OFICIO N° 135-2018

INFORME PROYECTO DE LEY N° 34-2018

Antecedente: Boletín N° 12.120-14

Santiago, 23 de octubre de 2018.

Por oficio N° 279/SEC/18, de 26 de septiembre de 2018, el Presidente del Senado, señor Carlos Montes Cisternas, puso en conocimiento de esta Corte el proyecto de ley, iniciado por moción parlamentaria, que modifica la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos para restringir la sobreocupación de viviendas (Boletín N° 12.120-14), a fin de que se pronuncie respecto de determinadas disposiciones, de conformidad a lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 77 de la Constitución Política de la República y artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 19 del mes en curso, presidida por el Presidente señor Haroldo Brito Cruz y los Ministros señores Dolmestch y Silva, señoras Maggi y Egnem, señores Fuentes, Cisternas, Blanco y Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado y señora Vivanco, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DEL SENADO

SEÑOR CARLOS MONTES CISTERNAS

VALPARAÍSO

“Santiago, diecinueve de octubre de dos mil dieciocho.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que por oficio N° 279/SEC/18 de fecha 26 de septiembre de 2018, y conforme lo disponen los incisos 2° y 3° del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Presidente del Senado, señor Carlos Montes Cisternas, remitió el proyecto de ley, iniciado por moción parlamentaria, que modifica la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos para restringir la sobreocupación de viviendas (Boletín N° 12.120-14).

Segundo. Que, como fundamento de la iniciativa, el proyecto de ley da cuenta de un importante déficit de viviendas en nuestro país, lo que se ha traducido en un gran número de hogares de ingresos medios o bajos que quedan fuera del mercado de la vivienda, accediendo a él solo a través de maneras informales. Un ejemplo de lo anterior es el subarriendo de "piezas o partes de viviendas", el que acarrea una serie de problemas para quienes no pueden acceder a una vivienda de una manera más formal.

Prosigue la moción señalando que las familias que arriendan o subarriendan espacios de vivienda deben adecuarse a lo ofrecido por el arrendador, sin poder –la mayoría de las veces- elegir mejores condiciones o un precio adecuado; muchas de estas viviendas carecen de condiciones mínimas, generan hacinamiento y no aseguran condiciones adecuadas de salubridad.

Se sostiene en la iniciativa que, de acuerdo a datos aportados por el Ministerio de Desarrollo Social, el hacinamiento medio se configura cuando hay

más de 2,5 personas por habitación, y el hacinamiento crítico cuando por habitación hay más de 5 personas.

Agrega que se advierte una mayor tasa de hacinamiento respecto del grupo humano conformado por personas extranjeras, quienes por tener menores oportunidades para obtener mejores condiciones de habitabilidad aceptan condiciones muy precarias de vivienda, pagando además un sobreprecio por ello.

En atención a esas consideraciones, el proyecto pretende modificar la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos para restringir la sobreocupación de viviendas, evitando de esa manera el abuso en el arriendo o subarriendo de habitaciones.

Tercero. Que cabe hacer presente que con fecha 27 de diciembre de 2017, mediante Oficio N° 216-2017, la Corte Suprema emitió opinión respecto del proyecto de ley que modifica las Leyes N°s 18.101, sobre arrendamiento de predios urbanos, y 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, para sancionar el hacinamiento en las habitaciones arrendadas o subarrendadas en virtud de un contrato (Boletín N° 11.514-06), iniciativa que en lo sustancial comparte los fundamentos de la propuesta en estudio.

Dicho proyecto establece un máximo de carga ocupacional de 3 personas por habitación en los contratos de arrendamiento o subarrendamiento sobre habitaciones de inmuebles con fines residenciales (estableciendo una excepción de 5 moradores por habitación cuando ellos compartan vínculos de parentesco), cuya infracción se sanciona con multa por los Juzgados de Policía Local. Además, otorga potestad a las Municipalidades para fiscalizar el cumplimiento de esta prohibición.

En esa oportunidad se estimó que la norma prohibitiva propuesta, dada su redacción, sancionaba tanto al arrendador como al arrendatario, y que el primero podría eximirse de responsabilidad invocando el desconocimiento de los hechos que darían lugar a la infracción o estipulando en los contratos el deber del arrendatario de sujetarse al límite legal, resultando que el único sujeto que podría ser sancionado sería el arrendatario, a quien el proyecto pretende proteger.

Por último, luego de plantear algunas consideraciones procedimentales, la Corte Suprema estimó que el deber del Estado de garantizar el derecho a una vivienda adecuada se satisface a través de políticas públicas y programas debidamente financiados que ofrezcan soluciones habitacionales, y que el problema habitacional que implica el hacinamiento no se resolverá estableciendo una cantidad máxima de ocupantes por habitación y sancionando con multa su incumplimiento.

Cuarto. Que el proyecto consta de un artículo único, que dice agregar un inciso segundo al artículo 5° de la Ley N° 18.101[1], que fija normas sobre arrendamiento de predios urbanos.

Su tenor es el siguiente:

“Quien arriende o subarriende un inmueble o habitaciones correspondientes a los inmuebles comprendidos en esta normativa legal no podrá hacerlo a más de dos personas por habitación, con un máximo de cuatro cuando se trate de habitaciones compartidas por personas unidas por consanguinidad, matrimonio o convivencia civil. Además, deberá garantizar la existencia de un servicio higiénico por cada cinco personas, cuando se trate se trate de un inmueble arrendado o subarrendado por habitaciones.

[1] Cabe considerar que, no obstante la moción plantee la adición de un inciso único, el texto que se propone del mismo se expresa en dos párrafos, separados por un punto aparte, denotando tratarse, en realidad, de dos incisos en vez de uno.

Conocerá de esta infracción en cada caso el Juzgado de Policía Local de la comuna donde se encuentre el inmueble arrendado o subarrendado a solicitud de cualquier persona. Sancionándose el incumplimiento de esta normativa con una multa que ascenderá desde 10 a 150 unidades de fomento a beneficio municipal."

Quinto: <u>Análisis Normativo</u>.

1.- <u>Ubicación de la norma</u>.

Una primera observación concierne a la ubicación de la norma propuesta: como un segundo inciso al art. 5°de la Ley N° 18.101.

Dicho artículo está ubicado en el Título II de este cuerpo legal, denominado "Desahucio y restitución", cuyo objeto es determinar las modalidades de contrato de arrendamiento sobre bienes raíces urbanos (a plazo fijo o indefinido) y la forma de término de los mismos (desahucio, restitución por vencimiento del plazo pactado o por otras causas), incluyendo a la vez normas sobre subarrendamiento y abandono sin restitución del inmueble arrendado.

Establecido lo anterior, no se advierte el motivo que explique introducir la disposición en comento en este Título, pues no se refiere a alguna modalidad del contrato ni a la terminación del mismo.

De dicha manera, conforme a la estructura de la Ley N° 18.101, su ubicación más apropiada podría ser en el Título IV, sobre disposiciones generales.

2.- <u>Conductas prohibidas</u>.

Luego de la prevención anterior, corresponde analizar cuáles son las conductas infraccionales cuya realización trae aparejada sanción de multa.

En primer término cabe considerar que se hace necesaria una mejor descripción de los sujetos involucrados en las normas de comportamiento, dado que se alude al carácter de “arrendador” o “subarrendador” como destinatario de las reglas en circunstancias que dentro de esa fórmula cabrían, eventualmente, los arrendatarios o subarrendatarios (a quienes, en definitiva, no va dirigida la regla de conducta). Solo se disipa esta ambigüedad a partir de los demás elementos de la norma, toda vez que el sujeto obligado “no podrá hacerlo a más de dos personas por habitación…”, denotando que se trata del que cede el uso y goce y no del que lo adquiere.

Las hipótesis de conductas prohibidas son:

a) Arrendar o subarrendar un inmueble urbano a más de dos personas por habitación;

b) Arrendar o subarrendar una habitación de un inmueble urbano a más de dos personas;

c) Arrendar o subarrendar una habitación de un inmueble urbano, cuando la compartan más de cuatro personas unidas por consanguinidad, matrimonio o convivencia civil; y

d) Arrendar o subarrendar un inmueble urbano por habitaciones sin garantizar la existencia de un servicio higiénico por cada cinco personas.

Sexto: **Comentarios sobre las conductas prohibidas.**

a) La primera hipótesis supone necesariamente pluralidad de arrendatarios o subarrendatarios respecto de un mismo inmueble. De esta manera, habrá lugar a multa cuando haya tres arrendatarios o subarrendatarios, en caso que el inmueble tenga una sola habitación; seis arrendatarios o subarrendatarios, en caso que el inmueble tenga dos habitaciones; y así sucesivamente.

La combinación de figura de arrendatarios o subarrendatarios y habitaciones de un inmueble urbano resulta poco efectiva para el fin perseguido. En efecto, el problema de sobreocupación pertenece más a la existencia material de ese fenómeno –esto es, más personas que las recomendadas habitando un mismo espacio- que a la figura jurídica contractual que le da soporte.

Así, es posible que un inmueble urbano se arriende a una sola persona (arrendatario), y que éste, en su calidad de titular del uso y goce, la habite junto a su grupo familiar, amistades o allegados, en condiciones de hacinamiento, sin subarrendarles. Por lo demás, en su carácter de titular exclusivo –propietario- del derecho, recae sobre sí el control de quienes habitan el inmueble.

La norma propuesta parece no abordar estas situaciones.

b) La segunda hipótesis se refiere al arriendo o subarriendo de habitaciones compartidas. En este punto cabe advertir que, nuevamente, al estructurarse la norma sobre “arrendar o subarrendar”, lo prohibido resulta ser que una misma cosa –en este caso, una habitación de un inmueble urbano- tenga pluralidad de arrendatarios, más no de habitadores, careciendo de consistencia la regla propuesta con los propósitos del proyecto.

En otros términos, no se prohíbe que se arriende una habitación a solo dos personas (arrendatarios) y que alguno de ellos la habite con más personas, sobrepasando el rango que el proyecto quiere delimitar. Y esto es así porque lo único que puede controlar el arrendador o subarrendador -sujeto normado- es con quién celebra el contrato respectivo, y no quién o quiénes ocupan la habitación respectiva.

c) Una tercera hipótesis es la de arrendamiento de una habitación de un inmueble urbano, cuando la “compartan” más de cuatro personas unidas por consanguinidad, matrimonio o convivencia civil. Ello supone que el destinatario de la prohibición esté en condiciones de controlar quiénes ingresan a la habitación, más allá del acuerdo contractual, y de verificar ex ante las relaciones de parentesco entre ellos, lo que parece una exigencia poco posible de ejecutar.

Asimismo, la redacción de la norma en relación al parentesco entre los que pueden compartir la habitación, no explica si debe ser de todos ellos respecto de los demás o solo respecto de algunos de ellos, dejando afuera, además, el parentesco por afinidad.

d) La última hipótesis, no obstante revelarse apropiada en cuanto impone el deber de que el arrendamiento de habitaciones de inmuebles urbanos no carezcan de servicios higiénicos en número suficiente, conlleva la duda de si se cumple la prohibición considerando el número de arrendatarios o subarrendatarios, o bien de personas que habitan el inmueble arrendado o subarrendado por habitaciones.

Séptimo: <u>Falta de precisión conceptual</u>.

Las prevenciones anteriores permiten preguntarse acerca de la adecuación de la norma propuesta con los objetivos de la misma. Si bien se puede entender la dificultad que ofrece abordar eficazmente en la regulación el concepto de hacinamiento -cuyo núcleo es más bien de corte subjetivo y casuístico- cuando se quiere exigir al ciudadano adecuar su conducta a un estándar objetivo, parece claro que la mera alusión a una cantidad de personas por habitación no resulta suficiente para describir correctamente este

fenómeno. Incluso, por el contrario, puede derivar en la promoción de maniobras destinadas a eludir la prohibición.

En este sentido la propuesta podría ser objeto de mejoras a fin de hacerla más completa, pues no considera la superficie de las habitaciones de los inmuebles y porque el concepto de habitación es variable. A la postre, considerarla sería improductivo, dado que en muchas familias chilenas, por ejemplo, cuatro hermanos (con dos camarotes) pueden dormir en una misma habitación, sin que culturalmente se califique esa situación de hacinamiento. Además, podría generar ciertos incentivos no deseados: el arrendador, utilizando el mismo espacio donde aloja a cinco personas, podría subdividirlo y crear tres habitaciones más pequeñas para adecuarse formalmente al límite señalado en esta norma.

Octavo: <u>Control sobre los hechos sancionados</u>.

Conforme al proyecto, hay casos en los que el sujeto obligado –arrendador o subarrendador- será sancionado cuando se realicen conductas que no se encuentran bajo su control.

En efecto, en cuanto lo prohibido sea arrendar o subarrendar, puede reprocharse el comportamiento del arrendador o subarrendador. Pero cuando lo prohibido son hechos cuya verificación no se encuentra bajo la esfera de control del regulado, no se advierte una justificación clara para sancionarlo.

Eso ocurre en la medida que el arrendador o subarrendador, habiendo puesto todo de su parte para ajustarse a la ley, arriende una habitación a una persona que decida compartirla con su grupo familiar u otras personas en mayor número del que permite la propuesta.

A ello debe agregarse la dificultad que tendrá para verificar que los que ingresen al inmueble tengan los lazos de parentesco respectivos, o que

los moradores del inmueble arrendado por habitaciones excedan del límite legal habida consideración de los servicios higiénicos del inmueble.

En síntesis, no parece plausible sancionar a quien no tendrá control efectivo sobre los hechos que constituyen una falta.

Noveno: <u>Consideraciones sobre el procedimiento</u>.

La propuesta establece una acción popular para denunciar la ejecución de las conductas prohibidas ante el Juzgado de Policía Local con competencia en la comuna en que se encuentre el inmueble arrendado o subarrendado.

Al respecto, además de la evidente dificultad probatoria para acreditar la infracción, la normativa no establece el procedimiento que regirá la denuncia, por lo que debería aplicarse el respectivo previsto en la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

Finalmente, en cuanto a la sanción que habrá de aplicarse al infractor, ella se establece en Unidades de Fomento en vez de Unidades Tributarias Mensuales, que es la fórmula usualmente empleada para fines de esta naturaleza. Se dispone, además, una gradualidad que oscila entre 10 a 150 Unidades de Fomento, denotando que el Juez puede imponer la multa discrecionalmente dentro de ese rango. Sin embargo, el proyecto nada dice acerca de cuáles serán los parámetros en que ha de fundarse esa discrecionalidad, tales como pluralidad de infracciones, reiteración o gravedad de la falta, entre otras**.**

Décimo: Que tal como se expresó en el anterior informe emitido respecto de un proyecto de ley sobre la misma materia, corresponde al Estado garantizar el derecho a una vivienda digna, lo que debe hacerse a través de políticas públicas y programas adecuadamente financiados.

Atendido el tenor de las consideraciones y comentarios precedentemente expuestos -no obstante la plausibilidad de la propuesta- este nuevo proyecto no resolverá el problema habitacional que importa el hacinamiento que se busca evitar.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos para restringir la sobreocupación de viviendas**.**

Ofíciese.

PL-34-2018.-”

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN

Secretario