

¿Qué hacer con las “parcelas de agrado”? : Crear bosques de amortiguación o cinturones verdes

César Ladrón de Guevara P. Abogado. Profesor Instituto de Geografía PUC

En 1980 se dictó el Decreto Ley N° 3.516 que establece normas sobre subdivisión de predios rurales, cuyo principal objetivo fue permitir la plena libertad para dividir los predios rústicos de aptitud agrícola, ganadera o forestal manteniéndose el destino del predio primitivo. La dictación de esta normativa ocurrió en un contexto en que la política económica vigente había favorecido una amplia libertad de mercado para la comercialización del suelo agrícola. Algo inédito, pues, históricamente la subdivisión de predios destinados a la agricultura había sido objeto de normas restrictivas fundadas en la necesidad de preservar un recurso natural tan valioso como la tierra, por lo que la legislación vigente hasta 1980 buscaba precisamente evitar la proliferación del minifundio improductivo.

Pese a que el Decreto Ley 3.516 vino a permitir la libre subdivisión de predios rústicos, el legislador tuvo la precaución de exigir el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos, a saber: i) que se tratara de predios rústicos ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso, y del plan regulador metropolitano de Concepción; ii) que los lotes resultantes tuvieran una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas, y iii) que los predios resultantes de una subdivisión quedaran sujetos a la prohibición de cambiar de destino.

El propósito original del Decreto Ley 3.516 era el de resolver un problema que afectaba a los asignatarios de la Reforma Agraria: hacia fines de los años 70' muchos campesinos beneficiarios de aquella Reforma, ante la falta de apoyo financiero y asistencia técnica por parte del Estado, decidían vender sus predios agrícolas, por lo general en medio de negociaciones muy asimétricas, y procedían a migrar a sectores urbanos contribuyendo a engrosar los cinturones de pobreza de la periferia de algunas ciudades. Con el propósito de terminar con este fenómeno dadas las negativas consecuencias socioeconómicas que generaba, y ante la imposibilidad legal y constitucional de prohibir derechamente la transferencia de la tierra, pues se habría visto afectada la garantía constitucional del derecho de propiedad, el legislador procedió entonces a diseñar este singular mecanismo legal contenido en el Decreto Ley 3.516: permitir la libre subdivisión de predios agrícolas, con una superficie mínima de 0,5 hectáreas y con la prohibición de cambiar su destino agrícola a los predios resultantes de la subdivisión.

El legislador estimaba que, al permitirse la libre subdivisión de predios rústicos, el asignatario/vendedor se reservaría al menos media hectárea que le permitiría conservar su casa habitación y desarrollar algún tipo de agricultura de subsistencia, lo que le daría además la posibilidad de mantenerse ligado al mundo rural y consecuentemente se frenaría el fenómeno de la migración campo-ciudad.

A poco andar, sin embargo, se le torció para siempre la nariz a la ley y las disposiciones del DL 3.516 empezaron a ser utilizadas -hasta hoy- con una finalidad distinta de la original, con lo cual miles de hectáreas de alto (y bajo) valor agrícola han sido “divididas libremente por sus propietarios”, dando origen al lucrativo negocio de lo que se conoce alegremente como las “parcelas de agrado”, desvirtuándose por completo la noble intención del legislador. Probablemente quienes menos uso han hecho de las “facilidades” ofrecidas por esta normativa han sido precisamente aquellos beneficiarios de la Reforma Agraria que estuvieron en el foco del legislador al elaborarse el famoso D.L. 3.516.

Creemos que hay pocos casos tan evidentes de “fraude a la ley” en nuestra legislación como la que se da con la aplicación práctica del D.L. 3516: ha permitido subdividir en el espacio rural eludiendo impunemente las exigencias de los arts. 55 y 56 de la LGUC; ha ejercido presiones y generado transformaciones no planificadas en el espacio rural de tradición agrícola, ganadera o forestal, con alcances de diverso orden; ha permitido crear espacios residenciales por la vía de consolidar espacios periurbanos sin que hayan sido pensados como tales, generando una serie de impactos en materia de uso del suelo; ha privado al país de miles de valiosas hectáreas de tierras agrícolas que con toda seguridad nunca serán recuperadas para dicha actividad; ha permitido a muchos loteadores de proyectos potencialmente residenciales ahorrarse el costo de la urbanización. Al poder subdividirse en cualquier sector rural, ha generado la formación de núcleos semiurbanos al margen de toda planificación urbana regional, los que al consolidarse presionan a las autoridades para que los doten de servicios básicos que el loteador no proporcionó. En fin, ha generado externalidades negativas, como es la contaminación del aire que se produce como consecuencia del polvo que emana de los caminos de tierras por el intenso tránsito de vehículos, afectándose además las aguas marítimas, lacustres y fluviales como consecuencia de la falta de tratamiento de las aguas servidas generadas por quienes disfrutaban agradablemente de estas parcelas. (In)explicablemente, la labor fiscalizadora que debió haber velado por la correcta aplicación de esta normativa, confiada a instituciones expresamente individualizadas en el texto del Decreto, ha sido nula.

No deja de ser una triste paradoja que un país con pretensiones de transformarse en una potencia agroalimentaria, permita al mismo tiempo que se destruya impunemente la valiosa y escasa tierra con aptitudes agrícolas. Consignemos que de la superficie total de Chile, que alcanza a unos 75 millones de há., solo 5 millones son tierras cultivables, y dos tercios del territorio nacional se encuentran afectados, en distinto grado, por el problema de la desertificación. En pocas palabras, no nos sobra tierra agrícola como para perderla mediante artilugios tan mañosos.

Frente a esta situación, han sido innumerables los intentos por poner fin a este fraude legal. Numerosas iniciativas legales se han propuesto a lo largo de los años, las que han ido desde derogar derechamente el D.L. 3.516 hasta elevar la superficie mínima a subdividir. Todas, invariablemente, han terminado en nada, mientras el proceso de subdivisión continúa.

¿Qué hacer entonces? Asumiendo que no existe voluntad política para derogar el citado Decreto Ley, parece razonable entonces pensar en modificarlo a fin de establecer mecanismos que, asumiendo la realidad de la subdivisión rural, exijan al menos requisitos más gravosos para quienes adquieren estas parcelas de agrado y, de paso, se logren algunos resultados positivos de este fenómeno. Una exigencia relevante sería establecer la obligatoriedad a los vendedores o compradores (aspecto a discutir) de estos lotes de plantar árboles –nativos, ornamentales, frutales, excluyendo pinos y eucaliptus- en un porcentaje significativo del predio - 30 a 50%-, estableciendo mecanismos efectivos de fiscalización y sujetando el incumplimiento a fuertes multas, que desincentiven la prolongación del fraude.

Considerando que un número muy significativo de estas parcelaciones se realizan en espacios aledaños a pueblos y ciudades, se lograría el efecto de crear en torno a dichos centros urbanos verdaderos bosques de amortiguación o cinturones verdes (que en los países desarrollados se conocen desde hace 75 años), con todas las ventajas que es posible imaginar: tales bosques podrían contribuir a la seguridad alimenticia local, protegerían la integridad ecológica, conservarían el hábitat natural y la biodiversidad, cuidarían la cantidad y calidad local de las aguas, protegerían el suelo de la erosión, ayudarían a combatir la creciente desertificación del

territorio y proveerían zonas de recreación y amortiguamiento a la expansión urbana. De paso, una medida de esta naturaleza contribuiría a hacer realidad el compromiso de campaña del actual gobierno de plantar 17.000.000 millones de árboles y nos ayudaría a soportar, con mayor resignación, este grosero fraude legal.