

X. MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

www.archivopatricio.cl/win.cl

A. FUNCIONES DEL MINISTERIO

Por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales(DL N° 3.274 de 1980), se dio una nueva estructura a esta Secretaría de Estado, para que cumpla en debida forma las políticas y objetivos que le corresponden, adecuándolas además al proceso de regionalización del país.

Es el Ministerio encargado de aplicar, controlar y orientar las políticas del Estado, como asimismo aplicar la legislación correspondiente y controlar su cumplimiento en las siguientes materias:

- Adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales;
- la estadística de los bienes nacionales de uso público, de los bienes inmuebles fiscales y de los pertenecientes a las entidades del Estado, mediante un registro o catastro de dichos bienes;
- la coordinación de las demás entidades del Estado, cualquiera sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento de terrenos fiscales, al desarrollo de zonas de escasa densidad de población. Debe además disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización;
- La regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz particular y constitución del dominio sobre ella, como asimismo de la regularización y de la propiedad de la comunidad en los casos y condiciones que señala la ley; y

El DL N° 1.939, de 1977, dispuso que las facultades de adquisición, administración y disposición sobre los bienes del Estado o fiscales que corresponden al Presidente de la República las ejercerá por intermedio de este Ministerio, sin perjuicio de las excepciones legales.

Cabe señalar que entre las formas de adquisiciones de bienes por el Estado están: compras y permutas; donaciones; expropiaciones y herencias. De administración: Destinaciones de bienes fiscales a instituciones; arrendamientos; usos gratuitos u onerosos. De disposición: Ventas; propuestas públicas; títulos gratuitos y transfencias gratuitas.

El DLN° 2.695, de 1979, dispuso un sistema denominado “ Saneamiento del dominio de la pequeña propiedad urbana o rural” , que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos. Este procedimiento está supervisado por este Ministerio.

La Ley N° 18.427, de 1985, dispuso el estudio y realización de programas de asentamientos humanos en áreas de escasa densidad poblacional, referidos principalmente a la Undécima Región.

Además, este Ministerio debe mantener el Catastro Nacional de los Bienes Raíces del Estado, actualizando permanentemente sus antecedentes.

El Ministerio de Bienes Nacionales, por sus funciones fundamentales como son: la adquisición, la administración y disposición de los bienes del Estado; y su participación en la Comisión Nacional de Ecología, se vincula con todos los Ministerios y entidades relacionadas a sus funciones, en particular con las siguientes:

(1) Corporación Nacional Forestal y Servicio Agrícola y Ganadero

Actúa en las enajenaciones y subdivisiones de inmuebles fiscales rurales. Estos organismos deben emitirle su informe técnico respecto a normas de protección y conservación de áreas forestales y suelos, respectivamente.

(2) Servicio Nacional de Pesca

Este Organismo debe emitir informes respecto a islas y predios costeros con aptitud pesquera y de cultivos marinos, en especial en zonas de colonización y poblamiento.

(3) Servicio de Vivienda y Urbanismo

Este Servicio debe evacuar su informe en las subdivisiones de inmuebles fiscales y en afectaciones y desafectaciones de tales bienes.

(4) Instituto de Desarrollo Agropecuario

Este Organismo debe evacuar su informe en transferencias de terrenos fiscales para radicaciones de familias indígenas.

(5) Servicio de Impuestos Internos

Este Servicio debe efectuar las tasaciones pertinentes en materia de avalúos de predios fiscales.

(6) Subsecretaría de Marina

A esta Subsecretaría, a través de las Gobernaciones Marítimas, le corresponde la administración de terrenos fiscales, ubicados dentro de la faja de los 80 metros, medidos desde las más altas mareas, otorgándolos en concesión. Esta administración, antes de la dictación de la Ley N° 18.255 de 1983, le correspondía a este Ministerio.

Además de las funciones específicas asignadas por los textos legales ya señalados, por DS N° 271, de 1984, se creó la Comisión Interministerial de Ecología y por DS N° 680, del mismo año, la Comisión Nacional de Ecología, en la cual el ministro de Bienes Nacionales actúa como coordinador entre la Comisión Nacional de Ecología (Conade-Consejo de Ministerio) y la Conade Tec (representantes de las Secretarías de Estado que la forma).

Además, este Ministerio cumple una función de servicio público a todos los ministerios, reparticiones, organismos y empresas del Estado en el abastecimiento de la infraestructura inmobiliaria, así como una amplísima labor social materializada en las concesiones de uso gratuito u oneroso, en los arrendamientos, en las organizaciones de títulos de dominio; y muy especialmente, a través del otorgamiento de títulos gratuitos de dominio.

B. CONDICION ACTUAL DE LOS RECURSOS DEL MINISTERIO

1. Situación del personal

Al 12 de marzo de 1990, esta repartición se recibió con una dotación total de 368 funcionarios, de los cuales 343 son de planta; 8 a contrato; 1 a honorarios y 16 a honorarios de suma alzada.

Por DFL N° 71 del 23 de enero de 1990, publicado en el Diario Oficial del 20 de abril de 1990, se adecuó la Planta y Escalafones del personal de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Bienes Nacionales a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 18.834. El 17 de abril de 1990, la Contraloría General de la República tomó razón de dicho Decreto con Fuerza de Ley, teniendo presente que los cargos de Jefes de División, Secretarios Regionales Ministeriales, y Jefes de Departamento forman parte de la Planta de Directivos.

2. Situación presupuestaria

De acuerdo a la Ley de Presupuesto vigente, este Ministerio cuenta con recursos por 746.387.000 pesos.

De este presupuesto un 90 por ciento se consume en gasto de personal (Sueldos, sobresueldos y viáticos). El 10 por ciento restante en gastos de operación que incluye: Bienes y Servicios de Consumo; Transferencias corrientes -Aportes a Sala Cuna e Inversión Real -Adquisición de vehículos; mobiliarios; instrumental de ingeniería.

Se mantiene una mínima capacidad operativa de los Servicios de control y supervigilancia territorial de los inmuebles fiscales en el desarrollo de las políticas de colonización, regularización y concesión de títulos gratuitos.

3. Divisiones del Ministerio

Podemos sintetizar el estado en que se recibió este Ministerio el 12 de marzo de 1990, en las siguientes Divisiones:

a. División de Bienes Nacionales

La política aplicada por el régimen anterior en esta área fue incentivar la enajenación masiva e indiscriminada de inmuebles del Estado. Esto se debe en esencia a la importancia que el régimen pasado le asignó a este Ministerio como gestor de metas financie-

ras y, por otra parte, como liquidador de inmuebles fiscales prescindibles.

Muchos inmuebles, tales como islas o grandes extensiones continentales de la zona austral, fueron enajenados a particulares, sin un efectivo proyecto de desarrollo social y económico que permitiera el arraigo de personas en esas áreas con un armónico desarrollo local.

Se privilegió la explotación indiscriminada en esa zona, en muchos casos sin posibilidad de control alguno.

No puede dejar de destacarse, asimismo, la gran cantidad de destinaciones o transferencias de inmuebles fiscales a instituciones de la Defensa Nacional.

b. División de Constitución Propiedad Raíz

En esta área, y desde comienzos de la década del sesenta, se han regularizado títulos para más de 180 mil familias en todo el país. Aun así, es urgente la necesidad de recursos para dar una solución definitiva a numerosos poseedores irregulares, en especial a quienes no pueden tener acceso, por sí solos, a la asistencia técnica y jurídica para sanear su posesión.

Debe destacarse también en este campo de acción la dificultad para supervigilar y controlar a las empresas regularizadoras, contratistas del Ministerio, debido a la escasez de medios materiales y de personal de que se dispone al efecto.

Los recursos presupuestarios con que se recibe esta División para regularización gratuita, son: i) Un remanente del fondo social 1987; ii) Los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, asignados por las intendencias, y referidos sólo a algunas regiones; y iii) Los provenientes del cinco por ciento de enajenación de inmuebles fiscales, que se aplican de preferencia a casos de extrema pobreza en los cuales interviene nuestro personal con los medios materiales que cuenta.

c. División de Catastro

La situación en que se recibió esta División es de un gran atraso tecnológico y escasez de recursos materiales.

El registro, proceso y ordenamiento catastral se realizan prácticamente a mano, pues sólo se cuenta con elementos tecnológicos obsoletos.

Los equipos de microfilmación se encuentran descompuestos y, debido a la falta de mantención, su reparación resulta costosa. Hace cuatro años se solicitaron fondos a través de proyectos para el equipamiento computacional, sin que a la fecha exista respuesta.

La actualización de la información catastral es excesivamente lenta; es por esta razón que la escasa planta de personal en esta División y en las Secretarías Regionales Ministeriales difícilmente puede con los requerimientos que otros organismos pudieran hacerle.

Es necesario reformular los objetivos de la División y enfocar esta proyección de acuerdo a los actuales métodos de trabajo, poniendo en práctica soluciones tecnológicas que permitan acortar los períodos de trabajo de la información, y que otorguen respuestas a los problemas planteados. Se destaca la necesidad de poder tener acceso a información de otros organismos, como son el IGM o Ciren, sin que esto implique un gasto para el Ministerio.

d. División de Colonización

Creada por Ley N° 18.427, del 10 de agosto de 1985, esta División se recibió abocada a dos grandes zonas:

- Sector de Melimoyu, Undécima Región, iniciado en 1983, y a la fecha con cuarenta familias de colonos que residen en el lugar.
- Sector Guaitecas y Pitipalena, Undécima Región, que se encuentra en proceso de colonización. Existe un estudio previo y un loteo. Las bases de postulación se publicaron en 1989 y actualmente se encuentran seleccionados colonos, que se están radicando en el área y paralelamente obtienen la asignación legal del terreno.

Falta una legislación especial que permita un desarrollo armónico de estas áreas des pobladas, y un plan de colonización con una visión de largo plazo y de mayor impacto social.

e. División de Planificación y Presupuesto

Esta oficina asesoraba al ministro en materias presupuestarias y en la comunicación del Ministerio con otras entidades gubernamentales. Específicamente se encargaba de orientar a las Divisiones en el cumplimiento de las políticas ministeriales encomendadas por el nivel central, en este caso Odeplán.

La situación de esta área puede ser sintetizada en una significativa carencia de planificación generada desde este Ministerio.

f. Secretaría Técnica de Ecología

Por Decreto Supremo N° 680, de 1984, este Ministerio proporciona la Secretaría Técnica Administrativa a la Comisión Nacional de Ecología.

En la práctica del régimen anterior, esta Secretaría Técnica consistía en destinar parcialmente el tiempo de un profesional contratado para otras funciones. Dicha asignación no contó con personal técnico, de secretaría ni recursos financieros.

Esta Secretaría Técnica no generó información suficiente ni adecuada para el Consejo de Ministros que se reunió, desde 1984, en once oportunidades.

La llamada Comisión Nacional de Ecología tuvo por objeto asesorar al Presidente de la República "en las acciones generales de gobierno vinculadas a la protección del medio ambiente y la conservación de los Recursos Naturales Renovables". Sin embargo, el único organismo permanente de coordinación interministerial ha sido la Secretaría Técnica y Administrativa, la cual, por las condiciones de funcionamiento, no logró satisfacer las necesidades que se tuvo en vista al crearla.

En la actual estructura de personal y presupuestaria del Ministerio, definida por el anterior régimen, no se contempla ítem alguno para ello.

C. PROGRAMA BASICO DE GOBIERNO

1. Bases programáticas para el sector

Las grandes orientaciones se refieren a una reformulación de las funciones históricas de este Ministerio.

a. Bienes Nacionales

La política de administración y enajenación de los bienes del Estado deberá orientarse hacia un eficiente servicio a los órganos estatales y sus entidades dependientes.

Toda la política de disposición de los bienes del Estado, realizada a través de arrendamientos, transferencias, ventas y títulos gratuitos, deberá orientarse con un claro sentido social que permita compensar, al menos en parte, la situación de los sectores más necesitados.

En materia de venta de bienes se adoptará un criterio de efectiva valorización de los bienes del Estado, conjuntamente con un proyecto definido y una evaluación del impacto ambiental que conlleva todo proyecto industrial o de explotación de los recursos naturales.

Existe la voluntad de poner en práctica soluciones efectivas que permitan, en cuanto sea posible, la restitución de los bienes confiscados por el régimen anterior a sus respectivos propietarios, o la compensación indemnizatoria, en su caso.

b. Colonización

En el área de la colonización deberá realizarse una política clara y con metas a corto, mediano y largo plazo, que incorpore áreas productivas al desarrollo del país, generando, simultáneamente, oportunidades de trabajo con arraigo social y económico, así como un desarrollo sostenido que considere la protección y conservación del medio ambiente.

Esta política deberá también impulsar en los hechos una efectiva descentralización y regionalización del país.

La idea es generar una política de colonización integral para lo cual se hace necesario considerar los aspectos que se requieren para el asentamiento de grupos humanos; fuentes de producción, condiciones laborales, infraestructura, servicios, etc.

Se estudia la factibilidad de crear una comisión interdisciplinaria e interministerial que estudie y aborde el tema de la colonización integral, con mayor participación y resolución de las autoridades regionales y comunales.

La colonización se dirigirá a reforzar áreas pobladas (pequeños pueblos, villorrios, etc.) que, debido a la falta de fuentes de trabajo y conexión con el resto del país, no se han desarrollado y comienzan a despoblarse, con la emigración de sus habitantes a ciudades más grandes.

El objetivo de esto es darle un impulso a la regionalización y descentralización, reforzando poblados que cuenten con alguna infraestructura y servicios.

Las funciones o tareas que se propone el Ministerio como entidad coordinadora y promotora de una nueva colonización, son las siguientes:

Realizar los estudios catastrales de las áreas fiscales susceptibles de ser pobladas, considerando sus riquezas productivas potenciales, sus posibilidades de ser explotadas, habitadas y de generar fuentes de trabajo; armonizando estos objetivos con la protección y manejo del medio ambiente (recursos naturales) para asegurar el desarrollo sostenido en dichas áreas.

Crear un programa de capacitación para colonos que considere la capacitación técnica, organizativa y de relaciones sociales necesarias para llevar adelante un nueva forma de colonizar.

Promover formas autogestivas, cogestivas, y cooperativas de producción y organización para los colonos en las nuevas áreas de colonización.

Hacer de nexo entre las agrupaciones de colonos y entidades financieras que otorguen créditos a proyectos productivos presentados por colonos, y promover la obtención de crédito preferenciales para actividades productivas propuestas por ellos.

Preferencia a una colonización de carácter social, incentivando o promoviendo la formación de organizaciones o grupos comunitarios de colonos en sus lugares de arraigo.

En definitiva el objetivo es infundir un carácter más social que individual a la colonización, preferenciado a las capas de la población de medianos y bajos ingresos.

Dentro de las políticas futuras de colonización está el estudio de los terrenos fiscales de la Primera y Segunda Regiones (Pampa del Tamarugal) y las áreas altiplánicas.

Se ha iniciado este estudio de la recopilación de información en cuanto a recursos hídricos de la zona y potencialidades productivas de las áreas mencionadas.

También modelos experimentales de riego en zonas desérticas, para promover se estudian proyectos productivos de mayor emvergadura

c. Propiedad Raíz

La política de regularización de la pequeña propiedad raíz debería tener como meta, terminar en estos cuatro años con este proceso en el país.

Se hace necesario una revisión integral del sistema de empresas contratistas en la regularización de títulos, con el fin de seleccionar a las más idóneas, tanto por su calificación profesional como por la experiencia en labores similares, etc; además de una nivel económico suficiente que les permita solventar los gastos propios que implican las funciones en terreno.

Se proyecta poner término a los saneamientos masivos en las diferentes regiones del país, con el fin de solucionar el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra que afectaba a una parte importante de los inmuebles del sector rural y urbano en todo el territorio nacional. Lo anterior permitirá a familias de escasos recursos tener acceso a la propiedad y los beneficios que ello implica.

Se contempla la ampliación de los proyectos de regularización de títulos de dominio, abarcando regiones, provincias o comunas donde el problema de la posesión de la tierra sea más difícil y mayoritario, con preferencia a los sectores con población de condición socio-económica baja.

Finalmente se contempla la modificación de algunas normas del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, con el objeto de establecer un procedimiento más justo y equitativo, especialmente en relación con terceros que tengan derechos en los inmuebles regularizados;

además, de agilizar el sistema haciéndolo más expedito y accesible para los solicitantes de escasos recursos.

d. Medio Ambiente

El gobierno ha decidido enfrentar decididamente las situaciones de deterioro ambiental que ocurren en Chile. Para ello creará un nuevo organismo interministerial denominado Comisión Nacional del Medio Ambiente. (Conama)

La Comisión estará formada por un Comité de Ministros, y será presidida por el Ministro de Bienes Nacionales.

Asimismo, contará con la asesoría de una Secretaría Ejecutiva, dependiente del Ministro de Bienes Nacionales, y con un Comité Operativo integrado por representantes de diversos ministerios y servicios públicos concernidos.

Esta Comisión es un reconocimiento explícito de la multisectorialidad del problema ambiental y de la importancia que debe asignársele en la gestión pública.

El Comité de Ministros es el órgano político y la instancia de toma de decisiones de esta Comisión, y lo forman los Ministros de: Bienes Nacionales (Presidente); Salud, Economía, Agricultura, Minería, Vivienda y Urbanismo y Transportes y Telecomunicaciones.

Este comité propondrá al Presidente de la República las políticas ambientales en sus diversos niveles, plazo de implementación y campos específicos de acción.

La Secretaría Ejecutiva será el órgano asesor de estudio, análisis técnico y propositivo del Comité de Ministros. Igualmente propondrá materias de análisis al Comité Operativo.

Esta Secretaría Ejecutiva estará dotada de personal y presupuesto dentro de la partida correspondiente al Ministerio de Bienes Nacionales, al cual quedará vinculada administrativamente.

Las principales funciones de asesoría de esta Secretaría Ejecutiva son:

- i) Proponer al Comité de Ministros la conformación de Unidades Ambientales.
- ii) Proponer al Comité de Ministros los instrumentos legales y administrativos en materia ambiental.
- iii) Proponer programas de educación y difusión ambiental al Comité de Ministros, y evaluar tales programas.
- iv) Proponer proyectos de inversión y programas de acción ambientales.
- v) Colaborar con el presidente de la Comisión en las relaciones con los organismos financieros y de cooperación internacional.

El Comité Operativo es un ente de consulta, análisis y coordinación técnica interministerial. Lo forman, representantes de los ministerios miembros del Comité de Ministros y, además, de: Interior; Hacienda; Defensa; Obras Públicas; Educación; Secretaría General de la Presidencia; Relaciones Exteriores; Comisión Nacional de Energía y de la Corporación de Fomento. Será presidida por el secretario ejecutivo de la Comisión Nacional.

e. Planificación y Presupuesto

En esta área de la planificación, este ministerio deberá contar con una instancia que planifique en el mediano y largo plazo, y asimismo formule, evalúe y controle los proyectos que promueva.

Asimismo debería crearse una unidad de relaciones internacionales, que establezca vínculos con instituciones externas relacionadas con la política de medio ambiente de este ministerio, y que sea complementaria a las relaciones bilaterales canalizadas a través de Odeplán.

f. Catastro Nacional

En este campo, la acción se orienta, simultáneamente a lograr un adecuado nivel tecnológico y a la puesta en marcha de proyectos catastrales que permitan conocer con exactitud la situación actual de los bienes del Estado. Eso es la base indispensable para una administración transparente de los bienes públicos.

2. Cuenta de la labor efectuada

a. Bienes Nacionales

En materia de enajenación de bienes, se han revisado aquellas ventas que ya tenían decretos y se encontraban en vías de toma de razón, a fin de reestudiarlas o solicitar mayor información de las nuevas autoridades regionales u otras.

De igual forma se ha procedido con los expedientes que se encontraban para la dictación del decreto supremo correspondiente.

En materia de ventas, se han revisado criterios en la tasación de los bienes, en el examen riguroso del proyecto de inversión del comprador y del impacto ambiental en cada caso.

Por otra parte, se ha suspendido, de momento, la renovación de las concesiones y arrendamientos; así como el otorgamiento de las nuevas concesiones y arriendos, en tanto se define una política global al respecto, retomando el Ministro estas facultades que se encontraban delegadas en los Seremis.

En otro campo de acción, se ha procedido a efectuar una exhaustiva revisión y actualización de los antecedentes relativos a los 227 inmuebles confiscados a los partidos políticos y a las personas naturales y jurídicas, por aplicación del DL N° 77, de 1977, y DL N° 1.697, de 1977. Del mismo modo se ha procedido con los bienes afectados por las disposiciones del DL N° 2.346, de 1978, relativo a los bienes de los sindicatos.

El siguiente es el desglose de esta revisión:

- Inmuebles confiscados a los partidos políticos afectos al DL N°77, de 1973:61
- Inmuebles confiscados a las personas naturales y jurídicas afecta al DL N°77, de 1973:109
- Inmuebles confiscados a los partidos políticos afectos al DL N°1.697, de 1977:57
- Inmuebles confiscados a sindicatos de la Región Metropolitana (no quedaron bajo la administración de este Ministerio): 7

Los inmuebles de sindicatos incautados en las regiones fueron devueltos con posterioridad a la dictación del DL N°2.346 por otras instancias administrativas, (Ministerios del Trabajo e Interior a través de las Intendencias).

b. Colonización

En el área de la Colonización se reestudian las políticas desarrolladas, en especial en la Undécima Región, y la elaboración de proyectos de ley específicos sobre protección y manejo de recursos naturales con miras al desarrollo sostenido de las áreas a poblar.

c. Propiedad Raíz

En materia de regularización de títulos se ha dispuesto la revisión del sistema de empresas contratistas, suspendiéndose por ahora nuevas contrataciones, a fin de corregir los defectos detectados hasta hoy. Igual revisión se ha dispuesto del D.L. N°2.695 de 1979, por medio de una comisión *ad-hoc*, que propondrá las modificaciones pertinentes.

3. Tareas programadas

a. Medio Ambiente

En el ámbito de la política ambiental se ha iniciado la formulación de los proyectos prioritarios del Gobierno. Durante 1990 se elaborarán alrededor de treinta proyectos relativos al medio ambiente y se iniciará la ejecución de los que tengan financiamiento. Entre ellos, destacan: "Proposición de una estructura de objetivos y de una organización para la Política Nacional Ambiental"; "Formulación de una legislación sobre medio ambiente y recursos Naturales"; "Capacitación Técnica, Educación Ambiental y Difusión por diversos medios de comunicación", y "Diseño y puesta en marcha del sistema nacional de Información Ambiental".

Se pondrá en marcha una Unidad Informática que sirva de apoyo a todas las Divisiones y Secretarías Regionales Ministeriales y que, simultáneamente, desarrolle el Sistema Nacional de Información Ambiental.

Creación de una Unidad de Estudios y Proyectos, que formule, evalúe y controle.

La instalación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Creación de los organismos regionales y comunales que permitan una adecuada gestión de los asuntos ambientales en esos niveles.

b. Propiedad Raíz

Desarrollo de un programa de títulos gratuitos de dominio, a partir de las necesidades socioeconómicas detectadas por las instancias regionales.

Revisión del sistema de empresas contratistas en la regularización de títulos.

Cumplimiento de los saneamientos masivos que se tramitan en las diferentes regiones.

c. Catastro

Puesta en marcha del proceso de modernización tecnológica a nivel central.

Levantamiento topográfico y planimétrico de las Bases Antárticas, que finalizará formalmente con la entrega que hará este ministerio en concesión de uso a los diferentes organismos ocupantes.

d. Colonización

Se pondrá en práctica la nueva política de colonización en la Primera, Segunda y Undécima Regiones, así como el reforzamiento poblacional de pequeños poblados que cuenten con alguna infraestructura y servicios.

Realización de la "Primera Jornada de Colonización en Democracia", con la participación de representantes de diferentes sectores involucrados, de autoridades del gobierno anterior e invitados nacionales y extranjeros.