**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LAS NORMAS SOBRE COSTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DE LA RECAUDACIÓN DE LAS RENTAS DE ARRENDAMIENTO DE LOS INMUEBLES FISCALES.**

Santiago, 1 de septiembre de 2003.

**Nº 193-349/**

**A S.E. LA PRESIDENTA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.**

Honorable Cámara de Diputados:

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de Ley que tiene por finalidad introducir determinadas modificaciones, tanto al Decreto Ley N° 1.939, de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, como también al Decreto Ley N° 2.695, de 1979, sobre Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz.

La iniciativa se presenta con el objeto de, por una parte, autorizar en ambos cuerpos legales otras formas de financiamiento para los procedimientos de transferencia y regularización de la propiedad, y por otra, facultar directamente al Ministerio de Bienes Nacionales para recaudar el cobro de las rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales.

## I. REGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD.

### 1. Principio de gratuidad.

El Ministerio de Bienes Nacionales tiene la potestad pública de regularizar la ocupación o posesión de inmuebles particulares o fiscales, según lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 2.695, de 1979, en el Decreto Ley Nº 1.939, de 1977 y en la Ley Nº 19.776.

De acuerdo a la legislación vigente, el ejercicio de esta facultad se encuentra comprendida en el principio de gratuidad de la función pública, consagrado en el artículo 6º de la Ley Nº19.880.

### 2. Financiamiento de acciones de apoyo al ejercicio de la potestad.

Cabe señalar que el ejercicio de esta potestad pública requiere de la aplicación de una serie de acciones de apoyo o complementarias a dicha potestad, las que configuran un procedimiento. Estas acciones pueden agruparse en dos etapas: una etapa técnica de mensura, visita a terreno y confección de planos, y una etapa jurídica, de análisis de la solicitud y sus antecedentes.

Respecto del financiamiento de estas acciones constitutivas del procedimiento, la regla general es que sean de cargo fiscal, siendo la excepción, que el beneficiario asuma el costo de la tramitación. Para dilucidar cual de estos dos tipos de financiamiento concurre, es necesario distinguir si se trata de la regularización en propiedad particular, regida por el D.L. Nº 2.695, o bien regularización en propiedad particular, regida por el D.L. Nº 1.939.

#### a. Regularización en propiedad particular, a que se refiere el Decreto Ley Nº 2.695.

En el caso de la regularización en propiedad particular, a que se refiere el Decreto Ley Nº 2.695 de 1979, si bien la legislación vigente autoriza a que las acciones de apoyo o complementarias a la po-

testad pública sean encomendadas a las Municipalidades, Universidades o a personas naturales o jurídicas de derecho privado, el citado decreto ley no dispone que por esta autorización, esas acciones deban ser financiadas por los mandatarios.

Asimismo, el inciso segundo del artículo 40 del Decreto Ley en comento, autoriza a los solicitantes a contratar estas acciones de apoyo con las empresas contratistas. Esta autorización consiste en una excepción a la regla general, toda vez que deja al arbitrio de los propios particulares el ejercicio de este derecho, de manera tal que si el particular decide no contratar estas acciones a una empresa particular, y pagar por ellas, es el Estado el que debe realizarlas, asumiendo su costo.

Por su parte, el artículo 41 del mismo cuerpo legal, faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para costear determinados gastos, que precisamente no son acciones de apoyo ni parte del procedimiento. Siendo así, se entiende que esta decisión de costear o no costear, se reduce a esos gastos y no a otros, pues el Estado tiene la obligación de asumirlos, en atención a todo lo ya señalado.

Finalmente, de acuerdo a la modificación introducida recientemente al artículo 8° del citado D.L. Nº 2.695, por el artículo 4° de la Ley Nº19.858, los gastos de la regularización en predios que sean de dominio del Serviu o de las Municipalidades, son de cargo del solicitante. De acuerdo a lo anterior, y a contrario sensu, tratándose de procedimientos de regularización distintos a éstos, no existe autorización para estimar que sean de cargo del solicitante los gastos que irrogue la tramitación del expediente respectivo.

**b. Regularización sobre propiedad fiscal, el Decreto Ley Nº 1.939 de 1977**

En el caso de la regularización sobre propiedad fiscal, el Decreto Ley Nº 1.939 de 1977, que consagra y establece esta facultad para otorgar títulos gratuitos de dominio, nada señala sobre quien debe asumir los costos del procedimiento.

En cambio, el artículo 15 de la Ley Nº 19.776, sobre Regularización de Ocupaciones en Predios Fiscales, que es de carácter especial respecto del Decreto Ley Nº 1.939 ya referido, porque se aplica como excepción a las normas de éste, sobre títulos gratuitos de dominio, expresamente señala que los gastos del procedimiento deben ser asumidos por el solicitante.

Por consiguiente, como regla general no existe la posibilidad legal que el beneficiario asuma el costo de su trámite o procedimiento, entendiendo por tal las acciones de apoyo y complementarias a la regularización, como tampoco, que haga aportes para el financiamiento de éste.

De igual manera, no existe texto expreso que autorice la transferencia y administración de fondos de terceros para financiar las acciones de apoyo y complementarias a la regularización.

**3. Financiamiento de los procedimientos de regularización en la actualidad.**

Como consecuencia de lo expuesto, para ejercer la facultad legal de regularización, y asumir los costos de ésta, el Ministerio de Bienes Nacionales ha desarrollado programas de regularización.

Por regla general, estos programas se han ejecutado con financiamiento sectorial. Durante los primeros años de la década del 90, se recibió también aporte del Banco Mundial.

Desde el año 2002, estos programas (Programa de Gestión Social y Territorial de la Regularización) se han desarrollado bajo la modalidad de cofinanciamiento, con aportes de terceros, tales como Municipios, Conadi, Chile Barrio, FNDR, entre otras entidades de derecho público, y también, con aportes de entidades de derecho privado, tales como fundaciones. Esta modalidad permitió asumir casi el doble de casos de los que se podían financiar sólo con el presupuesto sectorial.

De acuerdo a lo señalado, casi la totalidad de los costos de la regularización son actualmente asumidos por el Fisco de Chile, en particular, por el Ministerio de Bienes Nacionales.

Asimismo, dado que debe asumir el costo de los procedimientos de regularización, no existe la posibilidad que el Ministerio de Bienes Nacionales pueda asignar y focalizar los recursos disponibles a aquellos casos que, en atención a las políticas sociales del gobierno, son prioritarios.

**4. Beneficiarios de la regularización y necesidad de traspasar algunos costos.**

En cuanto al beneficio que recibe el solicitante del ejercicio de las potestades públicas enunciadas, cabe señalar que, en el caso de un título gratuito, se trata de hacerse dueño de una propiedad que ocupa, pero que no le pertenece. En el caso del D.L. Nº 2.695, el beneficio consiste en el derecho a que pasado un año de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de la inscripción, ingrese a su patrimonio una propiedad que posee, pero de la cual no es dueño.

Dado lo anterior, se estima que es de toda justicia que sea el beneficiario quien asuma el costo del trámite, entendido éste como el costo de las acciones de apoyo o complementarias al ejercicio de la potestad pública, el cual, por cierto, es muy inferior al beneficio que obtiene.

**5. Objetivos de la propuesta: financiamiento estatal subsidiario y focalizado.**

Siguiendo el modelo establecido en el artículo 15 de la antes citada Ley Nº 19.776, que como se dijo, en la actualidad sólo es de carácter excepcional, el proyecto de ley que someto a vuestra consideración, propone que dicha modalidad se transforme en la regla general, estableciéndose que el costo de los procedimientos de regularización sea asumido por el solicitante o beneficiario, de manera que el financiamiento que otorgue el Ministerio de Bienes Nacionales sea subsidiario y focalizado en

los sectores más pobres, debidamente calificados como tales por los sistemas de evaluación social que establezca el Ministerio de Planificación y Cooperación. Lo anterior se concreta a través de los siguientes objetivos específicos:

**a.** Que el Ministerio de Bienes Nacionales puede seleccionar los beneficiarios del financiamiento estatal, de acuerdo a su presupuesto disponible, y según categoría de pobreza.

**b.** Que el Ministerio de Bienes Nacionales pueda recibir y administrar los recursos, equivalentes al costo que deba asumir el solicitante o beneficiario por la tramitación de su solicitud.

**c.** Que el Ministerio de Bienes Nacionales pueda recibir y administrar los aportes de terceros para el financiamiento parcial o total de la regularización de grupos prioritarios.

## II. PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE RENTAS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES FISCALES.

### 1. Política de adquisición, administración y disposición de bienes fiscales radicada en el Ministerio de Bienes Nacionales.

De conformidad con lo establecido por el Decreto Ley Nº 3.274, de 1980, Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, dicha Secretaría de Estado tiene como funciones propias ser la encargada de aplicar, controlar y orientar las políticas aprobadas por el Supremo Gobierno, como asimismo, aplicar la legislación correspondiente y controlar su cumplimiento, entre otras materias, “las relativas a la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales”.

En armonía con lo anterior, el Decreto Supremo N° 386, de 1981, dispone que, ”Corresponde al Ministerio de Bienes Nacionales proponer las políticas y formular y ejecutar los planes y programas que digan relación con la tuición, adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales”.

Más aún, se establece que el Ministerio estudiará, planificará, resolverá o propondrá, según corresponda, especialmente respecto de las siguientes materias, entre otras, las destinaciones, concesiones y arrendamientos de bienes fiscales; ventas, permutas, transferencias, etc., adoptando las medidas tendientes al cumplimiento de las normas e instrucciones vigentes sobre la materia.

De igual modo, el artículo 1° del D.L. N° 1.939, de 1.977, prescribe que "Las facultades de adquisición, administración y disposición sobre bienes fiscales que correspondan al Presidente de la República, las ejercerá por intermedio del Ministerio de Tierras y Colonización -hoy Ministerio de Bienes Nacionales-, sin perjuicio de las excepciones legales".

**2. Potestad del Ministerio de Bienes Nacionales para arrendar bienes.**

Es en ejercicio de estas facultades o potestades públicas propias que el Ministerio de Bienes Nacionales puede arrendar bienes inmuebles del Estado a particulares, al amparo de lo que disponen los artículos 66 y siguientes del D.L. Nº 1.939, del año 1977, en términos que el uso y goce de bienes del Estado sólo se concederá a particulares, mediante los respectivos contratos de arrendamiento, salvo las excepciones legales. Más aún, estos contratos se regirán especialmente por lo dispuesto en esta ley. Los artículos 70 y siguientes, así como el artículo 73 del citado D.L. N°1.939, se refieren a la mora en el pago de las rentas de arrendamiento, los intereses y reajustes a aplicar y el título para el cobro, de manera que "La resolución de la Dirección, (es decir, del Ministerio de Bienes Nacionales), o copia autorizada de ésta, que declare terminado el arrendamiento, servirá de título ejecutivo para obtener el pago de deudas insolutas, contribuciones, intereses penales e indemnizaciones que se deban al Fisco por el ex arrendatario".

Por otra parte, el artículo 80, relativo al término del contrato respectivo,

resulta más ilustrativo al indicar que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones o la infracción a las prohibiciones establecidas en el presente párrafo, en sus reglamentos o en el decreto, resolución o contrato respectivo será causal suficiente para poner término anticipado e inmediato al arrendamiento, en forma administrativa y sin responsabilidad alguna para el Fisco.

Finalmente, se dispone que corresponde exclusivamente a la Dirección determinar, en cada caso, la concurrencia de los hechos o circunstancias constitutivas del incumplimiento o infracción a que se refiere el inciso anterior, y si vencido el plazo a que se refiere el inciso 3° del mismo artículo 80, o los que resulten de la interposición de la apelación a que alude el inciso 4°, el arrendatario no hubiere desalojado el inmueble arrendado, la Dirección solicitará su lanzamiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 595 del Código de Procedimiento Civil.

**3. Recaudación de rentas de arrendamiento de bienes inmuebles fiscales radicada en la Tesorería General de la República.**

Por otra parte, el artículo 30 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, que fija la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, establece que la función recaudadora de todos los ingresos del Sector Público es efectuada por el Servicio de Tesorerías, salvo aquellos que constituyen entradas propias de los servicios.

Corresponde, asimismo, a dicho Servicio proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos. A su turno, el artículo 35 del cuerpo legal citado, señala que el Servicio de Tesorerías tiene a su cargo la cobranza judicial o administrativa con sus respectivos reajustes, intereses y sanciones de los impuestos, patentes, multas y créditos del Sector Público, salvo aquellos que constituyan ingresos propios de los respectivos Servicios.

Para tal efecto, aplica, cualquiera que sea la naturaleza del crédito, los procedimientos administrativos y judiciales establecidos en el Código Tributario para el cobro de los impuestos morosos.

Del análisis de los artículos antes expuestos, se puede concluir que:

**a.** Es competencia de la Tesorería General de la República recaudar los ingresos públicos, entendiendo que éstos son aquellos que no constituyen entradas propias de los servicios públicos.

**b.** La Tesorería General de la República no sólo tiene una función recaudadora de los ingresos públicos, sino también su cobranza judicial o administrativa.

**c.** En este sentido, en materias de rentas de arrendamiento, el artículo 74 del D.L. N° 1.939, de 1977, establece la obligación del Servicio de Tesorerías de remitir a las Direcciones Regionales del Ministerio de Bienes Nacionales, dentro de los ocho primeros días de cada mes, la nómina de las rentas que haya recaudado en el mes anterior, lo que demuestra la calidad de órgano recaudador de esta institución. Por el contrario, en lo que dice relación con la acción de cobro, ésta se encuentra entregada al Ministerio de Bienes Nacionales, a través de sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales.

## 4. Dificultades operativas del sistema vigente.

En el contexto legal referido, la recaudación y percepción de las rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, presenta actualmente la siguiente situación:

**a.** La información entregada por el Servicio de Tesorerías es remitida en forma directa al nivel central del Ministerio de Bienes Nacionales, lo que naturalmente re-

tarda el proceso de recepción de la información por las regiones.

**b.** Normalmente la información es remitida con la periodicidad dispuesta en la norma legal, esto es, mensualmente, no obstante, con un desfase de dos meses y no de un mes, como se establece en ella.

**c.** A lo anterior, se suma el hecho que el formato en que se entrega la información es lento de procesar, lo que obviamente hace aumentar el desfase señalado en el punto anterior.

**d.** Finalmente, cabe hacer presente que la Tesorería General sólo entrega la nómina de las rentas recaudadas, de manera tal que cada Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales debe cotejar el listado entregado por dicho servicio con el conjunto de arrendamientos vigentes en la respectiva región y, sobre la base de ello, debe establecer el universo total de los inmuebles arrendados que se encuentran con rentas vencidas.

**5. Objetivo de la propuesta.**

De esta manera y en la materia que se expone, el proyecto que vengo en proponer a ese H. Congreso Nacional, tiene por objeto lograr que el Ministerio de Bienes Nacionales cuente con un mejor y eficiente ejercicio de las funciones que nuestro ordenamiento institucional le encomienda, así como una modificación al decreto ley N° 1.939, de 1977, destinada a permitirle recaudar directamente las rentas que se genere producto de los contratos de arrendamiento de inmuebles fiscales.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO.**

**1. Financiamiento de los procedimientos de regularización de la propiedad.**

Se propone introducir al actual artículo 88, del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, referido a la regularización de la propiedad mediante otorgamiento de títulos gratuitos y al actual artículo 41, del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, referido a la regularización de la posesión y ocupación de

la pequeña propiedad raíz, las siguientes enmiendas:

**a. Costos del procedimiento de cargo del beneficiario o solicitante.**

Se dispone que los gastos que demande la aplicación del procedimiento respectivo, determinados mediante resolución fundada, son de costo del beneficiario o solicitante, quien deberá enterarlos oportunamente en el Ministerio de Bienes Nacionales.

**b. Financiamiento para quienes carecen de recursos.**

No obstante, aquellas personas que acrediten no contar con recursos suficientes, podrán optar a financiamiento total o parcial, con cargo a los recursos públicos que se destinen al efecto.

**c. Aportes al Ministerio de Bienes Nacionales.**

Se faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para recibir, de parte de las Municipalidades y otras entidades de derecho público o derecho privado, aportes para el financiamiento, total o parcial, de las acciones de apoyo y complementarias que implique el otorgamiento del título de dominio, estableciéndose, además, que la transferencia de estos aportes deberá formalizarse mediante un convenio entre el aportante y el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales competente, en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente.

**2. Procedimiento de recaudación de rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales.**

En este ámbito, se modifica el actual texto del artículo 74 del decreto ley Nº 1.939, disponiendo que tales rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales serán calculadas y recaudadas por el Ministerio de Bienes Nacionales, en uso de sus facultades de administración, ingresando tales rentas, con sus reajustes e intereses, al presupuesto de ese Ministerio.

En consecuencia, en mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente

**P R O Y E C T O  D E  L E Y :**

**“Artículo 1°.-** Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto Ley N° 1.939, de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado:

**1)** Sustitúyese el artículo 74, por el siguiente:

“Artículo 74.- Las rentas de arrendamiento que se generen producto de los contratos de arrendamiento de inmuebles fiscales, serán calculadas y recaudadas directamente por el Ministerio de Bienes Nacionales, en uso de sus facultades de administración, ingresando dichas rentas, así como sus respectivos reajustes e intereses, al presupuesto de ese Ministerio.

**2)** Intercálase, en el artículo 88, a continuación del actual inciso segundo, los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto, nuevos:

“Los gastos que demande la aplicación del procedimiento señalado en el inciso anterior, determinados mediante resolución fundada, serán de costo del beneficiario, quien deberá enterarlos oportunamente en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Con todo, las personas que acrediten debidamente no contar con recursos suficientes, podrán optar a su financiamiento total o parcial, con cargo a los recursos públicos que se destinen al efecto.

El Ministerio de Bienes Nacionales podrá recibir, de parte de las Municipalidades y de entidades de Derecho Público o de Derecho Privado, los aportes suficientes para el financiamiento, total o parcial, de las acciones de apoyo y complementarias que implique el otorgamiento del título gratuito, y los consecuentes gastos de inscripción que el título ya otorgado, requiera. Estos recursos serán empleados para el financiamiento de los casos señalados en el inciso anterior. La transferencia de estos aportes deberá realizarse mediante un convenio celebrado entre el aportante y el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales

competente, en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente.”.

**Artículo 2°.-** Sustitúyese el artículo 41 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, sobre Regularización de la Posesión de la Pequeña Propiedad Raíz, por el siguiente:

“Artículo 41.- Los gastos que demande la aplicación del procedimiento de regularización establecido en este Decreto Ley, determinados mediante resolución fundada, serán de costo del solicitante, quien deberá enterarlos oportunamente en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Con todo, las personas que acrediten debidamente no contar con recursos suficientes, podrán optar a su financiamiento total o parcial, con cargo a los recursos públicos que se destinen al efecto.

El Ministerio de Bienes Nacionales podrá recibir, de parte de las Municipalidades y de entidades de Derecho Público o de Derecho Privado, los aportes suficientes para el financiamiento, total o parcial, de las acciones de apoyo y complementarias que este procedimiento hiciere necesario. Estos recursos serán empleados para el financiamiento de los casos señalados en el inciso anterior. La transferencia de estos aportes deberá realizarse mediante un convenio celebrado entre el aportante y el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales competente, en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente.

Se entenderán por acciones de apoyo a las potestades públicas establecidas en este decreto ley, entre otras, los trabajos topográficos y jurídicos necesarios para acogerse al beneficio de la regularización. Asimismo, serán acciones de apoyo y complementarias, entre otras, las publicaciones, inscripciones y copias que este procedimiento hiciere necesario.”.

Dios guarde a V.E.,

**RICARDO LAGOS ESCOBAR**
Presidente de la República

**JAIME RAVINET DE LA FUENTE**
Ministro de Bienes Nacionales

**MARIA EUGENIA WAGNER BRIZZI**
Ministra de Hacienda (S)