



MINUTA RESERVADA

SOBRE BIENES DESTINADOS A LAS FFAA Y DE ORDEN

oo

Esta minuta contiene los criterios y fundamentos para el análisis de una proposición alternativa al envío del proyecto de Ley de modificación del D.L. 1939 de 1977, por el cual se restablecerían en su plenitud las facultades del Presidente de la República sobre bienes del Estado que se encuentran destinados al uso de las FFAA y de Orden.

Antecedentes.

Durante la administración anterior se dictaron una serie de normas que, en mayor o menor medida alteraron o distorsionaron el régimen constitucional y legal originario de la administración, disposición y adquisición de los bienes del Estado. Esas normas se contienen principalmente en los decretos leyes 1.113, 1.335, 2.569 y en las leyes 18.872, 18.723 y 18.928.

En el curso de la actual gestión de Gobierno se constató que la aplicación de esta normativa de excepción por las instituciones destinatarias provocaba algunas alteraciones en el marco de una administración eficiente del patrimonio del Estado, demostrando en esta primera fase los inconvenientes de mantener tal régimen de excepción, que permite, por la vía de las enajenaciones directas, disponer de un aumento de recursos no regulados en la ley de presupuestos correspondiente.

Asimismo se detectó la dificultad de aplicar las políticas armónicas que el Gobierno impulsa a través del MBN, ya que entre otros efectos, no se pueden ingresar al FNDR los fondos provenientes de las ventas (65%) cuando estas se realizan directamente por aquellas instituciones.

Las consideraciones expuestas motivaron la creación de un grupo de estudio que trabajó entre octubre del 91 y marzo del 92, habiendo concluido que era conveniente proceder al reordenamiento de las heterogeneas disposiciones legales vigentes atinentes a los bienes destinados a las FFAA y de Orden, mediante una sistematización, dentro del contexto de la ley general sobre la materia, el DL 1.939.

Fundamentos de una proposición alternativa.

- 1) En ese mismo período el MBN emprendió la reorganización completa de sus unidades y especialmente la División de Bienes Nacionales y se puso en marcha las orientaciones nuevas dadas por el Ministro en torno a implementar procesos administrativos ágiles y eficientes para una tarea que se ha denominado "GESTIÓN INMOBILIARIA DEL ESTADO".

La implementación de estos nuevos procesos permitió tener una visión más amplia sobre la necesidad de que, en el mediano plazo, se cuente con un cuerpo legal que contenga modificaciones sustantivas al DL 1.939, armonizando sus disposiciones con los actuales requerimientos de una moderna administración del patrimonio inmobiliario del Estado. Lo anterior resulta evidente cuando se trata de establecer criterios de evaluación económica respecto de un patrimonio de tal envergadura, que debe incorporarse racionalmente a los procesos de impulso al desarrollo que el Gobierno promueve y orienta.

Por tanto, se sugiere no agotar la iniciativa de ley reducida a la propuesta modificatoria materia de análisis, sino que se estima de mayor relevancia proponer un estudio acabado de la temática que contenga la experiencia y resultados que estamos obteniendo por la aplicación de nuevos sistemas y procedimientos que modernizan la referida gestión inmobiliaria.

- 2) En este momento se encuentran operando los efectos que algunas otras leyes tienen sobre los bienes del Estado: es el caso de la formación de la Corporación de Servicios Judiciales a la que por imperio de la ley que la creó se deben traspasar los inmuebles destinados al funcionamiento de los Tribunales de Justicia. También ocurre con el traspaso de los bienes inmuebles a las municipalidades para fines educacionales. Y finalmente, ocurrirá con la conformación del patrimonio regional de acuerdo a la ley de regionalización que se discute actualmente en el Congreso.

Por tanto, es conveniente realizar un estudio acabado sobre tales efectos, para la elaboración de un proyecto de ley definitivo.

- 3) Hemos percibido, además, una cierta cautela o resistencia de los parlamentarios, tanto de Gobierno como de oposición, a recibir con buena disposición

este tipo de proyectos que se relacionan con asuntos de los bienes destinados a las FFAA.

Por tanto, se requiere de más tiempo para sensibilizar al Congreso en torno al tema.

- 4) Actualmente, por otras razones, las FFAA (particularmente el Ejército) se sienten sometidas a presión e incluso han mencionado el término "hostigamiento" para referirse a iniciativas de diverso origen que tienen que ver con asuntos relativos a su ámbito de acción.

Por tanto, en ese contexto parece aconsejable diferir para más adelante el envío del proyecto y proceder a una sensibilización que permita un resultado coherente con los objetivos buscados.

PROPUESTA .

Durante su gestión el Ministerio (especialmente el Ministro) ha establecido canales y fórmulas de entendimiento con las FFAA para los fines de conciliar intereses entre las políticas que se están aplicando y los requerimientos de las instituciones destinatarias de los bienes, lográndose resultados que pueden estimarse satisfactorios. Lo anterior nos permite pensar como alternativa lo siguiente:

- 1) Establecer, cuanto antes, un procedimiento permanente pactado de relación que permita regular la aplicación de la normativa de excepción y definir con la debida anterioridad los requerimientos de enajenación de inmuebles declarados prescindibles, como las decisiones que se adoptan en este Ministerio sobre la conveniencia de destinar o no un determinado inmueble o dejar sin efecto destinaciones por causas justificadas.
- 2) Establecer un sistema que permita regular el traslado al PAF de bienes destinados a fines institucionales y que son administrados por los Servicios de Bienestar de las FFAA, considerando para ello la aprobación del MBN.
- 3) Crear un grupo de trabajo que formule las propuestas concretas sobre el procedimiento a crear.

MINUTA

1.- La Constitución Política radica en el Presidente de la República, la administración del Estado, concepto en el cual se comprende el conjunto de bienes y obligaciones que conforman el patrimonio estatal.

Régimen de los bienes fiscales.- La enajenación de los bienes del Estado o de las Municipalidades, y su arrendamiento o concesión, sólo pueden hacerse en virtud de una ley (Constitución Política, artículo 60 Nº 10).

Tuición y administración sobre los bienes nacionales. La tuición y administración de los bienes nacionales, sean públicos o fiscales, corresponde al Presidente de la República, facultades que respecto de los bienes del Estado o fiscales, las ejerce por intermedio del Ministerio de Bienes Nacionales, sin perjuicio de las excepciones legales (Decreto Ley Nº 1.939, de 1977, que establece normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de bienes del Estado)

2.- Estatutos legales generales sobre los bienes nacionales

D.F.L. 336, de 1953.-

D.L. 574, de 1974.-

D.L. 1.939, de 1977.-

La necesidad de compilar en un solo texto las disposiciones legales y administrativas sobre administración de bienes nacionales, dispersas en diversos cuerpos de leyes, con el objeto de facilitar su comprensión y aplicación, como asimismo, fijar de manera clara las normas de administración de tales bienes, se satisfizo al dictar el **decreto con fuerza de ley Nº 336**, publicado en el Diario Oficial de 5 de agosto de 1953, por el cual se fijó el texto refundido de las disposiciones legales y administrativas sobre administración de bienes nacionales. Es importante consignar, que en el Título I, artículo 12, de dicho texto, se dispone que " Las facultades de tuición y administración que corresponden al Presidente de la República sobre bienes del Estado, las ejercerá por intermedio del Ministerio de Tierras y Colonización, sin perjuicio de las excepciones legales."

Posteriormente, mediante la dictación del D.S. Nº 461, de 10 de julio de 1974, del Ministerio de Tierras y Colonización, al que se dió numeración de D.L., el Nº 574, de 1974, se refundió y armonizó la legislación que existía sobre la materia. En efecto, mediante dicho decreto se fijó el texto refundido del D.F.L. 336 de 1953, de la ley Nº 17.699 y de las disposiciones legales referentes a la administración, tuición y disposición de bienes del Estado, agrupándose las materias, para una mejor organicidad del texto refundido, de la siguiente forma : a) un título preliminar que contiene normas comunes atinentes a la forma de algunos actos administrativos y atribuciones generales sobre bienes nacionales;

b) como Título I se agruparon las disposiciones relativas a la adquisición de bienes por el Estado; c) En el Título II los preceptos relacionados con la administración de bienes fiscales; d) en el Título III se agruparon los artículos relativos a la disposición de bienes fiscales tanto a título gratuito como a título oneroso; a entidades fiscales y a personas jurídicas; etc.

Con la finalidad de perfeccionar esta primera etapa, la necesidad de complementarla con la abrogación de instituciones jurídicas obsoletas y la creación de un sistema racional, unitario y coherente de disposiciones, para los fines de una eficiente administración de los bienes del Estado, se dictó el **Decreto Ley Nº 1.939, de 1977**. Mediante este cuerpo legal se establecen normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de bienes del Estado. El artículo 12 dispone expresamente que las facultades antes señaladas que corresponden al Presidente de la República, las ejercerá por intermedio del Ministerio de Tierras y Colonización, sin perjuicio de las excepciones legales. Por otra parte, el artículo 84 dispuso una facultad amplia para el Presidente de la República, para enajenar a título oneroso los bienes fiscales que no sean imprescindibles para los fines del Estado.

Ninguna de las disposiciones vigentes hasta la promulgación del citado D.L. 1.939, (artículo 84 y siguientes) sobre bienes del Estado o fiscales, contemplaba autorización para enajenar bienes raíces fiscales, sin perjuicio que respecto de determinados inmuebles, se autorizaba expresamente su transferencia gratuita a personas naturales o jurídicas, sin fines de lucro, con el objeto de resolver problemas de tenencia de la tierra o de apoyo a programas sociales y de colonización a través de leyes aplicables también por el Ministerio de Tierras y Colonización.

3. - Ley N 17.174. (1969)

No obstante lo anteriormente señalado, debe hacerse presente que durante el período de vigencia del DFL 336, en el año 1969, se dictó la ley Nº 17.174, que autorizó al Presidente de la República para enajenar a título oneroso, los predios, viviendas y cuarteles de propiedad fiscal, afectos al servicio de las instituciones de la Defensa Nacional, que quedaran fuera del uso al que estaban destinados.

Se establece la facultad discrecional del Presidente de la República, para decidir sobre la conveniencia de la enajenación propuesta, o la reserva del inmueble para otras finalidades de la administración. Los decretos supremos que se dictaran para el cumplimiento de esta ley, determinarían, en cada caso, la forma en que se realizaría la enajenación, los deslindes de la propiedad y el precio de aquélla, que no podría ser inferior a la tasación que practicara el Servicio de Impuestos Internos. La ley determinó,

también, un destino especial para los fondos provenientes de las enajenaciones, para cuyo efecto se dictó luego la ley Nº 17.502, que creó el denominado " Fondo para Obras de las Fuerzas Armadas". Dichos fondos sólo se podrán girar con el fin exclusivo de invertirlos en la adquisición de propiedades y de terrenos o para la construcción de nuevas instalaciones y viviendas destinadas al uso de la respectiva institución.

De acuerdo con el mecanismo dispuesto por la ley 17.174, el acto administrativo por el cual se autoriza la enajenación de un inmueble, es un decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional, que debe ser firmado también por el Ministro de Bienes Nacionales. Para que opere esta autorización especial de enajenación, el inmueble debe estar destinado a la institución mediante acto formal emanado de esta Secretaría de Estado, y deberá hacerse expresa referencia al plano oficial del Ministerio con señalamiento de cabida y deslindes, generales y especiales. Rigen en lo no contemplado en la ley 17.174, las disposiciones del D.L. 1.939 (ventas a plazo, cláusula de reajustabilidad, garantía para el cumplimiento del contrato, etc.)

En consecuencia, esta ley, que es concordante con el principio constitucional que le asigna al Presidente de la República el carácter de supremo administrador del Estado, se ajustó plenamente a la Constitución vigente, y tuvo su fundamento en la carencia de disposiciones legales que regulaban la materia a la fecha de su promulgación. Hoy en día, y desde la vigencia del DL 1.939, algunas de sus disposiciones resultan obsoletas y debieran ser concordantes con las disposiciones del texto legal de general aplicación, existiendo la alternativa, al proponer su eventual derogación, que se consulte anualmente, en la correspondiente ley de Presupuesto de la Nación, una distribución presupuestaria especial para los ingresos percibidos por ventas de activos físicos de dichas Instituciones.

4.- Durante la administración anterior, se dictaron varias leyes o normas de carácter legal, que distorsionaron el sistema constitucional y legal vigente, en esta materia, estableciendo un conjunto de excepciones que configuraron un estatuto especial para las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Decreto Ley Nº 1.113, de 1975.

Decreto Ley Nº 1.335, de 1975.

Decreto Ley Nº 2.569, de 1979.

Ley Nº 18.872.- D.O. 12/1/90.

Ley Nº 18.929.- D.O. 13/2/90.

5.- D.L. Nº 1.113, de 1975.

5.1.- Confiere la representación extrajudicial del Fisco, que en principio corresponde al Presidente de la República, a determinadas Jefaturas Superiores de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, para adquirir bienes raíces para sus respectivas instituciones.

5.2.- Autoriza la delegación de esta facultad de representación del Fisco, en otras jefaturas de rango inferior.

5.3.- Como se ha señalado a la fecha de su promulgación, existía un texto legal que autorizaba la adquisición de bienes inmuebles para el Fisco a través del Ministerio de Bienes Nacionales.

5.4.- Se suprime la exigencia de dictar un decreto supremo, sujeto a la revisión y control de legalidad por la Contraloría General de la República.

5.5.- Se reemplaza el decreto supremo por una simple resolución del Comandante en Jefe de Infraestructura del alguna de las ramas de la Fuerzas Armadas, autoridad que directamente acuerda con el vendedor el precio y las modalidades del contrato de compraventa.

5.6.- Se establece un requisito de publicidad del contrato, mediante la publicación en extracto de la escritura pública de compraventa en el Boletín Oficial de la correspondiente Institución y el trámite del registro en el Departamento de Bienes Nacionales.

Este es el primer texto legal que excluye a las Instituciones de la Defensa Nacional, del régimen ordinario de adquisición de bienes para el Estado, provocando su aplicación serias alteraciones y un quiebre del ordenamiento legal, sin que exista ninguna justificación razonable que avale esta normativa de excepción.

6.- Decreto Ley Nº 1.335, de 1975.

Incorpora a la Jefatura de Logística de la Dirección General de Investigaciones como representante del Fisco para los fines del DL 1.113.

7.- Ley Nº 16.872 -(D.O. 12 enero 1990) (Mod. DL 1.113 y ley 16.752.)

7.1.- El ejercicio de la representación del Fisco por las Jefaturas que señala, está sujeto a la existencia previa de una autorización de los Comandantes en Jefe, General Director o Director General de las respectivas instituciones, en su caso.

7.2.- Amplía la facultad de las Jefaturas no sólo para adquirir, a cualquier título bienes raíces para sus instituciones, sino que también para enajenarlos.

7.3.-Faculta a estas Jefaturas, que invisten la representación del Fisco, para autorizar las demoliciones de edificios o construcciones fiscales destinadas a sus instituciones, y el empleo o **venta** de los materiales que provengan de ellas. Se otorgan facultades para cobrar y percibir, a los representantes de la instituciones citadas, todo ello en el marco de los contratos de compraventa de inmuebles fiscales, haciendo aplicable la normativa del D.L. 2.569, de 1979, a los fondos que se obtengan de las enajenaciones de bienes raíces y de materiales de demolición a que se ha hecho referencia.

7.4.- Modifica el artículo 32 de la Ley Nº 16.752, autorizando al Director General de Aeronáutica Civil, para adquirir y enajenar bienes raíces fiscales prescindibles de su servicio, confiriéndole análogas facultades para disponer la demolición de edificios o construcciones fiscales.

Con la vigencia de esta ley, se amplía aún más la facultad de representación del Fisco, a los actos de disposición de bienes raíces, sin limitación legal, sin sujeción a formalidad alguna, como es la dictación de un decreto supremo, quedando al arbitrio de la jefatura institucional respectiva, la fijación del precio de venta, las modalidades de la enajenación y la elección del comprador.

Esta facultad de enajenar bienes raíces debe entenderse que se circunscribe a aquellos inmuebles que se hubieran adquirido al amparo de esta ley. Sin embargo, tal autorización carece de normas mínimas de protección que son absolutamente necesarias.

8. - D.L. Nº 2.569, de 1979.

De acuerdo con sus disposiciones, el Ministerio de Tierras y Colonización " procederá " a enajenar a título oneroso los bienes raíces de propiedad fiscal, destinados al uso de las Instituciones de la Defensa Nacional que éstas pongan a su disposición.

Este texto se promulgó ya vigente el D.L. 1.939, y en su parte sustancial es concordante con la idea del legislador de centralizar en el antecesor de esta Secretaría de estado, el ejercicio de las atribuciones que le son propias para un eficiente y coherente manejo del patrimonio fiscal. A diferencia de lo establecido en la ley 17.174, el D.L. 2.569 es imperativo en cuanto dispone la obligación de enajenar.

9. - Ley Nº 18.929 (D.O. 13 febrero de 1990).

Aún cuando el ámbito de su aplicación difiere de las anteriores, al fijar normas sobre adquisición y enajenación de bienes corporales e incorporeales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas, también se confiere la representación del Fisco, para adquirir y enajenar dichos bienes y contratar o convenir servicios, a título oneroso y gratuito, sea en forma directa, propuesta privada o propuesta pública. Esta ley va más lejos que las precedentemente analizadas, toda vez que incluye la autorización para efectuar donaciones de bienes con la limitante de que sólo deberán referirse a bienes excluidos o "retirados" de los servicios.

10. - Leyes Nºs 18.712, 18.713 y 18.714.

Mediante estas leyes se aprobaron los nuevos Estatutos de los Servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas, de la Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile, y de la Jefatura de Bienestar de la Policía de Investigaciones de Chile. Estas leyes contemplan la creación de un patrimonio de afectación fiscal para estos servicios, que se integra, entre otros, con los fondos y bienes obtenidos como consecuencia de la celebración de actos y contratos sobre inmuebles. Se establece que las enajenaciones de los bienes raíces prescindibles para el cumplimiento de los fines de

bienestar social, se sujetarán a las normas del derecho común; que los Jefes de Servicio respectivos, podrán enajenar los bienes raíces prescindibles e hipotecar y gravar los inmuebles que integran tal patrimonio y que el producto de la enajenación de estos bienes raíces también ingresará al citado patrimonio de afectación fiscal.

Mediante una Resolución interna del Comandante en Jefe de la respectiva Institución, se asigna uno o más Bienes fiscales al patrimonio de afectación fiscal, procedimiento que le permite a la Institución destinataria disponer libremente del bien en cuestión y en la mayoría de los casos detectados por este Minsiterio, proceder a su enajenación en forma directa. No obstante lo discutible de la legalidad y oportunidad de las asignaciones al referido patrimonio, el procedimiento establecido ha sido aplicado reiteradamente.

**11. - Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas
Ley Nº 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.**

Estos textos establecen normas que tienen incidencia en la administración y disposición del patrimonio fiscal. Dentro de las facultades de cada Comandante en Jefe, está la de celebrar, en representación del Fisco y en conformidad a la ley, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las Instituciones. Asimismo, el ordenamiento de la inversión de los fondos que se destinen por ley a su Institución y de los recursos que se obtengan con motivo de las enajenaciones y ventas antes referidos. Estos últimos recursos, constituirán ingresos propios de la Institución y no ingresarán a rentas generales de la Nación.

12. - Ley Nº 18.723.

Por este cuerpo legal, que otorga atribuciones al Comando de Industria Militar e Ingeniería del Ejército, se crea un **patrimonio de afectación fiscal** que está integrado, principalmente, por todos los bienes fiscales actualmente **destinados** al funcionamiento del Comando de Industria Militar e Ingeniería del Ejército, del Instituto Geográfico Militar, del Instituto de Investigaciones y Control del Ejército y del Complejo Químico Industrial del Ejército. Se da la representación judicial y extrajudicial al Comandante respectivo, para los fines de administración del patrimonio, estableciéndose la facultad de celebrar toda clase de actos y contratos, adquirir y enajenar todo tipo de bienes, muebles e inmuebles.

13. - CONCLUSION

1. - Durante la pasada administración, se instituyó un patrimonio inmobiliario adscrito a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

2.- Se dictaron textos legales que consolidaron un régimen de excepción en materia de adquisición y enajenación de bienes del Estado, aplicable por dichas Instituciones, pero se mantuvo vigente como requisito indispensable de buena administración, la necesidad de que el Ministerio de Bienes Nacionales destine el inmueble a la institución beneficiaria, de acuerdo con las disposiciones del D.L. 1.939, de 1977. La omisión del acto administrativo de destinación, trae como consecuencia la imposibilidad de aplicar los textos legales especiales mencionados anteriormente, no obstante su vigencia.

3.- Esos mismos textos legales autorizan actos de disposición de bienes del Estado, mediante simples resoluciones, en vez de decretos supremos reglados sujetos a revisión de legalidad por la Contraloría General de la República.

4.- Excepción al sistema general de distribución presupuestaria de los fondos percibidos por concepto de enajenación de activos prescindibles.

5.- El criterio de la prescindibilidad de un determinado inmueble fiscal, atendido los factores subjetivos involucrados, debe emanar necesariamente del órgano de la administración que tiene competencia en la materia, que es el Ministerio de Bienes Nacionales.

7.- La representación del Fisco asumida por mandato de las leyes en comento, contraviene las facultades que la Constitución radica en el Presidente de la República y rompe el sistema de administración del Estado establecido en la Constitución Política y en la Ley General de Bases de la Administración del Estado.

8.- En efecto, respecto de un determinado bien raíz fiscal destinado a una institución de la Defensa Nacional, es el Comandante en Jefe el que, según esta legislación, decide el destino del inmueble, su prescindibilidad, la conveniencia de su enajenación, los términos de la misma, etc. Asimismo, la contraparte interesada en la adquisición de un inmueble fiscal, deberá necesariamente dirigirse al Ministerio de Defensa Nacional, al Comandante en Jefe de la Institución destinataria, o al Jefe de la Unidad en caso que hubiere delegación de representación.

9.- Sobre la base de este razonamiento, cabe preguntarse en qué instancia tomará conocimiento el respectivo Gobierno Regional de la enajenación de un inmueble situado en el territorio de su jurisdicción; no existe la obligación de ser consultado previamente por la autoridad castrense sobre la conveniencia y procedimiento aplicable, por lo que no dispondrá de los elementos para evaluar dicha conveniencia, ni contará con los recursos provenientes de la enajenación.

10.- Lo anterior, además, constituye un importante obstáculo a los Gobiernos Regionales para promover inversiones y el desarrollo de programas específicos en inmuebles destinados a las Instituciones de la Defensa Nacional, declarados en reserva como presuntivamente disponibles.

11.- De todo lo anterior se puede concluir, en consecuencia, que existe un régimen institucionalizado paralelo de tuición, administración y disposición de bienes del estado, que vulnera principios constitucionales y que impide a la administración ejercer una función ordenada y coherente sin entrar en conflicto de competencia con las entidades destinatarias de bienes raíces del fisco.

12.- De acuerdo a la ley general, D.L. 1.939, los bienes del Estado podrán ser objeto de destinaciones, que es el acto por el cual se asigna, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, uno o más bienes del estado a la Institución que los solicita, con el objeto que los emplee en el cumplimiento de sus fines propios. Los bienes del estado que hubieren sido destinados deberán ser empleados en el objeto para el cual se solicitaron. Ninguna entidad podrá tener en su poder estas propiedades fiscales sin utilizarlas, en cuyo caso, deberán ponerlas a disposición de este Ministerio para su debida administración. Le compete a este Ministerio, asimismo, fiscalizar el debido uso y empleo que se dá a estos bienes fiscales, correspondiéndole proponer la terminación de las destinaciones cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Sobre la base de lo expuesto, cabrían las siguientes alternativas :

1.- Derogar las disposiciones legales dictadas con posterioridad al 11 de septiembre de 1973, restableciendo el sistema contemplado en la ley 17.174, que si bien permite que los fondos producto de las enajenaciones de bienes destinados a las Fuerzas Armadas se administren por las Instituciones para cubrir necesidades propias, mantiene la tuición superior del Presidente de la República y, por consiguiente, se encuadra dentro del concepto del Jefe del Estado como Supremo Administrador del país.

Especial importancia a este respecto, tiene la derogación de aquellas normas que configuran el patrimonio de afectación tanto de los servicios de bienestar como de los Comandos de Ingeniería a que se hizo referencia anteriormente.

2.- Una segunda alternativa es mantener, en términos generales, el sistema de excepción de las Fuerzas Armadas - sancionado en el artículo 99 del D.L. 1.939 - pero sometiendo a la aprobación final del Presidente de la República, las decisiones que en materia de adquisición y enajenación de inmuebles propongan las Instituciones Armadas.

Esta alternativa es la que se sugirió en el anteproyecto que preparó el año pasado este Ministerio, con la colaboración de otras personas de confianza del Gobierno, y que se adjunta a estos antecedentes. Este anteproyecto fue considerado insuficiente por el Ministerio de Bienes Nacionales para alcanzar los objetivos propuestos.

3.- Una tercera posibilidad es buscar una solución intermedia que, por la vía de fijar un nuevo texto refundido, encuadre dentro del sistema de administración y disposición de los bienes del Estado a las Fuerzas Armadas, contemplando las excepciones indispensables que éstas requieran para el desempeño de sus tareas.

En este sentido, es indispensable el control presupuestario de los fondos obtenidos en la enajenación de bienes, sobre la base de cuentas especiales.

B.

SOBRE ATRIBUCIONES LEGALES DE
LAS FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN
Y SEGURIDAD PUBLICA SOBRE BIE
NES DEL ESTADO O FISCALES.

M I N U T A . -

El estudio de las leyes especiales dictadas sobre la administración y disposición de bienes fiscales adscritos al uso de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública es posible intentarlo distinguiendo dos períodos: el primero que comprende las leyes promulgadas antes del 11 de septiembre de 1973, y la otra que contiene los cuerpos legales posteriores a esa fecha y hasta el 13 de febrero de 1990, en que se promulgó la última ley sobre esta materia.

Primer período.- La más importante de esta normativa legal está contenida en la ley N° 17.174, (D.O. de 21.08.69).

Esta ley, de acuerdo con la norma constitucional vigente, conservó la potestad del Presidente de la República sobre los bienes del patrimonio fiscal, en su calidad de supremo administrador del Estado, según el artículo 60 de la Constitución Política de 1925.

En efecto, el artículo primero de la ley 17.174, facultó al Presidente de la República para que, previa proposición de los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en su caso, enajenara a título oneroso los predios, viviendas y cuarteles de propiedad fiscal, afectos al servicio de dichas Instituciones y que quedaran fuera del uso a que estaban destinados. Para este objeto, el Presidente de la República dictaría los decretos supremos para cumplir con el fin de esta ley, de

..//

terminándose en cada decreto la forma en que se realizaría la enajenación, los deslindes de los inmuebles y el precio de aquélla que no podría ser inferior a la tasación que practicaría el Servicio de Impuestos Internos para estos efectos.

Como la enajenación a título oneroso de estos bienes era facultativa, este mismo artículo autorizó al Presidente de la República para disponer el cambio de destinación de tales inmuebles, asignándolos a otro - Ministerio o Servicio para emplearlos en sus fines propios, como medida de buena administración, todo ello dentro de sus facultades privativas.

Esta ley dispuso, además, que los fondos provenientes de las enajenaciones autorizadas en el artículo 1º, no ingresarían a rentas generales de la Nación, sino a cuentas especiales que se abrirían en la Tesorería General de la República. Sólo los respectivos Comandantes en Jefe de las tres ramas de la Defensa Nacional podrían girar sobre estas cuentas, para el fin exclusivo de invertir los fondos en la adquisición de propiedades y de terrenos, para la construcción de nuevas instalaciones o viviendas destinadas todas ellas al uso de la respectiva institución, o en la ampliación, o reparación de las ya existentes.

En resumen, la ley N° 17.174, se ajustó plenamente a la Constitución vigente, toda vez que, además de adecuarse a las atribuciones propias del Presidente de la República, le dio a éste autorización para enajenar bienes raíces del Fisco, lo cual era materia de ley, de acuerdo con el artículo 44, N° 3 de la Ley Fundamental.

Cabe señalar que a la fecha de promulgación de la ley que se comenta, la legislación vigente so

..//

bre bienes del estado o fiscales estaba contenida en el D.F.L. 336 de 1953, del Ministerio de Tierras y Colonización modificado por la ley 17.699, que radicaba en esa Secretaría de Estado el ejercicio de las facultades del Presidente de la República sobre la adquisición, tuición y administración de estos bienes.

Sin embargo, no se contenía en esta legislación una autorización genérica para enajenar bienes raíces fiscales, sin perjuicio que respecto de determinados bienes raíces del Estado éstos se podían transferir gratuitamente a personas naturales, o jurídicas sin fines de lucro, con objeto de resolver problemas de tenencia de la tierra o de apoyo a programas sociales y de colonización a través de leyes especiales aplicables también por el Ministerio de Tierras y Colonización.

La otra ley que se refiere a la materia dictada en este período y directamente relacionada con la ley N° 17.174, fue la ley N° 17.502 (D.O. de 12.11.71), que creó el "Fondo para Obras de las Fuerzas Armadas".

Segundo período.- Durante la Administración anterior se dictaron los siguientes cuerpos legales:

Decreto Ley N° 1.113 (D.O. de 11.08.75)
Decreto Ley N° 1.335 (D.O. de 03.02.76)
Decreto Ley N° 2.569 (D.O. de 05.04.79)
Ley N° 18.872 (D.O. de 12.01.90)
Ley N° 18.723 (D.O. de 12.07.88)
Ley N° 18.928 (D.O. de 13.02.90)

Además, respecto de los Servicios de Bienestar de las Fuerzas Armadas, se promulgaron las siguientes leyes: 18.712, 18.713 y 18.714, todas ellas publicadas en el D.O. de 04.06.88.

..//

Estas leyes en mayor o menor medida distorsionaron el sistema constitucional y legal vigente, en los siguientes aspectos:

- a) Confirieron la representación extrajudicial del Fisco, - que en principio compete al Presidente de la República, en Jefaturas Superiores de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública con el objeto de adquirir bienes raíces - para sus respectivas instituciones. Aún más, a estos Comandantes de infraestructura la ley les autorizó para delegar la representación del Fisco en otras Jefaturas inferiores - de sus Unidades (D.L. 1.113, de 1975);
- b) Los actos administrativos mediante los cuales ejercen la facultad de enajenar bienes raíces fiscales son simples resoluciones de estas jefaturas castrenses y no actos formales de mayor jerarquía como decretos supremos del Ministro de Bienes Nacionales o del Ministerio de Defensa Nacional, según la disponen en general las leyes, tratándose de la venta de inmuebles del Fisco.
- c) La enajenación de los bienes raíces fiscales destinados al uso de las Instituciones de la Defensa Nacional, por disposición del D.L. 2.569, de 1979, adquirió el carácter - de obligatorio en determinados casos al estatuir que el Ministerio de Tierras y Colonización "Procederá a enajenar a título oneroso y en las condiciones que en el respectivo decreto supremo se señalen, los bienes raíces de propiedad - fiscal, destinados al uso de las Instituciones de la Defensa Nacional y que éstas pongan a su disposición".

Es preciso recordar que el D.L. 1.939, de 1977 determinó las normas mediante las cuales el Presidente de la República, a través del Ministerio de Tierras y Colonización, realizaría las adquisiciones, la administración - y la disposición de los bienes del Estado o fiscales. Esta prerrogativa confería una atribución facultativa a la Admi-

nistración para la enajenación de estos bienes en el evento que no fueran imprescindibles para el cumplimiento de los fines del Estado. Por consiguiente el D.L. 2.569, de 1979 cambió el ordenamiento general establecido, tanto en la ley N° 17.174, como en el D.L. 1.939, de 1977.

d) La ley N° 18.872, si bien limitó la facultad de delegar la representación extrajudicial del Fisco en Jefaturas de Logística de las respectivas instituciones, exigiendo la previa autorización de los Comandantes en Jefe, General Director o Director General, en su caso, amplió la facultad de representar al Fisco no sólo para adquirir a cualquier título bienes raíces en beneficio de sus Instituciones, sino también para enajenarlos.

Cabe señalar, en primer lugar que la ley general sobre bienes del Estado le confirió al Presidente de la República la autorización para enajenar bienes fiscales la que ejerce a través del Ministerio de Bienes Nacionales y en segundo lugar que la decisión de la autoridad administrativa está sometida a un procedimiento reglado sujeto a revisión del Organo Contralor (D.L. 1.939 de 1977, artículo 84).

e) Dentro del ámbito de las nuevas facultades que se otorgaron a las Jefaturas de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, para enajenar en representación del Fisco bienes raíces que hubieran adquirido para aquéllas, se modifica, también la ley general 1.939, en el sentido de permitir fijar libremente el precio de la compraventa, autorizándolos, además, para percibir directamente dichos valores.

A este respecto, el D.L. 1.939, de 1977, exige que el precio de venta de los inmuebles fiscales no puede ser inferior al valor comercial que hubiera fijado para tales fines una Comisión Especial de Enajenaciones, cuya composición se reglamentó especialmente, mediante decreto supremo.

..//

f) Por último, la ley N° 18.928 fue más allá que las anteriores, en cuanto facultó al Director de Logística del Ejército, al Director General de la Armada y al Comandante del Comando Logístico de la Fuerza Aérea, para efectuar en representación del Fisco, adquisiciones de bienes corporales o incorporales muebles y contratar o convertir servicios, a título gratuito u oneroso, sea en forma directa, propuesta privada o propuesta pública. Asimismo, podrán celebrarse contratos de arrendamiento, comodato u otros que permitan el uso o goce de dichos bienes con la Institución correspondiente.

Dentro de esas mismas facultades se les confirió la de donar bienes fiscales muebles, excluidos o retirados del Servicio, quedando estas donaciones al arbitrio de las referidas Jefaturas.

Las donaciones de bienes de terceros que la ley civil no permite, salvo calificadas excepciones, tampoco el legislador las ha autorizado respecto de bienes fiscales; solamente en determinadas condiciones, el artículo 24, del D.L. 1.939, de 1977, al tratar sobre los bienes muebles de la administración, prescribe que si éstos se encuentran deteriorados o destruidos en tal forma que no se puedan reparar, podrán ser dados de baja sin enajenación. Estas especies, o los residuos de ellas, podrán ser donados a otras instituciones del Estado, entidades gremiales, juntas de vecinos, centros de madres, y a otras entidades similares que, sin ánimo de lucro, persigan fines de interés social, incluso a pobladores o campesinos, en casos calificados. Igual norma rige respecto de los bienes muebles fiscales que ofrecidos en remate, no se hubieren enajenado por no existir interés en adquirirlos.

La ley N° 18.928 no prescribe ninguno de estos elementales requisitos y permite este acto de libertad de bienes muebles fiscales con la sola y amplia exigencia de que sean "bienes excluidos o retirados de los -

..//

servicios". El artículo 3° de esta ley determina que los Comandantes en Jefe de las Instituciones respectivas fijarán anualmente montos máximos que no requerirán autorización previa, para estas donaciones.

Todas estas facultades de representar al Fisco y potencialmente comprometer su responsabilidad, la ejercen sin la limitante de una autorización previa de los Comandantes en Jefe de las respectivas Instituciones, como lo exigía la ley N° 18.872, manteniéndoles la atribución de delegar esta representación en otro Oficial de la respectiva Institución que se determine en una resolución fundada.

Cabe señalar, por último, que la ley N° 18.928 dispuso que las normas del D.F.L. 353 de 1969 del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado no serán obligatorias para las Instituciones y servicios de dependientes del Ministerio de la Defensa Nacional.

PROPOSICION.-

Una manera de proceder al reordenamiento de las heterogéneas disposiciones legales vigentes atinentes a los bienes fiscales destinados al uso de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, es la de sistematizar dichas normas dentro del contexto de la ley general sobre adquisición, administración y disposición de los bienes del estado o fiscales, el D.L. 1.939 de 1977, adecuándolas a la Constitución Política y al marco legal de ese decreto ley, el que a su vez podría ser objeto de algunas modificaciones necesarias para su mejor aplicación.

El estudio preliminar que se acompaña, conserva las disposiciones principales de la ley N° 17.174, y algunas de la ley N° 18.872 y 18.928; D.L. N° 1.113 de 1975 y D.L. N° 2.569 de 1979.

En este sentido, se modifican los siguientes artículos del D.L. 1.939, de 1977.

Artículo 20, del Título I, Disposiciones Generales.

Este artículo trata de la demolición de edificios o construcciones fiscales. Se le agrega un inciso, que corresponde a parte del artículo 1° de la ley N° 18.872, que regula la misma materia en cuanto a edificios destinados a las fuerzas armadas, carabineros e investigaciones.

Artículo 24, del mismo Título I, referente a los bienes muebles para el uso de la Administración Pública.

Se agregan 7 incisos, que en su mayor parte estaban contenidos en los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la ley N° 18.928.

Artículo 29, del Título II. Adquisición de Bienes por el Estado, Párrafo I De las compras y permutas. A este artículo se le agregan 5 incisos que recogen en parte las normas de la ley N° 18.872 y D.L. 1.113, de 1975 ade

..//

cuándolos a los procedimientos generales en lo referente a entregar al Ministerio de Defensa Nacional la deci - sión sobre la adquisición de inmuebles para las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones; la autorización se perfecciona a través de un decreto supremo de esa Car - tera y el precio máximo de compra no podrá ser superior al valor comercial que determine la Comisión Especial de Enajenaciones.

Artículo 84, del Título IV Disposición de Bienes del Es-
tado, Párrafo I, De las ventas.

Se le agrega un inciso, que corresponde a algunas dispo-
siciones de las leyes N° 17.174, 18.872 y D.L. 2.569, de
1979, todas ellas adecuadas al contexto del D.L. 1.939 -
de 1977.

Estas modificaciones preliminares encuau
dran dentro del sistema constitucional y legal vigente a
las distintas leyes dictadas durante la Administración an
terior sobre la materia, siendo necesario derogar los -
artículos de las leyes en referencia que no se insertan en
estas modificaciones.