INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, 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 inmuebles fiscales.
BOLETÍN Nº 3.361-12

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, con urgencia calificada de “suma”**.**

A la sesión que la Comisión dedicó al análisis de este asunto asistieron, en representación del Ejecutivo, la Subsecretaria de Bienes Nacionales, señora Paulina Sabal; la Jefa del Departamento Jurídico de esa Cartera, señora Pilar Vives, y el Asesor Legislativo del Ministerio de Bienes Nacionales, señor Rodrigo Cabello.

- - -

El proyecto de ley en estudio fue analizado previamente por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, que lo aprobó en general y en particular por la unanimidad de sus miembros presentes.

- - -

De conformidad con su competencia, vuestra Comisión de Hacienda se pronunció respecto del artículo 1º, y 2º, números 1) y 2), en los términos en que fueron aprobados por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, como reglamentariamente corresponde.

- - -

DISCUSIÓN

La señora Subsecretaria de Bienes Nacionales hizo presente que el proyecto de ley en informe tiene dos objetivos:

a) Modificar las normas del decreto ley Nº 1.939, de 1977, sobre adquisición, administración y disposición de bienes del

Estado, y del decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la posesión de la propiedad raíz, que constituyen la normativa que permite al Ministerio regularizar la propiedad, tanto fiscal como particular.

Señaló que, hasta ahora, los trabajos de regularización de la propiedad se realizan a costa de recursos públicos, por lo que en el proyecto se plantea la sustitución del principio de gratuidad, con que se ha operado hasta la fecha, por el de subsidiariedad. Ello significa que los beneficiarios de las regularizaciones tendrán que efectuar un aporte, de acuerdo con sus situación económico social, a la tarea de regularización de la propiedad, lo que permitiría focalizar los recursos públicos en los sectores de menores recursos y ampliar la capacidad de acción del Ministerio de Bienes Nacionales. Mencionó que el costo promedio de los trabajos de regularización, que asciende aproximadamente a $168.000, varía fuertemente según la Región de que se trate. Observó que el mayor costo está asociado a labores técnicas y que se considera que las personas que están sobre la línea de la pobreza, que con la regularización están adquiriendo un patrimonio del cual podrán disponer, pueden pagar el equivalente al trabajo técnico y al valor de las inscripciones, lo que significa un alivio para el Fisco, en cuanto a recursos públicos, de algo más del 50% de lo que se invierte en cada caso.

Hizo notar que en el proyecto se contempla también la posibilidad de que los municipios respectivos y las entidades de derecho público o privado celebren convenios con los Secretarios Regionales Ministeriales de Bienes Nacionales para transferir aportes suficientes para el financiamiento, total o parcial, de las acciones que implique el otorgamiento del título y los gastos de inscripción.

b) Mejorar la eficiencia del Ministerio de Bienes Nacionales en la administración de los arrendamientos de bienes fiscales. Explicó que, en la actualidad, el Ministerio fija la renta de arrendamiento de los inmuebles fiscales y hace los contratos, pero el cobro de los arrendamientos lo efectúa la Tesorería General de la República. Expresó que la iniciativa en informe propone que el cobro del arriendo sea realizado también por el Ministerio de Bienes Nacionales, para poder tener un control más efectivo de ese procedimiento, que permita hacer más eficiente la recaudación y evitar la alta morosidad, cercana al 50%, que el sistema registra. Se aspira, en definitiva, enfatizó, a concentrar las facultades en el Ministerio de Bienes Nacionales, a mejorar el sistema de control y, eventualmente, a externalizar la cobranza, haciendo más eficiente la remisión de los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado para su cobranza judicial, cuando corresponda.

La Honorable Senadora señora Matthei manifestó su respaldo al reemplazo del principio de gratuidad por el de subsidiariedad y solicitó a la señora Subsecretaria una descripción de la forma en que idealmente, debiera funcionar el sistema para dar óptimos resultados.

La señora Subsecretaria expuso que el Ministerio ha regularizado todo lo referente a venta en cuotas y rentas concesionales, lo que se ha perfeccionado con el Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGFE). Informó que el Ministerio cuenta con un sistema propio de contabilidad interna y que a partir del 1 de enero, toda su cobranza será parte del SIGFE, lo que implica que se contará con los intereses y reajustes en línea. Destacó que el Ministerio aspira al ordenamiento de su cartera de arriendos y del mecanismo de cobranza, dando aplicación estricta a las normas sobre morosidad, las que señalan que después de tres meses los antecedentes se envían al Consejo de Defensa del Estado para que se inicien las acciones judiciales pertinentes. Agregó que se estima que al ordenarse la cartera de arriendos, muchos de los inmuebles fiscales que se entregan en arrendamiento podrían ser enajenados, para evitarle al Estado un trabajo inútil de administración.

Por lo expuesto, concluyó, su ideal es contar con un sistema de cobranza que permita disminuir fuertemente la morosidad, que las acciones judiciales correspondientes se inicien con prontitud y que se pueda externalizar el servicio de cobro, todo ello para poder definir, en algunos casos, una política de prescindencia del Estado por sobre una de administración de inmuebles que no tiene sentido conservar.

El Honorable Senador señor Foxley resaltó la importancia de que la iniciativa intente ponerse a tono con la política del Gobierno de compras electrónicas, reducción de trámites, silencio administrativo, etcétera.

Artículo 1º

Introduce, en dos numerales, modificaciones al decreto ley N° 1.939, de 1977.

Número 1)

Sustituye el artículo 74 para precisar que las rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales a que se refiere la presente ley serán calculadas y recaudadas 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.

La Comisión aprobó el número 1) sin enmiendas, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley y Ominami, en los mismos términos en que lo despachó la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

Número 2)

Intercala, en el artículo 88, nuevos incisos tercero, cuarto y quinto.

El primer inciso que se agrega dispone que los gastos que demande la aplicación del procedimiento de regularización de títulos de inmuebles fiscales, determinados mediante resolución fundada, serán de costo del beneficiario, quien deberá enterarlos oportunamente en el Ministerio de Bienes Nacionales.

El segundo, permite a las personas que acrediten no contar con recursos suficientes, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley, optar a financiamiento total o parcial, con cargo a los recursos públicos que se destinen al efecto.

El tercero, faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para recibir, de parte de las municipalidades y de entidades de derecho público o 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. Añade que estos recursos serán empleados para el financiamiento de los casos del 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.

La señora Subsecretaria de Bienes Nacionales informó que, a partir del año 2003 , en las Regiones de Coquimbo, del Maule y de Atacama, se puso en marcha un plan piloto, denominado “Registro Único de Propiedad Irregular”, que se extenderá luego a todo el país, que consiste en que todas las personas que quieran regularizar sus propiedades se inscriben en el Registro del Ministerio, que es público, lo que permite, por una parte, que el Ministerio efectúe un análisis de pertinencia de la regularización; que se determine, de acuerdo a la situación económico-social de los solicitantes, el porcentaje de financiamiento que tendrán que costear, y que al presentar los proyectos para el presupuesto del año siguiente, el Ministerio pueda mostrar los datos del Registro y postular a recursos para realizar un número concreto de regularizaciones, en una región en particular, de un registro que tiene un determinado volumen de solicitudes. Destacó, asimismo, que ello permitirá transparencia sobre el uso de los recursos y también sobre las personas, para que todos sepan cuánto tienen que pagar y, además, cuánto tienen que esperar para lograr regularizar sus propiedades.

- Fue aprobado, en los mismos términos en que lo despachó la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley y

Ominami.

Artículo 2º

Introduce, en tres numerales, diversas modificaciones en el decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz.

Número 1)

Sustituye, en el artículo 40, el actual inciso segundo por nuevos incisos segundo y tercero.

El primer inciso sustitutivo faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para contratar, con las personas naturales o jurídicas que se encuentren incorporadas en el Registro Nacional a que se refiere la letra d) del artículo 42, los trabajos topográficos y jurídicos y demás acciones de apoyo necesarias para acogerse a los beneficios que establece este cuerpo legal, al amparo de lo que dispone la ley Nº 18.803.

El segundo, señala que cuando los particulares contraten directamente la realización de los trabajos topográficos y jurídicos indicados con algunas de las personas a que se refiere el inciso anterior, el Ministerio podrá cobrar los gastos que demande la recepción y visado conforme de los trabajos encargados, los cuales deberán ser determinados mediante resolución fundada y enterarse a su favor.

La Honorable Senadora señora Matthei señaló la conveniencia de que en este último caso el Ministerio de Bienes Nacionales negocie convenios marco de Chile-Compra, que permitan traspasar a los particulares el abaratamiento de costos logrado por el Ministerio respecto de los trabajos encargados a las empresas.

- La Comisión aprobó el número 1) por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley y Ominami, en los mismos términos en que lo aprobó la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

Número 2)

Reemplaza el artículo 41, para prescribir que los gastos que demande la aplicación del procedimiento de regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz serán de costo del solicitante, quien deberá enterarlos en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Agrega que las personas que acrediten no contar

con recursos suficientes, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley, podrán optar a financiamiento total o parcial, con cargo a los recursos públicos que se destinen al efecto.

Enseguida, faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para recibir, de parte de las municipalidades y de entidades de derecho público o privado, los aportes suficientes para el financiamiento, total o parcial, de las acciones de apoyo y complementarias que este procedimiento hiciera 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.

Finaliza definiendo las "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, así como las publicaciones, inscripciones y copias que este procedimiento hiciera necesario.

- Este numeral se aprobó por la misma unanimidad registrada respecto del número anterior, en los mismos términos en que fue aprobado por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

- - -

FINANCIAMIENTO

El informe financiero emanado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de fecha 11 de septiembre de 2003, señala que “la presente iniciativa no importa gasto fiscal adicional”.

- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación de las normas de su competencia, artículos 1º y 2º, números 1) y 2) del proyecto, en los mismos términos en que fueron aprobados por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

En consecuencia, el texto del proyecto de ley que se propone aprobar es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el 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 de inmuebles fiscales **a que se refiere la presente ley**, serán calculadas y recaudadas 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) Intercálanse, 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**, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley,** 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 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°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz:

1) Sustitúyese, en el artículo 40º, el actual inciso segundo por los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos:

“Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Bienes Nacionales podrá contratar con las personas naturales o jurídicas que se encuentren incorporadas en el Registro Nacional a que se refiere la letra d)

del artículo 42º, los trabajos topográficos y jurídicos y demás acciones de apoyo necesarias para acogerse a los beneficios que establece este cuerpo legal, al amparo de lo que dispone la ley Nº18.803.

Cuando los particulares **contraten** directamente la realización de los trabajos topográficos y jurídicos indicados**,** con algunas de las personas a que se refiere el inciso anterior**,** el Ministerio de Bienes Nacionales podrá cobrar los gastos que demande la recepción y visación conforme de los trabajos encargados, los cuales deberán ser determinados mediante resolución fundada y enterarse en favor del Ministerio de Bienes Nacionales.”.

2) Sustitúyese el artículo 41º, por el siguiente:

“Artículo 41º.- 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**, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley,** 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 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.”.

3) Modifícase el artículo 42º, de la siguiente forma:

a) Reemplázase su letra d), por la siguiente:

“d) Establecer un Registro Nacional en el que se inscribirán las personas naturales o jurídicas que se interesen en realizar los trabajos topográficos y jurídicos a que se refiere el artículo

40º.

Cualquier persona natural o jurídica podrá incorporarse a este Registro, siempre que cumpla con los requisitos técnicos, profesionales, de infraestructura, capacidad e idoneidad establecidos por el Ministerio de Bienes Nacionales para realizar los trabajos topográficos o jurídicos, o ambos. El Ministerio de Bienes Nacionales autorizará la incorporación al Registro mencionado por resolución fundada, una vez que haya verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos. Dictada la referida resolución, el contratista deberá pagar por única vez el derecho de incorporación al Registro, el que deberá enterarse a favor del Ministerio de Bienes Nacionales. El monto del derecho deberá ser fijado por resolución fundada de la jefatura del servicio, sobre la base de las acciones de control y fiscalización que el Estado deba ejercer para regular el funcionamiento de las personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro.

El Registro y su funcionamiento estarán bajo la superintendencia y fiscalización del Ministerio de Bienes Nacionales el cual, por medio del Secretario Ministerial Regional respectivo, podrá, en caso de incumplimiento, hacer efectivas las garantías que deberán constituir a su nombre los contratistas para garantizar el fiel y oportuno cumplimiento de sus obligaciones y eventuales daños materiales a terceros, como asimismo, aplicar las siguientes sanciones: a) amonestación escrita; b) multa de hasta 50 unidades tributarias mensuales; c) suspensión hasta por un año, y d) eliminación del Registro.

El Ministerio de Bienes Nacionales deberá mantener un repertorio en el que deje constancia de la individualización de los contratistas, su comportamiento, actividades, sanciones, incorporación y retiro del Registro, el que tendrá carácter público.

Un reglamento establecerá las normas que sean necesarias para la aplicación de esta ley, el funcionamiento del Registro y las demás condiciones en que han de operar los contratistas inscritos.”.

b) Agrégase el siguiente inciso final, nuevo:

"El Secretario Regional Ministerial respectivo será competente para conocer y resolver sobre las sanciones referidas en la letra d), precedente, conforme a lo dispuesto en la ley N° 19.880.".".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 10 de

diciembre de 2003, con asistencia de los Honorables Senadores señor Alejandro Foxley Rioseco (Presidente), señora Evelyn Matthei Fornet y señores Edgardo Boeninger Kausel y Carlos Ominami Pascual.

Sala de la Comisión, a 11 de diciembre de 2003.

Roberto Bustos Latorre
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, 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 INMUEBLES FISCALES
(Boletín Nº 3.361-12)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

- Autorizar en el decreto ley N° 1.939, de 1977, y en el decreto ley N° 2.695, de 1979, formas distintas de financiamiento para los procedimientos de transferencia y regularización de la propiedad.

- Facultar al Ministerio de Bienes Nacionales para recaudar el cobro de las rentas de arrendamiento de inmuebles fiscales.

II. ACUERDOS: los artículos 1º, números 1) y 2), y 2º, números 1) y 2), fueron aprobados por unanimidad (4 x 0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Consta de dos artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: “suma”.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: aprobado en general en sesión del 19 de noviembre del presente año, por noventa y cuatro votos afirmativos, ninguno en contra y ninguna abstención.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 2 de diciembre de 2003.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

a) El artículo 19, Nº 24º, de la Constitución Política de la República, que garantiza el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

b) El Código Civil, en especial su Libro II, “De los bienes, y de su dominio, posesión, uso y goce”.

c) El decreto ley Nº 1.939, de 1977, sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

d) El decreto ley N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la posesión de la propiedad raíz.

e) El decreto ley N° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado.

f) La ley Nº 19.776, sobre regularización de posesión y ocupación de inmuebles fiscales en la forma que indica.

g) La ley Nº 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

h) La ley Nº 19.858, que modifica las normas sobre la regularización de la posesión y ocupación sobre inmuebles.

i) La ley Nº 18.270, que establece normas para el otorgamiento de títulos gratuitos de dominio sobre tierras fiscales rurales, en la XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

j) El decreto ley Nº 3.274, de 1980, Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales.

k) El decreto supremo Nº 386, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 1981, que fija el reglamento orgánico de esta Secretaría de Estado.

Valparaíso, a 11 de diciembre de 2003.

Roberto Bustos Latorre
Secretario de la Comisión