

EL DFL N° 2 Y LA CRISIS INMOBILIARIA

THE DFL N° 2 AND THE HOUSING CRISIS

Magdalena Brzovic Orrego*

RESUMEN: Expone los efectos de la crisis inmobiliaria que atraviesa Chile, destacando como las reformas tributarias que se han hecho desde el año 2010 a la fecha en materia de tributación de inmuebles han ayudado a agudizarla, para luego concentrarse en la inconstitucionalidad de despojar a los beneficiarios de los derechos surgidos del DFL N° 2 sin una indemnización.

Palabras clave: crisis inmobiliaria, DLF N° 2, derecho a ser indemnizado.

ABSTRACT: *It exposes the effects of the real estate crisis that Chile is going through, highlighting how the tax reforms that have been carried out since 2010 to date in terms of property taxation have helped to exacerbate it, and then focus on the unconstitutionality of stripping the beneficiaries of the rights arising from DFL No. 2 without compensation.*

Keywords: real estate crisis, DLF No. 2, right to be compensated.

1. INTRODUCCIÓN

Debemos partir este estudio recordando la historia del Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1959, conocido popularmente como el DFL 2, lo que permite hacer presente que aquella regulación tenía por objeto incentivar y promover al sector inmobiliario. Esto es de suma importancia, porque ese decreto ley no pretendía beneficiar directamente al pequeño inversionista o al pequeño propietario, como muchas veces se repitió en los últimos quince años en distintas sesiones en el Congreso, para tratar de convencernos de que esto era un beneficio que estaba siendo mal utilizado por los inversionistas en viviendas¹.

* Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Magister en Dirección y Gestión Tributaria, Universidad Adolfo Ibáñez, profesora de postítulo en esa misma casa de estudios. Socia de Brzovic Abogados, correo electrónico magdalena@brzovicabogados.com. Recibido el 9 de abril de 2024, aceptado el 15 de mayo de 2024.

¹ RAMÍREZ SEPÚLVEDA (2022) pp. 195-202.

El beneficio que el DFL N° 2 buscaba lograr para el pequeño contribuyente era indirecto, debido a que, al hacer más atractiva la inversión en viviendas para el arriendo a través del beneficio tributario, aumentaba la oferta de ellas, lo que a la larga disminuía su precio. Como veremos, exactamente lo opuesto se ha hecho desde el año 2010: la restricción de los beneficios fiscales, sumada a diversas políticas contrarias a la inversión en viviendas ha contraído la construcción lo que nos ha llevado a una crisis habitacional.

En este trabajo, primero explicaremos la crisis habitacional que aqueja a la población, luego analizaremos brevemente el terrible efecto de ello, la llamada generación sin casa, tras lo cual haremos un repaso de las características del DFL N° 2, y de cómo se ha ido restringiendo, para concluir con la inconstitucionalidad de despojar a los beneficiarios del contrato ley que surge de los DFL N° 2 sin una indemnización.

Dicho eso, pasemos al primer acápite en el que intento transmitir algo de emoción al lector, debido a que, como se suele decir, solo cuando uno se emociona aprende.

2. LA CRISIS INMOBILIARIA

Entonces, como las emociones dejan grabadas las cosas, es importante partir destacando una noticia muy relevante para el tema en estudio que, lamentablemente, ha quedado sumergida en medio de otras tragedias, como los incendios que devastaron numerosas viviendas, y diversos escándalos, como el de las fundaciones, que involucraron al propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Así, el pasado primero de marzo se publicó en un medio de comunicación que la entrega “de viviendas sociales cae 40% durante la gestión del ministro Montes”².

Si bien, al resaltar este titular no sugiero que el ministro tenga la culpa de dicha colosal caída en el cumplimiento de políticas que deberían ser fundamentales, debido a que él solo está administrando tanto efectos externos³ como los que han producido la construcción las distintas medidas que se han tomado, entre las que se encuentran las políticas fiscales del 2010 en adelante, que es el objeto de este trabajo. Entonces, lo que busco resaltar es que dichas políticas públicas han influido en producir una consecuencia dramática, que se traduce en una baja en todo lo que tiene que ver con construcción y con viviendas, que nos impacta a todos, pero lo hace con mayor fuerza en los más pobres.

Pero no solamente son las viviendas sociales las que han caído, sino que también las viviendas nuevas lo han hecho en más de un 40%⁴. Es decir, la cantidad de viviendas que están a disposición de las personas para poder comprar financiándose con créditos hipotecarios o arrendar se ha desplomado. Otro signo de que las cosas van mal, es que el mercado está apuntando más al arrendamiento de propiedades que a la compra, esto es consecuencia del castigo que ha tenido el mercado bancario en relación con los créditos hipotecarios, cuyas condiciones se han endurecido⁵. Así las cosas, el encarecimiento de los créditos ha obligado a las personas a posponer lo que era el anhelado sueño de la casa propia.

² El Líbero (2023).

³ América Economía (2023).

⁴ Bio Bio (2023).

⁵ Diario Financiero (2024).

Para el lector más joven, lo dicho se traduce en que cuando quiera comprar un inmueble, generalmente le van a pedir bastante más que un 20% o un 25% de pie, que era lo que usualmente a uno le pedían para poder tomar un crédito hipotecario. Además, las tasas están haciendo prácticamente imposible para muchos dar el paso de adquirir una vivienda. Igualmente, los requisitos de acceso al crédito se han endurecido, se exige ganar un 55,6% más que hace cuatro años⁶. A esto se suma que el “valor de la vivienda en los últimos diez años se ha duplicado, y el sueldo de la población sólo ha subido en un 17%”⁷.

Entonces, todo esto dará paso a lo que se llama “las generaciones sin casa”, que son las generaciones que hoy quieren acceder a una vivienda y la única manera que tienen para hacerlo es a través del arrendamiento de inmuebles y no a través de la adquisición.

La respuesta de los políticos, lamentablemente, no ha sido más que palabras vacías y el típico actuar sin medir los efectos de lo que proponen. Al respecto, el informe Briones propuso derogar los beneficios existentes para cambiarlos por “otros instrumentos de política pública más efectivos y equitativos considerando criterios como la focalización, simplicidad, bajo costo administrativo, transparencia y control”⁸.

Es importante destacar que lo anterior se dijo sin dar los más mínimos detalles o luces siquiera de cuáles serían tan virtuosos instrumentos que resolverían, casi por arte de magia, uno de los problemas más complejos y graves que afectan a nuestra sociedad. El reciente trabajo del investigador Ignacio Aravena⁹ da cuenta de los terribles resultados de estas decisiones, que solo podemos calificar como políticas, debido a que el informe encargado por Briones se caracteriza por la ausencia de toda fundamentación técnica en esta materia.

Aquí hay más emoción, tratando de darle un poco de carne a este tema que a lo mejor puede ser un poco complejo, también la crisis hoy día de la construcción es dramática¹⁰, tenemos empresas inmobiliarias en proceso de reorganización, lo que antiguamente se llamaban quiebras, a la orden del día¹¹.

3. LA GENERACIÓN SIN CASA

En este punto, quiero hacer presente la urgencia de poner atención al estudio que hizo el secretario de estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, Javier Hurtado C.¹², el cual da cuenta del estado del índice de acceso a la vivienda. Este índice es comúnmente llamado PIR, por su sigla en inglés (*price income ratio*) y sirve para evaluar si, una persona promedio, tiene posibilidades reales de adquirir una vivienda.

Para ello, se establece el ingreso promedio de los hogares en Chile, luego, se busca el valor promedio de las propiedades disponibles. Entonces, sobre la base de esos dos ratios se construye la cantidad de años completos de ingresos que se deben destinar para comprar una

⁶ Ídem.

⁷ Futuro (2021).

⁸ AGOSTINI *et al.* (2021).

⁹ ARAVENA (2024).

¹⁰ Construcción Latinoamericana (2024).

¹¹ América Economía (2023).

¹² HURTADO C. (2019).

vivienda. Por ejemplo, si tenemos un índice de 4, significa que un hogar de ingresos promedio necesita destinar todos los ingresos que obtendrían durante 4 años para adquirir una vivienda de precio, igualmente, promedio.

En este punto, por su claridad, debo citar el cuadro explicativo del informe:

¿CÓMO SABER SI UN DETERMINADO ÍNDICE ES ALTO O BAJO?

Si consideramos que un hogar no debería gastar más de **un cuarto de su ingreso** en gasto en vivienda, podemos estimar la cantidad de años que el hogar promedio puede endeudarse en un crédito hipotecario.

PIR	Años equivalentes de crédito hipotecario	Clasificación
Menor a 3	Menor a 20	Alcanzable
Entre 3 y 4	Entre 20 a 30	Moderadamente no alcanzable
Entre 4 y 5	Entre 30 a 45	Altamente no alcanzable
Mayor a 5	Mayor a 45	Severamente no alcanzable



Fuente: CChC y 15th Annual Demographia International Housing Affordability Survey 

Es decir, si se considera un crédito hipotecario que dura entre 20 y 30 años, que el hogar promedio deba destinar los ingresos equivalentes a todo su trabajo de tres y cuatro años, implica que esa familia tendrá que pasar importantes privaciones para llegar a ser dueños de una vivienda. Luego, si el crédito hipotecario dura entre 30 y 40 años, y una familia debe destinar todos los ingresos que obtendría durante cuatro y cinco años, es virtualmente imposible acceder a una vivienda.

Actualmente, para la gente de menores ingresos “las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están, en la práctica, fundamentalmente dirigidas a los sectores con mayor capacidad adquisitiva o aquellos que mantienen una renta aceptada en el tiempo que se relaciona con el tipo de empleo, y que por todas las condicionantes restrictivas de acceso al financiamiento permite el crecimiento de demanda habitacional de vivienda sin deuda en Chile”¹³.

Mientras que, para la gente de mayores ingresos, las “operaciones pactadas a más de 20 años son las más relevantes en el financiamiento para la vivienda, tanto en términos de flujo como en número de operaciones”¹⁴. Se ha destacado que antes “alguien podía pedir un crédito y lo iba a pagar en 30 años, o en 25 años. Hoy día el máximo es 20 años, incluso 15 años, lo que implica cuotas más altas, porque el banco tampoco quiere comprometerse por mucho más tiempo”¹⁵.

Volviendo al estudio de Hurtado C., en Chile se estimó, de acuerdo con la encuesta CASEN, que el promedio de ingresos para el año 2019 era de 33,8 UF mensuales. Es decir,

¹³ DURÁN BUSTAMANTE (2024) p. 2.

¹⁴ HEVIA y VÁSQUEZ (2017) p. 8.

¹⁵ Futuro (2023).

cerca de 1 millón de pesos de ingreso promedio de la población. Entonces, si el precio promedio de la vivienda en el mercado privado para Chile alcanzó un valor de 3.089 UF, es decir, una vivienda de aproximadamente 100 millones de pesos. Esos datos nos dan un PIR de 7,6, lo que ubica a Chile entre los países donde la vivienda es severamente no alcanzable: aquí tenemos a la generación sin casa.

El mismo informe nos dice que Santiago obtiene un 7,4 y se encuentra entre las ciudades donde la vivienda es severamente no alcanzable. Si bien en una comparación con las grandes ciudades de países desarrollados es similar, lo escandaloso es que estamos al nivel de Londres y Toronto. Si bien eso da cuenta de que esta no es una realidad que afecte solo a la ciudad de Santiago, el problema es que, claramente, la seguridad, los servicios y la calidad de vida de esas ciudades no tiene ninguna relación con la de nuestra capital.

Estos índices y este estudio en el fondo lo que demuestra es que finalmente cada año que pasa, con las distintas variables, ya sea por eliminación del crédito a la construcción, por eliminación del DFL 2, por encarecimiento del valor de las viviendas, por encarecimiento de los créditos hipotecarios, etc. hace que al chileno cada vez le sea más inalcanzable la posibilidad de poder tener una vivienda propia.

4. LAS REFORMAS FISCALES EN MATERIA DE VIVIENDAS

Si bien no es para nada fácil medir el efecto concreto de las restricciones que se han hecho a los beneficios del Decreto con Fuerza de Ley N°2, no es aventurado deducir que, dada la correlación de las restricciones con la agudización de la crisis inmobiliaria, en la que influyen varios factores, como las restricciones impuestas por la autoridad, la litigiosidad de los permisos de construcción, la incertidumbre a la que se ven afectados los inversores, por nombrar algunos, los cambios impositivos del 2010¹⁶ a la fecha han afectado negativamente el acceso a la vivienda, que como analizamos en el acápite anterior, hoy se encuentra en la situación dramática.

Dicho eso, es apropiado recordar al lector que, cuando nos referimos al Decreto con Fuerza de Ley N°2, hablamos de una norma que se hizo cargo del incentivo a la construcción y a la adquisición de viviendas de carácter económico por parte de inversionistas. En este punto debemos resaltar que, al usar la palabra económicas, la ley no recurrió al sentido natural y obvio del término, sino que estableció una definición legal: lo son aquellas viviendas destinadas a la habitación que tienen una superficie útil de no más de 140 metros cuadrados.

Lo antes dicho es muy importante, porque no es verdad que el legislador no tuvo a la vista que existía una desconexión entre el término económico y muchas de esas viviendas, que son clasificadas como económicas expresamente sin importar su valor. Es decir, se les entregaban los beneficios establecidos en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 en función de los metros y no del precio. La doctrina ha demostrado lo que indicamos, por lo que nos referimos al estudio publicado en esta revista para evitar repeticiones y poder concentrarnos en el objeto de este trabajo¹⁷.

¹⁶ A partir de la Ley N° 20.455, cuyo artículo 8° introdujo cambios al DFL N° 2, de 1959.

¹⁷ RAMÍREZ SEPÚLVEDA (2022) pp. 195-202.

Pasando a explicar los beneficios del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (DFL N° 2), es posible indicar que, desde sus inicios hasta su primera limitación importante, ocurrida el año 2010, básicamente establecía los beneficios que pasamos a analizar.

Primero, tenían una rebaja al momento de ser inscritos en el conservador de bienes raíces, si yo iba con una escritura que tenía inserto que yo estaba comprando un DFL2, ese arancel disminuía en un 50%.

Segundo, contemplaba también una rebaja del 50% de la tasa establecida para el impuesto de timbre y estampilla. Entonces, si yo iba al banco a pedir un crédito hipotecario y financiaba la compra de ese inmueble con un crédito hipotecario, mi tasa del impuesto de timbre disminuía a la mitad.

Tercero, las viviendas de carácter nuevo, al momento de ser heredadas, si bien se computan para los efectos de establecer el inventario de los bienes del difunto, lo que es indispensable para continuar con la historia de la propiedad raíz, esos inmuebles acogidos al DFL 2 no pagaban impuesto de herencia, en la medida que fueran nuevos y hubieran sido adquiridos con una anterioridad no mayor de 6 meses desde la fecha de la muerte del causante.

Ya sean viviendas nuevas o usadas, la explotación del bien raíz, es decir, los contratos de arrendamiento o el usufruto o los frutos que genera el arrendamiento o la cesión de estos inmuebles no pagan impuesto a la renta. Ahora, no solo no paga, sino que son ingresos no renta y en esa calidad son ingresos que no solamente no se afectan con impuesto, sino que tampoco se declaran, esto quiere decir que tampoco forman parte de la base imponible del impuesto global complementario para los efectos de cambio de tramo, eso es lo que significa un ingreso no renta.

Eso básicamente era el mundo perfecto, el mundo ideal, no había limitación al número de viviendas acogidas al Decreto con Fuerza de Ley N° 2, tampoco existía alguna limitación respecto de quién era dueño. Es decir, podía ser una persona natural o una persona jurídica, lo que se explica porque el objetivo de esta regulación era maximizar la inversión en viviendas, lo que tendía a bajar su precio, tal como la derogación y la restricción de estas políticas ha tendido a aumentarlo.

Así, estos sujetos cuando eran titulares de propiedades acogidas al Decreto con Fuerza de Ley N°2 tenían todos los beneficios que hemos revisado. Entonces, ¿qué es lo que hizo el legislador en el año 2010 producto del terremoto? Como se necesitaron flujos importantes para poder ir en ayuda de aquellas personas que fueron víctimas del terremoto y poder generar procesos de reconstrucción, comenzó esta política que, buscando una ganancia fiscal de corto plazo, terminó causando daño a la población en el largo plazo.

El Ejecutivo declara, sin ningún fundamento, en el mensaje de la Ley N° 20.455, que el el DFL N° 2 se habría desviado del propósito original de la norma¹⁸. Esto da paso a agresivas declaraciones de diversos parlamentarios, quienes atacan a los inversionistas, a pesar de que

¹⁸ Historia de la Ley N° 20.455 pp. 5 y 8.

el propósito de esta regulación era fomentar la inversión en viviendas, sin que hayan sido estas reglas pensadas para los pequeños propietarios¹⁹, como mencionamos antes.

De esta manera, diputados proclives al gobierno de entonces agregaron que “la delimitación de DFL 2 no tiene que ver con el valor de la casa y se autoriza a tener hasta 2 casas acogidas al beneficio sin importar su valor, es decir una persona propietaria de 2 casas de 40 millones cada una, va a tener un beneficio tributario sobre 80 millones, y otra persona propietaria de 2 propiedades de 300 millones cada una, va a tener un beneficio tributario sobre 600 millones”²⁰. Por su parte, diputados opositores echaron más leña al fuego sosteniendo que “es impresentable que en un país una persona pueda tener 500 propiedades, todas acogidas al DFL 2, por lo que no está de acuerdo con la irretroactividad del presente proyecto en esta materia. Estima que no existen los derechos adquiridos en esta situación, y afirma que pensar lo contrario, significaría que el Ejecutivo estaría renunciando a la potestad tributaria”²¹.

Así las cosas, la Ley N° 20.455 se convirtió en uno de los íconos de la desjuridización del derecho, que ha sido tratada por el profesor Selamé Marchant²². A lo dicho por este académico, debo agregar que es invertir en las condiciones ofrecidas por la ley el ejercicio legítimo de un derecho, más cuando esto se hace en conformidad con el propósito comprobable de dichas reglas²³. Entonces, nadie puede reprochar que una persona o una sociedad haya tenido incluso 1000 viviendas DFL N°2 si la ley lo permitía, no era inmoral, no era improcedente.

Además, considerando que muy pocas personas pueden tener esto, muestra cómo se usan casos extremos para perjudicar a los ciudadanos comunes y corrientes, para los que una de las inversiones más accesibles son precisamente las viviendas.

Al respecto, la información oficial disponible, que señala que al 2019 existirían 25 contribuyentes con más de 2001 viviendas DFL N° 2, es de muy mala calidad debido a que, por ejemplo, no separa a las compañías securitizadoras, que financian viviendas mediante contratos de arrendamiento con opción de compra, que son dueñas de miles de viviendas durante el período que duran los financiamientos, ni proporciona ningún otro tipo de información para evaluar racionalmente la materia²⁴. Todo esto lleva a toda clase de decisiones políticas desafortunadas, algunas de las cuales han sido analizadas previamente en esta revista²⁵.

Entonces, la Ley 20.455, del 2010, restringió el beneficio. Respecto de las personas jurídicas, sean sociedades, organizaciones sin fines de lucro, fundaciones, corporaciones, etc., se las privó del beneficio. Mientras que a las personas naturales les fue restringido el

¹⁹ RAMÍREZ SEPÚLVEDA (2022) pp. 195-202.

²⁰ Historia de la Ley N° 20.455 p. 36.

²¹ Historia de la Ley N° 20.455 p. 48.

²² SELAMÉ MARCHANT (2022) pp. 145-148.

²³ RAMÍREZ SEPÚLVEDA (2022) pp. 195-202.

²⁴ El Oficio N° 2.493, de 2019, de la subdirectora de Avaluaciones del SII a la Fundación Defendamos la Ciudad, se limitó a señalar el número de contribuyentes.

²⁵ LÓPEZ LASTRA (2021) pp. 49-64.

beneficio a dos DFL 2. Es importante hacer una salvedad, se mantuvo el beneficio respecto de aquellas personas “personas naturales o jurídicas de cualesquier clase”²⁶ que ya eran titulares hasta ese momento de viviendas DFL 2. Es decir, la técnica legislativa en ese momento, a mi entender fue correcta porque respetó los derechos adquiridos.

Luego, la Ley N° 21.210, restringió aún más los beneficios. En la práctica, se respetaron solo 2 DFL N° 2, independiente de la fecha de adquisición, violando abiertamente los derechos adquiridos. No se consideró si el contribuyente los adquirió a título gratuito (e.g. por herencia) o si lo hizo a título oneroso. En la práctica, se restringió el beneficio a los dos más antiguos que, generalmente, son los más baratos. Es importante resaltar que entre el año 2012 y el 2021, el precio de las viviendas casi se duplicó²⁷, lo que es una muestra de los nefastos efectos de estas y otras medidas anti-inversión.

Aquí viene algo que para mí es muy interesante y que dice relación en el fondo con qué pasa con la técnica legislativa cuando nos encontramos frente a un Decreto con Fuerza de Ley N° 2. El artículo 18 del Decreto con Fuerza Ley N° 2 dice que el permiso respectivo, que lo firma el tesorero comunal respectivo en representación del Estado y del interesado, debe ser reducido a escritura pública. Entonces, ahí entramos (para mí) donde está el *quid* de este asunto, que es que el Fisco celebra un contrato con el particular. Se está celebrando un contrato ley y, por lo tanto, como el contrato es una ley para las partes contratantes solo puede ser alterado por la voluntad de ambas partes y si unilateralmente alguien no quiere cumplir, debe indemnizar a quien se ve perjudicado por alterar las condiciones de ese contrato.

Entonces, si bien el Fisco, representado por el tesorero comunal, concurre a la firma de la escritura, al legislador parece que se le olvidó que esto era un contrato y, al ser un contrato, es una ley para las partes, por lo tanto, el legislador cuando quiera eliminar el beneficio, o cuando quiera acotarlo, sin la voluntad de la otra parte, debe indemnizar los daños y los perjuicios que se producen con ocasión de esa derogación o de esa restricción.

Sin embargo, el legislador no se hizo cargo del daño causado al privar a los dueños de las viviendas de derechos adquiridos. Pensemos en la masa crítica, grande, que hay de gente que generó o pensó en rentas futuras al momento de jubilarse financiadas a través de los arriendos de propiedades acogidas al Decreto con Fuerza de Ley N° 2. Estos jubilados o una persona que, más o menos, ha sido ordenado con sus gastos, esos ingresos dejan de tener el carácter de no renta y pasan a pagar impuestos, que es un escenario en el cual no estuvo ese elemento al momento de hacer el análisis. Entonces esa persona debiese necesariamente, de acuerdo con mi criterio, ser indemnizada y esto no se ha tratado nunca en el Tribunal Constitucional. Creo que podría ser un ejercicio interesante poder determinar (y se puede calcular, además) cómo se perjudica tu ingreso al momento de tener que computar rentas de inmuebles acogidos al Decreto con Fuerza de Ley N°2 que fueron despojados de la exención obtenida en un contrato ley.

En su momento, cuando la Administración fiscal intentó burlar un contrato-ley, la Corte Suprema dijo que “existen leyes que constituyen lo que los tratadistas han denominado acuerdos, convenios o convenciones legales, o bien, contratos-leyes, que tienen por objeto

²⁶ Capítulo 6.1. de la Circular SII N° 57, de 2010.

²⁷ Las Últimas Noticias (2021) y Estudios Urbanos (2021).

garantizar por el Estado el otorgamiento de ciertas franquicias o derechos a terceros, en general o nominativamente, en los cuales aquél y éstos convienen en la ejecución de actos de interés general, franquicias que se hacen consistir en liberación de contribuciones, regulación de tarifas, concesiones relativas a servicios, etc.”²⁸.

Continúa señalando que “que por su razón de ser, tales acuerdos, convenios o convenciones legales tienden al resguardo del orden jurídico y están encaminadas a producir consecuencias jurídicas para establecer una relación de esta naturaleza entre el tercero que cumple la exigencia legal y el Estado que ampara el cumplimiento de la franquicia, evitando de este modo la falta de esa confianza jurídica que traería, consecuentemente, la inoperancia de la ley, ante el temor de que la adquisición del derecho ya efectuada pudiese estar supeditada en el futuro por otra ley posterior a propósito del conflicto que puede surgir entre el interés social de la nueva ley y el particular que defiende los derechos realizados y concedidos por la ley antigua”²⁹.

Entonces, no se puede unilateralmente desahuciar este contrato porque se trata de convenciones de carácter bilateral, de modo que los beneficios que otorga son para los terceros un derecho adquirido, la pregunta que cabe formularse es si el legislador puede en definitiva modificar el régimen jurídico de dichos bienes y puede establecerse a través de una nueva normativa la eliminación de este régimen de exenciones tributarias con efecto retroactivo alcanzando así a los titulares de bienes adquiridos con anterioridad a la nueva legislación.

5. LA EXPROPIACIÓN COMO ÚNICO MEDIO IDÓNEO PARA DESPOJAR A LAS PERSONAS DE DERECHOS ADQUIRIDOS

En este punto es necesario poner con letras mayúsculas que la expropiación, a mi modo de ver, sería el único medio idóneo para privar de la propiedad de un bien al particular que contrata con el Estado.

Los adquirentes de estos bienes inmuebles que están sometidos a la normativa del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, el principio de la buena fe implica que los adquirentes entendieron que las exenciones se mantendrán en el tiempo, teniendo en consideración que como lo ha reconocido la propia jurisprudencia se trata de un verdadero contrato ley suscrito entre el particular y el Estado, creo que estos son argumentos bastante potentes para poder empezar a armar una presentación de esta naturaleza en el Tribunal Constitucional. Esto puede ser visto de dos formas.

En la primera, al surgir un derecho para el particular, la privación de ese derecho implica “como correlato, la subsecuente privación del dominio para su anterior propietario, en cuyo favor surge, entonces, el derecho a ser compensado por el daño que tal pérdida ocasiona en su patrimonio; en esto consiste la garantía ínsita a la propiedad”³⁰.

²⁸ *Empresa Siderúrgica y Fundación Alister con Impuestos Internos* (1964). Corte Suprema, 30 de abril de 1964 (casación).

²⁹ *Empresa Siderúrgica y Fundación Alister con Impuestos Internos* (1964). Corte Suprema, 30 de abril de 1964 (casación).

³⁰ PONCE CORREA (2020) p. 231.

En la segunda, observamos que cuando las personas contratan con el Estado adquieren lo que se llama la confianza legítima de que el Estado cumplirá. El quebrantamiento de esta confianza legítima y el incumplimiento del contrato ley generan daños que, igualmente, se deben indemnizar.

Un ejemplo de esto fue el Decreto Ley 600, antiguo estatuto de inversión extranjera, que garantizaba a los inversionistas foráneos sus inversiones en Chile, especialmente poder repatriar los fondos que traían, independiente de lo que pasara en el país, tenían asegurado la repatriación de sus capitales.

El antiguo estatuto de la inversión extranjera se derogó, pero se mantuvieron los contratos vigentes, lo que puede ser visto como una derogación entre comillas. Sin embargo, la confianza legítima de los inversionistas no fue vulnerada porque se respetó, a diferencia de lo que ocurre con el DFL N° 2.

Como se indicó antes, la comisión Briones, propuso la eliminación de exenciones tributarias sin fundamentos realmente, ya que principalmente se fundamenta en las opiniones de sus miembros, que pueden ser muy respetables, pero en muchas materias, como esta, carecen de toda fundamentación empírica³¹, se propuso eliminar el DFL 2 y buscar otras alternativas que paliaran sus efectos. Sin embargo, cuando uno ve las eliminaciones en las distintas leyes que han pasado, en ninguna parte están las herramientas útiles que vienen a compensar el efecto de la derogación del beneficio fiscal, eso se ha olvidado, y ahora la población sufre los efectos de este actuar basado en dogmas políticos y no sobre pragmatismo, que implicaría mantener lo que funciona.

6. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, es posible indicar que las reformas tributarias ocurridas a partir del año 2010 en materia de viviendas, solamente han ayudado a agudizar la crisis inmobiliaria que vive nuestro país.

Lo anterior se ha intensificado debido a que las derogaciones no son acompañadas por los instrumentos prometidos por los políticos en la única instancia en la que se realizó algún tipo de análisis, que no se fundamentó sobre evidencia empírica obtenida de datos sobre la operatoria en Chile de los beneficios que se derogaban.

Adicionalmente, se faltó a la verdad cuando se hizo creer a la población que el DFL N° 2 era una beneficio que estaba siendo usado en contra de su espíritu, debido a que, tal como lo ha demostrado la doctrina, el DLF N° 2 fue, precisamente pensado para promover la inversión en viviendas, de manera de aumentar la oferta de ellas, lo que ayudaba a bajar los precios de los arriendos.

Por último, al dar paso el DFL N° 2 a un contrato ley, el Estado no puede despojar a las personas del derecho adquirido mediante el mismo sin una indemnización, de lo contrario

³¹ Al inicio del informe se citan estudios clásicos, como el informe Mirrlees, junto a otros estudios referidos a la realidad extranjera, en parte, debido a la absoluta ausencia de datos nacionales con evidencia empírica sobre de cómo operan exenciones y beneficios fiscales. Este vacío en los análisis de las políticas públicas previamente fue representado en esta revista. CANTUARIAS RUBIO *et al.* (2020) pp. 157 - 171.

estaremos simplemente frente a la expropiación de los bienes de los particulares, lo que se opone a las bases mismas de una democracia.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGOSTINI, Claudio et al. (2021). Informe sobre exenciones y regímenes especiales. Ministerio de Hacienda de Chile.
- ARAVENA, Ignacio (2024). Las malas decisiones cuestan: Estudio de la eliminación del crédito especial de las empresas constructoras (CEEC). Fundación P!ensa. <https://fundacionpiensa.cl/estudio/las-malas-decisiones-cuestan-estudio-de-la-eliminacion-del-credito-especial-de-las-empresas-constructoras-ceec/>
- CANTUARIAS RUBIO, Rocío *et al.* (2020). Legislar sin datos: El problema de las reformas chilenas. *Revista de Derecho Tributario Universidad de Concepción*, Vol. 8, pp. 157-171.
- HEVIA, Patricio y VÁSQUEZ, César (2017). Estudios económicos estadísticos. caracterización de las tasas de interés de créditos para la vivienda. Estudios Económicos Estadísticos del Banco Central de Chile. Banco Central de Chile.
- HURTADO C., Javier (2019). *Índice de acceso a la vivienda (price income ratio – PIR)*. Cámara Chilena de la Construcción.
- LÓPEZ LASTRA, Mauricio (2021). El propósito del legislador y la sobretasa del impuesto territorial, *Revista de Derecho Tributario Universidad de Concepción*, Vol. 10, pp. 49-64.
- PONCE CORREA, Patricio (2020). Daño material por expropiación, más allá del costo de reposición del bien expropiado. Comentario al caso Inmobiliaria Alameda S.A. con Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, Corte Suprema, 2020. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (35), 229-238.
- RAMÍREZ SEPÚLVEDA, Mauricio (2022). El DFL N° 2, de 1959 y el recurso a propósitos no comprobables por parte del ejecutivo, *Revista de Derecho Tributario Universidad de Concepción*, Vol. 11, pp. 195-202.
- SELAMÉ MARCHANT, Francisco (2022). La desjuridización del Derecho Tributario Chileno. Un grave problema que atender. *Revista de Derecho Tributario Universidad de Concepción*, Vol. 12, pp. 143-152.

Sentencias

Empresa Siderúrgica y Fundición Alister con Impuestos Internos (1964). Corte Suprema, 30 de abril de 1964 (casación).

Instrucciones y documentos administrativos

Circular SII N° 57, de 2010.

Oficio N° 2.493, de 2019, de la subdirectora de Avaluaciones del SII a la Fundación Defendamos la Ciudad.

Otros

América Economía (2023). Chile: ¿construcción en crisis? , [en línea]. Recuperado en <https://www.americaeconomia.com/negocios-e-industrias/chile-construccion-en-crisis>, [2024, 2 de junio].

Bio Bio (2023) Crisis inmobiliaria: cae venta de viviendas nuevas en más de un 40% en el Gran Santiago, [en línea]. Recuperado en <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2023/02/28/crisis-inmobiliaria-cae-oferta-de-ventas-de-viviendas-nuevas-en-mas-de-un-40-en-el-gran-santiago.shtml>, [2024, 2 de junio].

Construcción Latinoamericana (2024). CChC proyecta nuevas caídas en las cifras de empleo, [en línea]. Recuperado en <https://www.construccionlatinoamericana.com/news/cchc-proyecta-nuevas-caidas-en-las-cifras-de-empleo/8035644.article>, [2024, 2 de junio].

Diario Financiero (2024) renta exigida por la banca para pedir un crédito hipotecario subió 55,6% en los últimos cuatro años, [en línea]. Recuperado en <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/renta-exigida-por-la-banca-para-pedir-un-credito-hipotecario-subio-55-6>, [2024, 2 de junio].

DURÁN BUSTAMANTE, Armando (2024). Crisis habitacional en Chile. Universidad de Talca, [en línea]. Recuperado en <https://www.utalca.cl/content/uploads/2024/01/Estudio-crisis-habitacional-en-vivienda-en-Chile-analisis-consultoras-y-empresas-constructoras.pdf>

El Líbero (2023). 1 marzo, 2023 Entrega de viviendas sociales cae 40% durante la gestión del ministro Montes, [en línea]. Recuperado en <https://ellibero.cl/actualidad/entrega-de-viviendas-sociales-cae-40-durante-la-gestion-del-ministro-montes/>, [2024, 2 de junio].

Estudios Urbanos (2021). Precios de las casas casi se duplican en diez años: promedian 5.720 UF en la RM, [en línea]. Recuperado en <https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2021-10-10&PaginaId=7&bodyid=0>, [2024, 2 de junio].

Futuro (2021). Juan José Obach: «El valor de la vivienda en los últimos diez años se ha duplicado, y el sueldo de la población sólo ha subido en un 17%», [en línea]. Recuperado en <https://www.futuro.cl/2021/10/juan-jose-obach-el-valor-de-la-vivienda-en-los-ultimos-diez-anos-se-ha-duplicado-y-el-sueldo-de-la-poblacion-solo-ha-subido-en-un-17/>, [2024, 2 de junio].

Futuro (2023). Juan Pablo Urrutia: «La compra de una vivienda es la inversión más importante que hace una familia en su vida», [en línea]. Recuperado en <https://www.futuro.cl/2023/11/juan-pablo-urrutia-la-compra-de-una-vivienda-es-la-inversion-mas-importante-que-hace-una-familia-en-su-vida/>, [2024, 2 de junio].

Las Últimas Noticias (2021). Precios de las casas casi se duplican en diez años: promedian 5.720 UF en la RM, [en línea]. Recuperado en <https://estudiosurbanos.uc.cl/lun-precios->

de-las-casas-casi-se-duplican-en-diez-anos-promedian-5-720-uf-en-la-rm/, [2024, 2 de junio].

Un Techo para Chile (2022). Incluso destinando el 100% de sus ingresos, familias del quintil más vulnerable demorarían más de 33 años en comprar vivienda de precio mediano en la Región Metropolitana, [en línea]. Recuperado en <https://cl.techo.org/incluso-destinando-el-100-de-sus-ingresos-familias-del-quintil-mas-vulnerable-demorarian-mas-de-33-anos-en-comprar-vivienda-de-precio-mediano-en-la-region-metropolitana/>, [2024, 2 de junio].