

**LA LEGISLACION SOBRE VIVIENDA Y SU  
INFLUENCIA EN EL DERECHO  
TRADICIONAL**

**Prof. SERGIO CARVALLO HEDERRA,**  
Profesor de Derecho Financiero en  
la Escuela de Derecho (U. de Chile)

## MODIFICACIONES AL DERECHO TRADICIONAL POR LA LEGISLACION DE VIVIENDA

Por Sergio Carvallo H.

### Supresión de Formalidades en los Actos y Contratos

La legislación chilena se caracteriza por una rigurosa formalidad, la que en la mayoría de los casos entorpece gravemente la celebración de actos y contratos.

El exceso de trámites y antecedentes que se requieren para cualquier acto o contrato no sólo se debe al criterio formalista de la legislación chilena heredado de España, sino que se ha agravado en los últimos años por medidas diversas dictadas con el objeto de establecer controles de todo orden, especialmente tributarios, los que vienen a aplicarse precisamente en el momento en que se materializa un acto o contrato.

Por ejemplo, un contrato sobre un bien raíz requiere, entre otros, los siguientes documentos: cédula de identidad personal, rol de contribuyente, certificado electoral de los comparecientes, certificado de pago de contribución del último semestre, certificado de pavimentación, certificado de exención en conformidad al D.F.L. 2 o a la Ley Pereira, en su caso, certificado de recepción municipal de la propiedad y de cada servicio de urbanización. Previamente, ha tenido que efectuarse un estudio de los títulos de dominio de la propiedad por 30 años y obtener certificados de gravámenes y prohibiciones y de no haber litigios pendientes por este plazo, además de un certificado de dominio vigente.

Si a todas estas exigencias, anteriores y coetáneas a la suscripción del acto o contrato, se suma un régimen notarial

cuya estructura corresponde a una organización colonial incompatible con las necesidades de una economía moderna, llegamos a la conclusión de que existe en Chile una desadaptación total entre su estructura jurídica y las exigencias de una economía en desarrollo.

Este desajuste ha sido puesto de manifiesto en numerosas oportunidades. Así el profesor don Francisco Pinto Santa Cruz, en un trabajo presentado al Tercer Congreso Latinoamericano de Facultades de Derecho del año 1963 titulado "El Sistema Institucional y el Desarrollo", afirma que el desarrollo económico necesita entre otros requisitos la supresión de aquellos elementos de la estructura social que frenan el proceso de mejoramiento y que provienen de una organización económica anticuada, muchas veces de carácter colonial o semi feudal, de relaciones o formas de contratación ya caducas y de la superación de las deficiencias más notables que afectan a los niveles de educación, salud y vivienda de estas comunidades.

El autor de estas líneas, por su parte, presentó a la misma conferencia otro trabajo: "Los títulos de crédito en relación con los problemas de Derecho Tributario que originan", publicado posteriormente en esta Revista de Derecho Económico (Nº 3, Abril-Junio de 1963), en el cual trata de demostrar cómo ciertos formulismos procesales, por ejemplo el protesto de letras de cambio, desnaturalizan y quitan vigor a los documentos de crédito, desalentando la expansión de su uso.

Estimamos que el formulismo que rodea la celebración de los actos jurídicos y, en especial, el régimen notarial, son arcaicos, estériles y aún entorpecedores de la dinámica económica y social, por lo cual deben ser modificados sustancialmente.

Este imperativo no sólo se ha manifestado en el campo doctrinario, sino que se ha hecho evidente en el terreno práctico. Así, a través de la legislación de emergencia que configura la política habitacional chilena de los últimos años, se ha iniciado un fuerte movimiento tendiente a reformar las principales instituciones jurídicas tradicionales, para despojarlas de lo inútil o arcaico y transformarlas en algo racional.

Una de las primeras tentativas de envergadura que merece ser citada en este sentido es la Ley N° 14.171, de 26 de Octubre de 1960, dictada con motivo de la reconstrucción del sur a raíz del terremoto de Mayo de ese año. Esta ley otorgó amplias facultades al Presidente de la República y dispuso coordinar la inversión de los recursos fiscales, como también de los de las instituciones semifiscales de administración autónoma y empresas del Estado, orientándolos hacia los fines de reconstrucción y fomento de la producción.

Todo plan de reconstrucción basado en préstamos de la Corporación de la Vivienda a los damnificados, la constitución de las correspondientes garantías y la venta de terrenos o viviendas habría perdido eficacia si se hubiera regido por procedimientos jurídicos caducos; por lo cual esta ley estatuyó medidas innovadoras que básicamente se orientaron al saneamiento de títulos de dominio, facilidades en la expropiación de terreno (materias que se tratan separadamente) y suspensión de formalidades legales, que se analizan ahora.

La Ley N° 14.171, en sus Arts. 67° y 68°, sustituyó la formalidad del otorgamiento de escritura pública por un nuevo procedimiento que se hizo aplicable a los siguientes actos y contratos que celebre la Corporación de la Vivienda:

a) La venta de casas y locales que la CORVI efectúe en favor de las personas a las cuales debe vender en conformidad a su Ley Orgánica (D.F.L. N° 285 de 1953, Art. 7 a) y los que efectúe a personas naturales en virtud de un convenio de ahorro y préstamo celebrado entre la propia Corporación y depo-

sitantes de Cuentas de Ahorro para la Vivienda, conforme al D.F.L. N° 2, de 1959;

b) La venta de sitios loteados que la CORVI efectúe en favor de personas naturales;

c) Los préstamos otorgados a particulares propietarios de inmuebles afectados por catástrofes de origen sísmico u otro carácter devastador;

d) La constitución de hipotecas, servidumbres u otros gravámenes o derechos reales sobre los inmuebles a que se refieren los casos anteriores;

e) El alzamiento de tales gravámenes o derechos y las cancelaciones que incidan en los contratos referidos anteriormente, y

f) Las alteraciones o modificaciones a los actos y contratos señalados precedentemente.

La ley sometió todos estos actos a un procedimiento simplificado consistente en que pueden otorgarse por escritura privada firmada ante Notario, que éste debe protocolizar de oficio a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que sea suscrita, dejando constancia en el original y copia. El documento que no hubiere sido protocolizado oportunamente carecerá de todo efecto legal, sin necesidad de que su nulidad o ineficacia sea declarada por sentencia judicial.

Para el caso de que el notario no cumpliera con la obligación de protocolización señalada, la ley establece que incurrirá en las sanciones previstas en el Art. 441° del Código Orgánico de Tribunales, o sea, suspensión del empleo en cualquiera de sus grados y multa de E° 10 a E° 100 respondiendo, además, personalmente de los perjuicios que hubiere ocasionado.

Para todos los efectos legales, el referido documento se considera como escritura pública desde la fecha de su protocolización. El Notario debe extender las copias en la forma señalada en los Arts. 42° y siguientes del Código

Orgánico de Tribunales y el Art. 404° y siguientes del mismo, en la parte que sean aplicables.

Por último, esta ley otorga a las copias autorizadas mérito ejecutivo en conformidad al Art. 434° N° 2 del Código de Procedimiento Civil.

La Ley trata también de simplificar la presentación de documentos de control; así, para el otorgamiento de las escrituras correspondientes a los préstamos hipotecarios que la Corporación de la Vivienda, el Banco del Estado de Chile y la Corporación de Fomento a la Producción otorguen en las zonas damnificadas hasta el año 1965 con fines de reconstrucción, suprimió la exigencia de acreditar el pago de los impuestos de bienes raíces y de las deudas de pavimentación.

La tendencia simplificadora que se ha señalado fue adquiriendo cuerpo y con motivo del sismo del 28 de Marzo de 1965 se dictó una nueva ley de reconstrucción, que es la N° 16.282, de 28 de Julio de ese año.

Esta ley, con respecto a la anterior, presenta la novedad de que fija disposiciones de carácter permanente para el caso de catástrofes, para lo cual reglamentó todo lo relativo a la calificación de la catástrofe en las correspondientes regiones y precisa el concepto de damnificado.

En términos generales, esta ley faculta al Presidente de la República para dictar un decreto supremo fundado, señalando las comunas que hayan sido afectadas, y lo autoriza para dictar, también por decreto fundado, normas de excepción al Estatuto Administrativo, a las leyes orgánicas de servicios públicos y de instituciones autónomas o semifiscales, para resolver los problemas de las comunas afectadas por una catástrofe.

Entre los casos en que se autoriza dictar normas de excepción, la ley establece en su Art. 3° letra b) las condiciones en las cuales las instituciones semifiscales, de administración autónoma, las empresas en que el Estado haya aportado capitales o tenga represen-

tación y las Municipalidades pueden vender, entregar, dar en uso, arrendamiento o concesión, o en cualquiera forma o condición jurídica, casas, sitios, locales o parcelas con prescindencia de las exigencias legales o reglamentarias vigentes a la fecha.

Entre las disposiciones de carácter permanente que consagra esta ley hay una que conviene mencionar. Es la contemplada en el Art. 10°, mediante la cual se autoriza a los organismos o instituciones encargadas de la construcción y asistencia social para otorgar a los damnificados préstamos en dinero o en especie, para la construcción, reparación o reconstrucción de sus inmuebles urbanos o rurales, sin sujeción a las normas de sus leyes orgánicas o reglamentos.

Si bien está claro que la autorización para efectuar estos contratos sin sujeción a leyes orgánicas se refiere fundamentalmente a las disponibilidades presupuestarias, líneas crediticias existentes, plazos, intereses y garantías, tampoco puede desconocerse que también incluye el cambio o simplificación de las formalidades procesales.

En el sentido anterior pueden también entenderse el Art. 11°, que consagra el mismo criterio para las ventas de inmuebles que se hagan a los damnificados, y el Art. 15°, que contiene similares normas referentes a préstamos que efectúen las instituciones públicas en fomento industrial, agrícola o minero.

Todo lo anterior se confirma con la lectura del Art. 25° transitorio de la misma ley, que estatuyó que en la celebración de los actos y contratos que ya se han citado y en todas las operaciones que sean una consecuencia de dichos actos y contratos, no será necesario para su validez el otorgamiento de escritura pública, bastando sólo que ellos consten de instrumento privado otorgado en la forma y condiciones señaladas por el Art. 68° de la Ley N° 14171, ya mencionada.

De este modo la vigencia de la primera ley de reconstrucción, que había

ya terminado, fue prácticamente prorrogada por esta nueva ley, dictada por causas semejantes a las de la anterior.

Finalmente, la Ley N° 16.391, de 16 de Diciembre de 1965, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ha consagrado las normas anteriores con carácter de permanencia y mayor amplitud, generalizando su aplicación a todas las instituciones que integran el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. En efecto, su Art. 61° establece que los instrumentos públicos que contengan actos y contratos en que sean partes el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, las instituciones relacionadas con el Gobierno a través de él y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo e instituciones de Previsión Social, podrán extenderse en registros o matrices impresos, litografiados, fotografiados, fotograbados o mecanografiados. De igual manera esta disposición agrega que las instituciones enumeradas podrán celebrar todos sus actos y contratos aplicando el procedimiento de escrituración contemplado en el ya citado Art. 68° de la Ley N° 14.171.

La misma ley faculta al Presidente de la República para dictar las normas relativas a la reglamentación de este sistema, pero esa tarea aún no se ha cumplido.

El conjunto de estas disposiciones indudablemente ha simplificado el procedimiento, pero su aplicación se reduce a las operaciones sobre inmuebles realizados por los organismos que componen el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, aunque se ha logrado un avance sustancial al otorgar carácter de permanencia a varias disposiciones que regían en forma transitoria.

Estos intentos legislativos demuestran la necesidad de modernizar el sistema en general extendiendo la aplicación de semejantes normas a toda clase de actos y contratos, ya que el país no puede seguir sufriendo los inconvenientes de un régimen como el vigente.

Ha tenido que llegarse a reuniones especiales de las mesas directivas de la

Cámara Chilena de la Construcción y de la Federación Nacional de Ahorro y Préstamo con los Conservadores de Bienes Raíces, (1) para obtener sólo para aquéllos, y no para el resto del país, condiciones excepcionales de trato que consisten en el despacho de sus operaciones en dos semanas, en circunstancias que, normalmente, éstas deberían ser despachadas en el máximo de dos días.

La legislación de vivienda está influyendo también en forma determinante en aspectos sustanciales del derecho común y ha introducido en los últimos años fundamentales modificaciones o reformas a instituciones tradicionales, algunas de las cuales se analizan a continuación.

#### SANEAMIENTO CON TITULOS DE DOMINIO

La legislación chilena contempla entre sus disposiciones plazos de prescripción de 15 y 30 años, por cuya razón los títulos de dominio de bienes raíces no pueden considerarse saneados sino cuando transcurren los lapsos anotados. (1)

Estos plazos son demasiados largos y, por lo general, los títulos de dominio carecen de los antecedentes necesarios para acreditar su plena validez. De ahí la necesidad de rehacer dichos títulos o, en la mayoría de los casos, de completarlos, lo que obliga a gastos y pérdidas de tiempo, además de todas las dificultades inherentes a la ubicación de documentos suscritos con mucha anterioridad. Estas circunstancias paralizan y entran las operaciones sobre bienes raíces, en especial las crediticias y de transferencias de dominio, situación que se agrava cuando estas operaciones deben realizarse con motivo de eventos extraordinarios, como, por ejemplo, catástrofes sísmicas o inundaciones.

La primera oportunidad en que se verificó esta contraposición entre la caduca rigidez de la estructura jurídica y la necesidad de obviar trabas legalistas para realizar objetivos de urgencia económica, se presentó con ocasión del

terremoto que azotó al país el año 1939 y de la consiguiente dictación de la Ley N° 6.334, de 29 de Abril de ese año, que creó las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y de Fomento de la Producción, ley modificada años después por la N° 6.640.

Para la concesión de préstamos de reconstrucción en esa oportunidad, se presentó el problema de los largos plazos de prescripción del Código Civil y de las diversas prohibiciones e hipotecas que obstaculizaban la materialización de los créditos.

En estas condiciones, la Ley N° 6.640, en su Art. 12º, dispuso que "las hipotecas que se constituyan para garantizar los préstamos que se otorguen en conformidad a las disposiciones precedentes, subsistirán no obstante cualquier vicio que afecte al dominio de la propiedad, ya sea anterior o posterior a la constitución del gravamen o de los efectos de cualquiera acción resolutoria que se acoja contra los sucesivos dueños de inmuebles".

Esta disposición tuvo por objeto principal simplificar la tramitación de los préstamos, pues de acuerdo con el Art. 11º de la Ley N° 6.334 era necesario revalorizar las hipotecas.

La Ley N° 9.113, de 1940, modificatoria también de la N° 6.334, no incorporó a su texto una disposición que contemplara la preferencia de las hipotecas constituidas a favor de la Corporación sobre cualquier otro gravamen anterior, por estimarse que ella quebrantaría las reglas generales que sobre esta materia establece el Código Civil.

Sin embargo, la aplicación de dicha ley demostró que una disposición de esa naturaleza era imprescindible y la Ley N° 9.385, en su Art. 6º, letra b), dispuso que "las hipotecas, prohibiciones u otras garantías constituidas a favor de la Corporación subsistirán no obstante cualquier vicio del título del deudor, y su validez no será afectada por embargos, prohibiciones o gravámenes sobre la propiedad, ni por acciones resolutorias, rescisorias o de nu-

lidad que puedan acogerse en contra de los sucesivos dueños del inmueble".

Por otra parte, la ley de Reconstrucción N° 14.171, de 1960, previniendo situaciones semejantes, contempló entre sus disposiciones algunas que se referían precisamente al saneamiento del dominio en casos precisos y concretos.

Así, esta ley facultó a la Corporación de Fomento de la Producción, al Banco del Estado de Chile, y a la Corporación de la Vivienda para conceder préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles situados en la zona damnificada y, al mismo tiempo, en su Art. 65º, estatuyó que ellos se considerarían como válidamente otorgados aún cuando existieran embargos o prohibiciones de enajenar o gravar que afectaren a dichos predios.

Esta disposición fue reforzada por el Art. 66º que prescribió que dichas hipotecas subsistirán no obstante cualquier vicio que afecte el dominio de la propiedad o de los efectos de cualquiera acción resolutoria que se acoja contra los sucesivos dueños del inmueble.

Disposiciones semejantes estableció luego la Ley N° 16.282, de 28 de Julio de 1965, dictada con ocasión del terremoto y temporales de ese año, y así tenemos que sus Arts. 70º, 72º y 73º corresponden íntegramente a los Arts. 64º, 65º y 66º de la ley anterior.

El Art. 73º de la nueva ley amplía y refuerza en mejor forma el saneamiento del dominio, disponiendo que "las hipotecas, prohibiciones y demás garantías que se constituyeran subsistirán no obstante cualquier vicio que afecte al título del deudor, y su validez no será afectada por embargo, prohibiciones o gravámenes sobre la propiedad, ni por acciones resolutorias, rescisorias o de nulidad que puedan acogerse en contra de los sucesivos dueños del inmueble".

Este sistema de saneamiento fue luego extendido y perfeccionado por la Ley N° 16.391, que en su Art. 52º estableció un régimen de saneamiento de títulos de dominio para las viviendas o terrenos destinados a la construcción

de viviendas urbanas y rurales y sus obras de equipamiento comunitario.

Este Art. estatuye que las escrituras públicas en virtud de las cuales el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y las instituciones que se relacionan administrativamente con el Gobierno a través de él adquieran los inmuebles ya mencionados, serán consideradas para todos los efectos legales títulos saneados de dominio, libros de gravámenes, prohibiciones y embargos u otras limitaciones de dominio de cualquiera naturaleza.

Al mismo tiempo la Ley, consultando el caso de los acreedores, estableció que los titulares de crédito garantizados con hipotecas u otros derechos reales que afectaren estos terrenos podrían hacerlos efectivos sobre el valor de adquisición de esos predios, entendiéndose subrogados por el ministerio de la ley dichas hipotecas u otros derechos reales al valor de adquisición de los mismos terrenos.

El procedimiento para hacer efectivo el pago de estos gravámenes consiste en que la institución adquirente debe consignar el valor de adquisición, si el predio reconociere gravámenes o prohibiciones, en el Juzgado de Letras correspondiente a la ubicación del terreno o de cualquiera de los juzgados si el predio quedare ubicado dentro del territorio jurisdiccional de más de uno de estos tribunales. Junto con efectuar la consignación, la institución adquirente debe acompañar copia del certificado de gravámenes y prohibiciones de 15 años del predio adquirido y notificar por medio de un aviso publicado en el Diario Oficial de los días primero o quince del mes respectivo el hecho de la adquisición del terreno, de la consignación de su valor de adquisición y la nómina de los acreedores que indique el certificado de gravámenes y prohibiciones.

En el caso que se produjere controversia acerca de la persona o personas a quienes corresponde girar el valor de la consignación efectuada, debe resolver el juzgado conforme a las normas del juicio sumario.

Sin embargo, cuando era dable pensar que el sistema de saneamiento se había ya prácticamente consolidado, otra ley que consulta disposiciones para el Servicio Nacional de Salud hizo aplicables sus preceptos al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus organismos, lo que deben ahora considerarse incorporados en el sistema de saneamiento.

En efecto, el Art. 26º de la Ley Nº 16.585, de 12 de Diciembre de 1966, estableció para el Servicio Nacional de Salud una franquicia consistente en que este organismo tendrá sobre los bienes que adquiera para la construcción, ampliación o instalación de establecimientos hospitalarios por expropiación o a cualquier título oneroso, la posesión y el dominio, libre de gravámenes y limitaciones, desde que se inscriba a su favor en el Conservador de Bienes Raíces la expropiación o el título respectivo.

Al mismo tiempo la ley determina que, para todos los efectos legales, se considera que esta posesión es regular y de quince años ininterrumpidos y que, en relación con ella, se encuentran cumplidos los demás requisitos legales necesarios para ganar por prescripción extraordinaria el inmueble de que se trata, sin que sea necesario alegar esta prescripción. Presume además de derecho que los títulos de dominio sobre el inmueble están totalmente saneados.

Respecto a quienes adquieran inmuebles del Servicio Nacional de Salud rigen las mismas disposiciones anteriores, pero en estos casos subsisten los gravámenes o derechos reales y las prohibiciones que hubiere constituido el Servicio sobre dichos bienes.

Como se expresaba más arriba, estas mismas disposiciones la ley las hace extensivas al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, sus servicios, las instituciones que se relacionan con el Gobierno a través de él cuando se trata de la adquisición de viviendas o de terrenos destinados a la construcción de viviendas urbanas y rurales y sus obras

de equipamiento comunitario o desarrollo urbano en general.

Además, y de acuerdo a lo expresado anteriormente se aplicaba también a estas adquisiciones el ya comentado Art. 52º de la Ley Nº 16.391, ya que ambas disposiciones operan en forma concorde.

Como puede observarse la Ley Nº 16.585 simplemente ha establecido respecto de la anterior un sistema más amplio y más claro en lo que se refiere a saneamiento de los títulos de dominio, ya que ha consagrado una verdadera presunción de derecho que no admite prueba en contrario.

La Ley Nº 16.742 de 8 de Febrero de 1968, aporta otra excepción para sanear el dominio de las propiedades destinadas a la educación, facilitando el traspaso de dichos predios al Fisco mediante normas especiales que consolidan sobre ellas el dominio fiscal.

El Art. 60º establece que los terrenos ubicados en sectores rurales, en los que se estuviere construyendo o funcionare una Escuela mediante el concurso del Ministerio de Educación Pública o de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, podrán ser transferidos al Fisco, a título gratuito u oneroso, por la persona que aparezca como dueña, bastando para ello que acredite la inscripción del predio a su nombre, en igual o mayor cabida en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

La misma disposición obliga a los Conservadores de Bienes Raíces a efectuar la inscripción de estas transferencias, no obstante la existencia de embargo, prohibiciones u otros gravámenes que afecten al inmueble.

En los casos en que no aparezcan inscritos estos predios, podrá inscribirse su dominio a favor del Fisco, a requerimiento de éste o de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, mediante una declaración del Juez de Letras del Departamento

respectivo, hecha en la forma y con los requisitos señalados en la Ley Nº 6.382.

Finalmente la ley en estudio consagra un nuevo caso de saneamiento del dominio para este caso especial al indicar que "se presumirán de derecho saneados los títulos y extinguidos todos los derechos de terceros sobre el predio inscrito a favor del Fisco en conformidad a la presente norma, después de transcurrido el término de un año contado desde la fecha de la inscripción.

La Ley Nº 16.741 de 8 de Abril de 1968 sobre "Normas de Saneamiento de los Títulos de Dominio y Urbanización de Poblaciones en Situación Irregular" contiene otro caso que en su esencia constituye una modificación substancial al régimen de saneamiento de los títulos de dominio, ya que en el fondo ella establece que determinadas propiedades que se encuentran en las condiciones que la propia ley determina dejan de regirse y salen del régimen establecido por la legislación común para quedar supeditadas al régimen jurídico especialmente creado, que consiste en una combinación de procedimientos administrativos judiciales.

En la parte que nos interesa en este momento cabe destacar que la ley incluye en su régimen aún todos los actos y contratos realizados con anterioridad al 1º de Enero de 1967.

En esta forma, el Art. 8º establece que las nulidades de cualquiera especie de que puedan adolecer los actos o contratos celebrados antes del 1º de Enero de 1967 y que tuvieron por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de los terrenos de poblaciones declaradas irregulares, se considerarán saneadas por el solo transcurso del tiempo que haya ocurrido desde la fecha de celebración del acto o contrato hasta la fecha de dictación del decreto que declare una población en situación irregular.

La importancia radica en que estas nulidades, sean absolutas o relativas, o aún cuando se trate de casos de inexistencia jurídica al considerarse saneadas posibilitan de inmediato a los

pobladores para exigir que se les otorgue título definitivo de dominio.

Reforzando aún más el sentido y alcance de esta disposición el Art. 43º establece que los pobladores tendrán sobre el sitio que adquieran de acuerdo con las disposiciones de esta ley la posesión y el dominio, libre de gravámenes y limitaciones, desde que se inscriba a su favor en el Conservador de Bienes Raíces la escritura respectiva, no siendo obstáculo para que se practique la inscripción la existencia de embargos, prohibiciones u otras limitaciones similares.

A mayor abundamiento, la ley introduce una presunción de derecho en cuanto al saneamiento al estatuir que "se presumirá de derecho, además, que los títulos de dominio sobre el inmueble están saneados absolutamente, sin que sea admisible prueba en contrario".

La ley es tan amplia y trata de ser tan específica que en el inciso siguiente contiene otra disposición sobre el mismo punto, la que determina que practicada la inscripción de dominio a que se refiere el inciso anterior, se extinguirán por el sólo ministerio de la ley todos los derechos de los dueños o poseedores, todos los derechos reales, todos los embargos, derechos de retención y prohibiciones, todos los derechos de goce, y cualesquiera acciones relativas o que afecten al sitio respectivo. Los Conservadores de Bienes Raíces, con el sólo mérito de dicha inscripción de dominio, de oficio o a petición de parte, dejarán constancia de dichas extinciones mediante las anotaciones, inscripciones o subinscripciones que correspondan. La extinción de los embargos, derechos de retención y prohibiciones se producirán retroactivamente a la fecha del acto de perfeccionamiento del título de adquisición.

Se trata así por esta ley de producir el saneamiento integral del dominio anterior de las poblaciones declaradas irregulares por ella, incluyendo todos los actos o contratos que directa o indirectamente se relacionan con dichas poblaciones.

El artículo siguiente, o sea, el 44 facilita aún más este saneamiento al determinar que si de los antecedentes del proceso no apareciere el título anterior del inmueble objeto del loteo, en la inscripción de las escrituras a nombre de los adquirentes no será necesario mencionar la precedente ni cumplir los trámites que se exigen para la de los títulos relativos a propiedades no inscritas.

## PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD

El principio de la autonomía de la voluntad consagrado en forma explícita en el Código Civil, y en especial, en su Art. 1.437, ha sido objeto de constantes modificaciones, por toda clase de legislaciones, de tal modo que hoy día puede observarse que esta excepción es de general aplicación en el Derecho Moderno.

Especialmente el Derecho Social, a través del contrato del trabajo y de la asociación obligatoria, opuso al principio en estudio las principales y primeras modificaciones.

También la legislación de vivienda tiene importantes ejemplos en este orden de materias.

La Ley Nº 6.071 de 16 de Agosto de 1947 en su Art. 12º estableció que los propietarios de los diversos pisos o departamentos en que se divida un edificio podrán acordar reglamentos de copropiedad con el objeto de precisar sus derechos y obligaciones recíprocas, imponerse las limitaciones que estimen convenientes y, en general, proveer al buen régimen interno del edificio.

Este reglamento de copropiedad debe ser decidido por la unanimidad de los interesados.

Acordado en esta forma y reducido a escritura pública inscrita en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del respectivo departamento, expresa la ley que, "tendrá fuerza obligatoria respecto de los terceros adquirentes a cualquier título, pudiendo practicarse dicha inscripción, aún cuando no esté construido el edificio". Las mismas reglas son apli-

cables cuando se trata de modificar o dejar sin efecto el reglamento.

Por otra parte esta misma ley establece en los artículos un procedimiento detallado para el caso en que no exista reglamento o que éste no sea completo.

Otra materia relativa a la autonomía de la voluntad que la legislación de vivienda ha influenciado notoriamente es el contrato de arriendo.

El Código Civil en su Art. 1.915<sup>o</sup> define el arrendamiento como un "contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una casa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado" —consagrando así en forma amplia y terminante el principio de la autonomía de la voluntad—, pero otras leyes, —como la de arrendamiento, que a continuación se explica—, limitan agudamente la materialización práctica de este precepto.

En realidad, no se trata de una negación de la libre voluntad, sino que, a igual que el caso anterior, de condiciones preestablecidas para la celebración del acto o contrato. El contratante es libre de elegir o no, de adoptar una decisión aceptando o realizando un determinado acto o hecho, pero una vez que ha aceptado, debe someterse en forma obligatoria a todas las condiciones impuestas y establecidas, las que no han nacido de su propia voluntad y de una discusión libre con el otro participante, sino que son impuestos en la mayoría de los casos por el poder público.

Esta concepción concuerda, por lo demás, con la estructuración cada vez más dinámica y sólida del Derecho Económico que consagra precisamente esta tendencia.

La Ley N<sup>o</sup> 11.622 de 25 de Septiembre de 1954 sobre arrendamiento y sus modificaciones posteriores han reformado substancialmente el régimen civil del arrendamiento, transformándolo en un contrato impuesto por el Estado

en el cual el arrendador debe aceptar una serie de cláusulas o disposiciones que tienen carácter obligatorio.

En síntesis esta ley fija la renta anual máxima de las habitaciones, locales comerciales o industriales, oficinas y predios urbanos en general, la que no podría exceder del 11% del avalúo vigente para el pago del impuesto territorial.

El año 1956, la Ley N<sup>o</sup> 12.006 de 23 de Enero de 1956 estableció para ese año una congelación de las rentas de arrendamiento de oficinas, y locales comerciales o industriales vigentes al 16 de Noviembre de 1955, una congelación parcial para las rentas de arrendamiento de bienes urbanos, los que no podrían alzarse en más del 5% de la renta vigente a la misma fecha anterior.

Sucesivas leyes fueron prolongando y ampliando estas congelaciones de tal modo que desde esa fecha prácticamente se ha vivido en un régimen de congelamiento integral y permanente de las rentas de arrendamiento. (1)

Del mismo modo, la ley de arriendos ya citada reglamenta todo lo relativo a servicios comunes, subarrendamientos, emisión de recibos, garantías y anticipos, desahucios, restitución del inmueble, etc.

La Ley en estas materias, especialmente en lo relativo al precio o renta de arriendo es tan estricta y absoluta que en su Art. 9<sup>o</sup> establece que son irrenunciables los derechos que ella concede a los arrendatarios y subarrendatarios.

Se refuerza esta declaración en el mismo artículo al agregar que si se pactaren rentas o precios superiores a los establecidos como máximos en esta ley, la obligación del arrendatario y subarrendatario de pagar tales rentas o precios será absolutamente nula en la parte en que dichas rentas o precios excedan a los máximos locales.

Por su parte, los arrendadores o subarrendadores que perciban rentas superiores a las máximas permitidas por esta ley deberán restituirlas con inte-

reses corrientes y serán condenados a pagar una multa de una a seis veces el valor de la parte de renta indebidamente cobrada, existiendo nulidad absoluta de tal pacto.

Otro caso de limitación a la libre voluntad de las partes es el consagrado en el Art. 5º de la Ley Nº 15.228 de 14 de Agosto de 1963 que obliga a todo arrendador o subarrendador de viviendas cuyo pago mensual sea superior a Eº 20.- a exigir de su arrendatario o subarrendatario que deposite en el Banco del Estado en "cuotas de ahorro para la vivienda", la suma en dinero equivalente a la renta de un período mensual establecido en el respectivo contrato de arrendamiento o subarrendamiento.

La ley indica que estos depósitos de garantía deberán hacerse a nombre del arrendador y sólo éste podrá al término del contrato, solicitar de la Corporación de la Vivienda, sin forma de juicio, la devolución de las cuotas de ahorro depositadas a su nombre, las que se le restituirán en dinero efectivo al valor que tengan a la fecha de devolución.

El arrendador, a su vez, deberá entregar íntegra al arrendatario la suma recibida de la Corvi, sin perjuicio de las deducciones que corresponda hacer por perjuicios, cuentas impagas o rentas insolutas, de acuerdo a los términos del respectivo contrato de arrendamiento.

Como puede observarse, esta ley agrega una nueva limitación en el contrato de arrendamiento, a las muchas que le introdujera la Ley Nº 11.622 recién estudiada.

La Ley Nº 16.741 Sobre Saneamiento de los títulos de dominio contiene numerosas disposiciones que constituyen una negación al principio de la autonomía de la voluntad tradicional.

Así, el Art. 8º concede a los pobladores el derecho a exigir que se les otorgue título definitivo de dominio, con tal que existan antecedentes suficientes para identificar el sitio de que se trate, cuando con anterioridad al 31 de Enero

de 1967 se hubieran realizado en las respectivas poblaciones cualquiera clase de actos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia de dominio respecto a los terrenos que constituyen la población irregular.

Del mismo modo el Art. 69º establece que cuando las obras de urbanización estén ejecutadas o garantizadas y se desee otorgar el respectivo título de dominio las promesas de compraventa se regirán por las disposiciones establecidas en esta misma ley, en su Art. 8º, lo que es otro caso de quebrantamiento del principio de la autonomía de la voluntad.

La Ley Nº 16.742 sobre loteos irregulares tiene una disposición que constituye una limitación al derecho de dominio y que, al mismo tiempo, crea un impuesto para el caso que no se cumplan dentro de los plazos establecidos las obligaciones que ella impone a ciertos propietarios.

Establece así el Art. 7º que el Presidente de la República podrá determinar dentro de las áreas urbanas de las ciudades zonas de construcción obligatoria, en cuyo caso, los propietarios de inmuebles no construídos o declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente deberán edificarlos dentro del plazo de dos años de efectuada la declaración de zona de construcción obligatoria.

Si transcurrido dicho plazo no se iniciaren las construcciones definitivas, o iniciadas se suspendieren por más de seis meses, se aplicará al propietario un impuesto de hasta un 4% por cada año, según determine el decreto supremo que declare la zona como de construcción obligatoria, hasta un máximo de 20% sobre el avalúo fiscal del inmueble, que se cobrará conjuntamente con el tributo establecido en la Ley de Contribución de Bienes Raíces, como un recargo.

Como puede observarse, se trata por una parte de una restricción a la libre disponibilidad de la propiedad, lo que, en el fondo, constituye una aplicación de la teoría del ejercicio del dominio

en interés común y supeditado a las necesidades de la sociedad.

El impuesto que se crea por esta ley en el fondo viene a constituir una sanción para el caso de incumplimiento y reconoce precedentes en los recargos establecidos por la Ley de Contribución de Bienes Raíces N° 4174 que en su Art. 20° permitía estos recargos al facultar al Presidente de la República para acordar un aumento de 2‰ en la tasa del impuesto fiscal para los bienes rurales, susceptibles de cultivo, en la parte que no fueren explotados, facultad que puede también ejercer en el radio urbano de las ciudades de más de 30.000 habitantes para los bienes raíces no edificados o que contengan edificios declarados ruinosos o insalubres por las autoridades competentes, y siempre que se estime conveniente para el progreso y seguridad general.

Esta disposición fué posteriormente derogada por la Ley N° 15.575 de 15 de Mayo de 1964.

Además del caso anterior esta ley contiene otra interesante disposición cual es su Art. 15° el cual también implica una nueva forma de restringir el uso pleno del dominio y la facultad de disposición del dueño, forma que opera aún con anterioridad a cualquiera expropiación.

La redacción amplia y general de este artículo no permite precisar en que momento puede ejercitarse esta facultad, ya que sólo expresa que la Corporación de Mejoramiento Urbano podrá realizar en los terrenos particulares "que pretenda adquirir", los estudios, levantamientos fotográficos, etc., que estime necesarios.

¿En qué momento existe esta intención? ¿Cuándo y cómo se acredita? Tal como aparece redactada, la ley permite a la Corporación mencionada realizar estudios en cualquier terreno del país en el momento y las circunstancias que juzgue oportunos desde su punto de vista particular sin que siquiera tenga que acreditar verdadera conveniencia o necesidad.

El mismo artículo refuerza y hace prácticamente imperativa la aplicación de esta facultad al prescribir que los dueños, arrendatarios, administradores, comodatarios o meros ocupantes de los predios en que deban ejecutarse los estudios, levantamientos, etc., serán notificados administrativa y previamente de tales propósitos; y ellos, a su vez, quedarán obligados a permitir la entrada a esos inmuebles a los funcionarios encargados de dichos estudios y levantamientos. Si se negaren, el Vicepresidente Ejecutivo de dicha Corporación, por sí o por Delegado, podrá requerir por escrito, administrativamente, del Intendente o Gobernador respectivo, el auxilio de la fuerza pública, la cual será facilitada con facultades de allanamiento y descerrajamiento si así lo considerare la solicitante.

Este artículo ha quedado incorporado bajo el N° 24 bis en la Ley Orgánica de la Corporación de Mejoramiento Urbano, contenida en el Decreto Supremo N° 483 del Ministerio de la Vivienda de 3 de Septiembre de 1966.

La ley de reajuste para el año 1963, N° 16.840 de 24 de Mayo de ese año en su Art. 208° contiene una disposición limitativa del dominio que corresponde a la legislación de vivienda.

Al efecto, el Art. 207° de dicha ley estableció que en la zona que la municipalidad de Rancagua determine, los nuevos edificios que allí se construyan deben consultar en su primer piso locales comerciales a lo menos en el 70% de su frente.

El Artículo siguiente agregó además que los propietarios o poseedores de locales comerciales que se construyan en conformidad a la disposición anterior están sujetos a las siguientes obligaciones:

a) No podrán cobrar derecho de llaves por la transferencia a cualquier título de su posesión, y

b) No podrán cobrar en caso de arrendamiento una garantía superior al equivalente a un mes de renta de dicho arrendamiento.

La infracción a estas limitaciones la ley la sanciona con multa de hasta doce veces la renta de arrendamiento y en caso de reincidencia con multa de quince veces esa renta, pena que aplica a requisición de parte la Dirección de Industria y Comercio.

### **SIGNIFICACION DE REQUISITOS PARA CONSTITUIR HIPOTECAS**

Un aspecto que entraba en forma aguda el otorgamiento de préstamos, sobre todo cuando se trata de instituciones públicas que actúan con fines de carácter económico o social o bajo el imperio de circunstancias extraordinarias como catástrofes o calamidades públicas es la constitución de las correspondientes garantías, siendo en Chile la regla general en el caso de inmuebles la caución hipotecaria.

Aunque se trate de préstamos por cantidades bajas para ser invertidos no sólo en construcción, sino aún en reparaciones o reconstrucciones, o bien se trate de saldos insolutos de precio por poca monta se exige la garantía hipotecaria, lo que significa acreditar el saneamiento de los títulos de dominio de hasta 30 años de anterioridad lo que, en la mayoría de los casos involucra una tramitación cara y engorrosa que, en muchas oportunidades obliga al interesado a desistirse del préstamo solicitado.

Con motivo de la catástrofe sísmica de 1965 la Ley N° 16.282 facultó en sus Arts. 10° y 11° a los organismos o instituciones encargados de la construcción y asistencia social para otorgar en forma extraordinaria a los damnificados préstamos en dinero o en especies para la construcción, reconstrucción o separación de sus inmuebles y para venderles a ellos los inmuebles construidos por estas instituciones o terrenos de su dominio.

Como una manera de hacer expeditas estas operaciones y de que ellas pudieran cumplirse dentro de las circunstancias extraordinarias para las cuales habían sido concebidas, la ley en su Art. 13° estableció en relación a la garantía hipotecaria que para constituir

ésta el interesado sólo debería acompañar copia autorizada del título y de la inscripción de dominio con certificado de vigencia y certificado de gravámenes, prohibiciones y litigios de 15 años.

Al mismo tiempo la ley complementó la anterior con otras medidas contempladas en su Art. 69° y siguientes relativas a la limitación de las hipotecas y a constituir las cuando el prestatario no sea dueño exclusivo del inmueble otorgado en garantía.

Esta ley en su Art. 69° consagró la limitación de hipoteca, situación jurídica que simplemente reprodujo literalmente de la anterior ley de reconstrucción del terremoto del Sur N° 14.171 del año 1960.

Al mismo tiempo la ley complementó la anterior con otras medidas contempladas en sus Arts. 69° y siguientes relativas a la limitación de las hipotecas y a la forma de constituir las cuando el prestatario no sea dueño exclusivo del inmueble otorgado en garantía. La limitación de hipotecas consagrada en el Art. 69° es una reproducción literal de la situación jurídica contemplada en la anterior Ley de Reconstrucción N° 14.171 del año 1960.

### **Limitación de hipotecas.**

En el Art. 63° de la Ley N° 14.171 se establece que en los casos en que, con el fin de garantizar préstamos otorgados por la Corporación de Fomento de la Producción, por el Banco del Estado de Chile, o por la Corporación de la Vivienda, se constituyere hipoteca sobre un predio situado en la zona devastada que se encontrare afecto a un gravamen hipotecario establecido con anterioridad al 21 de Marzo de 1960, éste último se entenderá limitado al valor del terreno y de lo que quede del edificio, previa apreciación de peritos, en la forma que determine el Reglamento.

Sin embargo, la ley concede también la apreciación al acreedor en cuyo beneficio se hubiere constituido aquel gravamen para posponerlo a la nueva hipoteca que se constituya en favor de

alguna de las instituciones mencionadas, reduciendo el servicio de su crédito al tipo de interés y de amortización que fija la Superintendencia de Bancos. En el caso de que el acreedor opte por esta posposición, la hipoteca afecta al terreno y a lo que en él se edifique.

Años después, al ocurrir el terremoto del 28 de Marzo de 1965, la Ley N° 16.282 prácticamente calcó esta disposición en su Art. 69°, agregando solamente entre las instituciones crediticias a la Fundación de Viviendas y Asistencia Social y cambiando el plazo de constitución del gravamen al 28 de Marzo de 1965 como máximo.

### **Hipotecas concedidas a los poseedores de los predios.**

La deficiente constitución de la propiedad significaba una traba importante para la concesión de los préstamos con fines de reconstrucción. Casi siempre por causas muy antiguas insubsanables de manera rápida, se hacía muy difícil al propietario acreditar fehacientemente su dominio. Otras veces, éste deriva de una posesión inmemorial y sin interrupciones, hecho que no bastaba para otorgar al titular el pleno derecho para entregar el bien en garantía de obligaciones que necesitaba contraer.

La referida Ley N° 14.171 trató también de superar estos problemas y en su Art. 64° facultó a las instituciones enumeradas anteriormente para otorgar préstamos con garantía hipotecaria de un inmueble situado en la zona damnificada, ya sea para edificar o hacer reparaciones en él, a personas que, sin ser dueñas exclusivas del mismo, demuestren ser titulares de acciones y derechos adquiridos a cualquier título con anterioridad al 21 de Mayo de 1960 y que desde 5 años a esa fecha se encontraban en posesión tranquila de la propiedad.

Como la disposición anterior ofrece peligro en su aplicación y es necesario delimitar en la práctica cada caso, la ley se preocupó al mismo tiempo de establecer una reglamentación. Conforme al procedimiento que instituye este mis-

mo artículo, la tramitación para acogerse al beneficio descrito se inicia con la solicitud que el interesado debe presentar ante el Juez de Letras en lo Civil de Mayor Cuantía del departamento en el cual estuviere ubicado el inmueble, en la cual debe exponer los antecedentes del caso y pedir concretamente la respectiva autorización. La prueba es apreciada en conciencia y si el Tribunal la estima suficiente, ordenará, con cargo al peticionario, publicar en extracto la solicitud a lo menos dos veces en el diario que el juez determine y por una vez en un periódico de la capital de la provincia, dejando establecido en la publicación que si, dentro del término de quince días hábiles contados desde la última publicación, nadie dedujere oposición, el juez autorizará la constitución del gravamen. Si se dedujere oposición por quien demuestre, con fundamento plausible, tener también derecho de dominio sobre el inmueble, denegará la autorización. La oposición se tramitará breve y sumariamente.

Constituido el gravamen, se entenderá que afecta a todo el inmueble. Si el acreedor deseara hacer efectiva la acción real, deberá estar a lo dispuesto en los Arts. 758° y siguientes del Código de Procedimiento Civil y en tal caso la acción será notificada en la forma ordinaria a quien contrajo la obligación y del modo señalado en el Art. 54° del Código aludido a toda otra persona que tenga o pretenda derechos de dominio sobre el inmueble. Para efectuar esta última notificación no será necesario individualizar a esas personas, siendo suficiente con señalar la propiedad e individualizar a quien contrajo sus derechos en el inmueble.

Lo anterior es aplicable sólo en el caso de propiedades cuyos avalúos fiscales para los efectos de la contribución territorial a la fecha en que se constituya la hipoteca, no sean superiores a cuatro sueldos vitales para empleados particulares de la industria y el comercio del departamento de Santiago.

Insertada en la escritura de hipoteca la autorización judicial recién aludida

no podrá impugnarse la validez del contrato fundada en que no se ha dado cumplimiento a los requisitos establecidos en esta disposición.

Todo lo dicho es sin perjuicio de los derechos que otros comuneros o terceros puedan hacer valer sobre el inmueble. Si al ejercer el acreedor hipotecario las acciones establecidas en los Arts. 758º y siguientes del Código de Procedimiento Civil fuere subastado el inmueble, aquellos comuneros o terceros sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio obtenido en la subasta.

Para todos los efectos legales entre quien contrajo la obligación y las demás personas que en definitiva probaren dominio sobre el inmueble, se estará a lo dispuesto en el inciso final del Art. 669º del Código Civil.

Como puede apreciarse se trata de una disposición que en forma completa aborda el problema y crea un procedimiento práctico y expedito para otorgar préstamos con garantía hipotecaria a los propietarios o poseedores regulares que no puedan acreditar sus derechos en forma inmediata.

Esta misma disposición fue luego reproducida en su integridad por el Art. 70º de la Ley N° 16.282 sobre reconstrucción del sur, con lo cual puede afirmarse que este procedimiento ya ofrece una vigencia permanente para casos o situaciones extraordinarias.

**Incentivación tributaria.** La tributación es una de las materias en que la legislación habitacional ha tenido mayor influencia estableciendo situaciones diversas y creando al mismo tiempo, nuevas instituciones que han venido a innovar y ensanchar su campo de acción.

Fundamentalmente, la legislación de vivienda ha consagrado un amplio sistema de exenciones y estímulos tributarios que se ha originado por el afán de realizar vastos planes habitacionales. Estos planes se conciben en gran parte por el volcamiento de los capitales privados a esta actividad económica, y para atraer este tipo de inversiones el

legislador se ve precisado a otorgar diversas garantías que han proliferado en especie y cantidad en los últimos años hasta crear un vasto y complejo sistema, en que abundan las disposiciones paralelas o repetidas y aún algunas contradictorias o inoperantes.

Sin embargo, esta legislación establece en forma amplia y total un completo sistema de exenciones tributarias y un tratamiento impositivo especial para todas las actividades vinculadas a la vivienda.

Si se trata de formular una clasificación de los mecanismos tributarios de la legislación habitacional se puede, generalizando, señalar dos grandes grupos de situaciones tributarias: a) las que dicen relación con las instituciones públicas que actúan en este campo, y b) las que se refieren a las viviendas mismas, o a las rentas que ellas producen o a las personas naturales o jurídicas vinculadas a las viviendas.

#### a) Situación tributaria del sector público en materia habitacional.

La Ley N° 16.391, de 31 de Diciembre de 1965, creó en Chile el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Este organismo contempla en su estructura cinco instituciones autónomas relacionadas con el Gobierno a través de este Ministerio:

Corporación de la Vivienda;

Corporación de Servicios Habitacionales;

Corporación de Mejoramiento Urbano;

Caja Central de Ahorros y Préstamos, y

Corporación de Obras Urbanas.

Esta ley estableció una amplia liberación impositiva para estas instituciones en su Art. 49º, cuya redacción reproduce disposiciones anteriores que se referían a la antigua Corporación de la Vivienda.

Dicho Art. establece que la Corporación de la Vivienda, la Corporación de Servicios Habitacionales y la Corporación de Mejoramiento Urbano estarán exentas de todo impuesto, tasa o contribución fiscal o municipal, directa o indirecta, que se recaude o perciba por Tesorerías o Aduanas de la República. Asimismo, estarán exentas de todo impuesto, tasa, contribución y derechos fiscales y municipales, las operaciones, actos y contratos que ejecuten o celebren, los instrumentos que suscriban o extiendan, los permisos que soliciten y las obras que ejecuten aún en el caso en que la ley permita u ordene trasladar el impuesto.

Las operaciones de compra y venta que efectúen estas instituciones no estarán afectas a impuestos de transferencias o compraventa ni pagarán impuesto a la cifra de negocios por las obras que encomienden.

Finalmente este artículo estatuye que, para el caso de impuestos relativos al comercio exterior, estas corporaciones podrán eximirse de los derechos que se recauden o perciban por aduanas de la República para lo cual será necesario que la exención se autorice por Decreto Supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Como puede observarse, la ley consagra una amplia liberación tributaria para todas estas instituciones, incluyendo en ella no sólo a los impuestos sino que a todo tipo de gravamen o exacción fiscal o municipal, directa o indirecta, eximiendo también a todos los actos y contratos que celebren estas instituciones en el cumplimiento de sus funciones, haciéndola extensiva a toda clase de gravámenes, para lo cual menciona, sólo por vía ilustrativa, algunos de ellos, como impuestos, contribuciones, tasas y derechos, sin que esta enumeración sea taxativa.

Este Art. 49º constituye una ratificación de las disposiciones anteriores. En efecto, la antigua ley orgánica de la Corporación de la Vivienda, —el D.F.L. Nº 285, de 1953 que sigue vigente— en su Art. 41º dice escuetamente que “la Corporación de la Vivienda estará exen-

ta de todo impuesto fiscal o municipal”, pero esta disposición tan amplia y general aparece reforzada por el Art. 36º que expresa que “las operaciones de compra y venta que efectúe la Corporación de la Vivienda estarán exentas de impuestos a la transferencia” y que “los documentos que acrediten actos o contratos jurídicos que se originen con motivo o consecuencia de la aplicación de dicho decreto y la ejecución de las operaciones de la Corporación de la Vivienda estarán exentos de todo impuesto”.

Finalmente, el D.F.L. Nº 2, de 1959, en la letra i) de su Art. 8º estableció que “los documentos que dan testimonio de las garantías de cualquiera especie que se constituya en favor de la Corporación de la Vivienda para cualquier efecto relacionado con este decreto con fuerza de ley y sus modificaciones, estarán exentos de los impuestos establecidos en la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado y sus modificaciones, como asimismo de cualquier otro impuesto que pudiera afectar a las garantías”.

Como puede apreciarse, la actual disposición ha venido a sintetizar y perfeccionar estos artículos dispersos, aclarando y precisando su verdadero alcance y haciéndolos extensivos a los organismos citados.

Por su parte, la Caja Central de Ahorro y Préstamos se rige por su Ley Orgánica, el D.F.L. Nº 205 del año 1960, que en su Art. 75º prescribe que la Caja Central y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo estarán exentas de todo impuesto o contribución directa o indirecta. Asimismo estarán exentos de todo impuesto las operaciones, actos o contratos que ejecuten y celebren; los instrumentos que suscriban o extiendan; y del impuesto de cifra de negocios u otros, por los reajustes, intereses, primas, comisiones u otras formas de remuneraciones que perciban o paguen, aún en los casos en que la ley permita u ordene trasladar el impuesto.

En cuanto a la Empresa de Agua Potable de Santiago se rige por un Re-

glamento General aprobado por Decreto sin número de 4 de Febrero de 1963.

b) **Situación tributaria de las viviendas, de las personas vinculadas a ellas y rentas que originan.** (1)

Por regla general, la línea adoptada ha sido crear una amplia y compleja legislación de estímulo tributario, con base en incentivos de todo tipo que abarcan a las viviendas mismas, sus rentas y las rentas que perciban los inversionistas y los propietarios.

No corresponde en este trabajo explicar en detalle esta materia sino que trazar un esquema general.

Fundamentalmente, los estímulos tributarios y los regímenes de excepción tributaria, están establecidos en la Ley Nº 9135, de 30 de Octubre de 1948 denominada Ley Pereira, y en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2, de 31 de Julio de 1960.

Además existen disposiciones de excepción en las leyes N.ºs. 7869 y 7874 del año 1941 referentes a las Sociedades Constructora de Establecimientos Educativos y Hospitalarios respectivamente; en el D. F. L. N.º 285, de 1953, especialmente en cuanto al sistema de imputaciones, y en las Leyes N.ºs. 12.008 de 1956, y 12.937 de 1958, las que consagran exenciones específicas para las viviendas construídas en las provincias de Chiloé, Aysén y Magallanes la primera, y en los departamentos de Pisagua, Iquique, Chañaral, Taltal y Tocopilla y en la provincia de Atacama la segunda.

En síntesis, estas diversas disposiciones crean mecanismos de estímulo tributario que en conjunto son: devoluciones de impuestos, sistema de imputaciones de impuestos, rebajas y deducciones a la base imponible, subavvaluación de la base imponible y, en forma extensa, exenciones transitorias y definitivas totales y parciales a las viviendas acogidas a dichas leyes, a las rentas que ellas originan y a las sociedades constructoras y a los propietarios de estas viviendas.

Fuede afirmarse que la actividad constructora es la que ofrece mayor gama de mecanismos de incentivos tributarios y mayor cantidad de liberaciones de impuestos que cualquiera otra.

## **ASPECTOS PROCESALES**

### **Autorizaciones para enajenar.**

Un examen somero muestra que uno de los principales obstáculos que se oponen a la expedita materialización de los actos y contratos son las autorizaciones previas que la ley común exige para ciertos casos.

El D.F.L. 285, de 1953, cuyo texto fue fijado por Decreto Supremo N.º 1.100 de 3 de Junio de 1960, trató de obviar estas dificultades y, en su Art. 45º estableció que los representantes legales de los absoluta o relativamente incapaces no necesitarán cumplir con los requisitos o formalidades que las leyes prescriben cuando hubieren de enajenar o gravar los bienes raíces de su representado a la Corporación de la Vivienda o a terceros por su intermedio en conformidad a dicho Decreto con Fuerza de Ley y demás leyes sobre fomento de la vivienda.

Este criterio lo refuerza el mismo artículo al agregar que ni el Fisco, ni las municipalidades, ni las instituciones semifiscales, ni los representantes de incapaces o de personas naturales o jurídicas necesitarán de autorización legal o judicial para celebrar los actos o contratos a que se refiere ese Decreto con Fuerza de Ley.

### **Consentimiento de la mujer casada.**

El Código Civil establece para los casados el régimen de sociedad conyugal en cuya virtud, y según lo prescribe su Art. 1749, al marido es jefe de ella y como tal administra libremente los bienes sociales y los de su mujer; sujeto, empero, a las obligaciones que por el Título XXII del Libro IV se le imponen y a las que haya contraído por las capitulaciones matrimoniales.

El mismo artículo agrega que el marido no podrá enajenar voluntariamente ni gravar los bienes raíces sociales sin

la autorización de la mujer, no pudiendo tampoco arrendar los bienes raíces sociales urbanos por más de cinco años ni los rústicos por más de ocho años. La autorización de la mujer deberá otorgarse por escritura pública o interviniendo expresa o directamente en el acto, pudiendo suplirse por el juez, con conocimiento de causa y citación de la mujer, si ésta la negare sin justo motivo o en caso de algún impedimento.

El Art. 1.754º del mismo Código dispone que no se podrán enajenar ni gravar los bienes raíces de la mujer que el marido esté o pueda estar obligado a restituir en especie, sino con voluntad de la mujer otorgada por escritura pública o interviniendo expresa y directamente en el acto, y previo decreto de juez con conocimiento de causa. El juez podrá suplir el consentimiento de la mujer cuando ésta se hallare imposibilitada de manifestar su voluntad. Las causas que justifiquen la enajenación o el gravamen sólo podrán ser la facultad concedida para ello en las capitulaciones matrimoniales o la necesidad o utilidad manifiesta de la mujer.

Las disposiciones citadas han creado en los últimos años una serie de inconvenientes derivados especialmente de la incorporación de la mujer al trabajo y de la gran movilidad que ha adquirido la propiedad raíz.

No nos corresponde efectuar un análisis de estas normas legales ni de la forma como se incorporaron al Código Civil diversas modificaciones, en especial mediante la Ley Nº 5.521 de 1934, sino simplemente señalar que los entorpecimientos que producía la comparecencia de uno u otro cónyuge en las transferencias y gravámenes de inmuebles fueron obviados por la Ley Nº 16.392 de 16 de Diciembre de 1965, que fija normas sobre construcción, urbanización y otorgamiento de títulos de dominio e introduce sustanciales reformas tendientes a obtener una más expedita comparecencia con miras a facilitar y simplificar la contratación.

Es así que el Art. 10º de la Ley mencionada indicó que no será aplicable

lo establecido en los Arts. 1749 y 1754 del Código Civil para que el marido pueda constituir hipoteca sobre la vivienda, local o sitio que éste adquiera, hipoteque o grave en favor de la Corporación de Servicios Habitacionales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo e Instituciones de Previsión Social.

El Art. 11º de la Ley extendió esta innovación estableciendo que la mujer casada que adquiera, hipoteque o grave en favor de la Corporación de la Vivienda, de la Corporación de Servicios Habitacionales, de Asociaciones de Ahorro y Préstamo o Instituciones de Previsión Social una vivienda, sitio o local, se considerará separada de bienes para la celebración del contrato correspondiente y regirán respecto de ella todos los derechos que se establecen en el Art. 150º del Código Civil para la mujer casada que ejerce un empleo, oficio, profesión o industria, separados del de su marido.

La Ley Nº 16.741 de 8 de Abril de 1968, sobre Saneamiento de Títulos de Dominio de Poblaciones en Situación Irregular, contiene otro caso de interés al determinar que para todos los efectos de esta ley las adquisiciones que efectúe la mujer casada se presumen de derecho realizadas dentro de su peculio profesional, aunque ello no se haya acreditado en la forma que exige el Art. 150º del Código Civil.

#### **Posesión efectiva.**

A fin de simplificar la entrega de bienes de escaso monto a los herederos del fallecido cuando se trate de personas de modestos recursos y como una forma de promover el ahorro popular, el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2, de 1959, en su Art. 36º estableció que, tratándose de cuentas de ahorro para la vivienda, en caso de fallecimiento del depositante sus herederos podrán retirar estos depósitos hasta la concurrencia de la cantidad de un mil cuotas de ahorro, aún antes del plazo de 3 años establecido en esa misma ley, sin necesidad de acreditar la posesión efectiva de la herencia ni justificar el pago o la exención de la contribución de herencia. Para estos casos, la ley dispo-

ne que basta la presentación de los respectivos comprobantes del estado civil.

#### **Donaciones.**

El Código Civil prescribe en su Art. 1.401º que la donación entre vivos que no se insinuare sólo tendrá efecto hasta el valor de veinte escudos y será nula en el exceso.

Como una forma de facilitar las donaciones que puedan efectuar los particulares a los organismos públicos, los Reglamentos Orgánicos de la Corporación de Servicios Habitacionales y de la Corporación de la Vivienda establecen en sus Arts. 31º y 33º respectivamente que la insinuación judicial no será requisito para la validez de las donaciones de inmuebles que se hagan a esas Corporaciones.

#### **Inembargabilidad.**

La Ley Nº 16.392 del año 1965, en el Art. 19º, introdujo una modificación a los casos de inembargabilidad que establece el Código de Procedimiento Civil en su Art. 445, sustituyendo el Nº 8 de esta disposición.

Primitivamente, el Código citado declaraba inembargables el lecho del deudor, el de su mujer, los de los hijos que viven con él y a sus expensas, y la ropa necesaria para el abrigo de todas estas personas.

La Ley Nº 16.392, con evidente sentido social, amplió el alcance y extensión de esta inembargabilidad, prescribiendo que son inembargables "el bien raíz que el deudor ocupa con su familia siempre que no tenga un avalúo fiscal superior a diez sueldos vitales mensuales escala a) del departamento de Santiago; los muebles de dormitorio, de comedor y de cocina de uso familiar y la ropa necesaria para el abrigo del deudor, su cónyuge y sus hijos que viven a sus expensas".

Sin embargo, la ley puso, al mismo tiempo, algunas limitaciones a este beneficio y estatuyó que esta inembargabilidad no regirá para los bienes raíces respecto de los juicios en que sean par-

te al Fisco, las Cajas de Previsión y demás organismos regidos por la ley del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

En estrecha relación con el caso expuesto puede citarse también el Art. 53º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 205, de 5 de Abril de 1960, Ley Orgánica de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el cual establece que las propiedades hipotecadas en garantía de préstamos otorgados en conformidad a dicha ley serán inembargables por deudas de cualquier origen o naturaleza, siempre que el deudor o su sucesor en el dominio la ocupen como su habitación principal. Esta ocupación se presumirá, salvo prueba en contrario.

Esta misma disposición agrega que la inembargabilidad anterior no será oponible a los créditos que provengan de contribuciones, dividendos por deudas de pavimentación u otros gravámenes de esta naturaleza que afecten a la propiedad, como tampoco a la Asociación acreedora, a los cesionarios del respectivo crédito hipotecario ni a aquellos acreedores en cuyo favor se haya constituido hipoteca, en los casos en que ella sea de segundo grado o haya sido pospuesta a otra autorización de la Caja Central.

El D.F.L. 205 contiene, además, otra disposición relacionada con la recién examinada, y en su Art. 40º establece que los saldos efectivos de las cuentas abiertas en las asociaciones de ahorro y préstamo serán inembargables hasta por la suma de un mil escudos, a menos de que se trate de deudas que provengan de pensiones alimenticias declaradas judicialmente.

Este artículo, por otra parte, es análogo al que contempla el D.F.L. Nº 2, de 1959. En efecto, el Art. 36º de esta ley estatuye que los depósitos en cuentas de ahorro para la vivienda serán inembargables hasta concurrencia del valor de un mil cuotas de ahorro, a menos que se trate de deudas que provengan de pensiones alimenticias declaradas judicialmente.

## Muerte presunta.

La institución de la muerte presunta que reglamenta el Código Civil ha sufrido escasas modificaciones, a pesar de los cambios trascendentales que crea la nueva técnica y las complejidades de la vida moderna.

Fue la Ley N° 6.162, de 28 de Enero de 1938, la primera que, considerando estos factores, introdujo reformas a esta institución, simplificando trámites y contemplando situaciones de ocurrencia ordinaria en la época actual como desaparecimientos en casos de guerra, pérdidas de naves o aeronaves, etc.

Poco después, con ocasión del terremoto del 24 de Enero de 1939, se dictó una disposición que, en forma transitoria y para los casos sucedidos con motivo de aquel fenómeno sísmico, modificó el procedimiento regular de la muerte presunta. La Ley N° 6.761, de 5 de Diciembre de 1940, persiguió así sanear las diversas situaciones creadas con motivo de las sepultaciones sin control normal efectuadas durante la catástrofe en las provincias de Talca, Linares, Maule, Ñuble, Concepción, Bío-Bío y Malleco.

Finalmente, la Ley N° 16.282, de 28 de Julio de 1965, que fija disposiciones de carácter permanente para casos de catástrofes, ha introducido otra modificación.

Por el Art. 18° de la citada ley se agrega un nuevo número al Art. 81° del Código Civil, que establece que después de un año de ocurrido un sismo o catástrofe que provoque o haya podido provocar la muerte de numerosas personas en determinadas poblaciones o regiones, cualquiera que tenga interés en ello podrá pedir la declaración de muerte presunta de los desaparecidos que habitaban en esas poblaciones o regiones.

En este caso, la citación de los desaparecidos se hará mediante un aviso publicado por una vez en el Diario Oficial correspondiente a los días primero o quince o al día siguiente hábil, si no se ha publicado en las fechas indica-

das, y por dos veces en un periódico de la cabecera del Departamento o de la provincia si en aquél no lo hubiere, corriendo no menos de quince días entre estas dos publicaciones. El juez podrá ordenar que por un mismo aviso se cite a dos o más desaparecidos.

Finalmente, esta disposición preceptúa que el juez fijará como día presuntivo de la muerte el del sismo, catástrofe o fenómeno natural y concederá inmediatamente la posesión definitiva de los bienes del o de los desaparecidos, pero será de rigor oír al Defensor de Ausentes.

La disposición comentada tiene carácter permanente, por lo cual la misma ley estableció un Art. 4° transitorio que aplica estas normas para los casos sucedidos con motivo del terremoto de 28 de Marzo de 1965 en el Departamento de Quillota, Comuna de Nogales y Distrito El Cobre.

## ETAPAS DE LA POLITICA HABITACIONAL

La legislación de viviendas en Chile puede dividirse en diversas etapas que, en resumen, son:

a) Años 1906 a 1936, período que se caracteriza por no existir una política definida;

b) Años 1936 a 1958, etapa en que se formula una política habitacional y en que predomina el aspecto administrativo;

c) Años 1959 a 1964, período en que predomina el aspecto financiero, y

d) Años 1964 en adelante, en que se da especial importancia al aspecto social.

### Años 1906 a 1936.

Chile tiene el mérito de haber sido el primer país en contar con una legislación habitacional, y desde el año 1906 se advierte un plausible interés por estructurar este sector económico. Sin embargo, en el período anotado no existe coherencia ni continuidad en la ao-

ción, se deja ver la ausencia de planes definidos y, sobre todo, de constancia en la consecución de objetivos concretos, lo que redundaba en ineficiencia, considerándose esta actividad como secundaria. Al mismo tiempo, debido al crecimiento urbano y al desarrollo económico, el problema habitacional se agrava y en los círculos dirigentes prende la idea de organizar una auténtica política nacional de vivienda.

#### **Años 1936 a 1958.**

Con la dictación de la Ley N° 5.950, del año 1936, que crea la Caja de la Habitación Popular, se observa por primera vez en el país que el problema habitacional alcanza una real dimensión y emerge una política de viviendas definida, la que se fortalece y concreta cada vez más hasta dictarse la Ley N° 7.600, del año 1943.

Desde esta fecha estamos en presencia de una institución especializada, con atribuciones suficientes y plena jerarquía administrativa, que actúa en un amplio ámbito y con una gama variada de funciones.

Proliferan las iniciativas y la creación de organismos ligados directa o indirectamente con lo habitacional, hasta que el año 1953, a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 285 se produce cierta forma de contralización administrativa que surge de la fusión de la Caja de Habitación con la Corporación de Reconstrucción la que da origen a la Corporación de la Vivienda, entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica.

Es evidente en esta época el deseo de ligar la actividad constructora a los planes generales de desarrollo económico, lo que es necesario hacer por la gran envergadura alcanzada por el problema de la vivienda y su trascendencia social. Se logra al mismo tiempo la eficiencia administrativa que requiere el nuevo planteamiento.

La organización administrativa culminará años después con la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en el año 1965.

#### **Años 1959 a 1964.**

Durante este período, la política habitacional se fundamenta en sólidas y amplias bases financieras.

La legislación que domina este período es el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del año 1959, que se caracteriza por el aprovechamiento de la organización administrativa existente, cuya eficiencia aumenta y sobre la cual hace converger una variada fuente de recursos financieros derivados, en parte, de los ingresos públicos y, en otra, de las diversas disponibilidades de los particulares a través de numerosos canales, como son el ahorro reajutable para la vivienda, la imputación del 5% sobre las industrias y el comercio, las asociaciones de ahorro y préstamo, el régimen de postulaciones, los convenios de ahorro y préstamo, las cooperativas de viviendas, etc.

En términos generales, puede decirse que esta legislación es completa, moviliza casi todos los recursos financieros posibles en el país y demuestra en el legislador un dominio del problema y una imaginación poco comunes.

Se inicia la construcción masiva de poblaciones y se organiza en un frente común al sector público y al sector privado, que combinan sus recursos y esfuerzos lográndose importantes realizaciones.

Desde otro punto de vista, en este período va cobrando cada vez mayor trascendencia el aspecto social del problema. Las poblaciones "callampas" o marginales aumentan, creando tensiones de todo orden que impelen a otorgar a estos grupos tratamientos especiales utilizando nuevas fórmulas o procedimientos.

Tal vez la primera medida de gran envergadura que en este sentido se tomó por aquellos años fue la llamada "Operación San Gregorio", consistente en erradicar diversas poblaciones callampas en forma sucesiva instalando a sus miembros en terrenos previamente urbanizados y levantándose las viviendas

preferentemente por sistemas autoconstructivos.

Al mismo tiempo, la edificación de algunas grandes poblaciones, como Lo Valedor, Cardenal Caro y otras, demostraron la necesidad de superar la etapa de la "construcción de simples viviendas" por la de proyectar conjuntamente centros comunitarios, urbanizaciones completas, servicios comunes y atención preferente a la organización y educación de la comunidad.

El énfasis que se pone en la obtención y utilización de los recursos y en la ejecución inmediata de los proyectos, para lo cual se otorgan las máximas facilidades tributarias, legales y técnicas, condujo a la construcción orientada de preferencia a las viviendas de nivel medio y alto, lo que trajo críticas y descontento en los sectores que se creyeron postergados.

#### Año 1964 en adelante.—

Desde este año, que coincide con el advenimiento al poder de un nuevo gobierno e ideología, adquiere prioridad lo social sobre todos los demás aspectos de la política de vivienda.

Un estudio acucioso del problema permite advertir que la mayoría de la población de escasos recursos prefiere que se le asigne el sitio en el cual vive y se le ayude a levantar personalmente su vivienda, aunque sea modesta, antes que trasladarse a otro lugar, aunque se le ofrezca una vivienda muy superior que forme parte o integre una población o centro residencial, como son los grupos habitacionales que construye la Corporación de la vivienda. Esta preferencia es causada por el hecho de que estas personas tienen, por regla general, su centro de actividad económica en el mismo sector en que viven, realizando el jefe de hogar su faena normal y consiguiendo además trabajos extras, los que también realizan los otros miembros del

grupo familiar. De este modo, el desarraigo de estas personas del lugar donde vivían, por lo general, gratuitamente, y su instalación en grandes poblaciones les crea, por una parte, un mayor gasto por el pago de la nueva vivienda y, por otra, una disminución del ingreso familiar debido a la pérdida de las fuentes de trabajo.

Se fue comprobando además, que muchos grupos no tenían la capacidad económica suficiente para pagar el compromiso que significa una vivienda de esta categoría, motivo fundamental que obliga a estudiar fórmulas más económicas, que se adapten a los niveles socio-económicos de los grupos.

Por último, el rápido crecimiento que experimenta en los años recientes el movimiento cooperativo en general y, específicamente, el cooperativismo de vivienda, impulsa a las autoridades a canalizar su acción aprovechando esta magnífica organización social, concretándose diversos procedimientos financieros y técnicos.

La creación de la Corporación de Servicios Habitacionales es una reafirmación del enfoque social que se ha dado al problema de la vivienda. Esta institución canaliza, a través de sus programas principales, los proyectos y programas de los otros organismos habitacionales coordinándolos e impulsándolos.

Se intensifica el movimiento cooperativo, destinándose por la Corporación de Servicios Habitacionales para préstamos de vivienda y urbanización en el año 1967 la cantidad de E<sup>o</sup> 52.000.000, lo que representa aproximadamente un 30% de su presupuesto de capital. (1)

Al mismo tiempo se incrementan los programas de autoconstrucción, que se extienden a lo largo del territorio nacional. Se estructura la denominada "Operación Sitio", consistente en entre-

gar a grupos previamente seleccionados terrenos urbanizados y con una mediana para que, posteriormente y a medida de sus esfuerzos, levanten su vivienda definitiva. Se inician asimismo los programas de equipamiento comunitario y se organiza la comunidad a través de diversos sistemas y, especialmente, por la creación de Juntas de Vecinos a las cuales se les concede personalidad jurídica. Al mismo tiempo se adoptan medidas para cambiar el destino final de las inversiones, dándoles un objetivo más social, como sucede con la imputación del 5% para la vivienda y en las líneas crediticias de las asociaciones de ahorro y préstamo que se orientan hacia las viviendas medias e inferiores.

Lo anterior significa en el hecho un cambio brusco en los conceptos y patrones habitacionales, que presionan la búsqueda de nuevos sistemas y técnicas de construcción cobrando primera importancia la vivienda industrializada y los sistemas de prefabricación que importan economía en dinero y tiempo.

De este modo la política habitacional adquiere una nueva dimensión reflejando los requerimientos del tiempo y espacio actuales y adaptándose a ellas, con lo que se consigne una mayor extensión de la actividad pública y una satisfacción más integral de las urgentes necesidades del momento.