

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL Y EL DECRETO LEY N°1.939, DE 1977, SOBRE NORMAS DE ADQUISICIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES DEL ESTADO, EN MATERIA DE DESTINO DE INMUEBLES ENTREGADOS POR EL FISCO A TÍTULO GRATUITO.**

---

**BOLETÍN N° 10.628-07-1**

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción de la diputada señora Provoste, doña Yasna y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Chahin, don Fuad; Chávez, don Marcelo; Cornejo, don Aldo; León, don Roberto; Rincón, don Ricardo; Saffirio, don René; Soto, don Leonardo y Vallespín, don Patricio.

Durante la discusión de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la asistencia de la Ministra de Bienes Nacionales, señora Nivia Palma y del Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Ignacio Piña.

**CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.**

**1) La idea matriz o fundamental del proyecto** consiste en establecer la restitución al Estado de los bienes inmuebles que hubiese transferido, a título gratuito, a una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, en caso de disolución de ésta o cuando no se dé cumplimiento al fin que justificó tal transferencia.

**2) Normas de carácter orgánico constitucional.**

No existen normas en tal sentido.

**3) Normas de quórum calificado.**

No hay.

**4) Requiere trámite de Hacienda.**

No.

**5) El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad.**

En sesión 238ª, de 3 de enero de 2017, se aprobó en general por unanimidad.

Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Saldívar, don Raúl y Squella, don Arturo.

**7) Se designó Diputado Informante al señor Rincón, don Ricardo.**

\*\*\*\*\*

**I.- ANTECEDENTES GENERALES.**

**1.- Fundamentos del proyecto.**

Señala la moción que en los últimos acontecimientos conocidos por todos las chilenas y chilenos, a través de los distintos medios, y que dicen relación a la manera en la cual la Fundación Cema Chile ha generado un “negocio” inmobiliario a través de sus propiedades, por años oculto (cuyo patrimonio está constituido en un 92% por los inmuebles que el Gobierno Militar le donó a la fundación entre fines de los '70 y 1990), hacen necesario el análisis y modificación de la legislación atingente, con el objeto de que abusos como los envueltos en este escándalo no se vuelvan a repetir, impedir efectos indeseados e incluso revertir sus efectos, restituyendo patrimonio al Estado.

Esta situación se genera a partir de que el Decreto Ley 1939/77 autoriza al Presidente de la República a transferir inmuebles fiscales en forma gratuita a diversas entidades, en casos excepcionales y por razones fundadas, dentro de las cuales se considera a personas jurídicas de derecho público o privado, “siempre que estas últimas no persigan fines de lucro.”

De acuerdo a lo señalado en sus estatutos, Cema Chile, es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es organizar, coordinar y efectuar actividades tendientes a proporcionar bienestar material y espiritual a las familias chilenas.

Sin embargo, un Informe Pericial Contable Realizado por La Policía De Investigaciones (Informe Policial N°5537 de 05 de octubre de 2005) señala que después de 1990, el modelo de financiamiento de la fundación cambió. De depender de las subvenciones y donaciones del Estado, pasó a obtener sus ingresos casi exclusivamente de la venta y arriendo de inmuebles. Sólo entre 1996 y 2004, la PDI constató ingresos por más de \$3.741 millones por concepto de inmuebles enajenados.

De dicho informe podemos inferir que se ha incumplido el compromiso legal asumido con el Fisco, en cuanto a destinar los inmuebles a los fines sociales que entonces se consideraron para fundamentar el mecanismo excepcional de la transferencia gratuita.

Hoy el debate surge a raíz de las propiedades con las que cuenta Cema Chile y su destino una vez disuelta. Emblemático ha sido el caso de la Comuna de Paine, donde la Plaza de Armas de la comuna paradójicamente pertenece a la organización que dirige de manera vitalicia Lucia Hiriart donde incluso el Municipio ha hecho gestiones para adquirir dicha plaza, pero el precio requerido por dicha institución, ha superado el valor comercial del terreno, cuestión que ha impedido la adquisición por parte del Municipio.

La única lista oficial que da cuenta del número de propiedades que hoy tiene bajo su propiedad Cema Chile, es la que elaboró el Ministerio de Bienes Nacionales y que incluye 134 inmuebles que le fueron donados entre 1977 y 1989. A ellos se agregan los casi 20 inmuebles que recibió en concesión la fundación, cuyo destino se desconoce. Pero eso no es todo, ya que, de manera inexplicable, se mantuvo durante muchos años los aportes que por ley debían entregarle la Polla y la Lotería de Concepción, y que cesaron solo a fines de 2005. Para graficar la cuantía de esos ingresos basta decir que entre 1994 y 2003, CEMA recibió de la Polla \$1.300 millones. Entonces debemos preguntarnos donde fueron destinados estos aportes? Que esperamos en el futuro respecto el destino de los bienes que actualmente posee?

De esta manera se hace necesario legislar al respecto y prohibir que en nuestro país vuelvan a ocurrir este tipo de situaciones, donde organizaciones constituidas legalmente, con un fin específico, puedan generar un entramado de propiedades y más aún disponer de ellas, cuando fueron entregadas para fines de ayuda a la comunidad.

## **II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.**

### **1.- Discusión General.**

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 238ª, de fecha 3 de enero del 2017, por unanimidad.

Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Saldívar, don Raúl y Squella, don Arturo.

Iniciando la discusión general, **el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Ignacio Piña**, señaló que, en primer término, hacer cambios en este ámbito era necesario. No era extraño que en la operación habitual del CDE se encuentren con problemas por transferencias gratuitas realizadas por el Fisco, pero que las razones que motivaron tal decisión ya no se cumplan.

Creían, y como primer comentario, que si se quieren acometer modificaciones legales en estos cuerpos, probablemente se podría ir más allá que los problemas al momento de la disolución de la personalidad jurídica. Así, qué pasaba con la transferencia gratuita de inmuebles, que si bien parece razonable la solución que acá se propone, que los bienes vuelvan al Estado, la pregunta era si eso era suficiente, porque si se van un poco más atrás,

del por qué el Estado transfirió un bien, es para que se cumplan los fines de carácter público tenidos en cuenta, no por mera caridad, y tan relevante era el cumplimiento de los fines, que si se lee el artículo 561 del Código Civil, el Estado quedaba obligado por el objeto, por los fines que tenía la institución que se disuelve.

Si no se establece una solución sobre los bienes en los propios estatutos, el Estado está limitado a destinarlos a objetos análogos, el Estado está limitado en su actuación, no puede hacer cualquier cosa, tiene que destinarse a objetos análogos, pues en lograr ese objetivo está la importancia.

Había que tener cuidado entre la simetría del artículo 561 y la propuesta, pues el artículo 561 no está limitado a los bienes gratuitos, sino a todos los bienes, y se podría, sería lógico que hubiese un tratamiento diferenciado en cuanto a cuál será el destino de los bienes fiscales de los demás. Si fuese abierto, y no acotado a los fiscales podría, o habría una suerte de confiscación de bienes.

Con todo, no había que centrarse al momento de la disolución. Había muchos problemas en el camino, qué pasaba cuando la institución abandonaba los fines por lo que se la había entregado los inmuebles a título gratuito, pero sigue vigente. Eso no se está solucionando. Tiene sentido que en ciertas condiciones se restituya, pero si se preocupaba en qué se destinan los bienes, quizás haya que adelantar la protección, y resolver que cuando la institución se aparta de los fines por lo que les fue asignado, también restituir los bienes donados. Entonces, quedaría con una condición modal, para que si se aparta del modo, no tiene sentido que los conserve, y los deba restituir. De esta manera no habría que esperar hasta la disolución.

Lo segundo, otra vez, la propuesta de tener presente qué es lo que hay detrás de todo esto, y es el cumplimiento de los fines. La pregunta es qué pasa si disuelta la corporación, sus estatutos disponen una continuadora legal que perseverará en esos fines. De ser así, para qué los quiere el Estado de vuelta. Si la continuadora legal da garantías suficientes, por qué el Estado los querría de vuelta.

Lo que hay detrás es más bien revisar, no solo la disolución, la disolución salvo algún pequeño problema que vería luego, se podían quedar cortos si solo se abocaban para el momento de la disolución. El paso que había que dar, lo que era verdaderamente importante, era que se mantuvieran incardinados los bienes al cumplimiento de la función. Si se aparta de la función, que vuelvan. Si se disuelve, y no hay nadie que los conserve en su función, que vuelvan al fisco.

Sí resultaba necesario levantar un problema con el artículo 87 inciso quinto, del decreto ley 1.939. Al establecer una regla análoga, en estos casos se dispone una limitación a la enajenación a los cinco primeros años, y el vacío que se produce era que terminado, transcurrido ese plazo, el inmueble podía ser objeto de enajenación. Al enajenar, o no se tendrá cómo volver atrás, pues se deben dejar a salvo los derechos de terceros, y se produce el problema que esta regla operaría solo si la entidad se disuelve antes de los cinco años, o no hubiera enajenado esos inmuebles.

Entonces, habría que preguntarse otra vez, por la finalidad. Si del quinto año pueden enajenar, incluso esos bienes, era imprescindible que lo obtenido por esa enajenación siga destinado al cumplimiento de esos fines. De lo contrario, nos haríamos trampa en el solitario. Eso habría que revisarlo también, pero no sabía cómo solucionarlo. Si se tuviera a la vista ambos aspectos, podría complementarse el no perder de vista el interés que los inmuebles que han sido destinados para una función se destinen efectivamente a ello. Y si en algún momento ello deja de garantizarse, tiene pleno sentido que ellos vuelvan al Estado.

**El diputado señor Rincón** señaló, a modo de complemento, que tal vez el por qué no se abordó esas aristas planteadas acá, dicen relación con que los autores, principalmente el diputado Chávez, se tuvo a la vista al hacer la moción, primero, que creían que el Ejecutivo debía ser en esto más proactivo y presentar un proyecto, a lo cual sólo se contestó que se ingresaría un mensaje, pero no se ha ingresado ni conocido un texto.

Entonces, estaban muy encima de un caso muy particular, como muchas mociones, pero en este es el caso, esto surgió a propósito del tema de CEMA Chile, pues dentro de los estatutos de esa entidad se encontraron que en caso de disolución de esa entidad, los bienes tienen por estatuto un destino determinado. Independientemente de las potestades del Estado, de transferir gratuitamente bienes fiscales, esos estatutos disponen como destinar los bienes que conservan, y no se restituyen. Entonces, esa disolución, se concentraron en que vuelvan al Estado. Así se impide que ese propio término mute los bienes a otras entidades. Ese es el por qué se concentraron en ello.

El propio presidente del CDE señala que eso está bien, pero se requiere más, pero el Ejecutivo no ha ingresado una propuesta concreta, sólo ha planteado que se podría plantear una acción revocatoria, y esa tarea será encomendada al CDE, y esa acción revocatoria especial cuyo titular debiera ser el CDE nos pondría a resguardo de situaciones más allá del caso de la disolución, en los casos de incumplimiento de los fines por parte de quien recibió bienes del Fisco.

El decreto ley N°1.939, hoy dispone que haya una prohibición de enajenación por cinco años. Pasado ese tiempo, en lo propuesto en el proyecto, la enajenación impide el rescate de los bienes, y solo se puede accionar sobre los que están aún en ese patrimonio. Se podría plantear una indicación, planteando una acción revocatoria a favor del fisco, y la tratativa de los terceros de buena fe, la pregunta ahí es qué tratativa especial debiese darse a esos terceros de buena fe, qué años debieran ser suficientes para interponer una revocatoria de estas características, si someterlo a un procedimiento especial para que sea rápida, pronta y eficaz, y si por esa vía se podría solucionar lo que falta en el proyecto de ley, basándose en que la iniciativa ayuda, sí, pero sólo en la disolución, y que ahora podría solucionar, pues quien actuaría sería un órgano independiente, un tribunal.

**El diputado señor Saffirio** señaló que compartía lo planteado por el diputado Rincón, pero le preocupaba el establecer un procedimiento especial. Todo el mecanismo para transferir los bienes fiscales hoy

era administrativo, no interviene una autoridad de otra naturaleza, y como lo que se hace se deshace de la misma forma, la cuestión era establecer que se pueda dejar sin efecto la transferencia de bienes cuando se deja de cumplir los fines para los que fue creada, o el bien raíz transferido a otro que no cumple los fines.

Pero entregar a la decisión de un tribunal la calificación de si un bien está siendo utilizado para el fin por el que fue otorgado, o si la institución está cumpliendo los objetivos para los que fue creada, entregarlo a los tribunales de justicia, quizás el presidente del CDE podría estar de acuerdo, generaría una multiplicidad de procesos interminables, serían procesos civiles, lo que significaría la desvalorización de esos bienes.

Prefería que la propia autoridad administrativa sea la que vea el asunto, que sea el mismo Ministerio de Justicia si se siguen cumpliendo los fines de las instituciones, o el destino de los bienes entregados.

**El diputado señor Rincón** consultó si la conversación entre el ministerio de Bienes Nacionales y el Secretaría General de la Presidencia seguía vigente para regular esta materia.

Asimismo, hizo presente que en la ley vigente no se puede durante los primeros cinco años enajenar, hay una prohibición, salvo autorización del ministerio, pero la doctrina y jurisprudencia eran claras en que para terceros eso no obliga, efectivamente se pueden realizar enajenaciones a pesar de acordarse prohibiciones. Si hay una propiedad hipotecada se puede transferir, y la prohibición se ha entendido que es un tema entre partes, y que no obliga con terceros. Pero hoy está vigente esa prohibición en la ley, entonces, consultó si a pesar de esa prohibición, igual podía enajenarse, o en cambio, estaba efectivamente prohibida.

La ministra de Bienes Nacionales, señora Nivia Palma, manifestó que de acuerdo a la Constitución Política, todo lo relativo a la enajenación, arriendo o concesión de bienes del Estado son materias propias de iniciativa presidencial. Era relevante este punto, porque dependiendo de cómo se leyera el proyecto, pudiera llegar a conclusiones en un sentido u otro.

Positivamente se quiere interpretar en que sólo se está refiriendo a cuando el inmueble no es actualmente fiscal, y se produce la disolución de quien lo recibió, y ahí surge la propuesta, la acción del Parlamento para la restitución al Fisco.

Hizo presente esto, porque el Ministerio no va a renunciar a reclamar la iniciativa exclusiva presidencial en la materia. Cualquier gobierno recibe cada mes un conjunto de peticiones de modificación al decreto ley N°1.939, y si no se cumpliera la Constitución Política, habría muchos proyectos de ley vinculados al tema, que es la columna vertebral de la administración de los bienes del Estado.

Mientras se conserve lo planteado, compartían las normas propuestas en el proyecto de ley. Era una buena propuesta, pues reconocía que la transferencia gratuita a una institución sin fines de lucro era una figura

excepcional, por tanto al ser excepcional debía tener un tratamiento excepcional. A propósito del caso CEMA Chile, pero también a otros, si esa institución ya no cumple la finalidad, y además se disuelve, el bien que se transfirió debiera retornar al Estado para que vuelva a cumplir un bien común.

Expresó, además, que se compartía y respaldaba el proyecto de ley. Pero también cabía señalar que había un procedimiento administrativo fijado en el propio decreto ley N°1.939 que dispone la forma de transferir, y un procedimiento administrativo especial para cuando no se estaba cumpliendo el fin, y se puede administrativamente dejar sin efecto tal transferencia. En tal sentido, sería un gran error judicializar una materia que tiene un procedimiento administrativo, y que era bueno que fuera así.

Estimó que había que hacerse cargo de qué pasaba si ad portas de la disolución, y como forma de escabullir el que el inmueble vuelva al Estado, haya una venta, una enajenación rápida. Ahí habría que distinguir al que compró de buena o mala fe, para evadir que inmueble vuelva al Estado. Era un tema que algo debiese decir, respetando a quien actúa de buena fe.

Así, este debiese ser un proyecto breve que no afectara el procedimiento administrativo vigente. Por último, señaló que tenía una interpretación de la consulta del diputado Rincón, y como lo ha dicho la Contraloría General de la República, el ministerio de Bienes nacionales nunca pierde el deber de fiscalizar que ocurría con los inmuebles que transfirió.

**El diputado señor Ceroni (Presidente)** consultó en lo vigente, qué pasaba luego de los cinco años de ocurrida la transferencia.

**El diputado señor Saffirio** expresó que estaba claro que con el actual texto, no había problemas de admisibilidad, pero la admisibilidad la declaraba la Cámara. Ahora, no sabía si se podría hablar de un proyecto que viole la norma, si se agregaba como indicación el que los bienes estén siendo ocupados en un objetivo distinto, o que la institución haya dejado de cumplir sus fines propios. Ahí no se invade la competencia de la Presidencia de la República.

**La Ministra Palma** concordó que el proyecto no altera la atribución presidencial. Sobre la consulta, intencionadamente sería breve pues no quería profundizar, pero de acuerdo al decreto ley 1.939, los cinco años son para que quien recibe el inmueble realice el proyecto asociado a la transferencia. No se puede entregar un inmueble sin que se diga para qué, y quien lo recibe tiene hasta cinco años para realizar el proyecto y el Ministerio debe fiscalizar que ello sea así.

Con todo, la Contraloría General ha reiterado, y el caso emblemático es la transferencia de los terrenos en laguna Carén a la Universidad de Chile, en que ha sido reiterativa en que el Ministerio nunca pierde el deber de fiscalizar y adoptar todas las medidas necesarias, incluida la fiscalización, para que los bienes fiscales sirvan a sus naturales destinos.

**El Presidente del CDE, señor Piña**, señaló a modo de complemento, que para dejar a salvo derechos de terceros, se pueden usar cláusulas de estilo. A la hora de afinar la redacción, disponer a nivel de título, que

será por el solo ministerio de la ley, se producirá la devolución de los inmuebles, dejando a salvo los derechos de terceros de buena fe. Esos problemas pueden solucionarse desde las cláusulas de estilo en estas operaciones.

El procedimiento administrativo era razonable y expedito, pero no se podía ser miope, pues esto terminaría judicializándose. Era razonable que la vía no sea pedir al tribunal que declare la situación, pero realizada la declaración administrativa aparecerá la reclamación de ilegalidad, y el CDE terminará como parte en un proceso judicial defendiendo al Fisco.

Cuando existen prohibiciones convencionales, solo afectan a las partes, pero esta era una prohibición legal, por lo tanto era legal y una transferencia ocurrida existiendo una prohibición legal adolecería de objeto ilícito, y tendrá que hacerse valer en un juicio. En este caso la prohibición no quedaba restringida solo a las partes, sino que tiene efecto erga omnes.

**El diputado señor Saffirio** sugirió que se podría ingresar una indicación que no acotara la materia a la disolución, sino también al caso en que la institución dejó de cumplir sus fines, o el bien no fue destinado a los fines para los cuales fue asignado, y que esto fuera analizado en sede administrativa.

**El diputado señor Ceroni (Presidente)** consultó a la Ministra, sin necesidad de pronunciarse de inmediato, si habría alguna indicación al proyecto, y que la hicieran ver en la Sala o en la Comisión, y si para ampliar el texto de la moción, con el objeto de que la traiga en una próxima sesión, o si estimaba acaso que bastaba la moción tal cual estaba.

**La Ministra Palma** señaló que era pertinente lo que planteó el diputado Saffirio, destacando el procedimiento administrativo, sin perjuicio de reconocer que esto se judicializará.

**El diputado señor Rincón** expresó que ello habría que hacerlo espejo en el decreto ley y en el Código Civil, eso hacía que la propuesta fuera completa e integra. Acotó que, además, debía verse el tema de la enajenación, pero era sui generis y tiene una excepción, salvo autorización del ministerio se podía enajenar, pero podía ser el caso que se autorizó y al día siguiente se vendió, al día siguiente quedaría sellado el tema.

Si la cuestión era que no se vulnera el objeto por el que operó la transferencia, por ello era acertado el no limitarse a la situación de disolución, pero que también los cinco años no dejaran en una situación de vulnerabilidad, sobre todo existiendo esa autorización ministerial. En tal sentido, era positiva la propuesta del diputado Saffirio para conciliar las diversas inquietudes en el tema.

**El diputado señor Chávez** manifestó que quizás habría que revisar el plazo. Tratándose de la defensa del patrimonio fiscal, siempre deberían estar la fiscalización del ministerio respectivo, y no dejar el transcurso de los cinco años, para que el receptor de los bienes pueda hacer lo que quiera. Si había una disposición de ver el tema, debería levantarse la restricción de los cinco años, pues el objeto que se persiguió debía conservarse, pero al transcurrir los

cinco años, el fisco debía seguir teniendo algo que decir, y ese era un tema relevante de abordar.

**La Ministra Palma** expresó que reconoce que la Corporación era la que definía la admisibilidad de los proyectos, pero la última propuesta referida al plazo si entraba en el ámbito privativo de la Presidencia de la República, pues sería modificar la forma de administración de bienes fiscales. Por ello, reiteró que había que cuidar lo que podía estar presente en este proyecto.

En cuanto a los complementos, lo ideal era hacer referencia al procedimiento del decreto ley, pues él ya habilita al afectado a impugnar tal decisión en sede judicial.

**El presidente del CDE, señor Piña**, señaló que sin entrar a la discusión sobre el tema de las iniciativas, que le quedaba grande, vino a exponer los temas, los problemas que ocurren en la práctica, pero si esto se va a entender con la lógica de la asignación modal, que quien recibe tendrá un gravamen, no hay ninguna razón para que existan plazos. Si esa era la lógica, los plazos están en la ley, pero no sería necesario que los acompañara uno.

La enajenación que tiene la validación del ministerio, especialmente encomendado para ello, no era una validación trivial, pero qué se podría hacer, y quizás sea un salto en otro ámbito, pues la cuestión era la fiscalización de qué se hizo con lo entregado. Acá se está legislando solo con los inmuebles, pero también debía verse el producto de esas enajenaciones acá establecidas. Si se quiere perfeccionar, se debería también ver que el producto de esos inmuebles.

Probablemente, cuando ya no haya bienes involucrados, y escape de bienes nacionales, esto sea propio de la fiscalización a las personas jurídicas, y revisar que los bienes estén indexados a los fines. Si de verdad había que hacerse cargo del problema entero, la experiencia indica que se venden los bienes, y el producto, desaparece.

**El diputado señor Saffirio** expresó que fruto del debate, estaban hablando hoy, siglo XXI, de un Estado que ha visto reducido su patrimonio, y un sector privado que lo ha visto incrementado, los negocios, el movimiento del dinero, las dimensiones de las empresas son infinitamente superiores a lo que se tuvo presente al momento de redactar el Código Civil.

En tal sentido, consultó si se justificaba el que haya una norma que permita la transferencia gratuita de bienes del Estado a particulares. Era una pregunta válida, pues la cuestión no era solo perfeccionar un sistema para que no sea fraudulento, sino que también justo. Y al final terminaba generándose una suerte de presunción de mala fe, por lo que valía la pena plantearse esa pregunta. Quizás era más fácil resolver el problema planteando una prohibición en el tema, una prohibición a las transferencias gratuitas.

**El diputado Monckeberg, don Cristián**, señaló que este tema era interesante, para los abogados generalmente, y más que interesante, entretenido, y considerarlo entretenido después de año nuevo, más todavía.

Enganchando con el diputado Saffirio, la cuestión era si convenía mantener esta norma. No quizás por las primeras razones expuestas, sino por la función que se debía cumplir, para evitar arreglos y fraudes. Quizás era mejor revisar las reglas del comodato, más que dar una vuelta en esto, que un bien destinado a una determinada función, y que luego se lo quito porque dejó de cumplirlas, había ideas que iban surgiendo, pero estaba el lío de la admisibilidad.

Consultó si el Ministerio estaba permanentemente vigilando la utilización de estos bienes, si había una unidad de fiscalización, y qué arrojaba. CEMA ha sido un tema muy noticioso, por lo que consultó si había muchas entregas de bienes en estas condiciones, si las irregularidades eran más frecuentes, o no, de lo que se discute, sobre todo con la valoración de la propiedad en Chile. En cuentas, qué diagnóstico tenían del tema.

**El diputado señor Ceroni (Presidente)** consultó sobre el origen de este decreto, por qué se transferirán bienes a corporaciones, si acaso el Estado debiese tener ese rol, no tenía claro el origen o razón.

**El diputado señor Squella** señaló que lamentablemente se sumó tarde a la sesión, pues estaba en una Comisión Mixta de la cual no se podía ausentar. Sin perjuicio de ello, no sabía si se habría hecho un listado de inventario, qué pasaría si se suprimía la facultad, pues del hecho que en las compras públicas haya más fraudes potenciales no se seguía eliminar ese sistema.

En tal sentido, señaló que sí sería relevante saber cuál es la esencia de estas transferencias. Le daba la impresión que obedecían a otra lógica, pero si la podía hacer llegar, tener una lista de los últimos diez o veinte años, no tenía problemas en politizar, pero serviría para saber cómo opera el sistema en la práctica.

**La Ministra Palma** expresó que la transferencia gratuita es excepcional, y quienes reciben estas donaciones son en general el Serviu, para proyectos de viviendas habitacionales y barrios integrados. Asimismo, las municipalidades para que regularicen y den soluciones habitacionales.

**El diputado Monckeberg, don Cristián**, refirió que esos son los casos de predios tomados en Lo Barnechea.

**La Ministra Palma** señaló que se construyó la solución con Serviu en Lo Barnechea. Este era un tema permanente, esa era una línea importante de actuación estatal. Para citar organizaciones que no son del Estado, servía el ejemplo de Bomberos de Chile, el terreno se ocupaba hacía años, pero para acceder a mejoras en esos inmuebles requieren ser propietarios. Por eso están regularizando 30 inmuebles fiscales para que ellos sean dueños, y que eso se dedique a cumplir esa relevante función.

No porque haya un caso emblemático, eran \$80.000MM los involucrados en el caso CEMA Chile, no estimaba que fuera bueno poner una interrogación a una serie de otras organizaciones, el Hogar de Cristo, Fundación Las Rosas, que cumplen esos fines.

El plan de fiscalización, fueron 112 casos fiscalizados directos el año pasado. Se podía enviar el resultado una vez estén afinadas esas fiscalizaciones.

Estimó que sería un grave error eliminar la facultad de transferir gratuitamente. Sería la peor respuesta para enfrentar el caso CEMA Chile. La cuestión era que si la institución privada dejó de existir, o dejó de prestar el fin, debía instarse porque el bien volviese a prestar el fin público, siguiera prestando funciones. Hoy el 53,7% del territorio nacional es fiscal, y son miles los inmuebles fiscales, y que se va renovando, pues toda nueva herencia sin herederos recae en el Estado, y sobre ellos se privilegia el arriendo y las concesiones.

**El presidente del CDE, señor Piña,** señaló como cuestión pragmática, sobre la existencia de esta facultad, que era de mucho más largo alcance y al cual no debería entrar, en tanto presidente del CDE, pero una facultad como esta puede permitir ciertas operaciones en las personas jurídicas que son perfectamente legítimas, y que incluyan enajenaciones. Se ven casos de enajenaciones de bienes, donde lo percibido fue destinado para comprar otro u otros para ampliar las sedes en que funcionan. Si se transformara esto solo al tema del comodato, sólo podría optar el beneficiario a que el Estado le cambiara ese inmueble, por otro.

Esto no era solo una facultad que se ejerce excepcionalmente, sino que además permite que en determinadas oportunidades se pueda cumplir con la función de interés público. La enajenación de un predio puede ir en abono del cumplimiento de la función. La cuestión era sacar de la mesa la noción de que las enajenaciones son, en síntesis, espurias.

## **2.- Discusión Particular.**

### Artículo 1°

Los diputados señores Rincón, don Ricardo y Saffirio, don René, formularon indicación para sustituir la frase: “una vez disuelta, serán restituidas al Estado”, por la siguiente:

“estos serán restituidos al Estado cuando:

- a) La institución deje de cumplir los fines propios para los cuales fue constituida.
- b) El bien es destinado a un fin distinto para el cual fue transferido.
- c) La persona jurídica ha sido disuelta.”.

**El diputado señor Squella** estimó que las indicaciones recogían lo planteado por el presidente del Consejo de Defensa del Estado. Con todo, le daba la impresión que la idea no era que fuesen situaciones copulativas, sino que en cualquiera de los casos propuestos procediera la restitución. En tal

sentido, para dejarlo suficientemente claro, agregaría una 'o' en el literal b), para que quede claro el carácter alternativo.

**El diputado señor Rincón** concordó con lo planteado, en el sentido de que fuesen situaciones alternativas.

**El diputado señor Squella** señaló que resuelta la primera duda, cabía entrar al fondo de cada una de ellas. Recordó que la Ministra señaló que en su inmensa mayoría, los casos en que ocurre una transferencia gratuita de inmuebles se abocan a instituciones sin fines de lucro o de beneficencia, fundación Las Rosas por ejemplo.

En tal sentido, le gustaría analizar la frase 'cuando deje de cumplir los fines propios', pues, por ejemplo, si la institución se originó dedicándose a la protección de niños vulnerables, y luego adicionó la protección de adultos mayores, pero terminó abocándose únicamente a los adultos mayores, se estaría frente a la situación ahí regulada, y no sabía si ese sería el espíritu, se imaginaba que no era ello lo que estaba tras el espíritu de esta legislación.

En tal sentido, los literales b) y c) eran claros, pero la primera era la que se daría para una circunstancia más compleja.

| **La diputada señora Turres, doña Marisol**, señaló respecto de lo primero, los fines propios, consultó como se cambian los fines de una institución de este tipo, qué ocurre si atendía a niños, y mañana comienza a atender a adultos mayores, si acaso ahí, administrativamente podría tener algún problema. Si decide cambiar de giro, tendría que hacer toda la tramitación ministerial.

La cuestión era distinguir si solo para lo que fue constituida, o para lo que en el transcurso del tiempo obtuvo administrativamente aprobación de realizar.

**El diputado Monckeberg, don Cristián**, recordó que el presidente del Consejo de Defensa del Estado se colocó en dos situaciones, que la sociedad haya sido disuelta, o que cambie de destino. En tal sentido, estimó que lo mejor era eliminar la letra a), pues complicaba la interpretación. Quedaba claro que los literales b) y c) era lo que buscaba la moción. Colocarse en una situación de analizar el cumplimiento de los fines propios, generará arbitrariedades.

**El diputado señor Squella** señaló que el inciso primero dispone qué pasa con los bienes de la corporación disuelta, no acotados a los bienes transferidos del Estado, y que si no tienen regla expresa de disposición, terminarían en el Estado.

Así, el inciso original segundo se hace cargo de los bienes transferidos gratuitos, y por algo lo contempla. Lo que se pretende hacer con la modificación es poner otras circunstancias que harían posible perder el inmueble. Se inclinaba por dejar la b) y la c) como alternativas.

**La asesora de la bancada PPD, señorita Valeria Ramírez,** señaló que habiéndose comunicado con Ignacio Castillo, jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, este le informó que quien fiscaliza si se están cumpliendo los fines sociales, es ese Ministerio, y de estimar que ello no está ocurriendo, se prevén dos situaciones, dos alternativas. Una es sugerirle a la institución que modifique sus estatutos, que en este caso, si se constituyó para atender a menores, y luego a tercera edad, se amplíe la finalidad a atender a la tercera edad.

Si haciendo esa advertencia o sugerencia, ella no es acogida o no se justifica la misma, lo que puede hacer el Ministerio es hacer presente la cuestión al Consejo de Defensa del Estado para que este accione judicialmente, y con sentencia judicial se disponga la disolución social. Ocurrida tal disolución, el inmueble puede volver el inmueble al Estado.

Se acordó votar en forma separada las letras de la indicación.

Sometida a votación la letra a) propuesta en la indicación, se rechazó por un voto a favor y 7 en contra.

Votó por la afirmativa el diputado señor Gutiérrez, don Hugo. Votaron en contra la diputada señora Turre, doña Marisol y los diputados señores Farcas, don Daniel; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Se acordó someter a votación una redacción alternativa del artículo 1° del siguiente tenor:

“Artículo 1°.- Agrégase al artículo 561 del Código Civil el siguiente inciso segundo:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, siempre se restituirán al Estado los bienes inmuebles transferidos por éste, a título gratuito, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) El bien ha sido destinado a un fin distinto para el cual fue transferido, o

b) La persona jurídica ha sido disuelta.”.

Sometida a votación se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la afirmativa la diputada señora Turre, doña Marisol y los diputados señores Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

#### Artículo 2°

Los diputados señores Rincón, don Ricardo y Saffirio, don René, formularon indicación para sustituir el párrafo: “Sin perjuicio de lo dispuesto

en el inciso anterior, una vez disuelta la entidad receptora e independiente de lo señalado en sus estatutos, dichos bienes inmuebles serán restituidos al Estado.”, por el siguiente: “Sin perjuicio de lo anterior, los inmuebles serán restituidos al Estado, de conformidad al inciso segundo del artículo 561 del Código Civil.”.

Sometida a votación la indicación se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

\*\*\*\*\*

### **III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.**

Vuestra Comisión recibió a la Ministra de Bienes Nacionales, señora Nivia Palma y al Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Ignacio Piña.

### **IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.**

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

### **V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.**

De la indicación formulada por los diputados señores Rincón, don Ricardo y Saffirio, don René, al artículo 1º, del siguiente tenor, se rechazó la letra a) de la misma:

“Para sustituir la frase: “una vez disuelta, serán restituidas al Estado”, por la siguiente:

“estos serán restituidos al Estado cuando:

a) La institución deje de cumplir los fines propios para los cuales fue constituida.

b) El bien es destinado a un fin distinto para el cual fue transferido.

c) La persona jurídica ha sido disuelta.”.

**VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.**

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

**P R O Y E C T O   D E   L E Y :**

“Artículo 1°.- Agrégase al artículo 561 del Código Civil el siguiente inciso segundo:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, siempre se restituirán al Estado los bienes inmuebles transferidos por éste, a título gratuito, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) El bien ha sido destinado a un fin distinto para el cual fue transferido, o

b) La persona jurídica ha sido disuelta.”.

Artículo 2°.- Agrégase al artículo 87 del Decreto Ley N° 1.939, sobre normas de adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, el siguiente inciso quinto:


“Sin perjuicio de lo anterior, los inmuebles serán restituidos al Estado, de conformidad al inciso segundo del artículo 561 del Código Civil.”.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado en sesiones de 3 y 11 de enero de 2017, con la asistencia de la diputada señora Turre, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo (Presidente); Coloma, don Juan Antonio; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Asistieron, además, los diputado señores Chávez, don Marcelo y Saffirio, don René.

Sala de la Comisión, a 11 de enero de 2017.



**JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA**  
Abogado Secretario de la Comisión