del Interior don Luis Salas Romo. Constó de diecinueve artículos permanentes y dos transitorios.

El artículo 1º autorizó al Presidente de la República para contratar, por cuenta de las Municipalidades en que regían las Leyes N.os 4.349, de 20 de junio de 1928, y 5.757, de 12 de diciembre de 1935, créditos hasta por diez millones de pesos, con el objeto de atender el pago de las obras de pavimentación que se ejecutaran de acuerdo con las leyes citadas.

Fue el artículo 3º el que dispuso que la Dirección General de Pavimentación debería formar el fondo común a que se ha hecho referencia y que él tendría que ser depositado en cuenta bancaria especial.

El artículo 4º indicó los recursos que integrarían ese fondo común. Ellas eran:

a) El 5% de los recursos de pavimentación de las comunas afectas a las Leyes N.os 4.349 y 5.757;

b) La diferencia que resultare anualmente entre los gastos generales prorrataados entre las comunas y el 5% de los recursos de pavimentación de los Municipios afectos a las leyes señaladas;

c) La utilidad que se produjera en las amortizaciones ordinarias o extraordinarias de bonos comprados directamente en el mercado;

d) Los intereses que produjeran las inversiones o colocaciones del fondo común de pavimentación;

e) Las entradas que pudiera percibir la Dirección General de Pavimentación y que no estuvieran destinadas a otros fines por ley;

f) Las sumas que correspondiera pagar al vecindario en conformidad a las leyes entonces vigentes, y

g) Un recargo especial de las cuentas que se formularan por trabajos financiados con el fondo común de pavimentación y con recursos municipales. Los detalles y el procedimiento relacionado con este recargo fueron contemplados en el artículo 5º de la ley que hemos comentado.

La segunda ley a que nos hemos referido fue la N.º 6.628, de 28 de agosto de 1940, publicada en el *Diario Oficial*, de 7 de septiembre del mismo año y promulgada por el Presidente don Pedro Aguirre Cerda y su Ministro del Interior don Guillermo Labarca Hubertson. Se compuso de doce artículos permanentes y uno transitorio.

El artículo 1º declaró en vigencia para la Comuna de Valparaíso las disposiciones de la Ley N.º 5.757, de 1935, con ciertas modalidades especiales adaptables a esa ciudad.

Otra modificación importante introducida por la Ley N.º 6.628, que reemplazó algunos incisos de diversos artículos de la ley anterior recientemente indicada, fue la derogación del artículo 11 de ella. Este prescribía que el Presidente de la República podía autorizar, previo informe de la Dirección General de Pavimentación, la aplicación de la misma ley en comunas determinadas a los Municipios respectivos, transfiriéndole las atribuciones de aquel organismo. Con la derogación mencionada el control volvía a centralizarse en la Dirección General del ramo.

Pero la más importante de las tres leyes que comentamos fue la N.º 8.853, de 30 de agosto de 1947, publicada en el *"Diario Oficial"*, de 23 de septiembre del mismo año y promulgada por el Presidente don Gabriel González Videla y sus Ministros

don Jorge Alessandri Rodríguez y don Ernesto Merino Segura. Estuvo compuesta por treinta y nueve artículos permanentes y cuatro transitorios.

Este cuerpo jurídico vino a complementar las disposiciones legales sobre pavimentación hasta entonces existentes e introdujo modificaciones a las Leyes N.ºs 4.349, 5.757, 6.266 y 6.628. Por otra parte, dio origen a la actual Ley nacional del ramo, que es la N.º 8.946, de 4 de junio de 1948, y que rige desde el 20 de octubre de 1949.

Cuando se discutió como Proyecto en el Congreso Nacional, se dejó establecido que los recursos contemplados en las leyes anteriores habían resultado insuficientes para todas las obras que había que realizar en el país, incluyendo el fondo común de pavimentación que creó la Ley N.º 6.266, de 1938. También consideramos de interés anotar que en la Cámara de Diputados se informó que, desde la vigencia de la Ley N.º 4.349, de 1928, hasta principios de 1947, se habían hecho trabajos casi por mil millones de pesos en ciento setenta comunas de Chile, construyéndose 8.600.000 metros cuadrados de calzadas y 3.000.000 de metros cuadrados de aceras.

Ante las necesidades nacionales se dieron los nuevos recursos y a las principales disposiciones pertinentes nos referiremos como las más importantes de la Ley N.º 8.853.

El artículo 2º modificó el 4º de la Ley N.º 6.266, de la siguiente manera:

1º Subió, en la letra a), la deducción de los recursos de pavimentación de las comunas afectas a las Leyes N.ºs 4.339 y 5.757, del 5% al 10%, y

2º Reemplazó la fuente de ingresos señalados en la letra b) por una deducción especial del 10% que se debería hacer sobre los recursos indicados en la letra k) del artículo 37 de la Ley N.º 5.757.

El artículo 3º autorizó al Presidente de la República para aumentar las emisiones de empréstitos contempladas en el artículo 25 de la Ley N.º 5.757, en forma permanente, por un monto no superior a la cantidad que, junto con el ingreso anual del Fondo Común de Pavimentación, llegare a los ciento veinte millones de pesos (\$ 120.000.000).

El artículo 4º autorizó al Presidente de la República para que, a petición de la respectiva Municipalidad, acordada por los dos tercios de los regidores y previo informe favorable de la Dirección General del

ramo, pudiera elevar hasta en uno por mil más la contribución de pavimentación entonces vigente.

Por la importancia para el resguardo y manejo de los fondos destinados al objeto que nos preocupa, nos parece conveniente reproducir, en seguida, el inciso 1º del artículo 8º de la Ley:

“Todas las entradas que perciba la Dirección General de Pavimentación, en razón de las disposiciones de sus leyes orgánicas, se depositarán en la Tesorería General de la República, en una cuenta de depósito especial que se denominará “Fondos de la Dirección General de Pavimentación”. Sobre esta cuenta sólo podrá girar el Director General de Pavimentación, con el objeto de atender a los gastos del servicio, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. Regirán para los gastos de personal las normas de la Dirección General de Obras Públicas”.

Con los comentarios hechos a la Ley Nº 8.853 terminamos el análisis de toda la legislación nacional del ramo anterior a la actual ley en vigencia, la cual, como veremos a continuación, es un verdadero código sobre la materia.

La Ley Nº 8.946, de 4 de junio de 1948. El artículo 37 de la ley recientemente comentada facultó al Presidente de la República para refundir en un solo texto las disposiciones legales hasta entonces vigentes sobre pavimentación comunal. Del trabajo en ese sentido, realizado por una Comisión Especial designada por Decreto Supremo Nº 2.969, de 10 de octubre de 1947, surgió la Ley Nº 8.946, de 4 de junio de 1948, promulgada por el Presidente don Gabriel González Videla y su Ministro de Obras Públicas y Vías de Comunicación, don Ernesto Merino Segura, y que fue publicada en el *Diario Oficial*, el 20 de octubre de 1949.

Esta es la ley del ramo que rige hasta hoy, salvo algunas modificaciones no substanciales introducidas periódicamente, además de las establecidas por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 150, de 4 de julio de 1953, a las cuales nos referiremos oportunamente.

El cuerpo jurídico que nos ocupa consta de noventa y siete artículos permanentes y cinco transitorios y está dividido en diez Títulos, algunos de los cuales se encuentran subdivididos en párrafos. Las materias contenidas en sus disposiciones son las siguientes: del objeto de la ley y de la ejecución de las obras; de la Dirección General

de Pavimentación; del cobro a los propietarios; de los fondos de pavimentación; de los recursos comunales; de los empréstitos y créditos; del fondo común de pavimentación; de los fondos para gastos de pavimentación; de la inversión y destino de los fondos; de la administración y custodia de los fondos; conservación y reposición de pavimentos; de la pavimentación en poblaciones, barrios o simples calles nuevas; de la pavimentación en ciertos caminos por la Dirección General de Pavimentación, y disposiciones diversas.

Como otras leyes elaboradas en forma similar, la Nº 8.946 es una refundición de artículos vigentes de la legislación anterior sobre el ramo, coordinados en forma lógica, sin que la Comisión que se ha mencionado pudiera agregar ninguna disposición nueva, ya que ello habría necesitado la sanción del Parlamento.

Así, por ejemplo, el artículo 1º, al igual que el correlativo promulgado con antelación, establece que: “todo lo relacionado con la ejecución, renovación, conservación y administración de las obras de pavimentación de aceras y calzadas, en las partes urbanas de las comunas de la República, se sujetará a las disposiciones de la presente ley”. El inciso segundo del mismo artículo exceptúa a la Comuna de Santiago, que se rige por las Leyes N.os 4.180, 4.523, 4.959 y otras complementarias.

Antes de seguir en el análisis de su articulado, conviene anotar que la Dirección de Pavimentación Urbana (ex Dirección General de Pavimentación) ha informado en este año de 1959 que a la Ley Nº 8.946 se han acogido hasta ahora doscientas seis comunas del país.

Continuando con nuestros ejemplos ilustrativos sobre sus disposiciones, de las cuales tomamos algunas de mayor importancia, el inciso primero del artículo 12 prescribe que la Dirección General de Pavimentación dependerá del Ministerio de Obras Públicas y Vías de Comunicación, porque ya una ley anterior había cambiado su dependencia, que hasta la Nº 5.757 estaba señalada en el Ministerio del Interior. El mismo artículo agrega que: “Sin perjuicio de esta dependencia y para los efectos de la autonomía que le confiere la presente ley (el organismo mencionado) tendrá personalidad jurídica suficiente para ejecutar actos judiciales o extrajudiciales y celebrar los contratos que sean necesarios”.

Siempre en nuestro afán de aclarar los alcances de la ley que comentamos, en lo que

se refiere a los recursos —que son de especial interés— diremos que su título IV, párrafo 1º, contempla, ordenadamente, en los artículos 35 a 48, inclusive, los fondos comunales de pavimentación que se fueron estableciendo por el legislador hasta la elaboración de la Ley Nº 8.853, de 1947, y que en relación con el llamado Fondo Común de Pavimentación, el párrafo 3º del mismo título, en los artículos 59 y 60, consulta las fuentes de ingresos, creadas por la Ley Nº 6.266, de 1938, modificadas y ampliadas por la Ley Nº 8.853 en la forma que lo señalamos cuando analizamos esta última.

Ya expresamos que la Ley Nº 8.946 había tenido ciertas modificaciones de importancia en virtud del Decreto con Fuerza de Ley Nº 150, de 4 de julio de 1953, que fue publicado en el *Diario Oficial*, el 3 de agosto del mismo año. En primer lugar, el artículo 3º de éste, al señalar los servicios dependientes del Ministerio de Obras Públicas, consulta en el número 9, la Dirección de Pavimentación Urbana, en reemplazo de la Dirección General de Pavimentación.

El artículo 22 del indicado Decreto con Fuerza de Ley, dispone que la Dirección de Pavimentación Urbana tendrá a su cargo el estudio, construcción y conservación de las obras de pavimentación de calles. En seguida, agrega que esta Dirección se registrará por las normas del mismo decreto y por aquellas de la Ley Nº 8.946, que no se contrapongan a él.

El artículo 47 da por suprimidas las Juntas de Pavimentación que consultaba la mencionada ley en su artículo 8º, y establece que las funciones que a ellas les correspondían serán desempeñadas por el Director de Pavimentación Urbana, oyendo a la Alcaldía respectiva.

Por último, el artículo 48 deroga el inciso 3º del artículo 12 de la ley indicada. Este inciso prescribía que las funciones de Subdirector serían ejercidas por el Ingeniero Jefe, el cual sería, en casos necesarios, el subrogante del Director.

Al terminar en este punto los comentarios a la Ley Nº 8.946, finalizamos, también, el análisis de nuestras leyes de pavimentación de mayor alcance nacional.

LEYES SOBRE SALUD

Y SOBRE EDUCACION

CON ALCANCES URBANISTICOS

Nos ocuparemos en forma sucinta, a continuación, de las principales leyes relacionadas con los rubros que se invocan en el título del presente capítulo. Como en otros casos, debemos advertir que, por razones obvias, no entraremos al análisis de disposiciones demasiado especializadas ni de tecnicismos que pasen los límites de este trabajo. Las leyes de mayor interés en los casos referidos han sido, en realidad, las más modernas y, por esta razón, las trataremos de preferencia.

Hemos considerado en forma especial aspectos de salud y de educación en este estudio histórico-crítico de una parte importante de nuestra legislación, por la implicancia que ellos tienen en la convivencia social y porque una solución bien entendida de los problemas urbanísticos no debe hoy prescindir de los señalados aspectos.

SALUD. *La Ley Nº 7.874, de 23 de septiembre de 1944.* Uno de los problemas que más había afectado durante largo tiempo al país era el de la falta de hospitales, especialmente en provincias. Aprovechando una valiosa experiencia en la edificación escolar, el gobierno presidido por don Juan Antonio Ríos envió al Congreso Nacional un Mensaje, proponiendo la creación de una institución especial que se dedicara a la edificación hospitalaria. Así fue como se elaboró la Ley Nº 7.874, de 23 de septiembre de 1944, que se publicó en el *Diario Oficial* de 17 de octubre del mismo año y que estableció la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, todavía existente.

El artículo 1º de la ley autorizó al Presidente de la República para suscribir acciones de la Sociedad, a la cual se le fijó domicilio en Santiago y una duración de treinta años.

La misma disposición señaló que el objeto de la institución era la construcción y la transformación de edificios destinados a es-

tablecimientos hospitalarios, en terrenos fiscales, de la Beneficencia (hoy integrante del Servicio Nacional de Salud) o particulares, adquiridos o que se adquieren con este fin. También prescribió que hasta el veinte por ciento del presupuesto anual de inversiones podía emplearse en transformaciones y que el Presidente de la República debía invertir los dividendos de las acciones del Fisco (clase F) en dotación de edificios hospitalarios.

El artículo 3º fijó el capital de la sociedad en doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000), dividido en diez millones de acciones de veinte pesos (\$ 20) cada una, con el objeto de que el público pudiera adquirir una buena cantidad de ellas.

El artículo 5º estableció tres clases de acciones: F, para el Fisco; B, para la Beneficencia, y P, para el Público.

El artículo 7º consultó un dividendo del ocho por ciento.

La Ley N° 10.383, de 28 de julio de 1952. Un vasto y prolongado movimiento, impulsado especialmente por sectores populares, tendió, durante años, a mejorar la legislación social del país, en particular la de seguro obrero, regida por la Ley N° 4.054, y la de accidentes del trabajo, regulada por la Ley N° 4.055. Un avance apreciable en este sentido se consiguió por la elaboración de la ley señalada al comienzo de este párrafo, que fue publicada en el "Diario Oficial", de 8 de agosto de 1952, durante el gobierno de don Gabriel González Videla. Este instrumento reemplazó la ex Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez por el Servicio de Seguro Social y creó el Servicio Nacional de Salud.

En lo que se refiere al aspecto que estamos analizando en este capítulo, el Título II de la Ley, en el artículo 63, estableció el segundo Servicio indicado, por fusión del Servicio Nacional de Salubridad, de la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social, del Departamento Médico de la Caja de Seguro Obligatorio, de la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, de la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industriales del Ministerio del Trabajo y del Instituto Bacteriológico. Por la razón mencionada, las acciones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios que tenía la ex Junta Central de Beneficencia pasaron a manos del nuevo Servicio.

Por otra parte, el inciso 5º del artículo 1º Transitorio de la Ley N° 10.383 dispuso

que, durante los primeros cinco años de vigencia de ella, el Servicio de Seguro Social tendría la obligación de invertir hasta el veinticinco por ciento (25%) de sus excedentes anuales en acciones de la misma Sociedad Constructora.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 335, de 25 de julio de 1953. Consideramos de interés ocuparnos a pesar de su corta extensión, por sus alcances urbanísticos, de esta herramienta legal, que fue publicada en el "Diario Oficial", del 5 de agosto de 1953, durante el segundo gobierno de don Carlos Ibáñez, en virtud de Facultades Especiales otorgadas por el Parlamento al Poder Ejecutivo.

Este Decreto con Fuerza de Ley fijó las atribuciones de la Dirección de Obras Sanitarias, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que fue creada el 4 de julio del mismo año, por fusión de la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado y del Departamento de Hidráulica de la ex Dirección General de Obras Públicas, de acuerdo con el Decreto con Fuerza de Ley N° 150.

Señalaremos las disposiciones más importantes para este trabajo.

El artículo 1º dispuso que, en adelante, las funciones ejercidas por la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado pasarían a la Dirección de Obras Sanitarias.

El artículo 3º autorizó al organismo en referencia para invertir hasta un diez por ciento (10%) de los fondos consultados cada año para las distintas localidades, en instalaciones domiciliarias de alcantarillado o agua potable.

El artículo 6º dictaminó que en aquellos lugares donde la ausencia de servicios de alcantarillado o agua potable amenazare a la salud pública, la Dirección de Obras Sanitarias quedaba facultada para ejecutar las instalaciones necesarias, con cargo a los propietarios.

EDUCACIÓN. La Ley N° 5.989, de 14 de enero de 1947. A pesar de todas las campañas hechas, en este siglo no se había avanzado en la forma debida en la construcción de locales escolares para la enseñanza pública. Las realizaciones más importantes que se habían hecho en este sentido, seguramente eran las obras del Gobierno de don José Manuel Balmaceda, a fines de la centuria pasada. El 26 de agosto de 1920 se promulgó en Chile la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria; pero se dejaron sin vigencia precisamente los artículos que obligaban a las grandes empresas mineras y agrícolas a

construir escuelas. Por eso es que marcó un progreso, a nuestro juicio, la Ley N° 5.989, de 14 de enero de 1937, publicada en el "Diario Oficial" cuatro días después de esa fecha, durante la segunda presidencia de don Arturo Alessandri Palma. Esta Ley creó la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, que ha realizado una apreciable labor.

Resumiremos sus disposiciones más importantes.

El artículo 1º autorizó al Presidente de la República para suscribir acciones de la Sociedad, a la cual le fijó una duración de treinta años. También señaló los fines de ella; construcción y transformación de propiedades destinadas a establecimientos educacionales en terrenos fiscales o particulares que adquirieran con ese objeto.

El artículo 3º estableció el capital de la Sociedad en doscientos diez millones de pesos (\$ 210.000.000), divididos en doscientas diez acciones de un mil pesos (\$ 1.000), cada una.

El artículo 4º consultó acciones de la clase A, por setenta millones de pesos, para el Fisco, y de la clase B, por el resto del capital, para el público.

El artículo 6º dispuso que el Fisco debía comprar progresivamente las acciones de la clase B.

El artículo 7º señaló un dividendo de un ocho por ciento (8%) y el artículo 15 prescribió que debía elaborarse un plan anual de construcciones o transformaciones, aprobado por el Presidente de la República.

La Ley N° 7.869, de 21 de noviembre de 1944. Con el objeto de interesar a un mayor número de personas en la adquisición de acciones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, el Ejecutivo envió, con fecha 4 de junio de 1943, un Proyecto que se convirtió en Ley en la fecha indicada más arriba. Esta aumentó el aporte del capital del Fisco y bajó el valor de las acciones de un mil (\$ 1.000) a cien pesos (\$ 100). También bajó el dividendo de las acciones de la clase A de ocho (8%) a seis por ciento (6%) y eximió a todas las acciones del impuesto legal de asignaciones por muerte.

La Ley N° 11.766, de 24 de diciembre de 1954. Al tratar de edificación escolar, no podemos dejar de referirnos, con el ánimo de objetividad que hemos tenido en todo este estudio, a la Ley N° 11.766, que fue publicada en el "Diario Oficial", el 30 de diciembre de 1954 y que se conoce con el

nombre de "Ley Herrera", por el apellido del Ministro de Hacienda que la impulsó, don Oscar Herrera. Ella creó un Fondo especial para construcción de locales escolares y estableció en sus disposiciones tribuciones especiales para el efecto señalado y otros de carácter educacional.

En efecto, el artículo 2º, en sus letras a y b, prescribió que, debía descontarse, mensualmente, un 0,25% de los emolumentos de los funcionarios públicos de toda clase (con excepción de la asignación familiar) y un uno por ciento (1%) en las empresas particulares, dividido en un 0,75%, de cargo del empleador o patrón, y en un 0,25%, de cargo del empleado u obrero. La letra c del mismo artículo aumentó el impuesto de las apuestas mutuas en los hipódromos, la letra d gravó con un 2% la venta de los boletos de lotería y la letra e, con un 3% las entradas a las salas de juego del Casino de Viña del Mar.

El artículo 3º dispuso que, para las finalidades que motivaron la Ley, debía destinarse, anualmente, parte de los saldos del ejercicio presupuestario.

Para terminar el análisis de las disposiciones principales del instrumento jurídico que comentamos, agregaremos que el artículo 4º destinó el treinta por ciento (30%) de sus ingresos a la adquisición de acciones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos y otros recursos para la Junta de Auxilio Escolar.

Lamentablemente, según algunas informaciones, a esta Ley no se le ha dado la debida aplicación.

LEYES SOBRE HABITACION

Como último capítulo del presente trabajo agregaremos el índice analítico de Leyes nacionales sobre vivienda a que ya nos hemos referido, las cuales han ido teniendo un alcance social cada vez más amplio.

A pesar de que algunas poblaciones para obreros empezaron a construirse en Chile en 1853, sólo en 1888 vino el Congreso Nacional a conocer un Proyecto de Ley que en sus disposiciones establecía un estímulo a ciertas empresas para edificar viviendas a sus trabajadores.

Ley N° 1.838, de 20 de febrero de 1906. En realidad, la primera Ley que en el país trató de dar una solución orgánica a la cuestión habitacional fue la que acabamos de mencionar. Ella creó el Consejo Superior de Habitaciones para Obreros y sus finali-

dades principales fueron de fomento de construcciones en el ramo señalado. También le dio cierta intervención a los Municipios en el problema y facultó al Banco Hipotecario y a la Caja de Crédito Hipotecario para otorgar préstamos destinados a viviendas, con garantías de terrenos, adquiridos para los mismos efectos.

Indicada ya la legislación inicial sobre el tema que en estas páginas finales abordamos, consideramos como más importantes —en orden cronológico— las Leyes, Decretos con Fuerza de Ley y Decretos Leyes siguientes:

Decreto Ley N° 308, de 9 de marzo de 1925. Sus disposiciones, que fueron dictadas en un período en que se había disuelto el Parlamento, modificaron la Ley de 1.906 y pasaron a un nuevo Consejo llamado Superior de Bienestar Social, las atribuciones para construir del Consejo Superior de la Habitación. También facultó a la Caja de Crédito Hipotecario para conceder préstamos de edificación barata.

Ley N° 4.931, de 23 de enero de 1931. Introdujo en el país la Legislación sobre arrendamiento de pisos y venta de sitios a plazo

Decreto con Fuerza de Ley N° 33, de 12 de marzo de 1931. Fue dictado en virtud de las facultades extraordinarias que la Ley N° 4.945, de 6 de febrero de ese año otorgó al Poder Ejecutivo y publicado en el "Diario Oficial" el 8 de abril de 1931. Prácticamente reemplazó a la Ley N° 4.931 y, además de cumplir sus mismas finalidades, encomendó a una Junta Central de la Habitación y a diversas Juntas Locales la misión de fomentar la construcción de viviendas populares.

Decreto Ley N° 402, de 10 de agosto de 1932. Dictado en otro período en que no había Parlamento en Chile, estableció el Departamento de la Habitación, dependiente del Ministerio del Trabajo.

Ley N° 5.579, de 26 de enero de 1935. Modificó, en parte, el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 y mantuvo el Departamento de la Habitación.

Ley N° 5.950, de 8 de octubre de 1936. Fue publicada en el *Diario Oficial* el día 10 del mismo mes y ha sido estimada como una de las Leyes de mayor trascendencia sobre la materia. Al considerarse ineficaz la legislación anterior, creó un organismo específico para vivienda barata: la Caja de la Habitación Popular, dependiente del Ministerio del Trabajo.

Ley N° 6.172, de 31 de enero de 1938. Introdujo modificaciones a la Ley N° 4.054, que había creado la ex Caja de Seguro Obrero Obligatorio y facultó a esta institución para invertir parte de sus fondos en poblaciones con el objeto de arrendar o vender casas, con facilidades, a sus imponentes.

Ley N° 6.334, de 29 de abril de 1939. Después del sismo que ese año afectó gravemente a varias provincias del sur del país, estableció, junto con la Corporación de Fomento, la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, cuya existencia se prolongó por diez años más en virtud de la Ley N° 9.113, de 1° de octubre de 1948.

Ley N° 6.640, de 10 de enero de 1941. Dio nuevos recursos a la Corporación de Fomento y a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y autorizó al Presidente de la República para contratar empréstitos internos hasta por quinientos millones de pesos (\$ 500.000.000) para construir habitaciones populares, especialmente en la zona devastada por el terremoto de 1939.

Ley N° 6.815, de 5 de febrero de 1941. Impuso obligaciones al Consejo de la Caja de la Habitación en el sentido de facilitar la formación de "Huertos obreros y familiares", considerado como viviendas populares.

Ley N° 7.600, de 8 de octubre de 1943. Justamente en un aniversario de la Ley de 1936, se ordenó promulgar el texto de la que vino a sustituirla y que se publicó en el *Diario Oficial* el 20 de octubre del año primeramente indicado. Esta nueva Ley proporcionó a la en adelante llamada Caja de la Habitación medios que no consultaba la N° 5.950, a la vez que otorgó a su Consejo mayores atribuciones y más posibilidades de acción.

Ley N° 9.135, de 8 de octubre de 1948. Llamada "Ley Pereira" por el apellido del Diputado que la presentó como Proyecto al Congreso Nacional, concedió franquicias tributarias a determinados constructores de viviendas económicas. Fue modificada por la Ley N° 9.572, de 9 de febrero de 1950.

Ley N° 9.545, de 23 de diciembre de 1949. Concedió recursos económicos y administrativos a la Fundación de Viviendas de Emergencia, constituida formalmente el 19 de julio de ese año.

Ley N° 10.383, de 28 de julio de 1952. Publicada en el *Diario Oficial* el 8 de agosto del mismo año, reemplazó a la ex Caja de Seguro Obrero por el Servicio de

Seguro Social y en su Párrafo XI estableció un sistema de construcción de habitaciones baratas para los imponentes de la mencionada institución.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 285, de 25 de julio de 1953. En virtud de las facultades extraordinarias que le dio el Parlamento por Ley N° 11.151, de 5 de febrero de 1953, el Ejecutivo dictó el Decreto indicado, que apareció en el *Diario Oficial* el 5 de agosto de ese año. Este instrumento jurídico modificó toda la legislación anterior y dio origen a la actual Corporación de la Vivienda, por fusión de la ex Caja de la Habitación y de la ex Corporación de Reconstrucción.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 7 de julio de 1959. También en uso de atribuciones especiales concedidas por el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto señalado, que ha sido llamado "Plan Habitacional" y que se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de julio de este año. Introdujo importantes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 285 y también algunas al N° 224, Ley General de Construcciones y Urbanización. Este "Plan Habitacional" mantiene la Corporación de la Vivienda, consulta nuevos recursos para la construcción de viviendas económicas y crea las Juntas Provinciales de Habitación Campesina.