

INFORME DE LA COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES, BIENES NACIONALES Y MEDIO AMBIENTE SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 1.939, DE 1.977, EN LO RELATIVO AL SISTEMA DE CONCESIONES DE BIENES FISCALES.

BOLETÍN N° 2821-12 (S).

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Recursos Naturales Bienes Nacionales y Medio Ambiente viene en informar el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

I.- Fundamentos del proyecto.

La iniciativa legal modifica el decreto ley N° 1.939, de 1977, sobre normas de adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

La ley N° 19.606 estableció incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén, Magallanes y de la Provincia de Palena. El capítulo II “ De la concesión onerosa de inmuebles fiscales”, modificó los artículos 57 al 63 del citado decreto ley, con lo cual se presentaron ciertas incongruencias que es necesario reparar a través de la modificación en estudio.

El Ejecutivo señala que al aplicar el capítulo II de la ley N° 19.606, que regula el nuevo sistema general de concesiones de bienes fiscales, se ha detectado la necesidad de simplificar los trámites que lo componen, de manera que sea menos oneroso para el Fisco y concordante con el resto de la normativa vigente.

Al tenor del artículo 59 del decreto ley N° 1.939, de 1977, una vez adjudicada la concesión, el decreto supremo debe ser publicado íntegramente en el Diario Oficial lo cual representa el desembolso de importantes sumas de dinero, exigencia que no contemplaba el antiguo sistema de concesiones. Cada publicación en el Diario Oficial significa alrededor de 300 mil pesos.

Asimismo, el procedimiento para otorgar concesiones gratuitas de bienes fiscales por períodos inferiores a cinco años, resulta dilatorio y costoso, sobretudo si se considera la naturaleza de los terrenos que son objeto de este tipo de concesiones. El sistema antiguo solo exigía la resolución para el caso de concesiones gratuitas.

La ley N° 19.606 fue dictada dentro de un contexto distinto, en que uno de los objetivos era precisamente fomentar las inversiones privadas en terrenos fiscales cuyo dominio el Fisco deseaba mantener.

En razón de lo anterior, se amplió el plazo de las concesiones a cincuenta años, se eliminó el carácter precario, ya que el Fisco no puede ponerles término en forma unilateral y en general se otorgan mayores beneficios a los privados, como pudieran ser la posibilidad de transferir, de

constituir prenda especial y de establecer condiciones precisas que permitan dar certeza al inversionista.

De este modo, se estableció un procedimiento más formal, donde se contempla el cumplimiento de ciertas formalidades y solemnidades, entre las cuales cabe destacar, la obligación de escuchar al Gobierno Regional respecto de la solicitud de concesión, la de publicar el decreto de adjudicación en el Diario Oficial, la de otorgar el contrato de concesión por escritura pública, la cual debe ser inscrita en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces, con su respectiva anotación al margen de la inscripción de dominio.

A su vez, las concesiones gratuitas se encuentran reguladas en el último inciso del artículo 61 del decreto ley N° 1.939, de 1977.

Con la modificación incorporada por la ley N° 19.606, conservan su carácter precario de la antigua legislación, y por lo tanto pueden extinguirse por la sola voluntad del Ministerio de Bienes Nacionales. Tampoco le son aplicables las normas relativas a la prenda especial y a las normas sobre transferencia.

El sistema de concesiones de la ley N° 19.606 fue elaborado teniendo presente que se trataba de inversiones importantes, situación que no se da en las concesiones gratuitas, de lo cual el Ejecutivo ha colegido que es necesario introducir una modificación que permita simplificar el sistema para estos casos, teniendo presente para ello, que se trata de concesiones que se otorgan por un plazo inferior o igual a cinco años, recaen sobre terrenos de menor valor y normalmente se adjudican a personas de menores ingresos.

Producto de la modificación introducida por la ley N° 19.606, se presentaron, además, ciertas incongruencias, que es necesario subsanar, como son las que se señalan a continuación:

-De conformidad con el artículo 59, el adjudicatario de la concesión debe constituir una sociedad de nacionalidad chilena, con la que más tarde se celebrará el respectivo contrato de concesión. Tal obligación, sería contradictoria con el artículo 57, al tenor del cual el Ministerio de Bienes Nacionales puede otorgar concesiones a personas jurídicas de nacionalidad chilena. El conflicto de interpretación se generaría porque de atenderse a la lectura del artículo 59, el Ministerio quedaría impedido de adjudicar concesiones a otro tipo de entidades, como pudieran ser las corporaciones o fundaciones.

-Asimismo, el inciso primero del artículo 87 permite al Presidente de la República transferir gratuitamente inmuebles fiscales "a las entidades señaladas en el artículo 57". Esta referencia dice relación con la normativa anterior a la modificación de la ley N° 19.606, que se refería a determinados organismos públicos, entidades con participación del Estado o personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro.

El actual artículo 57, sólo menciona a las personas jurídicas de nacionalidad chilena, como entidades a las que se puede otorgar una concesión, lo que no se condice con las entidades que originalmente el legislador estimaba como posibles asignatarias gratuitas de inmuebles fiscales.

II.- Objetivos del proyecto.

-Reducir el costo que significa para el Fisco la publicación íntegra del decreto supremo de adjudicación de concesiones sobre terrenos fiscales, a través de una modificación que permita publicar un extracto del mismo.

-Ampliar el ámbito de las entidades susceptibles de constituirse en concesionarias de terrenos fiscales, de manera de satisfacer la demanda real de interesados en desarrollar proyectos de inversión que valoricen dichos terrenos.

-Simplificar el procedimiento para el caso de las concesiones a título gratuito por plazos iguales o inferiores a cinco años como una forma de evitar dilaciones en el cumplimiento de formalidades que fueron establecidas para otro tipo de proyectos de inversión.

-Corregir la cita de un artículo.

III.- Antecedentes legales.

1.- El artículo 19, numeral 24, de la Constitución Política garantiza el derecho de propiedad en sus diversas especies, sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.

Su inciso segundo, señala que sólo por ley se puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta última comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y las conservación del patrimonio ambiental.

2.- El decreto ley N° 1.939, de 1977, dicta normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

Su artículo 3° señala que corresponde al Ministerio de Bienes Nacionales formar y conservar el catastro de los bienes raíces de propiedad fiscal y de todas las entidades del Estado.

Por otra parte, los artículos 57 y siguientes, se refieren a la concesión de bienes fiscales.

El artículo 83, señala que los bienes del Estado sólo podrán enajenarse a título oneroso y que solo por excepción podrán transferirse a título gratuito; siempre y cuando cumplan los requisitos que al respecto establece el Párrafo II del Título IV, referido precisamente a las transferencias gratuitas.

3.-Ley N° 19.606, estableció incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aisén, Magallanes y de la Provincia de Palena.

En lo que dice relación con el proyecto, cabe tener presente el artículo 10, mediante el cual se introdujeron modificaciones al decreto

ley N° 1.939, de 1977, en lo relacionado con las concesiones onerosas de inmuebles fiscales.

IV.- Texto enviado por el Ejecutivo.

Los objetivos del proyecto se materializan en un artículo único dividido en seis numerales, a través de los cuales se introducen las distintas modificaciones al decreto ley N° 1.939, de 1977, como se indica a continuación:

El numeral 1, reemplaza en el artículo 59 la expresión “el que” por “cuyo extracto”.

El numeral 2, tiene por objeto reemplazar en el inciso segundo de ese mismo artículo, la palabra “sociedad” por “persona jurídica”.

El numeral 3, intercala en el inciso quinto del artículo 61 entre las palabras “municipalidades” y “organismos estatales que tengan patrimonio distinto al Fisco”, la frase “servicios municipales, empresas, sociedades u”.

El numeral 4, a su vez, agrega un inciso final al artículo 61, que señala que sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, a las concesiones gratuitas que se otorguen por períodos iguales o inferiores a cinco años, no les serán aplicables los artículos 59 y 63. Estas se entenderán perfeccionadas una vez que se notifique la resolución fundada. El gobierno regional respectivo deberá conocer de dicha solicitud y emitir un pronunciamiento sobre la misma dentro de un plazo de 15 días, de lo contrario opera el silencio administrativo.

El numeral 5, agrega en el número cinco del inciso primero del artículo 62 C, a continuación de la expresión “licitación” la frase “o en el contrato de concesión respectivo”.

Finalmente, a través del **numeral 6**, se reemplaza en el artículo 87 la frase “entidades señaladas en el artículo 57 de este decreto ley” por “entidades señaladas en el artículo 61 de este decreto ley”.

V.- Primer trámite constitucional.

El H. Senado al despachar el proyecto de ley, aprobó diversas modificaciones de carácter eminentemente formal que dicen relación con formas verbales, sin perjuicio de lo cual, introdujo otras, en los términos que se detallan a continuación:

1.-Agregó en el numeral 1 la frase “con los elementos esenciales”.

2.-Eliminó en el numeral 3 las expresiones “empresas, sociedades u”.

3.-En el numeral 4, agregó tres incisos nuevos al final del artículo 61, mediante los cuales se señala que las concesiones gratuitas que se otorguen por períodos iguales o inferiores a cinco años no estarán afectas a la

aplicación de los artículos 59 y 63 y se entenderán perfeccionadas una vez que se notifique al adjudicatario la resolución fundada respectiva.

La solicitud para otorgar concesión gratuita de corto plazo deberá ser puesta en conocimiento del correspondiente Gobierno Regional.

El Intendente y el Gobierno Regional deberán emitir su opinión dentro del plazo de quince días. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento, se entiende que la opinión es favorable.

Finalmente, el último inciso que se agrega, establece que el Ministerio de Bienes Nacionales deberá mantener una nómina de las concesiones gratuitas otorgadas y vigentes en la región respectiva, debiendo velar por la debida publicidad.

V.-Segundo trámite constitucional.

Durante la discusión del proyecto en la Comisión, se contó con la presencia de la Subsecretaria, señora Paulina Saball y jefe del departamento de adquisición y administración de bienes fiscales, señor Felipe Meneses, ambos del Ministerio de Bienes Nacionales.

La personera de gobierno explicó los objetivos del proyecto, para lo cual expuso los antecedentes que ameritan la iniciativa.

Al tenor de la discusión, los miembros de la Comisión presentaron una indicación al numeral 1, que modifica el artículo 59, de manera de precisar los datos que debe contemplar el extracto del decreto supremo de adjudicación de la concesión, de manera de que se incluyan todos los elementos esenciales que permitan individualizar el bien concesionado, dar la suficiente publicidad y de esta manera resguardar los intereses de terceros.

En el mismo sentido, se presentó otra indicación, para modificar el numeral 4, de manera de establecer en el último inciso nuevo del artículo 61, la obligación del Ministerio de mantener una página web que contenga un listado con las concesiones otorgadas y vigentes, con sus respectivos decretos.

-Asimismo, y en el mismo numeral, respecto del inciso inciso octavo nuevo, del artículo 61, para eliminar la palabra “gratuitas”, que se encuentra entre las expresiones “las concesiones” y “otorgadas”.

La primera indicación fue suscrita por los Diputados señores Navarro, don Alejandro (Presidente); Alvarez-Salamaca, don Pedro Pablo; Bauer, don Eugenio; Delmastro, don Roberto; García Huidobro don Alejandro; Olivares, don Carlos; Pareto, don Cristián; Rojas, don Manuel; Sánchez, don Leopoldo; Tuma, don Eugenio y Varela, don Mario, del siguiente tenor:

1.- Para reemplazar el inciso primero del artículo 59, por el siguiente:

Artículo 59. -“La adjudicación de la concesión se resolverá por decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, cuyo extracto deberá publicarse en el Diario Oficial dentro de los treinta días siguientes a su dictación. **Dicho extracto deberá contener las siguientes menciones:**

- 1.-Acto administrativo y su fecha.
 2.-Nombre o razón social y número del rol único tributario del o los beneficiarios.
 3.-Localización del inmueble fiscal.
 4.-Superficie.
 5.-Datos de la inscripción del Conservador de Bienes Raíces.
 6.-Plazo de la concesión.
 7.-Renta concesional.
 8.-Naturaleza del proyecto.
 9.-Plazo para la suscripción del contrato.”

2.-La segunda indicación también, fue suscrita por los mismos señores Diputados y tiene por objeto eliminar en el nuevo inciso octavo del artículo 61, la palabra “gratuitas” que se encuentra entre las expresiones “las concesiones” y “otorgadas.”.

3.-La tercera indicación fue presentada por el Diputado señor Alejandro Navarro Brain, (Presidente), para agregar una frase al final del nuevo inciso octavo del artículo 61, del siguiente tenor:

“, debiendo, además, incorporar estos datos en la página web.”.

VI.-Texto aprobado por la Comisión.

Al tenor de lo recientemente expresado, la Comisión aprobó por la unanimidad de los señores Diputados presentes los numerales 2, 3, 5, 6 y 7 del texto, propuesto por el H. Senado, con modificaciones meramente formales, e introdujo modificaciones a los numerales 1 y 4, como se consigna a continuación.

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 1.939, de 1977:

1.-Sustitúyese el inciso primero del artículo 59, por el siguiente:

Artículo 59.- “La adjudicación de la concesión se resolverá por decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, cuyo extracto deberá publicarse en el Diario Oficial dentro de los treinta días siguientes a su dictación. **Dicho extracto deberá contener las siguientes menciones:**

- 1.-Acto administrativo y su fecha.
 2.-Nombre o razón social y número del rol único tributario del o los beneficiarios.
 3.-Localización del inmueble fiscal.
 4.-Superficie.
 5.-Datos de la inscripción del Conservador de Bienes Raíces.
 6.-Plazo de la concesión.
 7.-Renta concesional.
 8.-Naturaleza del proyecto.
 9.-Plazo para la suscripción del contrato.”

2.-Sústituyese en el inciso segundo del mismo artículo, la palabra “sociedad” por “persona jurídica”.

3.-Intercálase en el inciso quinto del artículo 61, entre las palabras “municipalidades” y “organismos estatales que tengan patrimonio distinto del Fisco”, la frase: “servicios municipales, u”

4.-Agréganse al artículo 61, a continuación del inciso quinto, los siguientes incisos sexto, séptimo y octavo nuevos:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, a las concesiones gratuitas que se otorguen por períodos iguales o inferiores a cinco años, no les serán aplicables los artículos 59 y 63, y se entenderán perfeccionados una vez que se notifique al adjudicatario la resolución respectiva, la que deberá ser fundada.

La solicitud para otorgar la concesión gratuita de corto plazo de que trata el inciso anterior, deberá ser puesta en conocimiento del correspondiente Gobierno Regional. El Intendente y el Consejo Regional deberán emitir su opinión dentro del plazo de quince días. Una vez transcurrido dicho plazo sin que el Gobierno Regional competente se hubiese pronunciado, se entenderá que su opinión es favorable a la petición de concesión respectiva.

El Ministerio tendrá a disposición de las personas e instituciones que lo requieran la nómina de las concesiones otorgadas y vigentes en la región respectiva, y velará por la debida publicidad de esta información, debiendo, además, incorporar estos datos en la página web.

5.-Agrégase en el numeral quinto del inciso primero del artículo 62 C, a continuación de la palabra “licitación”, la frase “o en el contrato de concesión respectivo”.

6.-Reemplázase en el inciso primero del artículo 87, la frase “entidades señaladas en el artículo 57 de este decreto ley” por “entidades señaladas en el artículo 61 de este decreto ley”.-

VII.- Constancias reglamentarias.

1.-El H. Senado señala en su primer informe que el **numeral cuarto** del artículo único es de **ley orgánica constitucional**, puesto que dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales.

Asimismo, en el segundo informe, se argumenta en el mismo sentido por cuanto se exime a las concesiones gratuitas, por períodos iguales o inferiores a cinco años, de la aplicación del artículo 63 del decreto ley N° 1.939, norma sustituida por la ley N° 19.606 y que en su oportunidad fuera aprobada con dicho quórum. El citado artículo 63, regula aspectos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, lo que es materia de ley orgánica constitucional al tenor de los artículos 74 inciso segundo y 63 inciso segundo de la Constitución Política.

Los numerales **tercero y sexto son de quórum calificado**, por cuanto establecen excepciones al principio de que la actividad empresarial del Estado debe regirse por las normas comunes aplicables a los

particulares. Artículos 19 N° 21 , inciso segundo y 63, inciso tercero de la Carta Fundamental.

El primero, debido a que permite que empresas o sociedades estatales sean beneficiadas de concesiones a título gratuito, a diferencia de otras empresas o sociedades privadas con fines de lucro, que no pueden acceder a dicho beneficio.

El segundo, excluye a entidades privadas con fines de lucro de ser beneficiadas de transferencias gratuitas de inmuebles fiscales, permitiendo que dichas operaciones puedan efectuarse a favor de empresas o sociedades estatales.

Al respecto, el artículo 19, en su numeral 21, prescribe que la actividad empresarial del Estado se someterá a la legislación común aplicable a los particulares, y las excepciones, por motivos justificados, deberán ser estatuidas por una ley de quórum calificado.

La Comisión compartió los criterios del Senado al aprobar el numeral 4 con el carácter de ley orgánica constitucional y respecto de los numerales 3 y 6, estimó que tienen el carácter de ley de quórum calificado, calificación que fue acordada por unanimidad de los señores Diputados presentes.

2.-Asimismo, se deja constancia de que el H. Senado recabó la **opinión de la Excma. Corte Suprema** en relación con el numeral cuarto del artículo único, que exime a las concesiones gratuitas por períodos iguales o inferiores a cinco años de la aplicación del artículo 63 del decreto ley N° 1.939, de 1977, por cuanto incide en la organización y atribución de los tribunales de justicia al tenor de lo dispuesto en el artículo 74 de la Carta Fundamental. La Excma. Corte dio su conformidad con la citada norma.

3.- El proyecto de ley no contiene normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4.-Por unanimidad se designó Diputado Informante al señor **Alejandro Navarro Brain (Presidente)**.

Tratado y acordado en sesión 18, del 31 de julio de 2002, con la asistencia de los Diputados señores Navarro, don Alejandro (Presidente); Alvarez-Salamanca, don Pedro Pablo; Bauer, don Eugenio; Delmastro, don Roberto; García Huidobro don Alejandro; Olivares, don Carlos; Pareto, don Cristián; Rojas, don Manuel; Sánchez, don Leopoldo; Tuma, don Eugenio y Varela, don Mario. Asistió, asimismo, el Diputado señor Uriarte, don Gonzalo.

Sala de la Comisión, en 31 de julio de 2002.

Jacqueline Peillard García
Secretaria de la Comisión.

Indicación N °1 de los Diputados señores Navarro, don Alejandro (Presidente); Alvarez-Salamaca, don Pedro Pablo; Bauer, don Eugenio; Delmastro, don Roberto; García Huidobro don Alejandro; Olivares, don Carlos; Pareto, don Cristián; Rojas, don Manuel; Sánchez, don Leopoldo; Tuma, don Eugenio y Varela, don Mario para modificar el inciso primero del artículo 59.

Artículo 59.-“La adjudicación de la concesión se resolverá por decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, cuyo extracto deberá publicarse en el Diario Oficial dentro de los treinta días siguientes a su dictación. Dicho extracto deberá contener las siguientes menciones:

- 1.-Acto administrativo y su fecha.
- 2.-Nombre o razón social y número del rol único tributario del o los beneficiarios.
- 3.-Localización del inmueble fiscal.
- 4.-Superficie.
- 5.-Datos de la inscripción del Conservador de Bienes Raíces.
- 6.-Plazo de la concesión.
- 7.-Renta concesional.
- 8.-Naturaleza del proyecto.
- 9.-Plazo para la suscripción del contrato.”

Indicación N° 2 de los Diputados señores Navarro, don Alejandro (Presidente); Alvarez-Salamaca, don Pedro Pablo; Bauer, don Eugenio; Delmastro, don Roberto; García Huidobro don Alejandro; Olivares, don Carlos; Pareto, don Cristián; Rojas, don Manuel; Sánchez, don Leopoldo; Tuma, don Eugenio y Varela, don Mario para eliminar en el nuevo inciso octavo del artículo 61, la palabra “gratuitas” que se encuentra entre las expresiones “las concesiones” y “otorgadas.”.

Indicación del Diputado señor Alejandro Navarro Brain, (Presidente), para agregar una frase al final del nuevo inciso octavo del artículo 61, del siguiente tenor:

“; debiendo, además, incorporar estos datos en la página web.”.