

ESPACIOS '96

Miércoles 26 de junio de 1996
Centro de Eventos Casa Piedra
Santiago de Chile

FORO ABIERTO SOBRE LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN

**INTERVENCIÓN DEL SEÑOR EUGENIO VELASCO MORANDÉ
PRESIDENTE DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

- I. **LA NUEVA LEY SOBRE CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL ROL DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**
- A. **LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN, UNA PREOCUPACIÓN PERMANENTE DE NUESTRA ENTIDAD GREMIAL**

Quisiera agradecer al Comité de Especialidades de la Cámara Chilena de la Construcción por la realización de este Foro, dentro del conjunto de actividades organizados en Espacios '96. Agradezco también la presencia del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, don Edmundo Hermosilla.

Este foro se refiere a la calidad en la construcción, y a ello quisiera dedicar las reflexiones que siguen.

En estos días el Congreso Nacional ha dado su aprobación a un importante proyecto de ley, que tiene por finalidad mejorar la calidad de la construcción, modificando diversas disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Nuestra institución ha colocado en el centro de su atención esta materia, desde mucho antes de la discusión legislativa de este proyecto, por considerar que la edificación de calidad no sólo es una obligación profesional y moral para sus socios, sino que también constituye una forma concreta de aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de nuestro país.

Nos alegramos por ello que, tras cuatro años de tramitación, esta ley se encuentre próxima a entrar en vigencia. Contrariamente a lo que algunos puedan sostener, nuestras empresas socias tienen un firme compromiso con la calidad de sus obras. En una economía de mercado los constructores sólidos, serios y de calidad son preferidos por las personas y empresas que requieren la realización de obras de construcción.

Al mismo tiempo, nos parece que deben protegerse los derechos de quienes reciben apoyo estatal para la adquisición de su vivienda.

Una casa propia constituye muchas veces el sueño de toda una vida, y en tal sentido una preocupación prioritaria por parte de la autoridad debería ser el financiamiento y construcción de viviendas que permitan una vida digna a las familias que las habiten. No debemos olvidar que la familia es el núcleo de la sociedad, y merece un adecuado tratamiento por parte de todos los agentes involucrados en la actividad de la construcción.

En tal sentido, cabe recordar hoy las palabras de la moción parlamentaria que dio origen al proyecto de ley al cual me he referido: "...la verdadera solución al problema habitacional pasa por encontrar un justo equilibrio entre la máxima cantidad de viviendas a construir y que cada una de ellas cuente con una calidad que le permita aspirar a ser permanente". Si hoy se construyen en Chile cerca de 120.000 (ciento veinte mil) soluciones habitacionales, nuestro

anhelo como constructores es el mismo que el de los adquirentes de las viviendas: estándares adecuados, financiamiento que permita conseguir materiales de buena calidad y tamaño suficiente para el grupo familiar respectivo.

Por lo anterior, apoyamos los esfuerzos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para que la calidad de las viviendas que éste contribuye a financiar sea cada vez mejor, aún cuando ello requiera alguna reducción de la cantidad de viviendas que anualmente se construye. Una perspectiva de largo plazo nos señala que las personas más modestas tienen urgencia de contar con un techo propio que los cobije; pero que, igualmente, anhelan un hogar sólido y perdurable.

Nos parece asimismo positivo que se hayan adoptado medidas que den mayor espacio a la libre elección de la vivienda social, a través de políticas de movilidad habitacional, financiamientos alternativos como el leasing y otras medidas adoptadas por el señor Ministro don Edmundo Hermosilla.

B. UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA DE LA CALIDAD

1) Iniciativas concretas

Consideramos que la preocupación por la calidad de la construcción no se limita a elaborar una ley que sancione a los responsables de causar daños y perjuicios que deban ser reparados.

Es necesario ir más allá, a través de un conjunto de iniciativas públicas y privadas que contribuyan a crear un entorno favorable a la calidad. Para ello, entre otras actividades, nuestra institución efectúa con mucha frecuencia conferencias que difunden nuevas tecnologías y procedimientos tendientes a lograr este objetivo. Con esta misma finalidad, hemos suscrito convenios de investigación, intercambio y transferencia tecnológica con las más importantes Universidades del país, lo que nos permite estar al día en el avance de los procesos de mejoramiento de la calidad en nuestro sector. Por otra parte, en cada uno de los estamentos que integran la Cámara Chilena de la Construcción, se analizan periódicamente temas vinculados con esta materia.

En consonancia con lo expuesto, hemos contribuido recientemente a la creación del Instituto de la Construcción, en conjunto con los Ministerios de Vivienda, de Obras Públicas y otras entidades. El objeto de esta institución es procurar el mejoramiento continuo de la calidad, la productividad y la tecnología de la industria de la construcción en Chile, para lo cual se promoverá la investigación, la transferencia y la difusión de temas relevantes para la modernización del sector.

También ha sido activa nuestra colaboración con el Ministerio de Vivienda en la implementación de las Oficinas de Calidad que dicho organismo ha instalado en distintas ciudades del país, con miras a recoger información sobre personas afectadas por vicios o defectos de construcción, y a tratar de resolver los problemas que por esta causa se susciten.

Por último, la Cámara Chilena de la Construcción participó activamente en todas las instancias de tramitación del proyecto de ley sobre calidad para nuestro sector y, aunque no coincidimos con todas sus disposiciones, estimamos que se ha hecho un importante esfuerzo para perfeccionar la Ley General de Urbanismo y Construcciones en esta materia.

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

2) **Un motivo de fondo: fidelidad a nuestros principios y compromiso con el bien común**

Como trasfondo de todas estas actividades e iniciativas, se encuentra una preocupación por ser fieles a las ideas que dieron origen a nuestra Asociación Gremial, las que se encuentran plasmadas en nuestra Declaración de Principios y en nuestros Estatutos.

Nos sentimos orgullosos de contar desde el año 1994 con esta Declaración de Principios, en momentos en que tanto el poder público como la empresa privada enfrentan desafíos éticos relevantes. Nos parece que no es posible eliminar defectos como la corrupción y la falta de profesionalismo y calidad sin el cultivo de valores que se fundan en una cultura como la nuestra que asigna a la persona un valor trascendente en la sociedad.

En dicha Declaración se reconoce en el accionar de esta Entidad y de sus socios el imperativo de valores éticos tales como el respeto a la verdad, la libertad y dignidad de las personas, la buena fe y la equidad de sus relaciones mutuas, la honestidad y la lealtad. Todos estos valores se relacionan estrechamente con la calidad de la construcción, y constituyen su auténtica base. No hay calidad si no existe anteriormente una actitud ética que procure lograrla en cada una de las acciones que se emprenden en la actividad empresarial.

Chile ha crecido sostenidamente en los últimos años, y se encuentra optimista ante la perspectiva de entrar a un nuevo siglo con una estampa enteramente distinta a la de pocas décadas atrás.

Gran parte de este éxito se debe al sistema económico de mercado que nos rige, que ha liberado la capacidad de emprender y ha entregado al sector privado muchas soluciones a problemas públicos, como ha sucedido en el ámbito de la vivienda. Estas libertades, sin embargo, no pueden nunca considerarse como permisivas para que cada uno haga como le plazca, sin atenerse al estricto cumplimiento de las leyes y normas técnicas, así como al arte de la buena construcción.

II. LAS RECIENTES MODIFICACIONES LEGALES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN: ASPECTOS MÁS RELEVANTES

Quisiera referirme sólo a algunos de los aspectos más importantes del proyecto de ley de calidad de la construcción. Sobre el particular, esperamos que se hagan realidad las ideas matrices de esta iniciativa, que son el mejoramiento de la calidad en la actividad de la construcción y la determinación más precisa de las responsabilidades por daños y perjuicios provocados en este ámbito. A ello se añade el propósito de agilizar la labor de las Direcciones de Obras Municipales, contenido en otro proyecto de ley, que se refundió con la iniciativa original.

Queda por delante la adecuación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones a la nueva normativa, tarea para la cual nuestra institución ofrece desde ya - como siempre lo ha hecho- su colaboración al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO PRIMER VENDEDOR

1.- Proyecto de Ley

a) Propietario primer vendedor

El proyecto modifica el actual artículo 18 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (L.G.U. y C.), estableciendo que el propietario primer vendedor de una construcción será responsable por todos los daños y perjuicios que provengan de fallas o defectos en la construcción, sea durante su ejecución o después de terminada, sin perjuicio de su derecho a repetir en contra de quienes sean responsables de las fallas o defectos de construcción que hayan dado origen a los daños y perjuicios.

Se considera también responsables a los proyectistas, por los errores en que hayan incurrido si de éstos se han derivado daños o perjuicios; y al constructor, por falla, error o defecto en la construcción, incluyendo el uso de materiales o insumos deficientes o defectuosos y la ejecución de las obras realizadas por los subcontratistas, sin perjuicio de las acciones que les asistan -a los constructores- en contra de los proveedores, fabricantes y subcontratistas, por la responsabilidad que a su vez a éstos pudiera corresponderles.

Se establece responsabilidad solidaria entre las personas jurídicas y el profesional competente que actúe por ellas como proyectista o constructor respecto de los daños y perjuicios que con la obra se causaren.

Por otra parte, tratándose de personas jurídicas, en el caso de disolución de las mismas, las acciones por daños y perjuicios podrán entablarse en contra de quienes eran sus responsables a la fecha de celebración del contrato.

b) Disposiciones sobre publicidad

El propietario primer vendedor está obligado a incluir en la escritura pública de compraventa, una nómina que contenga la individualización de los proyectistas y constructores a quienes pueda asistirles responsabilidad. Tratándose de personas jurídicas deberá individualizarse a sus representantes legales.

Las condiciones ofrecidas en la publicidad se entenderán incorporadas al contrato de compraventa. Se trata de una disposición relevante, toda vez que exige seriedad en las ofertas que se formulen en el mercado inmobiliario, y aún cuando su sentido es evitar la publicidad engañosa, y ello lo comparte, existen ciertos reparos que señalaré más adelante.

c) Plazos de prescripción

Se mantiene el plazo de prescripción de cinco años respecto de las acciones contra todos los responsables a que se refiere el nuevo artículo 18 de la L.G.U. y C., contado desde la recepción definitiva de las obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

d) Procedimiento

Las causas a que den lugar las acciones a que se refiere el artículo 18 se tramitarán ante la justicia ordinaria conforme al procedimiento sumario. Se establece además la facultad de optar por un procedimiento arbitral, designando para ello un árbitro de derecho, pero con facultades de arbitrador en cuanto al procedimiento.

2. Comentarios

Sobre estos puntos, la Cámara Chilena de la Construcción señaló en su oportunidad que compartía el propósito de concentrar en el propietario primer vendedor la responsabilidad por fallas o defectos en la construcción. Pero expresó su preocupación por la amplitud del término "todos los daños y perjuicios", sin dar lugar a la posibilidad de exigir ciertos requisitos para admitir en definitiva las acciones que se interpongan para hacer efectiva la responsabilidad por los mismos.

Así, por ejemplo, se señaló que no debería ser procedente una acción en casos tales como el origen de los daños y perjuicios por causas imputables al demandante, o cuando provinieran del desgaste natural de los materiales empleados o de falta de cuidado respecto de su mantenimiento.

En tal sentido, la legislación francesa estableció el año 1978 que la responsabilidad de la que hablamos no tendrá lugar si el constructor demuestra que los daños provienen de una causa que no le es imputable.

Tampoco compartimos la disposición que incluye en el contrato de compraventa a las condiciones ofrecidas en la publicidad, por estimar que puede causar serias distorsiones y una falta de certeza jurídica que requieren los contratos de enajenación de inmuebles.

En cuanto a los plazos de prescripción, la Cámara Chilena de la Construcción hizo presente la conveniencia de distinguir el tipo de daño causado para efectos de su determinación, acudiendo a las nociones de "daños mayores" y "daños menores".

Serían daños mayores los relativos a la imposibilidad o restricción significativa para habitar una vivienda o utilizar una construcción; y daños menores aquellos referidos a desperfectos de terminaciones o al funcionamiento deficiente de instalaciones.

En el caso francés, los daños deben comprometer la solidez de la obra o afectarla en uno de sus elementos constitutivos o de equipamiento, haciéndola impropia para su destino.

En definitiva, la norma sobre responsabilidad de la Ley general de Urbanismo y Construcciones requerirá una elaboración más acabada por parte de la jurisprudencia. Serán los tribunales de justicia los que vayan proporcionando el sentido de estos términos. Por lo anterior, nos parece muy adecuado que la nueva ley haya permitido a las partes acudir a la justicia arbitral para resolver sus controversias sobre esta materia, y creo que, probablemente, en adelante los contratos de compraventa de inmuebles contendrán dicha cláusula arbitral. De este modo, se generarán importantes ahorros de tiempo que, tratándose de apreciación de daños, requieren de un pronto pronunciamiento por parte de los jueces.

Esperamos que también el SERVIU, como propietario primer vendedor, pueda establecer cláusulas de arbitraje en los contratos que le incumben, para lograr una pronta tramitación de estas causas para situaciones que afecten a personas de escasos recursos.

Por último, cabe hacer referencia a la responsabilidad de los subcontratistas, que es subsidiaria de la que afecta al contratista. Esto se traduce en que la acción para obtener la indemnización por daños y perjuicios por causa de especialidades que provoquen falla, error o defecto en la construcción se dirigirá contra el contratista principal y éste, a su vez, repetirá contra el subcontratista. Esta situación llevará a nuestro juicio al establecimiento de mayores plazos de garantía en los contratos de especialidades.

Es también probable que algunas de las situaciones derivadas de las materias sobre responsabilidad a que me he referido, se traduzcan en el establecimiento de pólizas de seguro libremente pactadas en el mercado en favor de los adquirentes de una obra, especialmente de una vivienda. Constituye una buena señal para el mercado que algunas empresas hayan comenzado con esta práctica.

A ello se añade el desarrollo de manuales de uso y especificaciones de viviendas y oficinas, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de la construcción y a la clara delimitación de responsabilidades en estos ámbitos.

B. MULTAS POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA SOBRE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

1. Proyecto de Ley.

El proyecto señala que toda infracción a las disposiciones de la L.G.U. y C., a la Ordenanza o a los Instrumentos de Planificación territorial serán sancionadas con multa a beneficio municipal no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra. En el caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien Unidades Tributarias Mensuales (U.T.M.). Todo ello sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, o sanción especial que corresponda. La prescripción para las acciones relativas a estas infracciones será de dos años contados desde la recepción de la obra.

Se otorga competencia para conocer de estos asuntos al Juzgado de Policía Local respectivo. Pueden denunciar las infracciones la Municipalidad que corresponda, la Secretaría Ministerial Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona. La denuncia debe ser fundada y debe acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.

2. Comentario

Esta disposición sobre multas no es plenamente compartida por la Cámara, tanto por la base de cálculo de la sanción como por la alta tasa aplicada, que puede prestarse para aplicaciones discrecionales de la ley. Cabe recordar que las multas contempladas en este artículo se expresaban antes en cuotas de ahorro, y su monto era sustancialmente menor. Asimismo, hemos hecho presente que el denunciante debe tener interés actual comprometido, para evitar el surgimiento de grupos organizados con ánimo de lucro o con móviles políticos que distorsionaran el espíritu de la norma

Por último, al tener las multas destino municipal podríán convertirse en una fuente de recaudación de ingresos extraordinarios en aquellas comunas cuyas municipalidades sean propensas a efectuar denuncias.

Esperamos que Su Excelencia el Presidente de la República pueda hacer uso de su derecho a efectuarle observaciones a esta materia del proyecto de ley, introduciéndole perfeccionamientos que la hagan más equitativa. Agradecemos por ello la buena disposición del señor Ministro de Vivienda para considerar esta posibilidad.

C. REVISORES INDEPENDIENTES Y AGILIZACIÓN DE LA LABOR DE LOS DIRECTORES DE OBRAS

1. Revisores Independientes respecto de permisos de edificación y recepciones de obras

a) Proyecto de Ley

Un aspecto muy importante para la agilización de la labor de las Direcciones de Obras en materia de otorgamiento de permisos de edificación y de recepciones definitivas está constituido por la creación de la figura de los revisores independientes.

Estos revisores pueden ser contratados por el propietario de la obra, y les corresponderá verificar el cumplimiento de toda la normativa vigente por parte del respectivo proyecto, sin perjuicio de la existencia de algunas normas especiales sobre la labor de los revisores, las que no detallaré en esta ocasión.

Estos revisores independientes serán subsidiariamente responsables con los proyectistas, en lo que se refiere a los errores de diseño del proyecto.

Los derechos municipales se reducirán en un 30% cuando haya intervenido un Revisor Independiente.

En este punto se acogió una sugerencia de la Cámara de la Construcción, por cuanto los derechos por tales conceptos son la contraprestación de la labor que realiza la Municipalidad. Al verse ésta aliviada por la institución de los revisores independientes, no se justificaba mantener el valor de los derechos si uno de estos revisores ha actuado previamente para el otorgamiento de un permiso o de una recepción de obras.

Cuando un Revisor haya realizado gestiones para las cuales se le faculta, o exista una declaración jurada del arquitecto en el caso de proyectos de una sola vivienda, el Director de Obras deberá verificar que el proyecto cumple con las disposiciones relativas a aspectos globales de la respectiva obra, tales como uso de suelo, superficie, forma y emplazamiento de las edificaciones y demás exigencias urbanísticas que determine la Ordenanza General.

A pesar de la existencia de los revisores externos, los Directores de Obras que podrán fiscalizar el cumplimiento de normas sobre seguridad y conservación de edificaciones, aún después de recepcionadas las obras.

b) Comentarios

La Cámara Chilena de la Construcción apoyó desde sus inicios la idea de permitir que, mediante la gestión privada de consultores especializados, se agilizará la labor de las Direcciones de Obras Municipales. Solicitó al respecto que su ámbito de acción fuera lo más amplio posible, y que la decisión de contratar al "revisor independiente" correspondiera al particular interesado y no existiera la posibilidad de que la autoridad municipal interfiriera en ello.

Sin embargo, no nos parece adecuado que el Director de Obras disponga de dos años para verificar que una obra se ha ajustado al proyecto de construcción; pues para ello existen normas y plazos ya mencionados sobre infracciones y sanciones. Tampoco parece conveniente que los edificios de uso público se vean sujetos a un doble control, el del revisor independiente

y el del Director de Obras, según se establece en la nueva ley.

2. Plazos para las actuaciones administrativas

Otra modificación de enorme importancia práctica viene dada por el establecimiento de un plazo de 15 días para que el SEREMI de Vivienda se pronuncie sobre las reclamaciones por denegación de permisos de edificación.

La Cámara considera muy adecuado establecer un plazo para este procedimiento, por cuanto la ausencia actual de fecha cierta para la respuesta del SEREMI acerca de las solicitudes que se le plantean en virtud del artículo 118 de la L.G.U. y C., ha derivado en múltiples problemas y en dilaciones innecesarias para la actividad de la construcción.

C. INSPECCIONES TÉCNICAS Y GESTIÓN DE CALIDAD

1.- Inspección Técnica

Nos parece además que se ha dado consagración legal a la inspección técnica de obras. En efecto, se dispone que el constructor de la obra deberá velar porque se adopten medidas de gestión y control de calidad y ésta se ejecute conforme a las normativa legal y planos y especificaciones del proyecto. El propietario puede optar por que esta función la desempeñe un profesional o empresa distinto al constructor.

Tratándose de edificios de uso público la inspección técnica debe efectuarla necesariamente un profesional independiente al constructor de la obra.

La Cámara Chilena de la Construcción efectuó observaciones a esta norma, que fueron acogidas, tendientes a precisar el ámbito de inspección a que se refiere. Esta disposición tiene enormes implicancias prácticas en relación con aspectos como la contratación de especialidades, y se espera también que contribuya a mejorar la calidad de la construcción.

2. Viviendas con financiamiento estatal

Respecto de las viviendas que cuenten con financiamiento estatal para su adquisición o construcción, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá disponer los mecanismos que aseguren la calidad de la construcción. Ello, en la forma que el Reglamento determine. En tales casos, los SERVIU por sí o a través de terceros, podrán hacerse parte en las causa a que dieran lugar las acciones para perseguir responsabilidad por daños y perjuicios.

La Cámara Chilena de la Construcción hizo presente que las viviendas de carácter social requerían un tratamiento especial para asegurar su calidad, la que, a su vez, depende de los estándares fijados al respecto por la autoridad ministerial.

No obstante lo expuesto, no nos parece adecuado que los SERVIU accionen en contra del constructor, por cuanto en estos casos debe aplicarse la norma general sobre responsabilidad del artículo 18, a la cual me he referido anteriormente.

CONCLUSIONES

Mucho más se podría decir sobre este proyecto que pronto será ley. Creo que su próxima publicación y su posterior implementación nos permitirán ir asimilando en los hechos todo su alcance y contenido.

Reitero la permanente preocupación de nuestra Entidad gremial por lograr un continuo mejoramiento de la calidad entre sus asociados, quienes se distinguen internacionalmente por su profesionalismo, seriedad y responsabilidad.

Muchas Gracias.