

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, EN MATERIA DE CONTRATOS DE PROMESA DE COMPRAVENTA DE DETERMINADOS BIENES RAÍCES SIN RECEPCIÓN DEFINITIVA.

BOLETÍN Nº 3574-14.

Honorable Cámara:

La Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano informa el proyecto de ley singularizado en el epígrafe, iniciado en una moción de la Diputada señora Caraball, doña Eliana, y de los Diputados señores Bustos, don Juan; Hales, don Patricio; Espinoza, don Fidel; Galilea, don José Antonio; García, don René Manuel; Pérez, don Aníbal; Robles, don Alberto; Tapia, don Boris, y Uriarte, don Gonzalo, en primer trámite constitucional y reglamentario.

Se hace presente que para su despacho tiene urgencia calificada de "simple", la cual fue hecha presente en la sesión 14^{a.}, ordinaria, celebrada el 13 de julio de 2004.

Durante el estudio del proyecto, la Comisión contó con la asistencia del Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Ravinet; de la asesora ministerial señora Jeannette Tapia; del Jefe de la División de Desarrollo Urbano de dicha Secretaría de Estado, señor Luis Eduardo Bresciani; del Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Fernando Echeverría; del abogado de dicha entidad señor Cristóbal Prado, y del Gerente General de la Asociación de Aseguradores de Chile, señor Jorge Claude.

I. CONSTANCIAS PREVIAS.

En cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, se hace constar lo siguiente:

1. La Comisión acordó que el artículo único no debe votarse con quórum especial y que no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.
2. El proyecto, que fue objeto de una indicación sustitutiva, fue aprobado en general y en particular por la unanimidad de los Diputados presentes.
3. No hubo indicaciones rechazadas.

II. ANTECEDENTES.

En el Diario Oficial de 3 de febrero de 2004, se publicó la ley Nº 19.932, que incorpora el artículo 138 bis en el decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones, con objeto de establecer que las personas naturales o jurídicas que tengan por giro la actividad inmobiliaria o que construyan o encarguen construir bienes raíces destinados a viviendas, locales comerciales u oficinas y que celebren contratos de promesa de compraventa, deberán caucionarlos a través de una póliza de seguro o boleta de garantía bancaria aceptada por el promitente comprador, en un valor igual a la parte del precio entregado por

éste, para el evento de que los promitentes vendedores no cumplan las condiciones establecidas en aquéllos¹.

La mencionada ley tuvo su origen en una moción de los Diputados señores Bustos, don Juan, y Hales, don Patricio, y del ex Diputado señor Elgueta, don Sergio, mediante la cual se proponía cautelar los intereses de las personas que celebren contratos de promesa de compraventa de bienes inmuebles, estableciendo la obligación de las empresas inmobiliarias o constructoras promitentes vendedoras de tomar una póliza de garantía en favor de los promitentes compradores, por el total del precio pactado, para el evento de no cumplirse por los promitentes vendedores el contrato prometido dentro del plazo fijado.

En los fundamentos del proyecto se hace presente que el texto legal en comento representa un significativo avance, debido a que los promitentes compradores tienen la certeza de que los dineros que anticipan en el momento de celebrar un contrato de promesa de compraventa son efectivamente destinados a la adquisición de viviendas, locales comerciales u oficinas y que, en caso de quiebra u otra circunstancia, que impida el cumplimiento por parte del promitente vendedor, aquéllos podrán recuperar los dineros pagados a través del cobro de la garantía.

No obstante, se hace constar que las compañías de seguros y los bancos no han sido capaces de operar con el dinamismo que requiere el negocio inmobiliario y que no han dado respuesta a la creciente demanda, debido a que los instrumentos previstos en la citada ley no tienen la flexibilidad necesaria para enfrentar los diversos requerimientos de las empresas inmobiliarias y constructoras, atendido su capital, el tipo de obra, el costo de los proyectos, los pagos parciales, etc.

Por otra parte, se han suscitado dificultades en la aplicación del precepto en estudio, por cuanto obliga a caucionar todos los contratos de promesa de compraventa de inmuebles que celebren las empresas constructoras o inmobiliarias, con lo cual no se refleja el espíritu que los autores de la moción tuvieron en el momento de patrocinarla, que consistía precisamente en proteger a los promitentes compradores de viviendas que no cuentan con la recepción definitiva.

III. IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL.

Mediante esta iniciativa legal se pretende modificar el artículo 138 bis del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones, con objeto de precisar su ámbito de aplicación y de incorporar nuevos mecanismos de protección en favor de los promitentes compradores, con objeto de asegurar el debido resguardo de las sumas de dinero entregadas por éstos en el momento de la celebración de los contratos de promesa de compraventa.

¹ El artículo 138 bis dispone: “Las personas naturales o jurídicas que tengan por giro la actividad inmobiliaria o aquellas que construyan o encarguen construir bienes raíces destinados a viviendas, locales comerciales u oficinas y que celebren contratos de promesa de compraventa, deberán otorgarlos mediante instrumentos privados autorizados ante notario y caucionarlos mediante póliza de seguro o boleta bancaria, aceptada por el promitente comprador. Esta garantía, debidamente identificada, se incorporará al contrato a favor del promitente comprador, en un valor igual a la parte del precio del bien raíz entregado por éste y establecido en el contrato de promesa respectivo, para el evento de que éste no se cumpla dentro del plazo o al cumplimiento de la condición establecidos por el promitente vendedor. La garantía permanecerá vigente mientras el inmueble se encuentre sujeto a cualquier gravamen o prohibición emanado directamente de obligaciones pendientes e imputables al promitente vendedor y hasta la inscripción del dominio en el registro de propiedad del respectivo conservador de bienes raíces, a favor del promitente comprador.

Los notarios públicos no autorizarán los contratos de promesa de compraventa a que se refiere el inciso anterior si no se ha constituido la garantía a favor del promitente comprador.”

Para materializar la idea matriz, el proyecto, que consta de un artículo único, propone introducir las siguientes modificaciones en el mencionado precepto:

- Por medio de la letra a), se intercala una frase, con objeto de precisar que las viviendas, locales comerciales y oficinas a los cuales se aplica dicha normativa no deben haber sido objeto de recepción definitiva.

- A través de la letra b), se intercala una expresión, con la finalidad de especificar que uno de los supuestos para la aplicación de la norma consiste en que el promitente comprador haya entregado todo o parte del precio del bien raíz.

- En virtud de la letra c), se intercala una frase, con el propósito de agregar dos nuevos instrumentos, que son los depósitos a plazo y las cuentas de ahorro, mediante los cuales se asegura que los montos anticipados serán puestos a disposición del promitente vendedor una vez que se haya dado cumplimiento a la promesa e inscrito la propiedad a nombre del promitente comprador o cuando este último otorgue un mandato a la entidad bancaria a fin de que efectúe giros a nombre del promitente vendedor contra avance de las obras.

- Por la letra d), se efectúa una corrección de carácter formal.

- Finalmente, mediante la letra e), se agrega un inciso final, a fin de establecer que la citada norma será aplicable a cualquier acto jurídico que implique la entrega de una determinada cantidad de dinero por una vivienda, local comercial u oficina, que no cuente con recepción definitiva.

IV. DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR.

El Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Jaime Ravinet, valoró esta iniciativa legal y compartió las aprensiones que se han manifestado respecto de los instrumentos que se establecieron en la ley N° 19.932 para garantizar las sumas entregadas por el promitente comprador al promitente vendedor como anticipos del precio, a saber, la boleta de garantía y la póliza de seguro.

En efecto, la emisión de una boleta bancaria limita severamente la capacidad de crédito de las empresas inmobiliarias y tiene un costo excesivo. Por otra parte, la gran mayoría de las compañías de seguros han sido renuentes para ofrecer las pólizas de seguro, de modo que en la práctica se ha implementado una especie de fianza, en la cual las pequeñas y medianas empresas constructoras deben otorgar a las aseguradoras una garantía absoluta por el monto que cubre la póliza. Al igual que en el caso anterior, implica un gran costo y una limitación a la capacidad de crédito de las empresas.

En razón de lo precedentemente expuesto, estimó adecuado incluir como instrumentos de garantía a los depósitos a plazo y a los fondos depositados en la cuenta de ahorro del promitente comprador, con lo cual serán beneficiados los adquirentes de las viviendas sociales.

Por otra parte, estuvo de acuerdo en que la moción especifique que el artículo 138 bis se aplicará a los contratos de promesa de compraventa que se celebren respecto de viviendas, locales comerciales y oficinas, que no cuenten con recepción definitiva. De este modo, se corrige una omisión de la ley N° 19.932, que ha significado que algunos notarios hayan aplicado la mencionada norma a cualquier contrato de promesa de compraventa de bienes raíces, lo que no ha estado en ningún caso en la intención del legislador.

El Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Fernando Echeverría, concordó plenamente con la necesidad de introducir modificaciones en el mencionado artículo 138 bis, con el propósito de perfeccionarlo, debido a que dicho precepto ha tenido un claro impacto negativo en el mercado inmobiliario, afectando principalmente la venta de viviendas de menor valor en comunas emergentes².

En efecto, estuvo de acuerdo con exigir la garantía sólo en el caso de las viviendas, locales comerciales y oficinas que se encuentren en construcción, lo que se condice con el espíritu de esta ley, de modo que no sea procedente constituirla cuando se esté en presencia de inmuebles que ya cuenten con recepción municipal definitiva.

En segundo lugar, valoró la idea de incorporar mecanismos alternativos a las garantías establecidas, que aseguren el debido resguardo de los anticipos entregados por los promitentes compradores, como son los depósitos a plazo en favor del promitente vendedor, así como las cuentas de ahorro, en las cuales el promitente comprador otorgue un mandato a la entidad bancaria a fin de que efectúe giros a nombre del promitente vendedor contra avance de las obras.

El Gerente General de la Asociación de Aseguradores de Chile, señor Jorge Claude, compartió el espíritu que inspira a los autores de la moción. Sin embargo, opinó que el precepto en estudio debería aplicarse igualmente a los contratos de promesa de compraventa que se celebren respecto de los estacionamientos y las bodegas, cuando sean adquiridos en forma independiente.

Por otra parte, sostuvo que la garantía que se propone debería extenderse no sólo a los casos en que el promitente comprador pague en el acto de la promesa todo o parte del precio sino también cuando se obligue a pagarlo antes de la formalización del contrato de compraventa prometido³.

² Informó que la venta de viviendas en comunas de ingresos medios altos del Gran Santiago ha aumentado en el curso de este año en el 14,4%, debido a la consolidación de la recuperación económica y a las inmejorables condiciones de financiamiento actualmente vigentes. Sin embargo, la venta de inmuebles en comunas de ingresos medios bajos disminuyó en el 18,8% en abril y en el 14,7% en mayo. Esta situación se debe a que la normativa vigente no proporciona alternativas viables o apropiadas para garantizar las transacciones de viviendas de menor valor, con lo que se postergan compras que de otro modo se habrían realizado.

³ Cabe hacer presente que esta situación se encuentra regulada expresamente en el artículo 3.4.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que establece: “Los contratos de promesa de compraventa de bienes raíces destinados a viviendas, locales comerciales u oficinas, que celebren personas naturales o jurídicas cuyo giro habitual sea el negocio inmobiliario o la construcción, en los términos previstos en el artículo 18 de la Ley de la Renta, deberán otorgarse conforme a lo previsto en el artículo 138 bis del D.F.L. 458 (V. Y U.), de 1975 Ley General de Urbanismo y Construcciones o por escritura pública si ambas partes así lo acordaren.

Si en el respectivo contrato de promesa, el promitente comprador paga en ese acto todo o parte del precio de la compraventa o se obliga a pagarlo antes de la formalización del contrato de compraventa prometido, cada anticipo deberá ser caucionado mediante boleta bancaria de garantía o póliza de seguro con carácter irrevocable, por un monto equivalente a la suma entregada, cuya vigencia deberá exceder a lo menos en sesenta días el plazo estipulado para la celebración del contrato de compraventa prometido. Con todo, estas garantías se mantendrán vigentes hasta que se exhiba a la institución bancaria o aseguradora que otorgó la garantía copia autorizada de la inscripción de dominio del inmueble a favor del promitente comprador en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces.

Para los efectos de la identificación de la garantía establecida en el contrato de promesa de compraventa, su constitución a favor del promitente comprador se acreditará ante el notario respectivo mediante certificado emitido por la entidad bancaria o aseguradora, el cual contendrá, a lo menos, la identificación de la entidad bancaria o aseguradora, el número de la boleta bancaria o de la póliza de seguro, el nombre del promitente comprador a cuyo favor está constituida, monto de la misma, su carácter irrevocable y período de vigencia. Si no se da cumplimiento a lo dispuesto en este inciso, los notarios no autorizarán los contratos de promesa de compraventa a que se refiere este artículo.”

Como resultado del debate, hubo consenso acerca de la necesidad de legislar en esta materia con objeto de precisar, tal como fue el propósito perseguido por los autores de la moción, que el artículo 138 bis de la ley General de Urbanismo y Construcciones sólo sea aplicable en los casos de inmuebles que no cuenten con recepción definitiva por parte de la Dirección de Obras Municipales. Igualmente, se compartió la necesidad de incorporar instrumentos alternativos a los establecidos en el mencionado precepto, con objeto de facilitar el negocio inmobiliario, principalmente respecto de viviendas de menor valor.

Sin embargo, se hizo presente la necesidad de introducir correcciones formales destinadas a mejorar el ordenamiento de las materias contenidas en el artículo único, motivo por el cual las Diputadas señoras Caraball, y Pérez, doña Lily, y los Diputados señores Hales; García, don René Manuel; Pérez, don Víctor, y Tapia, presentaron una indicación sustitutiva, que consta en el texto aprobado por la Comisión.

La idea de legislar fue aprobada por asentimiento unánime. Por la misma votación fue aprobada la indicación sustitutiva.

En mérito de lo expuesto y por las consideraciones que, en su oportunidad, dará a conocer el señor Diputado informante, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 138 bis del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones:

1) Intercálase, en el inciso primero, después de la expresión "viviendas, locales comerciales u oficinas," la frase "que no cuenten con recepción definitiva", seguida de una coma (,).

2) Intercálase, en el inciso primero, a continuación de la frase "y que celebren contratos de promesa de compraventa", la siguiente locución: "en los cuales el promitente comprador entregue todo o parte del precio del bien raíz".

3) Agréganse los siguientes incisos tercero, cuarto, quinto y sexto, nuevos:

“La obligación del promitente vendedor de otorgar la garantía se entenderá cumplida respecto de la parte del precio que sea depositada por el promitente comprador en alguno de los siguientes instrumentos:

a) Cuenta de ahorro de la cual no pueda girar fondos el promitente comprador.

b) Cuenta de ahorro respecto de la cual el promitente comprador otorgue un mandato a la entidad bancaria a fin de que efectúe giros de los montos depositados, a nombre del promitente vendedor, contra avance de obras.

c) Depósitos a plazo en favor del promitente vendedor, que deberán mantenerse en custodia del notario autorizante.

En los casos a que se refieren las letras a) y c), los montos anticipados serán puestos a disposición del promitente vendedor una vez que se celebre el contrato de compraventa y se inscriba el inmueble a nombre del promitente comprador en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Los depósitos a plazo y las cuentas de ahorro a que alude esta norma deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Se dejará constancia de esta circunstancia en el contrato de promesa.

En todo caso, se aplicarán las disposiciones anteriores a cualquier acto jurídico que implique la entrega de una determinada cantidad de dinero por una vivienda, local comercial u oficina, que no cuente con recepción definitiva.”.

Se designó Diputado informante al señor **García, don René Manuel**.

Sala de la Comisión, a 14 de julio de 2004.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas con fechas 7 y 14 de julio de 2004, con la asistencia del Diputado señor Pérez, don Aníbal (Presidente); de las Diputadas señoras Caraball, doña Eliana, y Pérez, doña Lily, y de los Diputados señores Díaz, don Eduardo; Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; Hales, don Patricio; Longueira, don Pablo; Pérez, don Ramón; Pérez, don Víctor; Robles, don Alberto; Salas, don Edmundo, y Tapia, don Boris.

Concurrió, además, el Diputado señor Montes, don Carlos.

ELENA MELÉNDEZ URENDA
Abogado Secretaria de la Comisión