

DICTAMEN CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE CONCEPTO DE VIVIENDA SOCIAL Y SUS REQUISITOS

RESUMEN

La Contraloría General de la República emitió con fecha 21 de diciembre de 2007 el Dictamen N° 58.261, en el cual se pronuncia sobre el concepto de vivienda social y los requisitos que deben concurrir para que estemos en presencia de este tipo de vivienda.

En dicho dictamen, el ente Contralor le señala a los Directores de Obras Municipales que se preocupen de exigir rigurosamente el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el legislador antes de certificar que un determinado inmueble reviste el carácter de vivienda social, sea respecto de una unidad aislada, o para llegar a constituir un condominio de viviendas sociales.

Así las cosas, en el dictamen se expresa que dicho tipo de vivienda deberá cumplir todos y cada uno de los siguientes requisitos:

- a)** Que se construya conforme al D.F.L. N° 2, de 1959;
- b)** Que la superficie edificada no sea superior a los 140 metros cuadrados;
- c)** Que reúna los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, contenido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones;
- d)** Que tenga carácter definitivo;
- e)** Que esté destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional;
- f)** Que sea financiada con recursos públicos o privados;

- g)** Que su valor de tasación no sea superior a 400 UF, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30% (520 UF), y
- h)** Que cumpla las características técnicas de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que dicte el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Además, la Contraloría enfatiza en el Dictamen Nº 58.261 que la finalidad de las viviendas sociales dice relación con afrontar los problemas de marginalidad habitacional que padecen los sectores más desposeídos de la población, por lo que la autoridad correspondiente, a contar de la fecha de este dictamen, deberá velar por el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos antes mencionados, entre ellos, que la vivienda efectivamente esté destinada a la solución de la marginalidad habitacional, circunstancia que concurrirá cada vez que la vivienda cuya calidad se pretende certificar sea consecuencia de la ejecución de los programas desarrollados por los Servicios de Vivienda y Urbanización destinados a tales fines, por ser las entidades que deben ocuparse de dicho problema habitacional.

Es del caso hacer presente que hoy en día los Serviu no ejecutan estos programas, sino que esta labor está a cargo de empresas privadas y de los municipios a través de las denominadas Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, "Egis", las que a su vez contratan a las empresas encargadas de la construcción de dichas viviendas.

ANÁLISIS GENERAL:

CONTENIDO DICTAMEN Nº 58.261, DE FECHA 21 DE DICIEMBRE 2007

Con fecha 21 de diciembre del año 2007, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen Nº 58.261, en adelante "el Dictamen", en el cual se pronuncia sobre los requisitos que deben concurrir para determinar que un inmueble reviste el carácter de vivienda social.

Requerimiento Senador Nelson Ávila.

El referido Dictamen se dicta a requerimiento del Honorable Senador, señor Nelson Ávila, quien estima que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo —Minvu— habría incurrido en una irregularidad al calificar como viviendas sociales a departamentos ubicados en el centro de Santiago, cuyos valores comerciales fluctúan entre las UF 800 y UF 2.000.

Agrega el senador Ávila que, a su entender, las viviendas sociales son aquellas destinadas a resolver los problemas de marginalidad habitacional y cuyo valor no supera las UF 400. Sin embargo, aquel considera que con la modificación introducida el año 2001 a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁶ —OGUC— se sustituyó la mención a la solución de marginalidad habitacional por “condominios de viviendas sociales”, y se aumentó su valor máximo de tasación a UF 520.

Respuesta Minvu.

El Minvu, por su lado, en el informe de respuesta a la solicitud formulada por el Ente Contralor, señaló que el concepto de “condominios de viviendas sociales” que contiene el artículo 6.1.2. de la OGUC tiene su origen en la Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria y no en una iniciativa de la autoridad administrativa.

Concepto de Vivienda Social, D.L. N° 2.552, de 1979.

La Contraloría General de la República, en primer término, señala que es importante tener presente el concepto de vivienda social contenido en el inciso primero del artículo 3° del D.L. N° 2.552, de 1979, que dispone al efecto lo siguiente:

“Art. 3°. – Para todos los efectos legales se entenderá por vivienda social la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento”.

Asimismo, destaca lo señalado en el inciso tercero del cuerpo jurídico antes mencionado, que dispone:

“Estas viviendas deberán cumplir, además, las características técnicas, de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que dicte el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

Concepto de Vivienda Económica, D.F.L. N° 2, de 1959.

El Ente Contralor también se preocupa de hacer presente el concepto de “vivienda económica”, sobre cuya base se define el de “vivienda social”, señalando al efecto que aquel está contenido en el artículo 1° del D.F.L. N° 2, de 1959, sobre Plan Habitacional, que dispone:

⁶ Corresponde a la modificación que introdujo en la OGUC el Decreto Supremo N° 75, Minvu, publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de junio de 2001.

“Art. 1º.- Se considerarán viviendas económicas, para los efectos del presente decreto con fuerza de ley, las que se construyan en conformidad a sus disposiciones, tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial que dicte el Presidente de la República”.

Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

En relación con el “Reglamento Especial” a que alude el artículo 1º del D.F.L. Nº 2, de 1959, antes mencionado, éste corresponde al Título 6º de la OGUC, denominado “Reglamento Especial de Viviendas Económicas”, cuyo artículo 6.1.2. define a la vivienda social de la siguiente forma:

“Vivienda Social: la vivienda económica de carácter definitivo, cuyas características técnicas se señalan en este título, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%”.

Vivienda Social es una clase de Vivienda Económica.

Conforme a los preceptos legales y reglamentarios antes reproducidos, la Contraloría General de la República hace presente que entre la vivienda económica y la vivienda social se da una relación de género a especie y, por lo tanto, la vivienda social es una clase de vivienda económica.

Requisitos que debe cumplir la Vivienda Social.

Atendido que la vivienda social es una clase de vivienda económica, aquélla debe cumplir con los requerimientos tanto del D.L. Nº 2.552, de 1979 como del D.F.L. Nº 2, de 1959, sobre plan habitacional, y que serían los siguientes, de acuerdo a lo que figura en el Dictamen:

- a)** Que se construya conforme al D.F.L. Nº 2, de 1959;
- b)** Que la superficie edificada no sea superior a los 140 metros cuadrados;
- c)** Que reúna los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial de Viviendas Económicas;
- d)** Que tenga carácter definitivo;
- e)** Que esté destinado a resolver los problemas de la marginalidad habitacional;

- f) Que sea financiada con recursos públicos o privados;
- g) Que su valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%;
- h) Que cumpla las características técnicas, de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que dicte el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Finalidad de la Vivienda Social.

En el Dictamen se enfatiza, a continuación, que la finalidad perseguida con el establecimiento de esta categoría especial de vivienda denominada “vivienda social”, dice relación con afrontar los problemas habitacionales que padecen los sectores más desposeídos de la población.

Agrega el Dictamen que esta labor fue encomendada al Minvu, quien debe desarrollarla a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización – Serviu: *“la autoridad correspondiente debe exigir el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que la ley exige para considerar una vivienda como social, entre ellos, que efectivamente esté destinada a la solución de la marginalidad habitacional, circunstancia que concurrirá cada vez que la vivienda cuya finalidad se pretende certificar, sea consecuencia de la ejecución de los programas desarrollados por los Servicios de Vivienda y Urbanización destinados a tales efectos, en razón de ser las Entidades que deben ocuparse de dicho problema habitacional”.*

De lo anterior se colige que no bastaría para calificar una vivienda como vivienda social con el solo hecho de acreditar que su valor de tasación no supera las UF 400 o las UF 520, en el caso de los condominios de viviendas sociales, sino que será necesario que concurran todos los requisitos antes mencionados, dentro de los cuales figura que la vivienda esté destinada a solucionar los problemas de marginalidad habitacional.

Con todo, respecto de la interpretación que hace la Contraloría General de la República, en el sentido que la finalidad de atender a la “solución de la marginalidad habitacional” de las viviendas sociales implica necesariamente que estas viviendas sean desarrolladas por los Serviu en el cumplimiento de los programas habitacionales del Minvu, es del caso hacer presente que hoy en día los Serviu no ejecutan estos programas, sino que esta labor está a cargo de empresas privadas y de los municipios a través de las denominadas Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, “Egis”, las que a su vez contratan a las empresas encargadas de la construcción de dichas viviendas.

Beneficios que comprende la calificación de Viviendas Sociales.

El Dictamen hace mención a los diversos beneficios que implica que una vivienda pertenezca a la categoría de vivienda social, los que aparecen consagrados en los cuerpos legales y reglamentarios que se señalan a continuación.

Así las cosas, recuerda que, conforme lo dispone el inciso final del artículo 3º del D.L. Nº 2.552, de 1979, *“los actos, contratos, actuaciones y documentos que se celebren, otorguen o suscriban con relación a la vivienda social, estarán exentos de la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado”*.

Asimismo, dispone que los permisos y recepción de edificaciones que cumplan con los requisitos del artículo 6.2.9. de la OGUC, pueden tramitarse conforme al procedimiento propuesto para las obras menores, y el artículo 6.3.1., que impone menores obligaciones en relación a las obras de urbanización para viviendas sociales.

En cuanto a los beneficios establecidos para las viviendas sociales en la Ley Nº 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuyo Título IV trata “De los condominios de viviendas sociales” y su artículo 39 limita a 150 el número total de unidades de viviendas que pueden tener dichos condominios.⁷

El artículo 40 de la citada ley define a las viviendas sociales, señalando al efecto lo siguiente:

“Art. 40.- Para los efectos de este Título, se considerarán viviendas sociales las viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no exceda en más de un 30% el señalado en el decreto ley Nº 2.552, de 1979”.

Además, el artículo 41 de la Ley Nº 19.537 faculta a los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades y a los Servicios de Vivienda y Urbanización para destinar recursos a los condominios de viviendas sociales para los fines que especifica dicho artículo.

El artículo 46 bis de la ley en comento declara exentas del pago de derechos arancelarios que correspondan a los notarios, conservadores de bienes raíces y archiveros, las actuaciones que deban efectuar los condominios de viviendas sociales en cumplimiento de esta ley.

Concluye el Dictamen en esta materia, señalando que las viviendas sociales, sea como unidades aisladas o como parte integrante de condominios de esta naturaleza, son destinatarios de ciertos beneficios que comprometen recursos públicos, sea porque se asignan directamente fondos a los titulares de dichas propiedades o porque se les exige de efectuar ciertos pagos que normalmente incrementan el patrimonio fiscal.

⁷ Esta modificación la introdujo la Ley Nº 20.168, publicada en el Diario Oficial de fecha 14 de febrero de 2007.

Por consiguiente, añade el Dictamen, *“la única forma de constatar que las mencionadas regalías operen en beneficio de los destinatarios queridos por el legislador, consiste en la exigencia rigurosa de los requisitos por él establecidos”*.

Modificación OGUC definición Vivienda Social.

Como se señaló anteriormente, en su requerimiento el senador Ávila expresa que, con la modificación introducida el año 2001 por el Decreto Supremo N° 75 a la OGUC, en la definición de viviendas sociales se sustituyó la mención a la solución de marginalidad habitacional por “condominios de viviendas sociales”, y se aumentó su valor máximo de tasación a UF 520.

A este respecto, el Dictamen aclara que la modificación del artículo 6.1.2. de la OGUC efectivamente omite considerar en la definición de vivienda social la función que debe cumplir en cuanto a solucionar el problema de la marginalidad habitacional. Sin embargo, enfatiza el Dictamen, lo anterior no significa que se ha eliminado dicho requisito, toda vez que el encabezado mismo del artículo señala que tal definición es *“para los efectos del presente título”*. Asimismo, agrega el Dictamen, *“si bien el decreto N° 75 es una norma posterior al decreto ley N° 2.552, dada su jerarquía normativa,⁸ no pudo haberlo modificado”*.

EN CONCLUSIÓN, conforme a lo establecido en el Dictamen N° 58.261, de la Contraloría General de la República, de fecha 21 de diciembre de 2007, los Directores de Obras Municipales, antes de certificar que un determinado inmueble reviste el carácter de vivienda social, sea respecto de una unidad aislada o para llegar a constituir un condominio de viviendas sociales, deberán exigir rigurosamente el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos contemplados tanto en el D.F.L. N° 2, de 1959, sobre Plan Habitacional y el D.L. N° 2.552, de 1979, que son los siguientes:

- a)** Que se construya conforme al D.F.L. N° 2, de 1959;
- b)** Que la superficie edificada no sea superior a los 140 metros cuadrados;
- c)** Que reúna los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, contenido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones;
- d)** Que tenga carácter definitivo;
- e)** Que esté destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional;

⁸ El decreto supremo es una norma jurídica de rango inferior a las leyes, decretos con fuerza de ley o decretos leyes, por lo tanto sus normas no pueden derogar ni expresa ni tácitamente las disposiciones contenidas en dichos cuerpos normativos.

- f)** Que sea financiada con recursos públicos o privados;
- g)** Que su valor de tasación no sea superior a 400 UF, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30% (520 UF), y
- h)** Que cumpla las características técnicas de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que dicte el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Por consiguiente, para calificar una vivienda como vivienda social no será suficiente con acreditar que su valor de tasación no es superior a las 400 UF, o a las 520 UF en el caso de condominios de viviendas sociales, sino que, como se señaló, habrá que acreditar el cumplimiento de todos los otros requisitos antes mencionados, entre los cuales figura que la vivienda efectivamente esté destinada a la solución de la marginalidad habitacional, circunstancia que concurrirá cada vez que la vivienda cuya calidad se pretende certificar, sea consecuencia de la ejecución de los programas desarrollados por los Servicios de Vivienda y Urbanización destinados a tales fines, por ser las entidades que deben ocuparse de dicho problema habitacional.

El Dictamen antes revisado, como queda de manifiesto, entrega una interpretación apegada estrictamente a la letra de la ley. Asimismo, es del caso hacer presente que las Direcciones de Obras Municipales, como parte integrante de las municipalidades, tienen la obligación de cumplir con los pronunciamientos emanados del Ente Contralor, por consiguiente, y como se señala expresamente en dicho Dictamen, a contar de la fecha de su dictación —21 de diciembre de 2007— las Direcciones de Obras Municipales aplicarán este criterio.