



Base de Dictámenes

MUN, proyecto de integración social, enajenación directa departamentos condominio, enajenación a precio menor a avalúo fiscal

NÚMERO DICTAMEN

E542217N24

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

ORIGEN:

DIVISIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

CRITERIO:

GENERA JURISPRUDENCIA

FECHA DOCUMENTO

17-09-2024

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO**PARCIAL:**

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 24341/2009, 8979/2005, 10444/2009, E414591/2023, 27288/2001

Acción	Dictamen	Año
Aplica	024341N	2009
Aplica	008979N	2005
Aplica	010444N	2009
Aplica	E414591	2023
Aplica	027288N	2001

FUENTES LEGALES

Ley 18695 art/5 lt/c ley 18695 art/5 lt/f ley 18695 art/8 inc/3 ley 18695 art/36 ley 18695 art/63 lt/f ley 18695 art/63 lt/h ley 18695 art/34 ley 18695 art/4 lt/g ley 18695 art/1 inc/2 DTO 19/2016 vivie art/1 inc/1 DTO 19/2016 vivie art/1 inc/2 DTO 19/2016 vivie art/1 inc/3 DTO 19/2016 vivie art/1 inc/4 DTO 19/2016 vivie art/2 lt/b DTO 19/2016 vivie art/2 lt/f DTO 19/2016 vivie art/7 num/i lt/a DTO 16/2020 vivie DTO 19/2016 vivie art/14 inc/2 ley 18575 art/1 ley 18575 art/3 ley 18575 art/5 CCI art/1889 inc/1 ley 10336 art/6 inc/3

MATERIA

Municipalidad de Las Condes se encuentra habilitada para enajenar directamente los inmuebles que indica en las condiciones que se señalan. Entidad edilicia contó con acuerdo del concejo municipal para enajenar los bienes raíces municipales a un precio menor a su avalúo fiscal. Se abstiene de emitir pronunciamiento sobre eventual lesión enorme por ser una materia de naturaleza litigiosa.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E542217 Fecha: 17-IX-2024

I. Antecedentes.

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Municipalidad de Las Condes, solicitando un pronunciamiento respecto a si en el marco del proyecto de integración social desarrollado por el municipio como “Entidad Desarrolladora”, al amparo del decreto supremo N° 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Reglamenta el Programa de Integración Social y Territorial, es posible que esa entidad edilicia enajene algunas de las unidades de departamentos que conforman el denominado “Condominio Rotonda Atenas”, a un valor inferior al del avalúo fiscal fijado por el Servicio de Impuestos Internos.

Por su parte, la señora Catalina Ugarte Millán, concejala de la Municipalidad de Las Condes, ha requerido un pronunciamiento respecto a si mediante la anotada enajenación se configura un vicio de lesión enorme, si ese municipio ha hecho un uso eficiente de los recursos municipales en la construcción de las viviendas sociales, ajustándose a los precios máximos de cada vivienda, e instruir que se adopten las medidas pertinentes a fin de que se persiga o se ordene perseguir las responsabilidades administrativas y se establezcan las sanciones que correspondan.

Solicitado al efecto, el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región Metropolitana informó, en síntesis, que el municipio al efectuar la enajenación en comento sólo cumple con el principio de legalidad que lo obliga a seguir un procedimiento regulado para transferir las viviendas resultantes del proyecto a los beneficiarios del subsidio habitacional, y con la ley del contrato suscrito con ese servicio, quien como órgano público ejecutor de los planes y programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -entre los cuales está el

programa habitacional en cuestión-, vela porque se cumplan las obligaciones del convenio y del programa normativo.

1.- Consideraciones generales sobre la enajenación de bienes inmuebles municipales.

II. Fundamento Jurídico.

Sobre el particular, es del caso precisar, que los artículos 5°, letras c) y f); 8°, inciso tercero; 36 y 63, letras f) y h), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, confieren como una de las atribuciones esenciales de los entes edilicios y, en específico de sus alcaldes, la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna y la de adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, facultad, esta última, que, tratándose de bienes raíces, corresponde ejercer previo acuerdo del concejo, en virtud de lo previsto en el artículo 65, letra f), del mismo cuerpo legal.

Enseguida, el artículo 34 de la citada normativa establece que “los bienes inmuebles municipales sólo podrán ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta. El procedimiento que se seguirá para la enajenación será el remate o la licitación públicos. El valor mínimo para el remate o licitación será el avalúo fiscal, el cual sólo podrá ser rebajado con acuerdo del concejo”.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Fiscalizadora contenida, entre otros, en el dictamen N° 24.341, de 2009, ha precisado que las entidades edilicias solo se encuentran facultadas para transferir el dominio de un bien raíz, a cualquier título, en la eventualidad que se configure una situación de necesidad o utilidad manifiesta -la que deberá ser debidamente acreditada y consignada en el acto respectivo, a fin de resguardar el patrimonio municipal-, debiendo materializarse a través de una licitación pública, con acuerdo del mencionado órgano colegiado.

Puntualizado lo anterior, es del caso señalar, que el artículo 4°, letra g), de la mencionada ley, dispone que las entidades comunales, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

En dicho contexto, de conformidad con el criterio contenido en el dictamen N° 8.979, de 2005, en el desarrollo de las funciones comprendidas en el referido artículo 4°, letra g), la venta de los terrenos municipales destinados a la construcción de las viviendas de que se trate, podrá efectuarse directamente a los asignatarios, sin necesidad de realizar un remate o licitación públicos, por cuanto si la ley le ha asignado a las municipalidades funciones como las aludidas, debe entenderse que a la vez las ha dotado de atribuciones suficientes para cumplirlas cabalmente.

III. Análisis y conclusión.

Ahora bien, en mérito de lo expuesto, es posible concluir, en primer término, que

competite a los alcaldes y alcaldesas adoptar las decisiones que correspondan en relación con la administración y enajenación de los bienes municipales, dando cumplimiento a los requisitos legales al efecto.

En este sentido dado que, de conformidad con la normativa y jurisprudencia citada, las entidades edilicias pueden vender los inmuebles municipales directamente a los beneficiarios, sin necesidad de realizar un remate o licitación públicos, no se advierte impedimento para que la Municipalidad de Las Condes pueda transferirlos mediante dicho mecanismo.

2.- En cuanto a la legalidad de que la Municipalidad de Las Condes enajene los inmuebles municipales a un valor inferior al del avalúo fiscal en el contexto del Proyecto Condominio Rotonda Atenas y la enajenación de las unidades habitacionales.

II. Fundamento Jurídico.

Sobre el particular, cabe recordar que el artículo 1°, inciso segundo, de la citada ley N° 18.695 dispone que los municipios son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

A su vez, el anotado artículo 4°, letra g), de la mencionada ley, prevé que las entidades comunales, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

A su vez, el artículo 8° del texto legal citado dispone que, para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a las entidades comunales.

Enseguida, cabe señalar, que mediante el dictamen N° 10.444, de 2009, este Organismo de Control se pronunció sobre la participación de las municipalidades como Entidades de Gestión Inmobiliaria y como Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica, según lo dispuesto en el decreto supremo N° 174, de 2005, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Vivienda-, y en la resolución N° 533, de 1997, del mismo ministerio, concluyendo que de conformidad con el artículo 4°, letra g), de ley N° 18.695 los municipios tienen competencia para participar en tal calidad.

Puntualizado lo anterior, cumple recordar que el artículo 34 de la ley N° 18.695, al regular la enajenación de los bienes inmuebles municipales, dispone, en la parte final de su inciso segundo, que “El valor mínimo para el remate o licitación será el avalúo fiscal, el cual sólo podrá ser rebajado con acuerdo del concejo”.

En este contexto, el inciso primero del artículo 1° del Reglamento de Programa de Integración Social y Territorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -aprobado por decreto N° 19, de 2016, de esa Secretaría de Estado-, dispone que “El

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) otorgara un subsidio habitacional, o complementará el existente, para financiar la adquisición de una vivienda económica que forme parte de un conjunto habitacional, que cumpla con los requisitos establecidos en el presente Reglamento”.

Agrega, su inciso segundo que “Las familias beneficiarias de este Programa podrán aplicar el subsidio habitacional regulado por el presente Reglamento a la adquisición de viviendas de proyectos seleccionados conforme a lo establecido en este decreto”.

Añade, el inciso tercero y cuarto, en sus partes pertinentes, que este programa se aplicará a viviendas de proyectos sin inicio de obras, localizados en terrenos privados o en terrenos de propiedad municipal y que mediante resolución del Ministro de Vivienda y Urbanismo, se efectuarán los llamados a presentación de proyectos habitacionales regulados por este decreto.

A su vez, el artículo 2°, letra b), del texto reglamentario en estudio dispone que la “Entidad Desarrolladora” corresponderá a personas naturales o a personas jurídicas, tales como empresas constructoras, inmobiliarias, cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones y fundaciones, que presenten proyectos habitacionales a este programa para su desarrollo y/o ejecución.

En tanto, su letra f) indica que “Subsidio habitacional o subsidio: Es una ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario para financiar la adquisición de una vivienda económica, el que se complementará con los bonos establecidos en el presente Reglamento”.

Por su parte, la letra a), numeral i), del artículo 7°, -modificado por el decreto N° 16, de 2020, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo incorporando, en lo que importa, un nuevo desglose en porcentajes de distribución-establece, en lo que incumbe, que los proyectos habitacionales deberán cumplir con ajustarse al precio de venta máximo de las viviendas de hasta 2.200 Unidades de Fomento, y a los porcentajes de distribución de viviendas a que se refiere su letra b), el cual dispone un 15% de viviendas destinadas a familias de sectores medios cuyo rango de precio oscile entre las 1.200 y las 1.400 UF.

A continuación, el inciso segundo, del artículo 14 del reglamento de que se trata, establece que en el convenio suscrito por el Servicio de Vivienda y Urbanización con cada una de las entidades desarrolladoras deberá constar, entre otras menciones, la cantidad de viviendas destinadas a familias vulnerables y de sectores medios.

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control, contenida en el dictamen N° E414591, de 2023, concluyó que no obstante que el artículo 4°, letra g), de la ley N° 18.695 alude a viviendas sociales, es posible entender que tal expresión se extiende a aquellas viviendas que cuenten con subsidio del Estado, pues en tanto el propio Estado ha determinado que requieren indefectiblemente de una ayuda estatal directa o prestación pública asistencial, por una parte, su edificación resulta conciliable con los fines de las referidas entidades edilicias y,

por la otra, la eventual participación de estas contribuye a la materialización de la respectiva política pública, por lo que no se advierte impedimento para que los municipios actúen como entidades desarrolladoras, en la medida, por cierto, que se trate de un proyecto habitacional que cumpla con los requisitos que prevé el aludido decreto N° 19 y se apliquen los subsidios que aquel regula.

III. Análisis y conclusión.

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista aparece que mediante el acuerdo N° 199/2023 el Concejo Municipal de Las Condes aprobó “la enajenación de 71 unidades de departamentos a un valor inferior al del avalúo fiscal, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades; conforme a la utilidad manifiesta de dar solución habitacional a quienes resultaron como beneficiarios mediante la construcción de estas viviendas de integración social”.

Asimismo, de la resolución exenta N° 994, de 2019, del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, que aprueba el convenio suscrito el 16 de enero de la misma anualidad entre dicho organismo y la Municipalidad de Las Condes -como entidad desarrolladora-, aparece, en su cláusula primera, que mediante el decreto N° 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se reglamenta el Programa de Integración Social y Territorial, para la ejecución de proyectos que permitan disminuir el déficit habitacional cuantitativo, orientando a la adquisición de las viviendas que formen parte de éstos tanto por familias vulnerables como de sectores medios.

Enseguida, la misma estipulación dispone que mediante las resoluciones exentas N°s. 2.696, y 8.873, ambas de 2018, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se realizó el llamado a Entidades Desarrolladoras para la presentación de proyectos para la construcción de viviendas destinadas a la aplicación del programa regulado en el citado decreto N° 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y se seleccionó al “Condominio Rotonda Atenas” a emplazarse en la comuna de Las Condes, respectivamente.

A su turno, en dicha cláusula se estableció que el proyecto a desarrollar por el municipio estaría integrado por 85 viviendas de las cuales el 40% se deberían destinar a la adquisición por parte de familias vulnerables y el 60% a familias de sectores medios. Como contraprestación, la Entidad Desarrolladora recibirá el precio de las viviendas de parte de sus adquirentes, según lo establecido en la cláusula octava de este convenio.

A su vez, en la estipulación octava, párrafo primero, del reseñado pacto, se estableció que la adquisición de las viviendas que se contemplan en el Proyecto Condominio Rotonda Atenas, se financiará con el subsidio habitacional y los bonos, en su caso, otorgados conforme al decreto N° 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el ahorro de los beneficiarios del subsidio y un crédito hipotecario, si correspondiere.

Añade su párrafo segundo, que la “Entidad Desarrolladora se obliga a que el precio de venta de las viviendas del proyecto no podrá exceder de 1.100 U.F. para las familias vulnerables y de 2.200 U.F. para las familias de sectores medios”. así

familias vulnerables y de 1.200 UF para las familias de sectores medios, así como a ofrecer para estas últimas 9 viviendas en un rango intermedio de precio entre 1.200 y 1.400 UF, equivalente a un 10,59% del total de viviendas del proyecto.

Pues bien, de lo expuesto se advierte que los precios máximos de las viviendas y su distribución fueron establecidos en el convenio suscrito al efecto, en conformidad con lo que permitía el citado decreto N° 19, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a la data de su suscripción, solo variando, respecto de la normativa actualmente en vigor, el porcentaje del rango intermedio de precio entre 1.200 UF y 1.400 UF, para familias de sectores medios, lo que no era exigible al momento de la firma del aludido pacto.

En este contexto, es del caso señalar que, de acuerdo con los certificados de avalúo fiscal para el segundo semestre de 2023, del Servicio de Impuestos Internos, acompañados por el municipio, aparece que los departamentos tipo A, B, C y D, tienen un avalúo total de \$70.484.657; \$72.475.986; \$75.162.987; y, \$71.701.672, respectivamente; y, el departamento para discapacitados un avalúo total de \$78.497.815.

Ahora bien, conforme a lo informado por la Municipalidad de Las Condes, dicha entidad ejecutó el proyecto considerando 5 tipologías de unidades de departamentos, siendo las siguientes: Tipo A, 1.100 unidades de fomento (\$39.821.524); Tipo B, 1.400 unidades de fomento (\$50.681.596); Tipo C, 2.000 unidades de fomento (\$72.402.220); Tipo D, 2.200 unidades de fomento (\$79.642.508); y, el departamento para discapacitados 1.100 unidades de fomento (\$39.821.524), todas las conversiones a pesos a la data del informe.

Luego, en mérito de lo expuesto, dado que, por una parte, el concejo otorgó expresamente su anuencia para efectos de rebajar el valor mínimo para la enajenación de los bienes inmuebles de que se trata, por debajo del avalúo fiscal; y que ha dado cumplimiento a todos los procedimientos establecidos en la normativa y el convenio citado, no se advierte, en este aspecto, reproche en el actuar del municipio.

Sin perjuicio de lo anterior, cumple hacer presente que, de conformidad con los artículos 1°, 3° y 5° de la ley N° 18.575, las municipalidades forman parte de la Administración del Estado y, por tanto, deben observar, entre otros, los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y probidad, y velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

En este contexto, dado que los municipios deben velar por la eficaz e idónea administración de los medios públicos, resulta indispensable que tales entidades en el ejercicio de sus funciones adopten las medidas tendientes a evitar eventuales perjuicios en el patrimonio municipal.

Luego, dado que de los antecedentes no se advierte a cuánto ha ascendido el desembolso total realizado por la entidad edilicia en la construcción de las unidades habitacionales en comento y cuál sería la relación de éste con los precios de venta, cuya diferencia podría implicar un detrimento de recursos municipales,

cumple con indicar que, en lo sucesivo, esa municipalidad debiera adoptar todas las medidas tendientes a administrar de manera eficiente y eficaz sus recursos públicos y evitar eventuales perjuicios que se podrían producir al patrimonio municipal.

3.- En cuanto a la eventual lesión enorme en la venta de las unidades habitacionales.

II. Fundamento jurídico.

Sobre este punto, es menester señalar que el inciso primero del artículo 1889 del Código Civil prevé que “El vendedor sufre lesión enorme, cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella”; agregando su inciso segundo que “El justo precio se refiere al tiempo del contrato”.

III. Análisis y conclusión.

Ahora bien, en lo que concierne al hecho que la Municipalidad de Las Condes habría vendido los departamentos a un precio muy inferior al valor de las unidades habitacionales similares existentes en el sector -lo que podría derivar en que el contrato se encuentre viciado por lesión enorme-, es dable señalar que tal situación constituye una materia en esencia litigiosa, cuyo conocimiento y determinación corresponde exclusivamente a los Tribunales de Justicia, excediendo la competencia de este Organismo de Control (aplica criterio contenido en dictamen N° 27.288, de 2001).

En razón de lo expuesto, esta Contraloría General debe abstenerse de emitir un pronunciamiento sobre este último aspecto, conforme a lo ordenado en el inciso tercero del artículo 6° de su Ley Orgánica Constitucional, N° 10.336, por tratarse de un asunto de naturaleza litigiosa.

Saluda atentamente a Ud.,

Dorothy Pérez Gutiérrez

Contralora General de la República (S)

