MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN DE INMUEBLES FISCALES ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 19 DEL DECRETO LEY N° 1.939, QUE FIJA NORMAS SOBRE ADQUISICIÓN ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES DEL ESTADO.

SANTIAGO, 10 de octubre de 2013.-

M E N S A J E N° 190-361/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración el presente proyecto de ley.

I.- ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

1. Regulación actual relativa a las ocupaciones ilegales de inmuebles fiscales.

El Fisco de Chile es propietario de aproximadamente 38 millones de hectáreas, lo que representa cerca del 50% de la superficie continental del país, a lo que debe sumarse la superficie del territorio Antártico Chileno.

Las dificultades legislativas que se explicarán a continuación, han contribuido a que en la actualidad el número de inmuebles fiscales ocupados al margen de la ley se extienda a más de 11.567, según el último catastro del Ministerio de Bienes Nacionales realizado el año 2012.

El territorio fiscal está gravemente expuesto a ocupaciones ilegales, entre otras

razones por la evolución de la tecnología, por la calidad y acceso de la información territorial y por la facilidad de acceder a estos bienes.

En virtud de lo señalado anteriormente, es de gran relevancia lograr una administración eficiente de los bienes del Estado. Conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1.939 de 1977 (en adelante D.L. 1939), que fija normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, el ejercicio de dichas facultades corresponden al Presidente de la República, las cuales ejerce por intermedio del Ministerio de Bienes Nacionales, sin perjuicio de las excepciones legales. Igualmente, el referido Ministerio cuenta con la facultad de control superior sobre los bienes nacionales de uso público, sin perjuicio de la competencia que en la materia le asignan leyes especiales a otras entidades.

El mismo cuerpo legal dispone en su considerando que los bienes del Estado, por su importancia en el desarrollo económico y social del país, deben ser administrados en forma tal que su control no entrabe la aplicación oportuna de ellos a los fines y políticas del Estado.

En dicho sentido, el artículo 19 del Decreto Ley N° 1939, de 1977, señala que el Ministerio, “sin perjuicio de las facultades que le competen a los Intendentes Regionales y Gobernadores Provinciales, cuidará que los bienes fiscales y nacionales de uso público se respeten y conserven para el fin a que estén destinados. Impedirá que se ocupe todo o parte de ellos y que se realicen obras que hagan imposible o dificulten el uso común, en su caso.” Y agrega en su inciso segundo que “Los bienes raíces del Estado no podrán ser ocupados si no mediare una autorización, concesión o contrato originado en conformidad a esta ley o de otras disposiciones legales especiales”.

2. Procedimiento existente para la recuperación de inmuebles fiscales.

Los incisos tercero y cuarto del referido artículo 19 disponen un

procedimiento especial para obtener la restitución de los inmuebles ocupados ilegalmente. En efecto, dispone la norma que todo ocupante de bienes raíces fiscales que no acreditare, a requerimiento del Ministerio de Bienes Nacionales, poseer alguna de las calidades indicadas en el inciso anterior, será reputado ocupante ilegal, contra el cual se podrán ejercer las acciones posesorias establecidas en el Título IV del Libro III del Código de Procedimiento Civil, sin que rija para el Fisco lo establecido en el número 1 del artículo 551, del citado Código.

Si bien el espíritu de la norma anterior es otorgar al fisco un procedimiento expedito para la recuperación del patrimonio fiscal ocupado ilegalmente, en los hechos se han detectado diversas dificultades de interpretación y aplicación práctica de la misma, lo que ha redundado en abusos graves, y en ocasiones reiterados, por parte de particulares que ocupan inmuebles fiscales sin la debida autorización, muchas veces con ánimo de lucro y sin respeto a normas urbanísticas y medioambientales, causando así un grave perjuicio a un patrimonio nacional tan preciado como lo es el territorio fiscal.

Por otra parte, las estadísticas muestran que la aplicación de las acciones posesorias individualizadas, así como el ejercicio de las acciones reivindicatorias cuando hayan vencido los plazos legales para el ejercicio de las primeras, significan largos procesos ante los tribunales de justicia hasta obtener el desalojo y la restitución del inmueble fiscal al Estado.

Debido a la vasta superficie respecto a la cual el Fisco es propietario, a los problemas legislativos apuntados y a las restricciones presupuestarias existentes, resulta altamente gravoso y difícil para el Ministerio de Bienes Nacionales mantener sobre el patrimonio bajo su control una vigilancia permanente para cuidar que los bienes fiscales y nacionales de uso público se respeten y conserven para el fin a que estén destinados, así como para impedir que se ocupe ilegalmente todo o parte de ellos y que se realicen obras que hagan imposible o dificulten el uso común.

Lo anterior, sumado a la circunstancia de tener que impetrar las acciones civiles ordinarias para obtener su restitución, impide al Fisco en estos casos hacer uso de ellos por extensos periodos de tiempo, lo cual hace que la administración de los inmuebles fiscales, como el resguardo de los intereses público y fiscal se vean seriamente afectados.

Que en consecuencia, con el objeto de alcanzar una eficiente administración de los bienes del Estado, es necesario adecuar la legislación existente a la realidad de nuestros tiempos, manteniendo su espíritu, pero mejorando su eficacia, de forma de contar con un instrumento legal eficaz y moderno, acorde con los principios que inspiran nuestro ordenamiento jurídico y que permita obtener de tales bienes un óptimo aprovechamiento.

3. Armonía con otras normas referidas a la restitución de bienes nacionales.

Esta iniciativa también responde a la necesidad de mantener una cierta armonía entre las normas que protegen los bienes fiscales que se encuentran sujetos a la administración del Ministerio de Bienes Nacionales y aquellos bienes que forman parte del borde costero, y que se encuentran administrados por la Subsecretaria de las Fuerzas Armadas en virtud del Decreto con Fuerza Ley N° 340 de 1960, del Ministerio de Hacienda, sobre Concesiones Marítimas.

En efecto, dicha norma dispone en su artículo N° 11, un régimen especialísimo para el desalojo de bienes nacionales ocupados ilegalmente. Se señala que en el caso de ocupación ilegal de alguno de los bienes bajo su administración, ya sea por carecer de título el ocupante, por estar caducada la concesión, o por cualquiera otra causa, la autoridad marítima requerirá del respectivo Intendente o Gobernador el auxilio de la fuerza pública, a fin de que se proceda, sin más trámite, a desalojar los bienes ocupados indebidamente, sin perjuicio de que se persiga judicialmente el pago de las indemnizaciones que correspondan, por todo el tiempo de esa ocupación ilegal.

Existiendo un régimen especial para el desalojo de ocupaciones ilegales de los bienes nacionales del borde costero, resulta conveniente proponer un régimen con similar inspiración que permita mantener el cuidado de los bienes nacionales de otros sectores.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

1. Nuevo procedimiento para la restitución de inmuebles fiscales ocupados ilegalmente.

En razón de lo expuesto, el proyecto de ley propone modificar el actual artículo 19 del Decreto Ley N° 1939, de 1977, agregando incisos que establecen un nuevo procedimiento para obtener la restitución de inmuebles fiscales cuyos ocupantes no acreditaren, a requerimiento del Ministerio de Bienes Nacionales, poseer una autorización de uso, concesión o contrato otorgado en conformidad a la ley, o cuya autorización, concesión o contrato se encuentre vencido por haber transcurrido el plazo por el que se otorgó.

Cuando el Ministerio de Bienes Nacionales se encuentre en la situación expuesta en el párrafo anterior, podrá llevar a cabo el nuevo procedimiento para obtener la restitución del inmueble ocupado. Este procedimiento se iniciará con la notificación al respectivo ocupante de una resolución de restitución del inmueble. El afectado podrá solicitar administrativamente ante la misma autoridad la reconsideración de la medida, dentro de los diez días siguientes a la notificación. Si el recurso fuere rechazado, notificado el rechazo, el afectado podrá recurrir de reclamación para ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción en cuyo territorio se encontrare ubicado el inmueble. Vencidos los plazos sin que se hayan interpuestos los recursos respectivos, o bien habiendo la Corte de Apelaciones rechazado el recurso, el Ministerio podrá requerir al respectivo Intendente o Gobernador para que exija administrativamente su restitución.

Por otra parte, se agrega la facultad de que en estas gestiones el Fisco podrá actuar representado por abogados del Ministerio de Bienes Nacionales, sin perjuicio de las

facultades que corresponden al Consejo de Defensa del Estado, ello debido a la urgencia que en muchos casos se requiere para obtener una restitución de un inmueble.

2. Facultades del Intendente Metropolitano en la Provincia de Santiago.

Finalmente, el proyecto propone una solución relativa al ejercicio de las facultades del gobernador en la Provincia de Santiago producto de los fallos administrativos y judiciales que se plantean a continuación.

Al respecto, por medio del dictamen N° 54.815 de fecha 5 de septiembre de 2012, la Contraloría General de la República se pronunció favorablemente ante la posibilidad de que el Intendente de Santiago ejerciera las facultades que el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional confiere a los gobernadores. En el referido dictamen, la Contraloría General de República señala que el gobierno de cada región reside en su intendente, y el de cada provincia en un órgano desconcentrado territorialmente, la gobernación, la que se encuentra a cargo del respectivo gobernador. Asimismo, sostiene que siendo la gobernación un órgano territorialmente desconcentrado del intendente, es posible sostener que "*las atribuciones que el artículo 4° de la ley N° 19.175 otorga al gobernador, originalmente corresponderían a aquella superioridad regional, pero que, para efectos de desconcentrar el proceso de toma de decisiones, el legislador optó por entregárselas a dicha autoridad provincial*".

Por lo anterior, y considerando que en el caso de Santiago no existe la correspondiente gobernación, y atendiendo a los principios de continuidad de la función pública, eficiencia y eficacia que rigen la Administración del Estado, la Contraloría General de la República concluyó que es al Intendente de la Región Metropolitana de Santiago a quien le corresponde desempeñar las facultades propias del gobernador.

Por su parte, la Corte Suprema, al fallar el Recurso de Protección N° 34.584-

2012, se pronunció en sentido opuesto. Basando su argumentación en el Principio de Legalidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, la Corte reafirma que la autoridad solo puede hacer aquello para lo cual está expresamente facultada, considera insuficientes los argumentos empleados por la Contraloría General de la República en el dictamen analizado y recalca que "*la Administración debe actuar sólo en el marco de la ley o con respeto a la ley, lo que encauza y orienta necesariamente la actividad del Estado, quien no puede alegar la existencia de vacíos legales o esferas exentas, en las que pueda desenvolverse libremente o con independencia de la ley, máxime cuando éstos actos pueden incidir en los derechos y libertades de las personas.*"

En este contexto, ha quedado en evidencia la necesidad de legislar a este respecto, tarea que ha sido abordada por este proyecto, que en su artículo 2° y final, faculta al Intendente de la Región Metropolitana de Santiago para ejercer las facultades propias del Gobernador.

De acuerdo a lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

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

Artículo 1°.- Sustitúyese, en el artículo 19 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977 que fija las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, sus incisos tercero y cuarto, por los siguientes nuevos incisos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno:

"Se podrá exigir la restitución del inmueble a todo ocupante de bienes raíces fiscales que no acreditare, a requerimiento del Ministerio, poseer una autorización de uso, concesión o contrato otorgado en conformidad a la ley, o cuya autorización, concesión o contrato se encuentre vencido por haber transcurrido el plazo por el que se otorgó.

Con objeto de obtener la restitución de los inmuebles que se encuentren en las circunstancias indicadas en el inciso anterior, el Ministerio dictará y notificará administrativamente a los ocupantes una resolución de restitución del inmueble, en la cual deberá

señalar los motivos por los cuales el Ministerio los considera ocupantes ilegales, así como la solicitud de que hagan abandono del inmueble dentro de un plazo de 30 días contados desde la notificación de la referida resolución. Para todos los efectos legales, se entiende que los ocupantes tienen su domicilio en el inmueble ocupado.

El afectado podrá interponer recurso de reconsideración ante la misma autoridad que dictó la referida resolución, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la misma. Si el recurso fuere rechazado, y el afectado estima que dicha resolución no se ajusta a la ley, podrá deducir reclamo de ilegalidad en su contra dentro de los diez días siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones con competencia en el territorio en que se encontrare ubicado el inmueble.

La interposición del reclamo de ilegalidad no suspenderá los efectos del acto reclamado, a menos que la Corte, por resolución fundada, estime que hay motivos plausibles y fundados para disponer que no se innove mientras se resuelve definitivamente el asunto. El recurso se verá y resolverá en cuenta, con el sólo mérito de los antecedentes que la Corte estime necesarios tener a la vista, contra esta no procederá recurso alguno.

Si vencidos los plazos a que se refieren los incisos 4° y 5°, o en caso de interponerse recurso de reclamación conforme al inciso 5°, hubiesen transcurrido 5 días desde la notificación de la resolución judicial que rechazare el recurso, sin que el ocupante ilegal hubiere desalojado el inmueble, el Ministerio podrá requerir al respectivo Gobernador para que exija administrativamente su restitución, con auxilio de la fuerza pública.

En estas gestiones el Fisco podrá actuar representado por abogados del Ministerio, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Consejo de Defensa del Estado.

Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de las facultades que otras leyes entregan a los Intendentes Regionales y Gobernadores Provinciales ante ocupaciones ilegales de bienes nacionales y de la facultad del fisco para perseguir el pago de una indemnización por el tiempo de la ocupación ilegal y para ejercer otras acciones civiles o penales que en derecho correspondan.”.

Articulo 2°.- Modifícase el Decreto Fuerza de Ley N° 60 de 1990 del Ministerio del Interior que adecua plantas y escalafones del Servicio de Gobierno Interior, agregándose el siguiente artículo transitorio:

“Artículo transitorio. - Para todos los efectos legales, el intendente de la Región Metropolitana de Santiago ejercerá las facultades que correspondan al Gobernador de la Provincia de Santiago.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

JUAN IGNACIO PIÑA ROCHEFORT
Ministro de Justicia (S)

RODRIGO PÉREZ MACKENNA
Ministro de Vivienda y Urbanismo
y Bienes Nacionales