

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DEL DERECHO

El sistema concesional de los bienes fiscales

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales
Autor

Manuel Zárate Campos

Profesor Guía Rolando Pantoja Bauzá

Santiago Noviembre 2001

Texto completo no publicado por no contar con la aprobación del autor

INDICE .	1
INTRODUCCION .	7

INDICE

INTRODUCCIÓN PRIMERA PARTE

ASPECTOS POSITIVOS Y DOCTRINALES DEL
SISTEMA CONCESIONAL DE BIENES FISCALES

CAPÍTULO PRIMERO

EL INTERÉS PÚBLICO

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.2. EL BIEN COMÚN COMO FINALIDAD DEL ESTADO

1.3. EL PRINCIPIO DE LA SERVICIALIDAD DEL ESTADO

1.4. EL INTERÉS PÚBLICO Y LOS MEDIOS PARA SU SATISFACCIÓN

1.4.1. Concepto

1.4.2. Titularidad

1.4.3. Medios de Satisfacción del interés público

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. LA CONCESIÓN COMO MEDIO DE SATISFACCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

2.2. TEORÍAS ACERCA DE SU NATURALEZA JURÍDICA

- 2.2.1. Doctrina contractualista o clásica
- 2.2.2. Doctrina unilateralista o de la concesión como acto de poder público
- 2.2.3. Doctrina del acto mixto o de doble configuración jurídica
- 2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONCESIÓN
- 2.4. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES
 - 2.4.1. Según el origen de los derechos del concesionario: traslaticias y constitutivas
 - 2.4.2. Según el contenido de la Concesión
- 2.5. RELACIÓN DE LA CONCESIÓN CON LA AUTORIZACIÓN Y EL PERMISO
- 2.6. CAUSALES GENERALES DE EXTINCIÓN DE LAS CONCESIONES

CAPÍTULO TERCERO

LOS BIENES NACIONALES EN EL DERECHO CHILENO

- 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES
- 3.2. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE CRITERIOS LEGALES, DOCTRINARIOS Y DEL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO
- 3.3. LOS BIENES NACIONALES PÚBLICOS O DE USO PÚBLICO
 - 3.3.1. Adquisición de los Bienes Nacionales Públicos
 - 3.3.2. Administración de los Bienes Nacionales Públicos
 - 3.3.2.1. Administración de Bienes Nacionales Públicos terrestres
 - 3.3.2.2. Administración de Bienes Nacionales Públicos marítimos
 - 3.3.2.3. Administración de Bienes Nacionales Públicos fluviales
 - 3.3.2.4. Administración de Bienes Nacionales Públicos Aéreos
 - 3.3.2.5. Concesiones y Permisos. Formas de constitución y extinción
 - 3.3.3. Disposición de Bienes Nacionales Públicos
- 3.4. LOS BIENES FISCALES O DEL ESTADO
 - 3.4.1. Adquisición de Bienes Fiscales o del Estado
 - 3.4.2. Administración de Bienes Fiscales o del Estado
 - 3.4.2.1. Destinaciones
 - 3.4.2.2. Concesiones. Modalidades de constitución y de extinción
 - 3.4.2.3. Afectaciones
 - 3.4.2.4. Arrendamientos
 - 3.4.3. Disposición de Bienes Fiscales o del Estado

CAPÍTULO CUARTO

EL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES.

- 4.1. ANTECEDENTES. EL MINISTERIO DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN

4.2. EL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	
4.2.1. Marco normativo de la organización y funcionamiento	
4.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES GENERALES	
4.3.1. Control superior de los Bienes Nacionales de Uso Público	
4.3.2. Regularización de la propiedad raíz	
4.3.3. Administración eficiente y eficaz del patrimonio raíz fiscal	
4.3.4. El Catastro de la propiedad fiscal inscrita	
4.3.4.1. Antecedentes Generales	
4.3.4.2. Catastro Nacional como herramienta de desarrollo territorial	
4.3.4.3. Etapas de ejecución de los proyectos de catastro	
4.3.4.4. Gestión actual de los proyectos catastrales	
4.4. ORGANIZACIÓN INTERNA DEL MINISTERIO	
4.4.1. El Ministro	
4.4.2. El Subsecretario	
4.4.2.1. División de Bienes Nacionales	
4.4.2.2. División de Catastro Nacional de Bienes Nacionales	
4.4.2.3. División de Constitución de Propiedad Raíz	
4.4.3. La Oficina de Planificación y presupuesto	
4.4.4. Las Secretarías Regionales Ministeriales	
SEGUNDA PARTE	
EL SISTEMA CONCESIONAL Y EL CONTRATO DE CONCESIÓN DE USO	
CAPÍTULO QUINTO	
EL SISTEMA CONCESIONAL DE BIENES FISCALES	
5.1. ANTECEDENTES GENERALES	
5.1.1. Administración de la Propiedad Fiscal	
5.1.2. Bienes Prescindibles e Imprescindibles	
5.1.3. El Patrimonio Inmueble del Estado y las Areas Prioritarias de Gestión Territorial	
5.2. EL SISTEMA CONCESIONAL COMO MODELO DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN	
DEL PATRIMONIO FISCAL	
5.2.1. Marco Legal. Antecedentes y Cambios legislativos	
5.2.2. Objeto de la Concesión de Uso	
5.2.3. Condiciones generales exigidas a los interesados	

5.2.4. Organos contemplados en el Sistema Concesional

5.2.4.1. Comité Concesional Regional

5.2.4.2. Comisión Especial de Enajenaciones

5.2.4.2.1. Marco Normativo

5.2.4.2.2. Ambito de Acción y definiciones operativas

5.2.4.2.3. Organización, Funcionamiento y funciones

5.2.4.3. Tribunal Arbitral

5.2.5. Renta concesional. Cálculo y forma de pago

5.2.6. Mecanismos de adjudicación de la concesión

5.2.6.1. Consideraciones generales

5.2.6.2. Licitación

5.2.6.2.1. Antecedentes Generales

5.2.6.2.2. La licitación de la concesión

a.- Los documentos de la licitación

b.- La libre competencia entre los licitantes

c.- Las ofertas

d.- Evaluación de las ofertas y adjudicación de la concesión

5.2.6.3. Oferta pública – Adjudicación Directa

5.2.6.3.1. Antecedentes Generales

5.2.6.3.2. Etapas del Procedimiento de Oferta Pública

I.- Preparación y Apertura de la Oferta Pública

II.- Interesado presenta solicitud de otorgamiento de la concesión

III.- Análisis del anteproyecto presentado por el Comité Concesional Regional

IV.- Solicitud formal de constitución y otorgamiento de la concesión

V.- Consulta del Ministerio al Gobierno Regional respectivo

VI.- Adjudicación Directa de la Concesión solicitada

VII.- Obligaciones del adjudicatario una vez adjudicada la concesión

VIII.- Suscripción del contrato de concesión

IX.- Obtención de los permisos y autorizaciones que correspondan

5.2.7. Responsabilidad por daños a terceros

CAPÍTULO SEXTO

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE

CONCESIÓN DE USO DE BIENES FISCALES

6.1. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL

- 6.1.1. Consideraciones previas relativas a los Contratos Administrativos
- 6.1.2. Conceptos y características del Contrato Administrativo
- 6.1.3. Los Contratos Administrativos en la doctrina administrativa chilena
- 6.1.4. Cláusulas exorbitantes y prerrogativas de la Administración
- 6.1.5. Requisitos del Contrato Administrativo
- 6.2. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESIÓN DE USO
- 6.2.1. Características Generales
- 6.2.2 El objeto del contrato de concesión. Derechos y obligaciones
- 6.2.3. Plazo de vigencia de la Concesión
- 6.2.4. Causales de extinción de la concesión

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

1.- Antecedentes Programa “TODO CHILE, Oportunidades de Inversión regional”, implementado por la Corporación de Fomento, CORFO.

2.- Reglamento para el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones a regiones – TODO CHILE

3.- Programa GRANDES TERRITORIOS, NUEVAS OPORTUNIDADES. Ministerio de Bienes Nacionales. 2001. Términos de Referencia relativos a la Oferta Pública de los terrenos fiscales de Playa Ramada y Río Olivares, regiones tercera y metropolitana, respectivamente.

4.- Programa PATAGONIA, Sector Palena. Sistema Concesional Ministerio de Bienes Nacionales. 2000. Antecedentes terrenos fiscales de Caleta Vidal y Seno Medio.

INTRODUCCION

Actualmente cerca de un treinta y dos por ciento de la superficie de Chile continental es considerada del Estado. Es decir, alrededor de doscientos cuarenta y nueve mil kilómetros cuadrados corresponden a Bienes Fiscales.

El Catastro Nacional de Bienes del Estado inscritos cuya formación inicio en los últimos años el Ministerio de Bienes Nacionales con el objetivo de reconocer, identificar y valorar el patrimonio territorial fiscal que como organismo público pertinente esta llamado a administrar y proteger, permitió también determinar con mayor rigurosidad la destinación y usos que dichos territorios tienen en la actualidad.

Así fue posible establecer que cerca de un cincuenta y siete por ciento de los bienes fiscales se encuentran afectados como áreas silvestres protegidas, de acuerdo a la normativa establecida por la Ley número 18.362 que regula el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas (SNASPE), constituyendo parques nacionales o reservas forestales; un seis coma cinco por cierto de los bienes del Estado están destinados a las distintas ramas de las Fuerzas Armadas; un siete coma cinco por cierto se destinan al funcionamiento de otras instituciones del Estado; un diez coma cinco por ciento se entregan por la vía de arriendos o concesiones, a personas o instituciones privadas con y sin fines de lucro; y finalmente un dieciocho coma cuatro por cierto está disponible para proyectos de desarrollo de distinta índole.

Sobre la base de estas estadísticas, coincidimos en la necesidad de instalar de manera central en la agenda pública el debate acerca del uso y administración de los Bienes Nacionales, tanto fiscales como los de uso público. En este debate no son sólo los

especialistas los llamados a decidir sobre el destino, uso y manejo de dichos bienes, sino por el contrario constituye una discusión que compete a toda la ciudadanía, a la sociedad civil organizada, a las instituciones sin fines de lucro, al sector privado, a la dirigencia política y a los legisladores.

Confrontar opiniones y visiones de país creemos enriquecerá sin duda las decisiones de implementar o no políticas de gestión de los bienes comunes, las cuales combinen de manera eficiente y equitativa los objetivos de incentivo del desarrollo económico, protección del medioambiente, preservación del patrimonio natural y cultural, garantizando de manera adecuada el acceso y uso de aquellos por parte de la ciudadanía. Las visiones que de manera colectiva se vayan construyendo a este respecto, marcarán el derrotero actual y en particular el de las generaciones futuras con relación al destino de estos bienes comunes.

Hoy en día, frente a la opinión que sostiene la necesidad que el Estado se desprenda de parte importante de su patrimonio inmueble, reservándose el estrictamente indispensable, el Ministerio de Bienes Nacionales, que en representación del Presidente de la República le corresponde entre otras funciones administrar los bienes fiscales y mantener la tuición superior sobre los bienes nacionales de uso público, ha venido desarrollando una postura alternativa.

En primer lugar, ha planteado la conveniencia de prescindir de todos aquellos bienes inmuebles que carecen de valor patrimonial relevante y que se estima necesario estén bajo la propiedad del sector privado para el desarrollo de proyectos de desarrollo económico, siempre y cuando no comprometan la sustentabilidad medioambiental ni la soberanía nacional, y que por el contrario dado su emplazamiento mayoritariamente en regiones, su calificación de prescindibles constituya un estímulo para el desarrollo de polos económicos en sectores con bajos índices de inversión (**finalidad de desarrollo económico y aptitud de los bienes**)

Paralelamente ha planteado la necesidad de declarar como imprescindibles, aquellos territorios que se considera necesario mantener en calidad de reservas territoriales para el uso de las futuras generaciones (**finalidad de equidad social**)

Tratándose de estos bienes declarados como imprescindibles de mantener dentro del patrimonio fiscal, de igual forma el Ministerio pretende por intermedio de **concesiones, arriendos y destinaciones**, posibilitar la ejecución de iniciativas e inversiones coherentes con la finalidad de desarrollo, equidad y aptitud de dichos bienes.

Como expresión concreta de esta política, en el año 1999 el Ministerio de Bienes Nacionales inició la implementación del Sistema Concesional de Bienes Fiscales o del Estado, el cual desde esa fecha y sobre la base de concesiones de uso, ha permitido poner en oferta un conjunto de inmuebles de propiedad fiscal de alto valor patrimonial – natural, histórico y paisajístico – para que el sector privado pueda invertir en ellos, desarrollando proyectos sustentables con un horizonte temporal de largo plazo.

La Ley número 19.606 promulgada en abril de 1999, modificó el Decreto Ley número 1.939 relativo a la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, estableciéndose las concesiones de uso a título oneroso sobre inmuebles fiscales. A partir de esta modificación legislativa, el Estado chileno cuenta hoy en día con una

institución legal moderna y eficiente para incorporar sus propiedades más valiosas a los procesos de desarrollo regional con la participación del sector privado, por una parte; asegurando su adecuada conservación y disposición para la población presente y futura de ciudadanos, por la otra.

Por intermedio de este Sistema Concesional, se pretende hacer posible en adelante el desarrollo de proyectos de variada naturaleza económico sectorial, tales como los mineros, silvoagropecuarios, turísticos, industriales y de servicios. Sobre la base de un conjunto de estudios territoriales y a la acción coordinada con los actores regionales, locales y sectoriales pertinentes, se definen previamente los usos preferentes de los suelos fiscales susceptibles de ser entregados en concesión de uso.

De manera complementaria, la normativa legal pertinente ha establecido las coordinaciones necesarias para que los proyectos a desarrollar por el sector privado sean socialmente validados por la comunidad, en un ambiente de armonización con los intereses regionales y locales. Con ello se pretende minimizar las causales de posibles conflictos que eventualmente pudieran suscitarse durante la ejecución del proyecto respectivo.

El objetivo de este trabajo es abordar el Sistema Concesional en general y el contrato de concesión de uso sobre inmuebles fiscales desde la perspectiva del Derecho Administrativo, con especial atención a su regulación legal y a sus fundamentos que entendemos asociados al principio constitucional de la servicialidad del Estado y a la adecuada promoción del bien común y satisfacción del interés público por parte de éste último.

Para cumplir dicho objetivo, este trabajo se organiza en dos partes independientes pero obviamente relacionadas. La **PRIMERA PARTE** desarrolla los aspectos más permanentes y los antecedentes generales, tanto positivos como doctrinales del Sistema Concesional impulsado desde el ejecutivo por intermedio del Ministerio de Bienes Nacionales. Para ello se presentan cuatro capítulos en la siguiente disposición: El **Capítulo Primero** desarrolla consideraciones generales acerca del interés público; el bien común como finalidad del Estado; el principio de servicialidad en la actividad del Estado y de la Administración Pública; para concluir con los medios de satisfacción de dicho interés público.

En el **Capítulo Segundo** se expone la concesión administrativa como una especie o medio de satisfacción indirecta, comentándose su naturaleza jurídica, sus características, los criterios de clasificación y la relación con otras instituciones jurídicas vinculadas, entre otras materias.

En el **Capítulo Tercero** desarrollamos el tema de los Bienes Nacionales en el derecho chileno, tanto los bienes de uso público como los fiscales, analizando los actos jurídicos más relevantes que los pueden afectar, materia que estimamos esencial dado que el Sistema Concesional opera de manera concreta sobre los bienes fiscales o del Estado.

El **Capítulo Cuarto** se ocupa del Ministerio de Bienes Nacionales, que entendemos como la parte orgánica del Sistema Concesional, dado que dicha Secretaría de Estado por intermedio de sus políticas, planes y programas, se constituye como la responsable

de la articulación del Sistema mismo.

Sentadas las bases introductorias, el objeto y la parte orgánica o articuladora del Sistema Concesional, la **SEGUNDA PARTE** desde una perspectiva más bien dinámica, se inicia con el **Capítulo Quinto** que caracteriza concretamente dicho Sistema entendido como expresión de una administración eficiente y eficaz del patrimonio inmueble fiscal. Comentamos aquí la normativa legal aplicable; los organismos contemplados por el sistema; los mecanismos de adjudicación de la concesión de uso; también hacemos referencia a las condiciones generales exigidas a los interesados y a las características de la renta concesional.

Finalmente, en el **Capítulo Sexto** abordamos el contrato de concesión de uso de inmuebles fiscales, primero desde la perspectiva general de los contratos administrativos, para luego entrar a las particulares características de esta convención celebrada entre el particular concesionario y el Ministerio de Bienes Nacionales.