



## Informe

# **Levantamiento de información para diagnóstico y propuesta de mejora de gestión administrativa y jurídica de los inmuebles fiscales en la Región de Antofagasta, con enfoque en el desarrollo comunitario e industrial**

Investigador responsable

**Juan Pablo González Cruz**

Abogado

Magister en Derecho Administrativo

Antofagasta, octubre de 2024

## Índice

I. Introducción.....	4
Algunas advertencias previas.....	6
II. Metodología de diagnóstico.....	10
III. Identificación de brechas de gestión del Ministerio de Bienes Nacionales .....	13
1. Medición de la gestión Ministerial .....	13
Análisis de los Programas del Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes) .....	15
2. Estado de la cuestión en materia de políticas ministeriales en la gestión de inmuebles: falta de políticas públicas propias a nivel regional .....	19
i. Falta de iniciativa del nivel regional .....	20
ii. Inhibición del Nivel Central .....	22
iii. Creación de una Unidad de Planificación Territorial Regional .....	23
iv. Falta de servicio público habilitante (concesión sanitaria) .....	23
3. Ejes de la política regional de administración de inmuebles fiscales.....	25
a. Crear las condiciones .....	26
b. Concordancia y coordinación de la administración de los bienes fiscales con los IPT (remisión).....	35
4. Formas de ejecutar urbanizaciones en terrenos fiscales. ....	35
a. Convenios de Programación (art. 81 y 81 bis Ley 19.175).....	35
b. Convenios Mandato.....	36
c. Urbanización directa por parte del MBN.....	37
d. Urbanización por parte del Fondo de Infraestructura S.A. ....	39
e. Urbanización por parte de desarrolladores inmobiliarios .....	40
f. Urbanización a través de un mandato del art. 5° inciso 3° de la Ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido .....	41
5. Convenios sectoriales.....	41
6. Transparencia .....	43
7. Remuneraciones de los funcionarios.....	45
8. Excesiva carga de trabajo.....	46
9. Racionalización del trabajo en asuntos de mero trámite .....	48

i. Cobro por acceso a la información.....	49
ii. Abrir el catastro de bienes fiscales. ....	50
iii. Delegación de firma en funcionarios de menor jerarquía .....	50
10. Desconocimiento de los procedimientos .....	52
a. Desconocimiento interno.....	52
b. Desconocimiento externo.....	56
11. Control de Gestión.....	59
12. Atochamiento de la Unidad de Catastro .....	62
13. Alzamiento de servidumbres mineras no utilizadas o ilegítimas .....	63
IV. A modo de conclusión.....	66
Anexo. Cuadro resumen Capítulo III .....	67

## I. Introducción

La **Corporación Clúster Minero de la Región de Antofagasta** ha encomendado la realización de un estudio que entregue propuestas de mejora en la gestión de suelo fiscal para el desarrollo social e industrial en la Región de Antofagasta. El enfoque del estudio es de carácter administrativo y jurídico, es decir, especialmente enfocado en la organización administrativa del organismo que administra los bienes fiscales y de otros organismos de la Administración del Estado que se relacionan con aquel, y en los aspectos jurídicos de esta administración.

El contexto en el que el Clúster encarga el estudio de esta temática es que, acertadamente, ve en la gestión del suelo fiscal un componente importante para el desarrollo integral de la Región de Antofagasta, y particularmente para el desarrollo de la industria local. La potencialidad de valor social que tiene el suelo fiscal es inmensa. Sin embargo, y a pesar de un diagnóstico compartido desde hace décadas, es innegable que las autoridades encargadas de gestionar el suelo fiscal no han logrado dar con una fórmula que permita la satisfacción de la ciudadanía, pudiendo atribuirse muchas carencias sociales en la Región de Antofagasta, de manera directa, a la mala gestión de suelo fiscal.

No tiene por qué ser el diagnóstico idéntico en todo el país, o igual para toda la macrozona norte. Se trata de aspectos muy propios de la Región de Antofagasta, que se despliega en un contexto que nos diferencia de las vecinas regiones de Tarapacá y Atacama, sin perjuicio de sus evidentes similitudes. De ahí que las conclusiones de este informe han sido elaboradas desde y para la Región de Antofagasta, aunque evidentemente pudieran servir en otras latitudes.

A pesar del aporte al PIB nacional —segundo lugar después de la RM— y a pesar de tener el PIB per cápita mayor de Chile —doblando a la región que le sigue, Tarapacá—<sup>1</sup>, las condiciones de vida en las ciudades de la región distan mucho de esa realidad estadística, particularmente si se la compara con las otras grandes ciudades del país como Santiago, Valparaíso y Concepción. En grandes áreas de nuestras ciudades faltan servicios básicos, espacios públicos, etc.; y el acceso a bienes y servicios es muy contrastante con el aporte al PIB nacional.

En esta ecuación no puede no entrar el Ministerio de Bienes Nacionales, organismo público que —si bien no tiene competencias sectoriales que le llamen a satisfacer directamente necesidades concretas de la ciudadanía con la

---

<sup>1</sup> Datos correspondientes al año 2021, disponibles en el Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, <https://observa.minciencia.gob.cl/indicadores/contexto-socioeconomico/pib-per-capita-regional>.

administración de los bienes fiscales—, por ley administra los bienes del Estado, y en consecuencia, administra prácticamente todo el suelo urbano y rural no utilizado de la Región.

Se da una condición en Antofagasta, que se comparte con otras regiones del norte de Chile, en relación a la propiedad del suelo. A diferencia de buena parte del resto del país, donde el suelo pertenece a los particulares y se incorpora al mercado inmobiliario bajo las reglas de la oferta y la demanda; donde la urbanización de suelo y desarrollo de condiciones conforme a la normativa es ejecutada por los particulares (desarrolladores inmobiliarios) o los Serviu regionales, en Antofagasta el dueño es el Fisco-MBN que no tiene la “costumbre” ni la “experiencia” de hacer desarrollos inmobiliarios más allá de los que realiza el Serviu, normalmente dirigidos al desarrollo habitacional a través del subsidio habitacional y la ejecución de alguna infraestructura urbana troncal.

A pesar de desarrollar una importante actividad inmobiliaria —Si se las compara con el resto de las empresas públicas, sus aportes al erario nacional están en el tercer lugar por debajo de Codelco y Enap<sup>2</sup>— Bienes Nacionales no funciona bajo ningún criterio empresarial, ni desde el punto de vista de su aporte financiero al Estado, ni desde el punto de vista del valor social. Es un organismo que presta un importante servicio público en la Región de Antofagasta, aunque el legislador no lo ha concebido como tal<sup>3</sup>. En razón de ello, sus autoridades deben ejercer sus competencias con *proactividad* e *iniciativa*, características ausentes en la gestión de la propiedad fiscal en la Región.

En efecto, el funcionamiento del MBN en la Región es absolutamente reactivo. Si nos situáramos en el hipotético caso que por un periodo de tiempo nadie

---

<sup>2</sup> Los aportes, impuestos incluidos, de Codelco al Fisco durante 2023, fueron de **1.196.822**. Enap aportó **371.016**. Fuente: [https://www.dipres.gob.cl/599/articles-64215\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dipres.gob.cl/599/articles-64215_recurso_1.pdf).

Bienes Nacionales aportó en 2023, de forma directa, y no vía impuestos, **110.733**, en Millones de pesos, solo considerando Rentas de la Propiedad (06), Otros ingresos Corrientes (08), Ventas de activo no financiero (10) y Recuperación de préstamos (12); dejando de lado las Transferencias corrientes (05) y el aporte Fiscal (09). Es decir, más que cualquier otra empresa pública, exceptuando las mencionadas. Fuente: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-328136\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-328136_doc_pdf.pdf). Todo ello, además, sin contar las indemnizaciones recibidas por **servidumbres** sobre predios fiscales, que no son contabilizados por la Dipres en las partidas presupuestarias del Ministerio de Bienes Nacionales, a pesar de ser rentas de la propiedad inmobiliaria del Fisco.

<sup>3</sup> Los servicios públicos, de conformidad a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, art. 29, *son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua*. Sin embargo, a nuestro juicio, resulta, por una parte, que la razón de ser del MBN no es la satisfacción de necesidades colectivas, sino las necesidades de la misma estructura del Estado, poniendo a disposición y consecución de sus fines, sus propios bienes. Pero, por otra parte, y dada la particular situación fáctica de esos bienes en la Región de Antofagasta, es ineludible que ellos contribuyen *directamente* a la satisfacción de las necesidades de la población. Pero, reiteramos, no se trata de una competencia legal, sino una situación que se da de hecho y de la que la autoridad debe hacerse cargo.

hiciera requerimientos al MBN —ni particulares ni organismos públicos—, sus oficinas dejarían de funcionar, porque el MBN no tiene proyectos propios, no tiene un plan, no tiene un objetivo, no tiene un fin. A esta situación ha llegado por muchos factores basales, donde no resulta arriesgado encontrar como uno de los principales, el hecho de que la forma como se despliegan las competencias del MBN en una u otra parte del territorio nacional es completamente diversa, lo que hace muy difícil que desde el Nivel Central se puedan hacer cargo de las problemáticas concretas de cada área geográfica.

En este contexto, la iniciativa desde cada territorio resulta básica para poner a disposición de la ciudadanía lo que ella necesita. Y de eso trata esta investigación.

### **Algunas advertencias previas**

Como se trata de un estudio cualitativo de temática abierta, las posibilidades de mejora en la gestión de suelo fiscal podrían haber sido innumerables, teóricamente infinitas. Nos hemos concentrado, sin embargo, en las que nos han parecido a nosotros y a otros actores relevantes, como las más evidentes y necesarias.

Ello significa que algunas temáticas relevantes del quehacer ministerial hayan quedado fuera, lo que no obsta a que puedan ser abordadas en otros contextos o de forma complementaria a las propuestas aquí expuestas.

Por otra parte, todas las propuestas aquí enunciadas requieren de voluntad política para llevarse a los hechos. En este sentido, este informe, además de enunciar las propuestas, se encarga de exponer, desde el punto de vista jurídico, la forma de llevarlo a cabo y la normativa que lo exige o sustenta. Tocaré, sin embargo, a las autoridades particularizar la forma concreta de materializar las propuestas, ya que resulta inevitable que una política pública deba pasar por el cedazo de la realidad de cada servicio público para llevarlo a cabo, y en definitiva por la prudencia política que le asigne la prioridad en un contexto de necesidades múltiples.

Muchas de las propuestas han sido planteadas en la línea de la gestión y administrativa, haciendo solo excepcionalmente propuestas de modificaciones legales y reglamentarias. Hay una razón de fondo para no haberlo planteado de una manera distinta.

Esa razón dice relación con que creemos firmemente que las mejoras en la gestión pública no requieren, por regla general, cambios radicales, sino buenos diagnósticos. *Un enfermo no es inmediatamente un cuerpo para el cementerio*, decía un amigo. Sólo cuando están identificadas las razones de los errores, ineficiencias

o ineficacias es posible proponer un remedio. Por el contrario, a juicio de este investigador, en políticas públicas las reformas radicales solo contribuyen a eludir el trabajo de identificar lo bueno y lo malo de una determinada política, plan o programa, aplazando para un futuro incierto la obtención de resultados de mejora concreta que esperan las personas.

Sería simplista concluir, por ejemplo, que hay que entregar la administración de los bienes fiscales a los Gobiernos Regionales o a las municipalidades. O que toda la gestión de inmuebles debe hacerse desde la región a través de las Seremis, no participando para nada el Nivel Central. Simplista porque si bien cada una de esas alternativas plantea ventajas en orden a los objetivos que nos hemos propuesto, también plantea desafíos difíciles de prever y abordar, dándose aquello de que la solución puede ser peor que el problema.

Por otra parte, las reformas legales más profundas, como sería la reforma total del Ministerio de Bienes Nacionales, dejan fuera de juego durante largos años la mejora concreta de su funcionamiento *a la espera* de que salga la ansiada ley, que siempre tendrá defectos. En este sentido, las propuestas de reformas legales tienen sus propios ritmos, y no nos parece que debieran frenar la mejora actual de la gestión en todo aquello que pueda lograrse sin una reforma legal<sup>4</sup>.

Tampoco nos parece que se trata de proponer reformas legales que acorten los plazos de los trámites involucrados<sup>5</sup>. Ya sería suficiente logro que se cumplan los actualmente existentes. Sin embargo, el incumplimiento de los plazos actuales es solo un síntoma de un problema de gestión mayor, y las reformas legales que apuntan en esa línea pueden adolecer de un error de diagnóstico.

Es por ello que nuestro planteamiento no descenderá a una gran reforma legal, aunque ello pueda decepcionar a más de alguno. Al respecto, cabe recordar que la propuesta de creación de un nuevo Ministerio de Ciudad, Vivienda y

---

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, se ha criticado la reforma legal (indicación del Ejecutivo) que busca traspasar al Ministerio de Bienes Nacionales el otorgamiento de las concesiones marítimas, por cuanto ello no asegura una mejora en la rapidez del otorgamiento de estas concesiones, ya que el MBN no tiene ni la experiencia ni el personal adecuado para estas tramitaciones, entre otras deficiencias. La crítica desde la Cámara Marítima y Portuaria de Chile (Campor), puede verse en El Mercurio de Santiago, 24.10.2024, B4, disponible en

<https://digital.elmercurio.com/2024/10/24/B/104FT0ED#zoom=page-width>. Con esta opinión la ministra de Bienes Nacionales no está de acuerdo, como consta en entrevista en El Mercurio de Santiago, 02.11.2024, B7, disponible en

<https://digital.elmercurio.com/2024/11/02/B/6F4FVE0V#zoom=page-width>.

<sup>5</sup> Esto ha sido planteado también por el presidente, Raphael Bergoeing, y el director jurídico, Cristián Romero, de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), en El Mercurio de Santiago, 01.11.2024, A2, “*Permisología: identificando al culpable*”, opinión disponible en <https://digital.elmercurio.com/2024/11/01/A/4F4FVDH9#zoom=page-width>.

Territorio<sup>6</sup>, y que creaba los Servicios Regionales de Ciudad Vivienda y Territorio, abarcando a los actuales Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales y los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (Serviu), no tuvo una buena recepción —de hecho, fue retirado al poco de asumir su mandato S.E. la Presidenta Michelle Bachelet—, aunque nos parece que tenía un planteamiento acertado si se le revisa con detenimiento. En efecto, muchos de los hallazgos aquí identificados serían fácilmente resueltos con una integración de los organismos indicados. Sin embargo, las grandes reformas políticas tienen sus momentos, y nos parece que este no es el momento, ni nos toca a nosotros su evaluación, por lo que plantear una reforma profunda puede terminar en nada y sería contrario a los objetivos aquí planteados.

Las propuestas de mejora que hacemos, particularmente las que dicen relación con la coordinación de los organismos públicos involucrados, pueden sentar las bases para reformas legales futuras, siendo un verdadero ensayo de sus implicancias y efectos.

Luego de exponer en el capítulo II la forma de realizar el estudio, en el capítulo III hemos expuesto diversas brechas en la gestión ministerial en la que caben mejoras concretas.

Muchas de estas brechas están relacionadas unas con otras, y algunas requieren un trabajo multisectorial. Muy probablemente nada de lo que aquí se exponga sea una novedad absoluta, puesto que se trata de actuaciones de organismos públicos, amparados por las potestades que les entrega el legislador. Sin embargo, nos parece que son especialmente relevantes para la región lo expuesto en los números 3 (sobre lo que creemos deben ser los ejes de la política de gestión de inmuebles fiscales) y 4 (sobre las posibilidades que vemos para la ejecución de obras de urbanización), por el impacto concreto que puede tener en el desarrollo local.

En lo que se refiere al funcionamiento interno de la Seremi de Bienes Nacionales, son especialmente relevantes los números 5 (sobre la celebración de convenios), 6 (sobre la transparencia), 9 (sobre la racionalización del trabajo), 11 (sobre los mecanismos de control de gestión), 12 (sobre el funcionamiento de la Unidad de Catastro) y 13 (sobre el alzamiento de servidumbres mineras) del Capítulo III.

Los números 1 (sobre la medición de la gestión ministerial), 2 (sobre la forma de realizar la planificación ministerial), 7 (sobre las remuneraciones de los

---

<sup>6</sup> Boletín 9254-14, de 28 de enero de 2014, retirado con fecha 19 de mayo de 2014. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=9663&prmBOLETIN=9254-14>.



funcionarios), 8 (sobre la carga de trabajo del ministerio), y 10 (sobre los procedimientos de los trámites), son materias que deben ser atendidas especialmente, pero no solo, por el nivel central del Ministerio, puesto que tocan temas que tienen que ver con las atribuciones del ministro o subsecretario, relativos a la organización ministerial, y también con el presupuesto del Ministerio.

Al final de este informe hemos agregado un Anexo en el cual se exponen de forma resumida y esquemática estos hallazgos, junto a sus correspondientes propuestas.

## II. Metodología de diagnóstico

Para la realización de un diagnóstico de las deficiencias en la gestión de inmuebles fiscales hemos utilizado un método de investigación empírico, sobre la base de la experiencia propia y de actores relevantes en la gestión de inmuebles fiscales en la Región de Antofagasta.

En lo que respecta a la experiencia propia, ella deriva del propio ejercicio profesional de los últimos 14 años en el asesoramiento a personas y empresas en el desarrollo de proyectos y asesoría corporativa y en derecho administrativo, así como innumerables conversaciones con abogados y profesionales de otras áreas, la lectura de artículos de prensa local y nacional, opiniones de autoridades políticas, 6 años de experiencia trabajando en el Ministerio de Bienes Nacionales en la Seremi de Antofagasta, además de la actividad académica de docencia — particularmente mediante la dictación de dos cursos en el pregrado de derecho de la Universidad Católica del Norte: “Permisos Sectoriales en el ámbito Corporativo” y “Adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales”— y la investigación<sup>7</sup>.

A fin de recabar la experiencia de personas conocedoras de la administración de los bienes del Estado en la Región de Antofagasta, hemos entrevistado a diversos actores relevantes. Podríamos haber entrevistado a muchos más, dado que todas estas conversaciones nos han ayudado a comprender lo multifactorial del problema y la práctica infinidad de aristas que presenta. Podemos dejar constancia que todas han sido un aporte desde su propio punto de vista y les estamos agradecidos por su tiempo y dedicación. Deliberadamente no hemos recogido de manera expresa esas opiniones, a fin de que lo aquí expuesto sea de responsabilidad exclusiva del investigador responsable.

Para ello, se han entrevistado a las siguientes personas:

- **Angelique Araya Hernández**, Seremi de Bienes Nacionales, Región de Antofagasta
- **Jorge Maturana Hurtado**, Presidente CChC Antofagasta
- **Ramón Luis Muñoz Olivares**, Vicepresidente de Gestión y Sostenibilidad, CChC Antofagasta.
- **Gino Carpanetti de la Fuente**, empresario, Centro Industrial y Empresarial La Negra A.G.

---

<sup>7</sup> *Servidumbres administrativas: su uso alternativo en regímenes concesionales a partir de la descripción de su tipo y utilidad*, en Estudios en homenaje al profesor Carlos Ruiz-Tagle Vial, Legge Ediciones, 2023, pp. 263-279. *Las potestades de fiscalización del Ministerio de Bienes Nacionales*, en Revista de Derecho Administrativo Económico N° 38, 2023 pp 89-109 (<https://redad.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/63869>).

- **Emile Ugarte Sironvalle**, Arquitecto
- **Pablo Rojas Varas**, Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Regional GORE Antofagasta
- **Doris Vega Mancilla**, Profesional del GORE Antofagasta
- **Jessica Núñez Salazar**, Profesional del GORE Antofagasta
- **Juan Sepúlveda Araya**, Profesional del GORE Antofagasta
- **Ricardo Campos Astorga**, Encargado Unidad de Administración de Bienes, Seremi Bienes Nacionales Región de Antofagasta
- **Francisco Poblete Masquiarán**, Coordinador de proyectos de Energía, División de Bienes Nacionales del Ministerio de Bienes Nacionales

El Ministerio de Bienes Nacionales enfrenta una percepción común de mal funcionamiento. Aunque esta afirmación por sí sola no ayuda a resolver los problemas, es un diagnóstico ampliamente compartido. Entre las principales dificultades se destacan la sobrecarga de trabajo, la escasez de personal y la falta de recursos. Además, el funcionamiento deficiente se ve agravado por la falta de claridad en las competencias del ministerio, la complejidad técnica de sus labores, errores en la aplicación de la ley y una serie de obstáculos derivados de la baja prioridad política y falta de interés que recibe a nivel nacional.

En términos sencillos, en Santiago, el Ministerio de Bienes Nacionales no recibe la atención necesaria, ya que las políticas públicas y la gestión política del gobierno —independientemente de su orientación— no dependen directamente de este ministerio. Esta realidad es distinta en regiones como Antofagasta, donde su relevancia es mucho mayor.

De todos los antecedentes recabados, hemos podido identificar una serie de aspectos o brechas que admiten mejoras, los cuales hemos separado en dos categorías:

- a. Brechas de gestión administrativa: Estas brechas identificadas buscan mejorar la gestión interna, sin incidir en las prioridades o en las políticas ministeriales. Están constituidas por errores o ineficiencias en la forma de abordar el trabajo o distribuirlo, desconocimiento de normativa, etc., sin incidir propiamente en la toma de decisiones políticas.
- b. Brechas de gestión política: Estas brechas identifican falencias en la conducción política del Ministerio de Bienes Nacionales y están relacionadas con la toma de decisiones.

En ambos casos, las formas de abordar estos problemas pueden requerir mejoras a diversos niveles: mejoras de gestión, cambios administrativos,

reglamentarios o legales<sup>8</sup>. Las mejoras de gestión proponen un mejor hacer en el actuar de los funcionarios. Las mejoras administrativas proponen cambios en la normativa interna del ministerio que no alcanza a ser de nivel reglamentario y está dada por un sinnúmero de lineamientos expresados en diversos actos administrativos de naturaleza infra reglamentaria y que emanan, en consecuencia, de las autoridades del MBN de distinto nivel: Seremis, Divisiones, Subsecretaría, etc. Los cambios reglamentarios propuestos se refieren exclusivamente al ejercicio de la potestad reglamentaria, habitualmente de ejecución de leyes. Las mejoras a nivel legislativo interpelan directamente al legislador, teniendo presente que, en materia de administración de bienes fiscales, la iniciativa es exclusiva del Presidente de la República<sup>9</sup>.

Luego de identificada la brecha o problema en la gestión, se procede a proponer una o más alternativas de solución. A veces la sola exposición del problema evidencia la solución necesaria. En cada caso se plantea una posible solución, la que puede requerir, en algunos de ellos, la confluencia de otros actores.

Dentro de las posibles soluciones, se han preferido aquellas que menos cambios normativos requieren y que menos intervenciones de nuevos actores requieren. Se trata simplemente de una decisión del investigador, y tiene su fundamento en la experiencia propia y ajena sobre lo difícil que es aunar voluntades a nivel político.

Asimismo, se han preferido aquellas soluciones que no requieren de una decisión de Nivel Central, ya que esa decisión llega muchas veces tarde y otras no llega. No obstante, en muchos casos se requerirá la intervención de las autoridades centrales por la actual estructura de competencias del Ministerio y en general, de la organización administrativa chilena. En esos casos, se ha preferido la intervención tardía de Nivel Central, cuando las decisiones locales ya han encausado una propuesta de mejora y solo quede al Nivel Central aprobar lo ya hecho.

---

<sup>8</sup> El Estudio *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*, de la Comisión Nacional de Productividad, 2020, 303 pp, distingue sólo 2 tipos de medidas de mejora (de *gestión* y de *diseño regulatorio*), y 2 niveles de mejora (*legal* y *no legal*). Hemos prescindido de dicho esquema, ya que en ese caso se trata de un acercamiento general a los permisos sectoriales. El nuestro en cambio, es mucho más específico y por eso nos ha parecido más adecuado distinguir de la forma que se ha hecho. El informe de la CNEP está disponible en [https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe\\_Calidad\\_Regulatoria\\_Sectores\\_Estrategicos-2020-03-11.pdf](https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe_Calidad_Regulatoria_Sectores_Estrategicos-2020-03-11.pdf).

<sup>9</sup> Art. 65 inc. 3° de la Constitución Política de la República.

### III. Identificación de brechas de gestión del Ministerio de Bienes Nacionales

#### 1. Medición de la gestión Ministerial

A nivel gubernamental nos encontramos con muchos indicadores que miden la gestión de los organismos públicos. Para el MBN nos hemos encontrado con:

- i) Un Plan Estratégico Institucional 2022-2026<sup>10</sup>
- ii) Indicadores Estratégicos de Desempeño<sup>11</sup>
- iii) Definiciones y objetivos estratégicos<sup>12</sup>
- iv) Un Plan de Mejoramiento de la Gestión PMG<sup>13</sup>
- v) Informes de los programas institucionales correspondientes al Subtítulo 24<sup>14</sup>

De esta multiplicidad de instrumentos de gestión podemos observar dos cuestiones. Antes, sin embargo, se debe advertir que la mayoría de ellos son instrumentos de medición que utiliza la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, por lo que se trata de metodologías de evaluación de la gestión que no necesariamente dependen del MBN. Ahora bien, una primera observación es el desajuste que existe entre el PMG y los demás instrumentos de medición. El PMG es el mecanismo de incentivo a las remuneraciones de los funcionarios, razón por la cual estimamos que para ser eficaz al objetivo que se propone, debe estar alineado con los objetivos estratégicos ministeriales.

Por otra parte, es posible identificar que los objetivos estratégicos del MBN no están, por lo general, alineados con la planificación y el desarrollo habitacional e industrial de alguna región en particular. Ya denota pobreza en la construcción de esos objetivos el hecho de que sean para todo el país los mismos, y no se distinga por zonas, ni se especifiquen los productos o componentes asociados a esos objetivos estratégicos. Nos parece que los objetivos y planes estratégicos debieran elaborarse desde las regiones, aunque de ello resulte una modificación de los sistemas de medición de los objetivos. Particularmente, debería existir algún indicador que le asigne un rol a la planificación del territorio. De lo

---

<sup>10</sup> Disponible en <https://www.bienesnacionales.cl/plan-estrategico-institucional/>.

<sup>11</sup> Para el año 2023, disponible en [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-302844\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-302844_doc_pdf.pdf).

<sup>12</sup> Para el año 2023, disponible en [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-307197\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-307197_doc_pdf.pdf), y en [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-302663\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-302663_doc_pdf.pdf).

<sup>13</sup> Para el año 2023, disponible en [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-348822\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-348822_doc_pdf.pdf).

<sup>14</sup> Se pueden revisar estos informes desde el año 2021 a la fecha en <https://www.bienesnacionales.cl/informes-sub-titulo-24/>.

contrario el MBN no dejará espacio para esa importante labor, como más adelante se desarrollará.

Relacionado a lo anterior, es notoria la forma cómo los **objetivos de gestión** del PMG del Ministerio de Bienes Nacionales, por muy oportunos que sean para mejorar la gestión, están desalineados con lo que la ciudadanía espera de este organismo público. En efecto, el PMG del año 2023<sup>15</sup>, estaba asociado a tres objetivos de gestión:

- i) Gestión eficaz, donde el indicador es: medidas de equidad de género;
- ii) Eficiencia Institucional, donde el indicador es: Estado Verde y Ejecución del gasto Sub 22 y 29; y
- iii) Calidad del Servicio, donde el indicador es Calidad del servicio y experiencia usuaria (objetivo de gestión: crear un comité de calidad de servicio y experiencia usuaria, levantamiento de información y generar un diagnóstico de brechas de calidad de servicio y experiencia usuaria), y Transformación Digital.

En ambos casos, tanto para los objetivos estratégicos ministeriales como para los objetivos de gestión del PMG, resulta imperioso que ellos estén alineados con lo que la ciudadanía espera de esos organismos, que en definitiva se traduzca en un buen funcionamiento del servicio: agilidad, eficacia, eficiencia, transparencia, etc.

Se puede entender que los objetivos institucionales no siempre sean *del gusto o del conocimiento* de la ciudadanía. Sin embargo, alguna relación debe tener puesto que el Servicio se debe a la ciudadanía, y no al revés.

Resulta también relevante citar una de las tantas propuestas de la Comisión de Nacional de Evaluación y Producción (CNEP)<sup>16</sup>, que aplicada al Plan Estratégico Institucional del MBN, puede aportar un elemento de mejora, y es la *evaluación y adaptación continua de las políticas y regulaciones*. En efecto, por razones políticas y por razones prácticas, es imperioso que las autoridades evalúen y adapten sus prioridades una vez formuladas, ya que muchas veces los cambios en las necesidades o los énfasis en las políticas requieren de una cierta formalidad, cuestión que no ocurre con el Plan Estratégico Institucional. En

---

<sup>15</sup> [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-308523\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-308523_doc_pdf.pdf). Cabe indicar que los objetivos del MBN en el año 2023 cambiaron radicalmente respecto de las metas ministeriales de los años anteriores. Ellas pueden consultarse en la web de la Dipres <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15230.html>.

<sup>16</sup> *Procedimientos de los quirófanos y atención oportuna a los pacientes*. José Luis Contreras, El Mer4curio de Santiago, 23.09.2024, A2, disponible en <https://digital.elmercurio.com/2024/09/21/A/ET4FGTFJ#zoom=page-width>.

este sentido, es contrastante que el Plan Estratégico Institucional del MBN publicado en la web institucional y formulado en 2022, siga siendo el mismo, cuando *de hecho*, las prioridades del ministerio y del gobierno se han ido adaptando a lo que han visto conveniente. Esta reformulación, que nace de la experiencia y del aprendizaje, no es una mera formalidad, sino que ayuda a medir las prioridades ministeriales y que ellas sean conocidas y evaluadas (y de ahí eso de que “lo que no se mide no se puede mejorar”).

### **Análisis de los Programas del Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes)**

Mediante las Transferencias Corrientes del subtítulo 24, la Ley de Presupuesto asigna partidas para gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo<sup>17</sup>.

Constituye un interesante instrumento de medición los informes de gestión de los programas asociados al subtítulo 24 de la Ley de Presupuesto, la cual exige el deber de informar su ejecución trimestral al Congreso Nacional y publicarla en la página web de cada organismo.

En lo que al MBN respecta, se puede observar que los Programas del Subtítulo 24, aun cuando pudieran tener una importante repercusión en el funcionamiento del ministerio, y de la Seremi de Antofagasta en particular, su efectividad no redundaría en una mejor gestión.

En efecto, realizaremos un análisis de algunos de sus componentes, lo que nos permitirá plantear algunas conclusiones en vistas de una mejor gestión. Desde ya se puede decir que estos programas tienen un presupuesto bastante exiguo<sup>18</sup>, considerando el potencial de algunos de ellos.

#### *i. Programa puesta en valor del territorio fiscal para el desarrollo de proyectos energéticos*

Este programa, de un presupuesto de M\$44.968, asigna recursos para la tramitación de solicitudes particulares y licitaciones públicas, de proyectos que buscan el desarrollo de Energías Renovables no Convencionales, ERNC, especialmente en el norte del país, donde las condiciones naturales son especialmente favorables.

---

<sup>17</sup> <https://www.bcn.cl/presupuesto/glosario>.

<sup>18</sup> Para el año 2023, cuya medición analizaremos, el presupuesto fue de 691.336 (en miles \$).

Para el año 2023<sup>19</sup>, de un total de 130 expedientes que componen este Programa, 68 expedientes (52,3%), fueron tramitados en la Región de Antofagasta, el resto, en las demás regiones del país, especialmente Atacama (16,1%), Tarapacá (15,3%) y Arica y Parinacota (12,3%).

Además del alto porcentaje de tramitaciones en Antofagasta, se puede destacar que solo el 41,5% (54) del total obtuvo un resultado positivo. De ellos, 23 expedientes fueron positivos en Antofagasta.

Ahora bien, las tramitaciones relacionadas a los proyectos de ERNC son muchas más de las que se enuncian en los informes, razón por la cual queda claro que el presupuesto es insuficiente. Esta insuficiencia repercute especialmente en la Seremi de Antofagasta que debe enfrentar muchas solicitudes, bajo mucha presión ciudadana y política, sin los recursos adecuados.

## *ii. Programa Recuperación y fortalecimiento Rutas Patrimoniales*

Este programa tiene un presupuesto de M\$82.316, se repite año a año y para el año 2023 busca mantener y mejorar 2 Rutas Patrimoniales, Crear 2 Rutas Patrimoniales, y Promocionar y Difundir 36 Rutas Patrimoniales ya existentes.

Las Rutas Patrimoniales buscan dar visibilidad, protección y promoción de componentes del territorio nacional que son de propiedad fiscal, por su especial interés patrimonial, histórico, cultural, turístico y/o de naturaleza.

Dada nuestra particular visión del MBN, como un agente de primera importancia en el desarrollo económico y social de la región, nos cuesta entender por qué este programa está radicado en el MBN, y no por ejemplo en el Ministerio de las Culturas, Las Artes y el Patrimonio. Se trata, nos parece, de una consecuencia de la visión que se tiene desde la Santiago del rol de este ministerio, alejado del desarrollo económico y social del país.

Ahora bien, se trata de un monto comparativamente mayor que otros programas, cuyas repercusiones son difíciles de medir, ya que se trata de otro negocio. Sin embargo, en la Región de Antofagasta se percibe que este programa, salvo los bien elaborados folletos que promocionan las Rutas Patrimoniales, que se encuentran en la sala de espera de oficina de atención ciudadana de la Seremi, no tiene mayor importancia en el trabajo diario.

---

<sup>19</sup> Informe del cuarto trimestre disponible en <https://www.bienesnacionales.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe-Trimestral-Subt.-24-a-Diciembre-vf.pdf>.



### *iii. Plan de Gestión Territorial Regional (PGTR)*

El PGTR busca tramitar de forma preferencial expedientes compuestos por licitaciones, solicitudes particulares y de servicios públicos, que tienen especial prioridad por el valor del inmueble, impacto estratégico, riesgo de ocupación ilegal, entre otros. El presupuesto asignado para este programa es de M\$256.791.

Este programa tiene 2 componentes: uno de licitación de inmuebles, y otro de tramitación de solicitudes de particulares y organismos públicos.

De los 81 inmuebles licitados, 69 se publicaron en el mes de diciembre. Sólo 9 de ellos lo fueron en la Región de Antofagasta, 1 solo para venta y el resto para Concesión de Uso Oneroso de Largo Plazo.

En lo que se refiere al segundo componente del Programa, de los 148 expedientes que lo componen, 13 expedientes fueron tramitados en la Región de Antofagasta, de los cuales solo 4 corresponden a Concesiones de uso oneroso y Venta. Los demás son tramitaciones para servicios públicos (destinaciones, transferencias gratuitas y concesiones gratuitas).

En definitiva, se puede observar que este programa no tiene un impacto relevante en el financiamiento y funcionamiento de la Seremi de la Región de Antofagasta, lo cual es llamativo y contrasta con la gran cantidad de gestión de inmuebles fiscales para usos productivos que hay en la Región.

### *iv. Gestión y Normalización de Ocupaciones ilegales e irregulares en inmuebles fiscales*

Este programa tiene asignado un presupuesto total de M\$307.261. En el primer componente, el total comprometido era la gestión de 400 ocupaciones ilegales y se ejecutaron 1.091 en el año 2023.

En el segundo componente, se gestionaron 252 ocupaciones irregulares, de un total de 50 comprometidas.

En el tercero componente, la meta era normalizar 950 ocupaciones ilegales, y se normalizaron 1.278.

En el cuarto componente, la meta comprometida era la normalización de 350 ocupaciones irregulares, y se normalizaron 697 ocupaciones irregulares.

Cabe desde ya preguntarse si se hizo bien el cálculo del costo de los diversos componentes, porque es notorio el desajuste entre la meta comprometida y el resultado ejecutado (en favor de la productividad del ministerio). Más importante aún es verificar la eficacia de las medidas adoptadas, ya que en los

números aparece mucha gestión, pero en la realidad se aprecia que la situación de las tomas no mejora y sigue igual.

Muchas veces, la forma de normalizar<sup>20</sup> consiste en entregar un título de habilitación predial de aquellos de corto plazo, por la facilidad en su tramitación: concesiones gratuitas de corto plazo, arriendos, permisos de ocupación, actas de radicación. En otros casos, el tipo de actuación validada corresponde solo a una fiscalización del inmueble ocupado.

Varios de los beneficiarios de estos títulos de ocupación son organismos públicos, lo que permite hacernos la pregunta sobre la necesidad que tienen estos organismos de estar renovando cada 5 años sus concesiones gratuitas, cuando los servicios que prestan son permanentes.

Una sugerencia de modificación legal es permitir que las concesiones solicitadas por organismos públicos, en ciertas circunstancias, puedan tener un carácter indefinido o de largo plazo, de forma de no estar renovando en tan pocos años el uso del inmueble, ya que esto limita considerablemente las capacidades de la Seremi, no percibiéndose una causa proporcionada que exija un análisis político de la continuidad del uso del inmueble por parte de ese organismo público. También es posible plantear esta sugerencia como una modificación de gestión, obligando a los organismos a solicitar concesiones de largo plazo después de un primer periodo, o delegando en la Seremi la facultad de otorgar concesiones gratuitas de largo plazo.

#### *v. Tramitación Rezago de desafectaciones Región Metropolitana*

El último programa enumerado en el informe de avance trimestral del año 2023 es la tramitación de 90 desafectaciones en la Región Metropolitana. Se trata de un programa que no aparece enunciado en la Ley de Presupuesto, pero que seguramente sufrió algún tipo de asignación directa desde el presupuesto ministerial.

Este Programa no nos afecta para nuestro estudio. Sin embargo, conviene reparar en su existencia, ya que evidencia que la Ley de Presupuesto, o el ministerio, sí pueden asignar recursos para la gestión de programas particulares con cargo a una región en particular.

Como conclusión del análisis del informe de ejecución del subtítulo 24, queremos señalar que, a través de esta vía, es posible identificar propuestas

---

<sup>20</sup> “Normalizar”, en la jerga del MBN, consiste ajustar a derecho una ocupación, sea entregando un título de habilitación predial (permiso de ocupación, arriendo, concesión, acta de radicación, etc.), sea solicitando su desalojo judicial o administrativo.

concretas para nuestra Región que sean financiables directamente desde la Ley de Presupuesto, lo que puede significar importantes mejoras en la gestión del ministerio, de manera autónoma de otras reparticiones públicas.

## **2. Estado de la cuestión en materia de políticas ministeriales en la gestión de inmuebles: falta de políticas públicas propias a nivel regional**

El trabajo ministerial de poner a disposición de la ciudadanía inmuebles fiscales responde a distintas iniciativas de diversos actores, todas las cuales tienen en común poner a disposición de los interesados un predio concreto, otorgándole un título para su uso de acuerdo a sus intereses (concesiones, arriendos, destinaciones, ventas, servidumbres, afectaciones, etc.). La iniciativa de esta forma de gestión puede emanar de:

1. Las iniciativas desde el Nivel Central: Estas iniciativas se concretan en el plan de licitaciones que ellos dirigen o coordinan. Los inmuebles que conforman el plan de licitaciones son propuestos a partir de solicitudes de particulares o por iniciativa de la misma Seremi. En la práctica, la Seremi de Antofagasta envía al plan de licitaciones las solicitudes de particulares que no se tramitarán de forma directa.

2. Las iniciativas desde ministerios sectoriales y otros actores con convenios. Los ministerios sectoriales pueden financiar líneas de trabajo en orden a cumplir ciertos fines que les son propios. Así, por ejemplo, un convenio con el Ministerio de Energía financia la contratación de funcionarios y recursos físicos con la finalidad de promover las ERNC en terrenos fiscales. El Ministerio de Economía tiene un convenio con el MBN por el que financia la contratación de funcionarios y compra de recursos físicos para la tramitación de grandes proyectos de inversión en terrenos fiscales. Por otra parte, otros organismos públicos financian la contratación de funcionarios para el cumplimiento de sus fines propios: las municipalidades, Conadi, etc. Estos convenios lo que buscan es que existan funcionarios dedicados a la tramitación de sus propios “productos” o componentes.

3. Las solicitudes de particulares y de organismos públicos para el cumplimiento de sus fines propios: esta línea de trabajo conforma el mayor número de solicitudes al MBN en lo que a gestión de inmuebles fiscales se refiere, y está conformada por las solicitudes directas de arriendo, concesión, servidumbres, destinaciones y transferencias sobre inmuebles fiscales, etc.

Como se puede apreciar del listado anterior, no existe ninguna acción concreta desde la Seremi, de carácter permanente y transversal en sus objetivos, o que al menos identifique algunos objetivos con enfoque regional, en orden a una correcta planificación y posterior gestión de los inmuebles fiscales.

Así, se echa de menos una política regional de gestión de inmuebles que nazca desde la región. Asimismo, esta política regional es deseable que nazca en coordinación con otros actores locales relevantes, como el Gobierno Regional, las municipalidades, la Corfo, el Serviu, y los gremios empresariales, para que así la política local de gestión de inmuebles fiscales responda a las necesidades regionales.

Resulta éste el problema más importante de los detectados a efectos de lograr los objetivos de este estudio. Su importancia radica no tanto en la complejidad de su solución, sino en la amplitud del efecto del problema, así como el alcance que abarca su solución. Desde ya podemos advertir que no se trata de un problema normativo, sino de gestión interna del MBN.

Esta deficiencia puede encontrarse en dos niveles, uno local y otro central. Ninguno de los entrevistados, ni este informante, ha detectado una finalidad clara en el actuar de la Seremi en lo que se refiere a políticas regionales. Es decir, la conducción política de la gestión de inmuebles fiscales no tiene su iniciativa, no nace, de la autoridad regional.

Con lo cual la Seremi se transforma en una oficina tramitadora de las iniciativas que provienen del Nivel Central, autoridades que difícilmente pueden, por una parte, conocer los problemas e implicancias de la realidad local —y por tanto, contribuir a sus soluciones de manera eficaz—, y por otra prestar la atención a los problemas locales con la dedicación y rigurosidad que se requiere. Se da así un *centralismo de facto* que no tiene su causa en la normativa, sino en la gestión política tanto local como central. Local porque la falta de iniciativa de las autoridades locales es suplida, llenada, reemplazada por la acción del Nivel Central; y Central porque la iniciativa Central eclipsa, impide y colapsa las posibilidades locales, quienes no pueden contrarrestar las políticas derivadas del Nivel Central en razón de la vinculación jerárquica existente, así como las capacidades limitadas de la estructura regional. Todo lo anterior siempre en el contexto de una excesiva carga de trabajo y recursos limitados.

### ***i. Falta de iniciativa del nivel regional***

De lo que se aprecia de manera pública y notoria, así como lo que se ha podido recabar a través de entrevistas con actores diversos, incluidos del propio MBN,

es posible identificar que la oficina Regional carece de una política pensada desde y para la Región en lo que a gestión de inmuebles fiscales se refiere.

La iniciativa que reclamamos del Seremi está establecida con carácter general en el art. 64 letras a) y b) de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional<sup>21</sup> y específicamente para el MBN en el art. 2° del Reglamento Orgánico del MBN, D.S. N° 386 de 1981<sup>22</sup>. Es decir, la cobertura normativa para que la autoridad local proponga y/o elabore una política local existe. No se trata por tanto de un problema de falta de atribuciones.

Esta iniciativa convendría que estuviera reflejada en un **instrumento de gestión** (conocidos como “políticas, planes y programas” en diversos cuerpos normativos). Desde ya sería deseable que el ministro de Bienes Nacionales, en ejercicio de la atribución dispuesta en el art. 6° letra c) del Reglamento orgánico del ministerio<sup>23</sup>, exija a la autoridad regional la elaboración de los respectivos planes y programas regionales del ministerio, instancia en la cual, podría reflejarse esta política de gestión de inmuebles fiscales. Ciertamente que no se trata de instrumentos imperativos, sino que son solo indicativos y por tanto no obligatorios para las autoridades. Sin embargo, su sola existencia facilitará la gestión orientada a las necesidades locales.

---

<sup>21</sup> Artículo 64: A las secretarías regionales ministeriales corresponderá: a) Presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región, en coherencia con su estrategia regional de desarrollo y los planes de desarrollo comunal respectivos; b) Informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales;

<sup>22</sup> Artículo 2°: El Ministerio, a través de la Subsecretaría y sus organismos regionales, estudiará, planificará, resolverá o propondrá, según corresponda, especialmente respecto de las siguientes materias: a) Adquisición de bienes para el Fisco mediante compras, donaciones, permutas, sucesión por causa de muerte, expropiaciones y otras formas de adquirir el dominio, de conformidad a la ley; b) Destinaciones, concesiones y arrendamientos de bienes fiscales; c) Afectaciones, desafectaciones y supervisión y control sobre bienes del Estado y nacionales de uso público; d) Ventas, permutas y transferencias gratuitas de bienes fiscales, como asimismo, títulos gratuitos de dominio de estos bienes; e) Formación y conservación del Catastro Nacional de Bienes Raíces del Estado; f) Regularización de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad raíz particular y constitución de las comunidades; g) Coordinación de las demás entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población, y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización; h) Realización de las acciones que las leyes y reglamentos le encomienden en relación con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; e i) Las demás materias que le corresponda en conformidad a las leyes y reglamentos vigentes.

<sup>23</sup> Artículo 6°: El Ministro de Bienes Nacionales tiene a su cargo la Dirección superior de las acciones del Estado en las materias de competencia del Ministerio. Le corresponde especialmente: (...) c) Aprobar los planes y programas de las unidades del Ministerio y de las Secretarías Regionales Ministeriales, y disponer la distribución del presupuesto destinado a esta Secretaría de Estado.

Esta iniciativa permite elaborar una guía de acción y evitar actuar sobre la base de urgencias y presiones que siempre existen. Los equipos internos de la Seremi pueden estar orientados al cumplimiento de estos objetivos, sin perjuicio de salir al paso de las contingencias que se presentan de forma permanente en BBNN en la Región.

## *ii. Inhibición del Nivel Central*

Una crítica frecuente que suele hacerse a la gestión del MBN es que muchas facultades están en el ministro o en el Presidente de la República y no en el Seremi o en alguna otra autoridad de nivel regional. La crítica es oportuna, pero me parece que desde el punto de vista jurídico constitucional, administrativo y político el asunto es más complejo, ya que en definitiva esa configuración de las delegaciones de potestad está concebida también teniendo en mente quién es quién dentro de la organización constitucional y administrativa del país, así como los controles que existen en cada caso.

No se trata de un asunto que no pueda cambiar. Sin embargo, a mi juicio, no me parece que sea ahí donde convenga dar la batalla por la buena gestión, ya que la atribución de vender u otorgar concesiones onerosas no garantiza una buena gestión. Solo hará, teóricamente, más breve el procedimiento, pero en contrapartida aumentarán los flancos para dar espacio a la corrupción y en consecuencia aumentarán los mecanismos de control a través de otros métodos, lo que en definitiva ralentizará el procedimiento. Pero todo lo que venimos diciendo acá no dice relación con las etapas del procedimiento ni con su reducción, sino con una mejora en la gestión.

Sin perjuicio de lo anterior y en línea con lo que indicábamos relativo a tener una política de gestión que nazca desde y para la Región, resulta prioritario que desde el Nivel Central **se dé el espacio** para que la Región pueda elaborar esta política local. Por el contrario, si la política ministerial viene impuesta desde Nivel Central, (y todo el apoyo presupuestario tendiente al logro de ese objetivo Central, y sólo a ese objetivo), no se deja espacio alguno para que, desde la Seremi, y en definitiva, desde la Región, se pueda trabajar en lo que la Región necesita. En este sentido, se necesita una verdadera ***inhibición*** desde el Nivel Central para que la Región actúe.

Contrapartida de esto es el ejercicio de los mecanismos de control de gestión que pueden operar desde Nivel Central para que las Regiones cumplan sus propias metas, las que serán diversas en cada caso, conforme a su realidad y necesidades.

### ***iii. Creación de una Unidad de Planificación Territorial Regional***

Sin perjuicio de que la forma de lograr los objetivos antes señalados (i y ii) puede ser de muchas maneras, proponemos la creación de una Unidad de Planificación Territorial en la región dependiente de la Unidad de Administración de Bienes Nacionales, que pueda hacerse cargo de proponer la política de planificación y ejecutarla conforme a los lineamientos que se vayan entregando por las autoridades.

Esta unidad podría cumplir el rol de coordinación con otros organismos públicos, de acuerdo a lo indicado en las leyes (especialmente art. 5° inc. 2° Ley 18.575; y art. 64 letras a), b), d), e), f), g) y j) Ley 19.175).

Una unidad de planificación ha existido en años pasados. Pero los diversos cambios de gobierno y los cambios de prioridades, así como el hecho de no encontrarse en la orgánica del ministerio, han impedido su consolidación. No debe descartarse que su creación se formalice mediante los actos administrativos correspondientes, ya sea incluirlo en la orgánica del MBN, modificando el reglamento orgánico y con efecto para todo el ministerio, o mediante una resolución del subsecretario o Seremi solo para Antofagasta.

Respecto de su financiamiento, bien puede hacerse con cargo al gasto de personal de la Ley de Presupuesto, sea del Programa de la Subsecretaría de Bienes Nacionales (01) o del Programa de Administración de Bienes (04); con cargo a transferencias corrientes del subtítulo 24 de alguno de estos programas; o asimismo, puede hacerse con cargo a un convenio suscrito con el Gobierno Regional, para lo cual será necesario formular el correspondiente proyecto, idealmente a través de un convenio de programación plurianual.

### ***iv. Falta de servicio público habilitante (concesión sanitaria)***

Existe un problema que no tiene relación con la administración de predios fiscales que sin embargo incide en la planificación urbana, y es la existencia o no de áreas de cobertura de los concesionarios eléctricos y sanitarios.

En Chile, la distribución eléctrica y la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado son servicios públicos, publicados, sujetos a un régimen de concesión obligatorio. Esto quiere decir que la provisión de estos servicios, por regla general, sólo puede ser provisto por particulares que hayan recibido del Estado el encargo de proveer este servicio. En la Región, dado el desarrollo minero e industrial y la normativa eléctrica, la cobertura de las empresas distribuidoras eléctricas ha respondido a las necesidades del consumo. No se puede decir lo mismo de la provisión de agua potable y alcantarillado.

En la práctica esto ha significado uno de los grandes problemas de la región, porque en Antofagasta existen muchas áreas urbanas que carecen de cobertura del servicio básico de agua potable y alcantarillado.

En parte, esta carencia se ha debido a una ampliación de las áreas urbanas sin la debida coordinación con otros organismos públicos a fin de proveer condiciones mínimas de habitabilidad para la ciudadanía.

Vemos en definitiva un incumplimiento del rol subsidiario del Estado y de los entes articuladores de esas necesidades en las dos principales ciudades de la Región, y particularmente en las áreas de uso industrial. Ello desincentiva el desarrollo urbano, porque para los desarrolladores inmobiliarios —Serviu y MBN incluidos—, se encarece mucho la urbanización, ya que urbanizar en áreas que se encuentran fuera del territorio operacional de la concesionaria sanitaria implica la ejecución de proyectos de provisión y alcantarillado particulares, los cuales deben ser aprobados por la Seremi de Salud y que en definitiva hacen inviables proyectos inmobiliarios de cierta envergadura.

No vemos desde este estudio —que busca una mejora en la gestión de la propiedad fiscal—, una solución a este problema. Sin embargo, es importante hacer mención a él por dos motivos:

- i) Porque tiene gran relevancia para la mejora en la administración del suelo fiscal, lo que no puede obviarse.
- ii) Porque prácticamente cualquier alternativa de mejora en la gestión del suelo fiscal, particularmente en las áreas urbanas, requerirá considerar la variable sanitaria.

Ahora bien, es posible plantear en este informe dos elementos a considerar sobre el particular:

- i) Identificar esta carencia como una necesidad para el desarrollo integral de la Región.
- ii) Desarrollar las instancias que permitan sociabilizar este problema con los actores relevantes a efectos de darles una solución.

Dos comentarios finales. Se conoce que en la actualidad el proyecto Cramsa ha solicitado la concesión sanitaria de sectores importantes en las áreas urbanas de la región: La Negra, Antofagasta Norte y Calama contorno<sup>24</sup>. Después de 6 años

---

<sup>24</sup> La publicación en el Diario Oficial del extracto de la solicitud es de 1° de abril de 2019, en donde consta que la solicitud de concesión es de 19 de octubre de 2018, disponible en [https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/2%C2%B0%20Public+II+CRAMSA%2C%20Antofagasta.pdf\\_1556828694285/df9e5b1d-7d51-44c1-aeb8-d0b1bc9a4580](https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/2%C2%B0%20Public+II+CRAMSA%2C%20Antofagasta.pdf_1556828694285/df9e5b1d-7d51-44c1-aeb8-d0b1bc9a4580). Es decir, han transcurrido 6 años desde que se efectuara la solicitud.



de tramitación, aun no se concede la concesión sanitaria, a pesar de que el procedimiento debiera durar entre 18 meses a 2 años aproximadamente. Puede ser tiempo de pedir una explicación a la autoridad competente<sup>25</sup>.

Por otro lado, aunque la llegada de nuevos actores que ofrezcan servicios de relevancia pública (como puertos, transporte o servicios básicos) puede generar cierta incomodidad para las empresas ya establecidas, estas deben actuar con especial cuidado. No solo deben evitar infringir las normas de libre competencia, sino también abstenerse de obstaculizar de cualquier manera la entrada de estas nuevas empresas a la región, priorizando el bien común incluso por encima de sus legítimos intereses empresariales.

En este sentido, estudios focalizados, conversatorios con actores relevantes, seminarios, etc., con carácter periódico, técnico y de intereses transparentados, pueden ayudar a identificar rápidamente las falencias existentes y las dificultades para su materialización. Una de las experiencias más gratificantes de este estudio ha sido comprobar cómo conversando con otras personas, con experiencia técnica, se puede ir descubriendo la forma de lograr objetivos comunes y sentidos por la ciudadanía.

### 3. Ejes de la política regional de administración de inmuebles fiscales

La política regional de administración de inmuebles fiscales, o si se prefiere, la planificación llevada a cabo desde la Seremi de Bienes Nacionales debiera tener dos ejes principales:

- a. En zonas urbanas, debe **crear las condiciones** para que actores públicos y privados puedan urbanizar el suelo e introducirlo al tráfico inmobiliario.
- b. Debe actuar en **concordancia y coordinación** con los Instrumentos de Planificación Territorial, incluidos el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, PROT (art. 17 letra a inc. 3° Ley 19.175) y el PRIBCA, y consecuencia, tener una activa participación en la elaboración y modificación de estos instrumentos de ordenamiento

---

Por otra parte, consta que las actuales concesionarias Aguas de Antofagasta S.A. y Econssa (empresa estatal), no manifestaron interés en los territorios operacionales solicitados por CRAMSA, de conformidad a lo dispuesto en el art. 14 del DFL 382 de 1988, Ley General de Servicios Sanitarios, según consta en la respectiva acta, disponible en <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/3%C2%B0%20Resol+I+La+Negra%2C%20Antofagasta+Norte%2C%20y+Calama+Contorno%2C%20comunas+de+Calama+y+Antofagasta%2C%20CRAMSA.pdf/22fb3801-7b1a-4c7e-874e-4a71ac884d5a>.

<sup>25</sup> Conste que el responsable principal de este estudio ha participado como consultor territorial en dicho proyecto.

territorial.<sup>26</sup> Asimismo, en estas áreas debe actuarse en coordinación con el MOP, a fin de que los proyectos del MOP tengan el correlato en el MBN, mediante la correspondiente destinación de conformidad a lo dispuesto en el art. 56 del D.L. 1.939.

En atención a que el reglamento de los PROT aún no se dicta, y por tanto ellos no han entrado en vigencia<sup>27</sup>, y que el deber de ceñirse a los IPT es de carácter legal, no nos detendremos a desarrollar esta última idea, sin perjuicio de que los hemos mencionado, porque nos parece importante enfatizar este deber de concordancia y coordinación. Exponemos ahora el primer punto.

### ***a. Crear las condiciones***

En lo que se refiere al primer eje de actuación de la política regional, que hemos denominado “**crear las condiciones**”, cabe preguntarse qué puede hacer el MBN en esta materia, de acuerdo con su marco regulatorio.

Como todos los organismos públicos, ellos están sometidos al Principio de Juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de nuestra Constitución Política, que significa, en términos simples, que todas las actuaciones de los organismos públicos deben tener un amparo en la ley, un reconocimiento legal.

Si bien son conocidas las facultades de administrar los bienes fiscales recogidas en el D.L. 1.939 (Destinaciones, concesiones, afectaciones al uso público arriendos, enajenaciones, etc.), hay otras formas de administración y conservación que detenta el MBN como administrador de los bienes fiscales, cuya legitimación emana del dominio que el Estado detenta sobre sus bienes. Son estas facultades las que, más allá de las antes mencionadas facultades de administración, permiten que el MBN cree condiciones que hagan más beneficiosa a la comunidad la administración de sus bienes.

Deben identificarse, sin embargo, aquellas que configuran las condiciones de posibilidad para el desarrollo, y concretamente para la gestión de inmuebles para

---

<sup>26</sup> Esta concordancia ha devenido en exigencia jurídica, de acuerdo a la jurisprudencia reiterada de la Contraloría General de la República, tanto en áreas rurales como urbanas, sujetos o no a IPT, como puede desprenderse de los siguientes Dictámenes: “*El Ministerio de Bienes Nacionales debe tener en consideración los usos de los suelos urbanos al momento de adoptar la decisión de enajenar*”. Dictamen N° 63794 de 2004. “[*Sector del PRIBCA*] cuyo uso generalizado del suelo según lo prevé su Artículo 4.2.3, letra a), corresponde al equipamiento que ahí precisa, siempre que éste no afecte la imagen paisajística ni el sistema ecológico del lugar, paseos peatonales, ciclovías y similares, prohibiéndose todos los usos no señalados como permitidos, lo que impediría dar cumplimiento a la condición esencial de la compraventa que se autoriza, esto es, ejecutar las obras específicas correspondientes”. Dictamen N° 1.337 de 2020. “*Considerando lo antes expuesto [incumplimiento del art. 55 LGUC], no consta de los documentos acompañados al instrumento en estudio que la situación referida al uso de suelo del lugar en que se pretende llevar a cabo la construcción de que se trata, se haya modificado en el sentido de permitir su ejecución*.” Dictamen N° 62.826 de 2016.

<sup>27</sup> En virtud de lo dispuesto en el art. segundo transitorio de la ley 21.074.

el desarrollo industrial y social. Puesto que, si bien las atribuciones del MBN se proyectan en ámbitos más extensos que la administración de inmuebles de propiedad fiscal, son estas condiciones o más bien su ausencia, las que en la Región de Antofagasta han impedido el desarrollo social e industrial de mejor estándar. Exponemos aquí las que nos parecen están orientadas a este objetivo.

En diversas oportunidades las autoridades han expresado que el MBN “pone a disposición de la ciudadanía el suelo fiscal” para su desarrollo, conjuntos habitacionales, equipamientos, etc. La expresión es correcta pero equívoca: ¿qué quiere decir poner a disposición el suelo fiscal? Puede querer decir muchas cosas y primeramente se refiere a la entrega de un *título de ocupación predial* que permite la actividad en cuestión.

Sin embargo, para que exista un desarrollo sustentable no vale ponerlo a disposición de cualquier manera. Es preciso que la puesta a disposición propicie el desarrollo sustentable, ya que no de cualquier manera esto se logra, y particularmente la inserción de diversas actividades en el desarrollo urbano requiere de una serie de cumplimientos normativos, los cuales son exigidos porque precisamente permiten hacer una ciudad segura y eficiente.

Muchas y muy relevantes condiciones de posibilidad para ciudades seguras, acogedoras, respetuosas con el medio ambientes y sustentables, están dadas por la planificación urbana y ejecución de espacios públicos adecuados (calles, áreas verdes públicas, etc.), todo lo cual no nace por el solo hecho de poner a disposición de los particulares los predios fiscales, sino que se precisa una actuación más planificada, proactiva y presente.

En general, la planificación urbana ocurre a nivel macro a través de los Instrumentos de Planificación Territorial, y a nivel de detalle, mediante las actuaciones expresadas en el artículo 65 de la LGUC: **subdivisión de suelo, loteo de terrenos, urbanización de loteos existentes y urbanizaciones voluntarias** en espacios públicos o al interior del predio propio. **De estas, las que verdaderamente hacen ciudad son los proyectos de loteos y urbanizaciones, y la ejecución de las mismas.**

La primera actividad, la planificación territorial, tiene una naturaleza jurídica regulatoria, mientras que la segunda, son actividades que realiza el propietario.

Las condiciones necesarias para que actores públicos y privados puedan introducir el suelo fiscal al tráfico inmobiliario en las zonas urbanas consisten básicamente en **proyectar loteos y urbanizaciones**, conforme a la LGUC, cuestión que la Seremi de BBNN de Antofagasta tiene olvidada hace muchos años, para luego proceder a la ejecución de tales proyectos. Esto comporta una actividad de planificación, la que sin embargo, no tiene naturaleza jurídica

regulatoria, puesto que la realiza la autoridad no ejerciendo una actividad de policía<sup>28</sup>, sino en cuanto que es dueño de vastas extensiones de terreno y que por esa razón su buen o mal uso repercute de manera importante en el interés general.

Alguna vez se ha dicho que el MBN no puede urbanizar o no puede lotear, porque carece de competencias para ello. Evidentemente es una manera errónea de entender el problema, y exponemos los motivos a continuación.

Como primera cuestión, se debe distinguir entre la **proyección** de obras de loteo y urbanización, y su **ejecución**.

El MBN *en cuanto dueño* puede someter a aprobación **proyectos** de loteo y urbanización del suelo fiscal, porque el art. 116 de la LGUC dispone expresamente que es el propietario quien solicita los permisos requeridos para la construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales; y porque el art. 1º del D.L. 1.939 dispone que los bienes del estado son administrados por el Presidente de la República a través del MBN.

Para la **ejecución** de las obras de loteo y urbanización, nos parece que el MBN sí tiene competencias legales. Sin embargo, al ser estas competencias residuales, es decir, en cuanto dueño, y no ser ese su *core business* no debiera ser el propio MBN quien ejecute las urbanizaciones y loteos<sup>29</sup>. Por lo demás, existen otros organismos públicos que no solo tienen competencias específicas en la materia, en calidad de Servicios Públicos, y que suelen recibir el título de *organismos técnicos del Estado*<sup>30</sup>, sino que además y especialmente, gozan de experiencia en la materia, cuestión que el MBN no tiene.

---

<sup>28</sup> Es decir, como regulador de actividades de los particulares, con la finalidad de evitar ineficiencias o aminorar riesgos.

<sup>29</sup> El MBN podría ejecutar urbanizaciones a través de la ley de compras públicas, Ley 19.886, respecto de inmuebles que tuviera auto destinados (art. 56 del D.L. 1.939), para el cumplimiento de sus fines propios, incluido su posterior concesión, arriendo o enajenación. Todo ello en razón de actuar como dueño de esos inmuebles. Así se desprende, a mayor abundamiento, de un dictamen de la Contraloría, aunque referido a otra institución y sobre otro tema: *Asimismo, dicha entidad [CONAF] cuenta con amplias facultades en materia de contratación y, como tal, puede ejecutar todo aquello que no le esté expresamente prohibido. Lo anterior, sobre la base de que las obras a realizar se contratarán mediante un proceso de licitación, por lo que no será la misma Corporación quien las ejecute. // (...) Conforme a lo precedentemente expuesto; tampoco se advierte inconveniente para que asuma lo relativo a las funciones de supervisión y fiscalización técnica del proyecto en sus diversas etapas, conforme se señala en la cláusula Cuarta de ambos convenios. Ello, naturalmente en la medida de que cuente con personal especializado al efecto, sea que las realice directamente, o bien contrate una asesoría para tal efecto.* Dictamen N° 30.153 de 2006.

<sup>30</sup> Los organismos técnicos del Estado son aquellos organismos que *han sido creados a iniciativa del Estado para satisfacer una necesidad pública de carácter técnico* (Dictamen N° 30.153 de 2006), comprendiéndose en ellos, *también las personas jurídicas que, aunque no integren dicha administración, han sido creadas a iniciativa del Estado para satisfacer una necesidad pública de carácter técnico* (Dictamen N° 27.387 de 1984).

Veamos a continuación las condiciones necesarias para que el MBN pueda materializar loteos y urbanizaciones de suelo fiscal, y cuál es su importancia en lo que respecta a este estudio.

a) *Loteos:*

Al respecto debemos remitirnos a lo dispuesto en el art. 65 de la LGUC: *Loteos de terrenos, condicionados a la ejecución de obras de urbanización, incluyendo como tales la apertura de calles y formación de nuevos barrios o poblaciones.* Y a lo dispuesto en el art. 1.1.2 de la OGUC, que dispone «*Loteo de terrenos*»: *proceso de división del suelo, cualquiera sea el número de predios resultantes, cuyo proyecto contempla la apertura de nuevas vías públicas, y su correspondiente urbanización.*

Para proyectar loteos se requiere de la aprobación de un “**proyecto de loteo**”, el cual debe elaborarse conforme a la norma urbanística (IPT y OGUC). Como se desprende de su definición, al proyectar un loteo siempre se considera la apertura de calles, es decir, urbanización de suelo, el cual comprende, como lo dispone el art. 134 de la LGUC, *el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno.* Concretamente, el proyecto de loteo que presente el propietario y que apruebe el DOM, debe considerar las obras antes señaladas conforme lo establezca el correspondiente IPT.

De esta forma, y de conformidad a lo dispuesto en el art. 135 letra a) de la LGUC, una vez ejecutadas las obras de urbanización se entiende incorporadas al dominio público, es decir, serán bienes nacionales de uso público, *todas las calles, avenidas, áreas verdes y espacios públicos en general, contemplados como tales en el proyecto.*

Así, la ejecución de obras de urbanización y su correspondiente recepción municipal permiten la existencia de bienes nacionales de uso público, que pasan en ese momento a la administración municipal en las áreas urbanas conforme lo dispone el art. 5° letra c) de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Como establece la Ley de Rentas Municipales en su art. 41, y la LGUC en su art. 130, las Municipalidades, para la aprobación del proyecto de loteo, cobrarán un derecho equivalente al 2% del avalúo fiscal del terreno.

Siempre será un problema el **financiamiento** para el pago de este derecho, ya que a los organismos públicos no les sobra el dinero, no suelen tener partidas

presupuestarias con este fin, y en la actualidad no existe una norma legal que exima al Fisco del pago de estos derechos municipales<sup>31</sup>.

Sin embargo, el valor de la aprobación del loteo de un predio fiscal y de los derechos municipales se puede financiar:

- Si la Ordenanza de derechos municipales lo permite, rebajando el costo al mínimo, para lo cual habrá que estar a lo dispuesto en la respectiva ordenanza de cada municipalidad<sup>32</sup>.
- Con cargo a la glosa de la Ley de Presupuesto que permite los gastos para la correcta administración de inmuebles fiscales<sup>33</sup>.
- Con fondos del FNDR a través de convenios con el GORE.
- Con cargo a fondos de convenios con las respectivas municipalidades.
- Con cargo a fondos con otros organismos sectoriales.

---

<sup>31</sup> No le aplica la exención establecida en el art. 4° del D.L. 1.939, como ha establecido la Contraloría General de la República, Dictamen N° 7.615 de 2017.

<sup>32</sup> En la Región de Antofagasta, las siguientes ordenanzas permiten esta rebaja. No todas, sin embargo, pueden aplicarse al caso en comento:

- Antofagasta, Ordenanza Municipal N° 5/2011, art. 17 N° 23.
- Calama, Ordenanza Municipal N° 10/2022, art. 2° letra b), aunque no es claro cuándo se aplica y si se puede aplicar en favor del Fisco.
- San Pedro de Atacama, Ordenanza Municipal N° 4/2024, art 6°, permite al alcalde rebajar hasta el 1% del avalúo fiscal, si se trata de un proyecto que beneficie a la comuna en general.
- Ollagüe, no tiene DOM, por lo que los permisos de edificación se tramitan ante la Seremi Minvu, conforme lo dispone el art. 11° de la LGUC, pudiendo cobrar la municipalidad el 50% de los derechos (que están establecido en el art. 130 de la LGUC), y la Seremi Minvu el otro 50% conforme lo dispone el art. 1.1.4 de la OGUC.
- María Elena, no tiene DOM, por lo que los permisos de edificación se tramitan ante la Seremi Minvu, conforme lo dispone el art. 11° de la LGUC, pudiendo cobrar la municipalidad el 50% de los derechos (que están establecido en el art. 130 de la LGUC), y la Seremi Minvu el otro 50% conforme lo dispone el art. 1.1.4 de la OGUC.
- Sierra Gorda, la Ordenanza Municipal N° 2/2019, no establece la posibilidad de rebaja de los derechos municipales.
- Taltal, No tiene publicada su Ordenanza de Derechos Municipales.
- Tocopilla, la Ordenanza Municipal (Decreto) N° 166/2021, establece en su artículo 2° la posibilidad de que la municipalidad podrá eximir de pago las acciones en promoción del interés comunitario, entre otras, lo que permitiría la exención de estos derechos.
- Mejillones, la Ordenanza Municipal N° 2/1992, no establece la posibilidad de rebajas para la urbanización de suelo o loteo. Sólo establece la rebaja para las construcciones fiscales en un 60% de los derechos.

<sup>33</sup> Corresponde a la Glosa 04, del Programa 04, Capítulo 01, Partida 14, de la Ley de Presupuesto del año 2024, que establece: *Los gastos por concepto de desalojos, habilitación de inmuebles, estudios, subdivisión, servicios de tasación, mensura, publicación y difusión y todos los gastos que sean necesarios, a excepción de personal, que se requieran para la correcta y eficaz administración de inmuebles fiscales, a través de cualquier acto administrativo, se podrán ejecutar con cargo a este subtítulo* [Transferencias de Capital/Al Gobierno Central, con un presupuesto de MM\$15.286.494.-, que corresponde a su vez al presupuesto de aporte a los Gobiernos Regionales según consta Asignación N° 03 del Subtítulo 13, del Programa 02, Capítulo 01 Partida 31, de los Gobiernos Regionales].

**Importancia de los proyectos de loteos:** El efecto que produce la realización de loteos, es la generación de lotes reconocidos por la LGUC. La existencia de lotes es necesaria para que los dueños, arrendatarios o concesionarios de esos inmuebles puedan presentar la correspondiente solicitud de permiso de edificación, de forma que se pueda edificar y recibir las obras por parte de la DOM respectiva.

La importancia que tiene la recepción de obras municipales para el desarrollo industrial, es que solo cuando existen edificaciones recibidas por parte del DOM, es posible pagar la correspondiente **patente comercial** conforme lo dispone el art. 26 de la Ley de Rentas Municipales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 23 de la misma ley, con lo cual la actividad comercial o industrial se hace ajustada a derecho, lo que a su vez tiene un importante efecto de cara a observancia de estándares de *compliance* de la industria, y que suelen ser exigidos en la gran minería.

Adicionalmente la recepción de obras por parte del DOM permite resguardar que las actividades económicas e industriales respeten los usos de suelo definidos por el Instrumento de Planificación Territorial, conforme lo dispone el art. 58 de la LGUC y el art. 26 de la Ley de Rentas Municipales, lo que permite tener una ciudad más ordenada.

Adicionalmente la existencia de loteos permite que nazcan **afectaciones al uso público** (calles y áreas verdes). La existencia de las afectaciones como calles permiten que las edificaciones puedan realizarse, ya que es común en nuestras áreas urbanas que no es posible edificar al no disponer los predios de una salida al uso público, conforme lo ordena el art. 68 de la LGUC y art. 2.3.6 de la OGUC. La aprobación de un loteo garantiza que todos los lotes resultantes tengan salida a una calle, la cual se ejecutará (construirá), ya sea al momento de edificar con urbanización simultánea conforme lo autoriza el art. 2.2.4, art. 5.2.5 y art. 3.4.1 todas de la OGUC; o de forma anterior mediante la sola urbanización de las calles conforme lo dispone el art. 2.2.4 N° 1 de la OGUC.

Cabe aclarar que la recepción de obras de edificación requiere siempre que la urbanización del predio esté ejecutada, conforme lo expresa el art. 5.2.6 de la OGUC. El proceso de urbanización lo explicaremos en el acápite siguiente.

Sin embargo, es preciso entender antes que la enajenación de inmuebles de menos de dos hectáreas requiere de la existencia de obras de urbanización ejecutadas o garantizadas, conforme lo dispone el art. 136 de la LGUC, salvo la excepción que más adelante se mencionará establecida por el dictamen N° E533509 de 2024. Mientras no exista un proyecto de urbanización aprobado por el DOM (ya sea directamente como proyecto de Loteo conforme lo dispone

el art. 65 letra b), o como proyecto de urbanización conforme lo dispone el art. 65 letras c) y d), y esas obras no estén ejecutadas o garantizadas, no resulta posible la enajenación de los predios, con lo cual la urbanización de terrenos es la puerta de entrada de los predios al tráfico jurídico y comercial.

Esta concatenación de permisos, evidencia que, si no hay proyectos de loteos, no es posible realizar construcción alguna en la forma dispuesta en la ley: escenario propicio para las *tomas*, habitacionales o industriales, tan abundantes en nuestras ciudades.

En resumen, el art. 136 de la LGUC impone la obligación de urbanizar el predio, previo a su enajenación. El art. 5.2.6 de la OGUC impone la obligación de urbanizar previa a la recepción de edificación autorizada. El art. 26 de la Ley de Rentas Municipales establece que la recepción de obras es requisito para poder hacer el pago de la patente comercial, y ésta es requisito para ejercer cualquier actividad industrial o comercial conforme lo dispone el art. 23 de la Ley de Rentas Municipales. **De forma tal que la realización de actividades industriales y comerciales, por regla general, requiere de la urbanización de los terrenos en donde se realiza esa actividad.**

Finalmente debemos indicar que un reciente dictamen de la Contraloría General de la República<sup>34</sup> estableció que para enajenar un inmueble fiscal proveniente de una inscripción global del Fisco—que son las que suele utilizar el MBN en la Región de Antofagasta— en virtud de la atribución del art. 14 del D.L. 1.939, no se requiere urbanizar o garantizar las urbanizaciones del predio enajenado, lo que no exime que una vez desarrollado el proyecto deba cumplirse con esa obligación por parte del dueño del predio. Este reciente dictamen facilitará en lo futuro la enajenación de inmuebles fiscales, traspasando al particular adquirente el deber de urbanizar, haciendo de esta forma más breve el proceso de enajenación de los inmuebles fiscales que se encuentren en este supuesto.

#### *b) Urbanización:*

la urbanización, conforme se desprende los art. 134 de la LGUC y art. 1.1.2 de la OGUC consiste en *ejecutar, ampliar o modificar el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno.*

---

<sup>34</sup> Dictamen N° E533509 de 29 de agosto de 2024.



La urbanización se ejecuta en el espacio público reconocido por el IPT o en un proyecto de loteo, así como las urbanizaciones voluntarias que se ejecutan en el terreno propio conforme el art. 65 letra d) de la LGUC.

Como ya se expuso anteriormente, la urbanización es requerida para poder enajenar los inmuebles, y en cualquier caso para la recepción de obras de edificación.

La pregunta que cabe hacer ahora es de qué manera es posible ejecutar urbanizaciones, sin cargarle esa obligación económica y material al industrial que adquiere o usa un inmueble fiscal. Habitualmente esa actividad la realiza un desarrollador inmobiliario, las municipalidades, los Servicios de Vivienda y Urbanización Regional o los Gobiernos Regionales.

Previo a la urbanización, se requiere la aprobación de proyectos de urbanización, sean autónomos o como parte de proyectos de loteos. Ya mencionamos antes los proyectos de loteo que incluyen el correspondiente proyecto de urbanización. Ambos deben acompañar los documentos establecidos en el art. 3.1.5. de la OGUC para someter a aprobación el correspondiente proyecto de urbanización. Para la aprobación de un proyecto de urbanización se requiere pagar un 2% del avalúo fiscal del inmueble a urbanizar. Nos parece que la forma que puede usar el MBN para financiar el proyecto de urbanización es la misma que la indicada para los proyectos de loteo, por lo que nos remitimos a esa lista.

En cuanto a la potestad y conveniencia que el MBN ejecute proyectos de urbanización, nos remitimos a lo ya dicho para los loteos.

Otra alternativa es que las urbanizaciones las ejecute el concesionario o arrendatario del inmueble fiscal una vez que presente al DOM el proyecto de edificación, que tendría que ser con urbanización simultánea, de conformidad a lo dispuesto en el art. 2.2.4, art. 5.2.5 y art. 3.4.1 todos de la OGUC. En lo que se refiere al arrendatario, nos parece que no es de justicia imponerle la carga de urbanizar, ya que por una parte los arriendos en zonas urbanas tienen una duración máxima de 5 años (art. 75 D.L. 1.939) plazo que no justifica la inversión de urbanización; son esencialmente precarios, razón por la cual la autoridad del MBN puede ponerles término en cualquier momento (art. 76 D.L. 1.939); y además el Manual de Arriendos vigentes, dispone por regla general que los arriendos no deben renovarse por un plazo que exceda de 5 años (p. 5 Manual de Arriendos 2021). Por el contrario, la Concesión de Largo Plazo (gratuita u onerosa) puede justificar que sea el concesionario el urbanizador debido a que no existen los inconvenientes antes descritos: tienen una duración máxima de 50 años, no puede ponerseles término de forma unilateral sino por

una causal legal sancionada por un tribunal arbitral, y adicionalmente podrían renovarse si llegara a ser el caso, particularmente si se trata de concesiones directas.

Luego podría ejecutar estas urbanizaciones, como organismo técnico, el Serviu Regional, con financiamiento propio del Serviu o del Gobierno Regional a través de FNDR<sup>35</sup> o de las municipalidades<sup>36</sup>. Los Serviu tienen experiencia en materia de urbanizaciones y cuentan con normativa especial adecuada para ello<sup>37</sup>.

También podrían ejecutar estas urbanizaciones, como organismo técnico, las municipalidades. Las formas de financiamiento pueden ser las mismas antes señaladas.

La urbanización trae plusvalía al suelo. Para lo que aquí nos convoca, esta plusvalía trae el siguiente efecto práctico: De acuerdo a lo dispuesto en el art. 13 de la Ley de Presupuestos vigente, Ley 21.640 (y que se repite año a año), y lo dispuesto en el art. 61 del D.L. 1939, **el 65% del producto de las ventas y concesiones** de bienes fiscales ingresa al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.) del Gobierno Regional en donde se encuentra el inmueble. Esto quiere decir que la valorización de un predio fiscal previo a su venta o concesión va en directo beneficio del patrimonio del Gobierno Regional, ayudando así a financiar otros proyectos, además de ir en beneficio del Fisco ya que el 35% restante va directa o indirectamente al erario fiscal.

En consecuencia, además del valor social que significa la urbanización, el Gobierno Regional es el primer beneficiado de la plusvalía de esos inmuebles, incentivo más que suficiente para que promueva y financie los proyectos de urbanización y la ejecución de estas obras.

Una cuestión diversa, y que excede al problema en estudio, pero que no deja de ser un problema real en la región, es la capacidad de las empresas constructoras de infraestructura de ejecutar en tiempo y forma los proyectos de infraestructura pública. Lo que puede percibir cualquier ciudadano es que algo pasa, sea a nivel de estudio, formulación, adjudicación o ejecución, porque se observan demoras excesivas, incumplimiento de plazos, incumplimientos contractuales, abandono

---

<sup>35</sup> En la actualidad el Serviu Antofagasta se encuentra ejecutando urbanizaciones con cargo a financiamiento del F.N.D.R del Gore Antofagasta, y financiamiento propio, Código BIP N° 40029713-0.

<sup>36</sup> En la actualidad el Serviu Antofagasta se encuentra ejecutando urbanizaciones con cargo a financiamiento de las municipalidades de Antofagasta, Calama y San Pedro de Atacama, y financiamiento propio, Código BIP N° 40031834-0.

<sup>37</sup> Decreto Supremo N° 236 de 2002, Minvu, que aprueba bases generales reglamentarias de contratación de obras para los servicios de vivienda y urbanización.

de obras, faltas de capacidad financiera, etc., todo lo cual redundaría en que es difícil llegar a tener infraestructura pública de calidad.<sup>38</sup>

***b. Concordancia y coordinación de la administración de los bienes fiscales con los IPT (remisión).***

Sobre este tema nos remitimos a lo ya indicado al comienzo de este capítulo en la página 25 de este informe.

**4. Formas de ejecutar urbanizaciones en terrenos fiscales.**

Antes hemos expuesto la importancia de los proyectos de loteo y urbanizaciones, así como la forma que en estos pueden realizarse. Sin embargo, es preciso hacerse cargo más específicamente sobre la forma de ejecutar las urbanizaciones, con cargo a qué pueden financiarse y quién debe ejecutarlas.

En primer lugar, propondremos la política de urbanización de predios industriales desde el Gobierno Regional a través de 2 instrumentos establecidos en su ley Orgánica: Los convenios de programación y los convenios mandato. Ambos requerirán el concurso del MBN como administrador de los bienes del Estado. Sin embargo, la iniciativa política a través de estos instrumentos estará en el GORE, lo que facilitará alinear desde la región al Gobierno Central. También nos referimos a otros caminos para lograr la urbanización. Nos parece interesante plantear desde ya que estos caminos no son excluyentes, es decir, puede utilizarse una forma de urbanizar en un caso, y otras en otro de forma paralela, y así poder ir verificando cuál es la que mejor funciona en la práctica.

***a. Convenios de Programación (art. 81 y 81 bis Ley 19.175).***

Los convenios de programación *son acuerdos formales entre gobiernos regionales, entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, o entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.* (art. 81 Ley 19.175).

A través de estos convenios, en lo que aquí nos importa, es posible financiar y ejecutar proyectos de inversión acordados entre los organismos involucrados, estableciendo obligaciones para cada parte. De esta manera, si el GORE le da

---

<sup>38</sup> Aun a riesgo de equivocarnos, parte de este problema nos parece que está en que la minería se lleva lo mejores servicios (y talentos), por la sencilla razón de que paga más y mejor. Se trata de un problema que se puede ver a todo nivel en nuestras ciudades, incluidas cuestiones domésticas.

la importancia que merece el asunto, es posible financiar la urbanización de suelo fiscal urbano, para uso industrial o habitacional. Tienen la particularidad de que se trata de convenios *íntegramente obligatorios para las partes celebrantes*, lo que permite hacer un seguimiento no solo político y administrativo, sino incluso a nuestro juicio, perseguir las responsabilidades civiles por el incumplimiento. Pueden además tener un carácter plurianual, lo que permite planificar y ejecutar inversiones de mediano y largo plazo o por etapas.

Los convenios de programación deben ser aprobados por el CORE a propuesta del Gobernador (mayoría absoluta de los consejeros asistentes, art. 38 Ley 19.175).

Adicionalmente, de conformidad a lo dispuesto en el art. 64 letra f) de la Ley 19.175, a las Seremi les corresponde velar de manera especial por el cumplimiento de los convenios de programación, con lo cual la obligación jurídica no solo radica en los GORE, sino también sobre las Seremi.

Los convenios de programación están específicamente pensados para mejorar las condiciones de desarrollo integral, y permiten el estudio, programación y articulación de la inversión regional, sectorial, municipal y privada en temas de interés de los contrayentes<sup>39</sup>.

En lo práctico, un convenio de programación entre GORE y MBN, podría materializarse financiando el GORE la urbanización de un predio fiscal para su posterior enajenación, arriendo, destinación o concesión. A este convenio debiera concurrir algún organismo técnico del Estado, sea en el mismo convenio o a través de un convenio mandato, como ejecutor de la iniciativa, a menos que se licite a través de la ley de compras públicas.

### ***b. Convenios Mandato***

Mediante los convenios mandato establecidos en el art. 16 de la Ley 18.091, es posible encargar a organismos técnicos del Estado el *estudio, proyección, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza*<sup>40</sup>. Con ello, sería posible que tanto el Ministerio de Bienes Nacionales<sup>41</sup> (organismo centralizado), como el Gobierno

---

<sup>39</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Cartilla N° 15 <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Cartilla%2015.pdf>.

<sup>40</sup> **El Dictamen N° 30.153 de 2006** ha precisado que *el objeto del encargo a un organismo técnico del Estado está referido al estudio, proyección, construcción y conservación de una obra pública, comprendiéndose por tal toda obra de carácter inmueble, financiada con fondos del Estado y destinada a cumplir una finalidad pública, y por otra, que el órgano técnico sea una entidad del Estado que tenga la facultad legal para desarrollar las tareas de que se trate.*

<sup>41</sup> Es difícil que el MBN sea el mandante, ya que no suele tener una partida presupuestaria que lo permita, y la Glosa 04, del Programa 04, Capítulo 01, Partida 14, de la Ley de Presupuesto, que

Regional (organismo descentralizado, de forma directa o con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, F.N.D.R.), encargue la ejecución de las obras de urbanización, o antes, los proyectos de urbanización, a fin de que éstos sean ejecutados y puestos a disposición de la ciudadanía<sup>42</sup>.

Es importante identificar qué organismos técnicos del Estado pueden ejecutar estas obras de urbanización. Se trata de identificar organismos que tengan la capacidad técnica para desarrollarlo (*tengan la facultad legal para desarrollar las tareas de que se trate*), experiencia en la materia, posibilidad real y disposición política para llevarlo a cabo. Además del Serviu, las municipalidades podrían colaborar preparando los proyectos y/o ejecutándolos. Sin embargo, habrá que mirar con atención sus posibilidades reales de ejecución, ya que en nuestra región suelen tener una sobrecarga de proyectos o poca capacidad de formularlos<sup>43</sup>.

### ***c. Urbanización directa por parte del MBN***

Como indicábamos en una nota anterior, el MBN podría ejecutar directamente obras de urbanización sometiéndose al régimen común para los organismos públicos. Se trata de algo que el MBN no ha realizado nunca antes, hasta donde conocemos, por lo que seguramente no será lo más eficiente, pero que a nuestro juicio podría ajustarse a derecho, conforme a lo siguiente. El motivo por el cual señalamos esta alternativa es dejar constancia de la forma de llevar a cabo la urbanización directa por parte del MBN:

1. Como primer requisito, el MBN tendría que **auto destinarse** el predio a lotear o urbanizar, conforme lo dispone el art. 56 del D.L. 1939<sup>44</sup>.

2. Luego, deberá elaborarse un **proyecto de urbanización o loteo. Este proyecto podrá ser elaborado:**

i) Elaborando el proyecto a través de un **consultor externo**, contratado a través de una licitación conforme a la ley de compras públicas Ley 19.886;

---

permite algunos gastos para la administración de inmuebles, no alcanza a este fin. Todo lo cual puede ser modificado por el legislador en la Ley de Presupuestos en discusión.

<sup>42</sup> Cabe aclarar que las obras de urbanización, siempre, pero especialmente cuando se desarrollan en inmuebles fiscales, tienen de suyo el carácter de **obra pública de carácter inmueble** y destinada a cumplir una finalidad pública, razón por la cual podría ser financiada con cargo a fondos del Estado. (cfr. Dictamen N° 30.153 de 2006).

<sup>43</sup> También es posible capacitar a los funcionarios municipales, con cargo al FNDR, en la formulación de proyectos, ya que es una cuestión determinante para poder acceder a estos fondos y en las que muchas municipalidades están al debe.

<sup>44</sup> Esta destinación se realiza por Resolución exenta del Seremi, en atención a lo dispuesto en el D.S. N° 79 de 2010, N° 1 letra d).

ii) Elaborando el proyecto el propio MBN, a través de algún equipo competente (**arquitecto, ingenieros, abogados, etc.**), sea a contrata o contratado al efecto a través de algún programa o convenio;

iii) Suscribiendo un **convenio mandato** con Serviu o alguna municipalidad para que dicho organismo elabore el proyecto de urbanización o loteo.

Parte de esta etapa del proceso será aprobar por parte del DOM el correspondiente proyecto y pagar los respectivos derechos municipales.

3. Luego deberán ejecutarse las obras de urbanización. Esta etapa no la podrá ejecutar directamente el MBN sino que deberá:

i) Licitarse las obras conforme a la ley de compras públicas (Ley 19.886). En este caso deberá licitarse también la inspección técnica de la obra, o suscribir un convenio mandato para que otro organismo público realice la inspección.

ii) Suscribir un convenio mandato con Serviu o alguna municipalidad para que dicho organismo ejecute el proyecto de urbanización o loteo.

iii) Una tercera alternativa es que las obras de urbanización sean asumidas por el adquirente del terreno fiscal, para lo cual existirán los siguientes mecanismos:

- a) Garantizar las obras de urbanización como mecanismo comprendido en las bases de licitación<sup>45</sup>.
- b) Si se trata de la enajenación de un predio superior a 2 hectáreas, 20.000 m<sup>2</sup>, se puede utilizar la facultad excepcional del art. 140 de la LGUC, bajo las condiciones establecidas en dicho artículo. De esta forma la urbanización o su garantía no será previa a la enajenación, sino con posterioridad por parte del adquirente.
- c) Si no se tratara de una enajenación, sino de una **concesión o arrendamiento** del terreno fiscal, la ejecución de las obras de urbanización deberá ejecutarse previo o juntamente con las obras de edificación.

---

<sup>45</sup> Así está dispuesto, por ejemplo, en las bases tipo para enajenaciones de terrenos fiscales a la mejor oferta económica, en el Decreto Supremo N° 77 de 22 de noviembre de 2011, Anexo 4, del MBN.

En todos los casos deberá procederse luego a la recepción de las obras por parte del DOM, las que, de tratarse de afectaciones de utilidad pública, pasarán a ser bienes nacionales de uso público, conforme lo dispone el art. 135 letra a) de la LGUC.

4. En los casos que proceda, una vez ejecutadas las obras de urbanización, la Seremi de BBNN procederá a ponerle término a la destinación, cuando corresponda, para luego proceder a su licitación o adjudicación directa en venta, arriendo o concesión, conforme a las reglas generales.

#### ***d. Urbanización por parte del Fondo de Infraestructura S.A.***

Por otra parte, sería importante explorar la posibilidad de que quien ejecute las urbanizaciones en terrenos fiscales sea el **Fondo de Infraestructura S.A.**, sociedad del Estado creada a partir de la Ley 21.082 que actúa bajo el nombre de Desarrollo País<sup>46</sup>. Fue creada para realizar actividades de financiamiento e inversiones referidas a proyectos de infraestructura, así como el desarrollo, a través de terceros no relacionados, de los servicios anexos a los mismos, incluyendo su construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de infraestructura.

Al efecto, deberá crearse un modelo de negocios que convierta la urbanización del predio fiscal en un negocio atractivo para esta sociedad del Estado, para lo cual sería posible, por ejemplo, que el Fondo adquiriera los terrenos a través de una **compra directa** con la finalidad de que desarrolle un negocio inmobiliario industrial o habitacional según convenga y se haya acordado previamente con el MBN<sup>47</sup>. Luego, y con la finalidad de que el Fondo no haga un negocio

---

<sup>46</sup> Dispone la Ley 21.082 que ordena crear el Fondo de Infraestructura S.A: Artículo 4°.- Para el desarrollo de su objeto, el Fondo podrá:

- 1) **Financiar o invertir** en proyectos de infraestructura, **directamente o a través de terceros**, así como elaborar y realizar los estudios necesarios para tales proyectos.
- 2) **Construir, ampliar, reparar, conservar, explotar y desarrollar**, sólo a través de terceros no relacionados, dichos proyectos de infraestructura.
- 3) Realizar gastos o inversiones de carácter físico o financiero, para nuevos proyectos, fomentando su construcción y desarrollo, en la forma que determine el Directorio, velando por mantener la solvencia de la empresa.
- 4) Emitir instrumentos financieros de deuda, de garantías y otros autorizados expresamente por el Directorio.
- 5) Constituir sociedades anónimas filiales o coligadas para cumplir su objeto, previa autorización de la junta de accionistas.
- 6) En general, ejecutar todos los actos y celebrar todos los contratos tendientes a cumplir con el objeto de la sociedad.
- 7) Realizar las demás actividades que expresamente se establezcan en la ley.

En el ejercicio de todas estas atribuciones, el Fondo deberá orientarse a la sostenibilidad financiera de su cartera de proyectos y a producir utilidades anuales durante cada ejercicio.

<sup>47</sup> La venta directa es excepcional, y de acuerdo con los criterios de la Contraloría (N° 60.824 de 2004, N° 61.442 de 2012, N° 10.448 de 2014, N° 27.862 de 2015, y N° 51364 de 2015) sólo se justifica en

especulativo sobre los terrenos, el contrato de compraventa directa celebrado entre el Fisco y el Fondo puede contener la obligación de enajenar el inmueble fiscal en un plazo determinado con obras de urbanización ejecutadas o algún otro modelo de negocios que sea económicamente atractivo para el Fondo y de valor social para el Ministerio de Bienes Nacionales<sup>48</sup>.

Esta forma de administración saca al Ministerio de Bienes Nacionales del trato inmediato con los usuarios finales, lo que puede resultar atractivo en cierto tipo de inversiones: más agilidad y hasta cierto punto, más competencia y transparencia.

Asimismo, permitirá que sea una empresa estatal, con visión empresarial pero sujeto a una fiscalización pública, la que bajo mejores criterios de eficiencia y eficacia que el MBN, logre colocar en el mercado inmobiliario el suelo fiscal.

Como hasta ahora el Fondo de Infraestructura no ha realizado este tipo de proyectos, convendrá que previo a la venta directa, el Fondo presente un proyecto acabado, incluido su financiamiento.

#### ***e. Urbanización por parte de desarrolladores inmobiliarios***

Al igual que en el caso anterior, la ejecución de obras de urbanización podría ser desarrollada vendiendo paños fiscales a desarrolladores inmobiliarios, bajo la obligación de urbanización y enajenación en plazos determinados. Esto permitirá el objetivo planteado de incorporar suelo urbanizado al desarrollo industrial y habitacional de la ciudad.

A diferencia del caso anterior, la venta tendría que realizarse bajo la figura de **licitación pública**. En este caso, si bien el Fisco adquirirá, probablemente, un mejor precio por la venta, el mayor precio será, sin embargo, traspasado al consumidor final, lo que teóricamente hace menos atractiva esta posibilidad desde el punto de vista de su valor social. Pero a su vez permite un mayor dinamismo al mercado inmobiliario y aleja de factores políticos el desarrollo del plan de urbanización, permitiendo que el suelo fiscal llegue antes a condiciones óptimas de mercado.

---

el interés público o general comprometido en esa venta. A nuestro juicio, la venta directa al Fondo de Infraestructura S.A. se justifica precisamente en que tiene por objeto desarrollar un proyecto de infraestructura de interés público.

<sup>48</sup> Se han planteado, por parte de Déficit Cero, plataforma asociada a la CCHC y Techo Chile, algunas otras ideas sobre el potencial del Fondo de Infraestructura, por ejemplo en el arriendo de viviendas. Puede verse la noticia en <https://digital.elmercurio.com/2024/05/16/B/684E4LVR#zoom=page-width>. Sin embargo, a diferencia de lo ahí planteado, estimamos que no se necesitan modificaciones legales para realizar lo que se plantea, ya que el Fondo puede adquirir el dominio del inmueble fiscal, y concesionarlo conforme a las normas de la ley 21.082, o ceder su uso y goce conforme a las reglas del derecho común.



En este caso, y de conformidad a lo dispuesto en el Dictamen N° E533509 de 2024 de la Contraloría General de la República, si la enajenación proviene de un predio inscrito en una inscripción global<sup>49</sup>, no será necesario garantizar obras de urbanización —siempre estamos hablando de zonas urbanas—, previo a la enajenación del inmueble fiscal, lo que no exime al adquirente del predio fiscal de realizar las urbanizaciones correspondientes, previo o junto a las edificaciones que autorice el DOM, o previo a su enajenación, todo ello conforme a las reglas generales.

***f. Urbanización a través de un mandato del art. 5° inciso 3° de la Ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido***

La ley de financiamiento urbano compartido, Ley FUC, no ha sido mayormente utilizada, probablemente por falta de incentivos suficientes<sup>50</sup>. Sin embargo, debemos dejar constancia que, a través de este mecanismo, el MBN podría celebrar convenios con el SERVIU o las municipalidades a través de los cuales el Fisco entrega a uno de estos organismos un mandato para que a su vez ellos encarguen a terceros la ejecución, operación o mantención de obras urbanas a cambio de una contraprestación, que podrá consistir en otorgar a aquéllos, derechos sobre bienes muebles o inmuebles, o la explotación de uno o más inmuebles u obras<sup>51</sup>.

Mediante estos mandatos, el Fisco-MBN podría lograr que un tercero ejecute obras de urbanización, cediendo su uso y goce por un plazo determinado a convenir, el cual sólo tienen como requisito en la ley que sea determinado.

Para el Estado, la ley FUC permite la ejecución de obras urbanas sin desembolsar dinero en contraprestación. Sin embargo, en la actualidad, no es la falta de recursos la principal causa de la no urbanización de predios fiscales, sino la falta de gestión o de instrumentos idóneos. Es por ello que este mecanismo pudiera no ser de especial interés. Lo mencionamos para que no quede fuera de las posibilidades jurídicas de intervención.

## **5. Convenios sectoriales**

La coordinación de la Seremi de Bienes Nacionales con el GORE, en lo que administración de bienes fiscales se refiere, habitualmente está limitada al otorgamiento de concesiones de uso gratuito de corto plazo y el acceso a playas,

---

<sup>49</sup> También en el caso de las inscripciones *a mayor cabida* agregaríamos también nosotros, puesto que el art. 14 del D.L. 1.939 no hace distinción ninguna al respecto, y el dictamen citado sólo menciona a las *inscripciones globales* en atención a que sobre ellas se le ha consultado.

<sup>50</sup> Moraga Klenner, Claudio. *Contratación Administrativa*. 2019, p. 207.

<sup>51</sup> Art. 1° Ley 19.865.

en virtud del traspaso de competencias dispuesto en el art. 114 de la CPR y las normas legales respectivas. Sin embargo, no existe coordinación estable al momento de seguir los lineamientos del PROT u otras políticas que puedan tomarse conjuntamente. Más allá de las afinidades políticas de las autoridades, es de esperar que pueda existir una coordinación que no dependa de la coincidencia de esa afinidad.

Con los municipios la coordinación está dada en el otorgamiento de concesiones o eventualmente transferencias a solicitud de la municipalidad respectiva. No existe en la Región de Antofagasta una coordinación que vaya desde el MBN hacia los municipios. Los municipios financian convenios con la Seremi que les permiten gestionar con el MBN sus solicitudes con personal exclusivamente dedicado. No se aprecia de qué forma el MBN mejora su gestión con este tipo de convenios ya que, si bien aportan funcionarios para la ejecución del convenio, recargan orgánicamente a la Seremi distrayéndola de sus funciones propias, y no aportando capacidad de respuesta más allá del personal exclusivamente dedicado al convenio<sup>52</sup>.

En definitiva, los organismos sectoriales que pueden financiar convenios con el MBN ralentizan el cumplimiento de las políticas propias del MBN, ya que además de los funcionarios que puede aportar el convenio, para la ejecución de ellos debe utilizarse la estructura existente (funcionarios, recursos físicos, etc.) para poder cumplir sus objetivos, lo que distrae la ejecución adecuada de las políticas propias del MBN.

De no ser posible una disminución de los convenios o que los funcionarios por ellos aportados puedan colaborar en el quehacer institucional de forma amplia y no solo limitada al convenio, es decir, que puedan ayudar en otros ámbitos diversos al convenio por el cual se les contrata, no conviene que el MBN financie su funcionamiento a punta de convenios, cuestión que ocurre bastante en la Seremi de Antofagasta.

Por el contrario, los convenios debieran estar orientados al quehacer institucional del MBN y no a productos del solo interés de la contraparte. Es

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, el convenio con una determinada municipalidad permite la contratación, con cargo a ese convenio, de 2 profesionales y 1 administrativo. Esas tres personas gestionan los productos de ese convenio. Sin embargo, para obtener los productos de ese convenio, ha sido necesaria la intervención de muchos otros funcionarios, por lo que la Seremi se ve sobre exigida. Pero al contrario de lo que se podría pensar, aquellos funcionarios contratados para el convenio sólo pueden trabajar en los productos de ese convenio, no recibiendo la Seremi, en consecuencia, nada a cambio de la tramitación de esos productos. Los convenios solo acarrear beneficios para el municipio en cuestión, repercutiendo en la eficiencia y eficacia de todo el Servicio. Todo lo anterior, sin reparar en el uso y desgaste de los recursos físicos, que habitualmente no vienen incorporados al convenio.

decir, los convenios debieran tener como objetivo específico también el mejoramiento de la gestión ministerial.

Una forma posible de crear sinergias con los convenios de las municipalidades, que son necesarios para ellas, es identificar en los respectivos territorios las necesidades o falencias que impiden crear condiciones para el desarrollo integral. Así, por ejemplo, un convenio con una determinada municipalidad puede financiar la contratación de personal para ejecutar los productos que requiere la municipalidad, pero a la vez, el MBN, con cargo al mismo convenio, puede ejecutar una planificación en dicho territorio que le permita crear las condiciones para hacer un aporte de valor social, como puede ser la planificación habitacional o industrial, su ejecución, etc. Casos como el descrito, pero solo en beneficio de los intereses municipales, han permitido la planificación del futuro barrio cívico de Mejillones, donde la municipalidad es la que ha financiado el personal del MBN para la ejecución del convenio, así como los derechos municipales derivados de la subdivisión del predio y el trazado de calles. Esto plantea un desafío al MBN por cuanto la negociación de un convenio debe traer aparejado la identificación de una necesidad de gestión que pueda ejecutarse con cargo a ese convenio, cuestión que la Seremi no hace.

## **6. Transparencia**

La transparencia es un principio democrático y no solo la facilitación del acceso a la información. El deber de transparentar lo hecho no es solo una cuestión de orden y pulcritud, sino que refleja la disposición de dar cuenta a la ciudadanía de la forma como se está ejerciendo el poder delegado por la nación a sus autoridades. En este sentido, la transparencia es un principio esencial del quehacer ministerial.

El MBN ha sido históricamente el organismo público más requerido de solicitudes de acceso a la información<sup>53</sup>. Esto evidencia dos cosas: por una parte, que el MBN posee mucha información que es relevante para la ciudadanía. Por otra, que esa información no está disponible al público en la forma en que éste lo necesita y por eso necesita pedirla a través de solicitudes de acceso a la información.

Son además oscuros los criterios de asignación de inmuebles, los criterios de priorización de las solicitudes, los fundamentos de las decisiones, siendo muy difícil acceder de forma completa a la información que sustenta las decisiones,

---

<sup>53</sup> Sólo en 2023 fue superado por el Servicio Nacional de Migraciones, pero mantuvo el segundo lugar. Vid. Memoria Consejo para la Transparencia año 2023, p. 12. Disponible en [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2024/08/MEMORIA-INSTITUCIONAL-2023\\_Consolidado\\_v7.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2024/08/MEMORIA-INSTITUCIONAL-2023_Consolidado_v7.pdf).

no estando amparada esa información por verdaderas causas de reserva o secreto de conformidad a la ley.

Se aprecia además una verdadera animadversión de los funcionarios a la entrega de la información, existiendo casos paradigmáticos que este informante ha presenciado o conocido, por ejemplo:

1. Una empresa que es fiscalizada por el MBN solicita conocer el acta de fiscalización, la cual es denegada por ser supuestamente reservada (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 17 letra a) de la Ley 19.880).
2. Una asociación gremial solicita copia del expediente en el cual tramita una solicitud ante el MBN, la cual le es denegada por no estar concluida (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 17 letra a) de la Ley 19.880).
3. Se solicita las actas de la comisión especial de enajenaciones, las que debieran estar publicadas, en las cuales se fijan los valores comerciales y propuestas de rentas concesionales, pero no son entregadas por no estar concluidos los expedientes a que ellas se refieren (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 20.285).
4. No están publicados los convenios que la Seremi tiene con otros organismos públicos (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 20.285).
5. No se publican las transferencias gratuitas ni concesiones gratuitas a comunidades indígenas en la Región de Antofagasta (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 7° letra g) de la Ley 20.285).
6. No se publican los títulos gratuitos otorgados a personas naturales (lo cual es contrario a lo dispuesto en el art. 7° letra g) de la Ley 20.285).
7. No están publicadas las auditorías internas del ministerio (lo que es contrario a lo dispuesto en el art. 7° letra l) de la Ley 20.285).
8. Etc.

Adicionalmente se aprecia el desconocimiento de la normativa al rechazar solicitudes de acceso por simples oficios y no por resoluciones fundadas como lo dispone la ley, lo que dificulta que la ciudadanía pueda ejercer debidamente sus derechos de reclamo cuando procede. Asimismo, el desconocimiento de la normativa sobre transparencia lleva a constantes denegaciones de acceso a la información sin sustento jurídico para ello.

A lo anterior se debe agregar a la imposibilidad práctica que tienen los propios interesados en conocer cuál es el estado real de sus solicitudes, ya que no existe un sistema abierto o semi abierto que permita conocerlo —como sí lo tienen muchos organismos públicos, como el Servicio de Evaluación Ambiental, o el Poder Judicial—, lo que contraviene derechos y principios ya consagrados y protegidos en nuestra legislación.

En lo que respecta al derecho de acceso a la información pública resulta imperioso —literalmente un imperativo legal— la capacitación a los funcionarios, que no abarque solamente el conocimiento de la normativa aplicable, sino el trasfondo político que existe en la transparencia de la función pública. Nada bueno puede salir de funcionarios públicos que no realizan su quehacer habitual de cara a la ciudadanía.

En lo que respecta a la transparencia hacia los propios usuarios, el MBN debe actualizar sus sistemas informáticos de tramitación, de forma que se permita una **real y completa** transparencia, para lo cual no se requiere ningún cambio normativo, sino el interés real por hacerlo, y el presupuesto acorde a ese interés.

### 7. Remuneraciones de los funcionarios

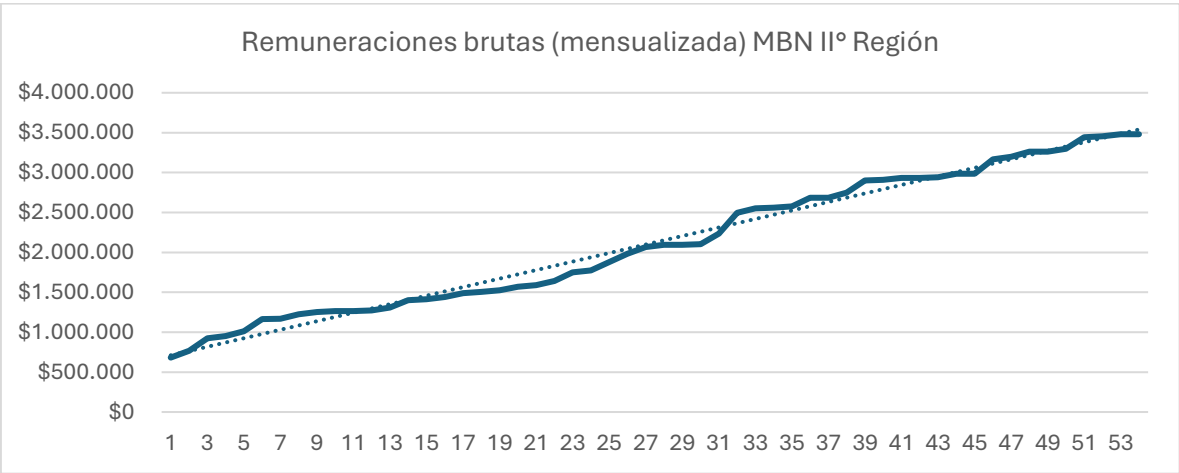
A junio de 2024, en la página de transparencia del Ministerio de Bienes Nacionales, se observa la siguiente realidad en la Seremi de Antofagasta:

- 1. 2 funcionarios de planta en la Seremi
- 2. 37 funcionarios a contrata en la Seremi
- 3. 3 funcionarios a contrata en la oficina Provincial de Calama
- 4. 14 funcionarios a honorarios en la Seremi

En total tenemos 56 funcionarios, de los cuales:

Las remuneraciones brutas van desde los 681M a 3.480M (no se consideran al Seremi y al Jefe provincial de El Loa).

La dispersión de las remuneraciones se presenta de la siguiente manera



Excede el alcance de este informe una interpretación de los datos de remuneraciones. Sin embargo, se aprecia —también de otros datos que han servido de base para la elaboración de este gráfico—:

1. Alta dispersión de remuneraciones, lo que evidencia que no existen escalas de remuneraciones, de lo que podemos deducir también —y es corroborado por la experiencia recabada durante esta investigación—, que no existe una carrera funcionaria, es decir, un sistema que promueva a los buenos funcionarios.
2. Las remuneraciones más altas, a pesar de las responsabilidades y experiencia que requieren, son bajas conforme al mercado, lo que impide la retención de talentos y al contrario pueden favorecer la retención de personal mal calificado. En efecto, es habitual que los buenos profesionales se vayan a otros trabajos (incluidos otros servicios públicos) donde son mejor pagados, donde ven posibilidades de crecimiento profesional y/o donde existen mejores condiciones laborales.
3. Las remuneraciones más altas de los funcionarios en las Seremi son más bajas que las de los funcionarios que se desempeñan en el Nivel Central del ministerio, aun cuando estos últimos no tienen cargos de responsabilidad (como jefes de Unidades, etc.). De lo anterior se sigue que difícilmente en las regiones se retendrán buenos profesionales comparativamente con el Nivel Central.
4. Resulta extraño que las remuneraciones en la Unidad de Bienes Nacionales de la Seremi de Antofagasta no tengan una correlación con la propiedad fiscal administrada y la respectiva carga de trabajo, de lo que se deriva una responsabilidad administrativa mayor. Las actividades de la Seremi de Ñuble o Maule en lo que administración de la propiedad fiscal se refiere, por poner un ejemplo, son notoriamente menores a las de Antofagasta<sup>54</sup>, y sin embargo, las remuneraciones son iguales para cargos de igual denominación.

## 8. Excesiva carga de trabajo

Aun cuando *todavía* no existen datos objetivos sobre la carga de trabajo que pesa sobre el ministerio, los números de las actuaciones del MBN son elocuentes en esa línea. En el capítulo siguiente hacemos mención a la gran cantidad de actos administrativos que la sola Seremi de Antofagasta emite anualmente. Es evidente, y un lugar común para los conocedores de la materia, el hecho de que el MBN tiene una importante carga de trabajo en la Región de Antofagasta. No se trata solo de mejorar el servicio a la ciudadanía: es la misma defensa del

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, en Ñuble existen 273 unidades catastrales (con o sin administración); en Maule, 862. En Antofagasta son 5.255.- En Ñuble, la propiedad fiscal son 35.031,93 ha; en Maule 65.487,47 ha. En Antofagasta son 11.025.558,99 ha, es decir, Ñuble representa el 0,31% del territorio administrado en Antofagasta. Fuente: Balance de Gestión Integral 2023 MBN, [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-340022\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-340022_doc_pdf.pdf). p. 20 y 21.

interés fiscal la que está comprometida, y se trata de una materia que no se ha abordado sistémicamente, en parte porque no se conoce el alcance de sus repercusiones.

Piénsese por ejemplo los efectos económicos que tiene para las arcas fiscales las ocupaciones ilegales para usos industriales en la Región de Antofagasta. Se trata, dicen algunas autoridades<sup>55</sup>, de un problema de incapacidad de fiscalización. Sin embargo, no suele entenderse que luego de la fiscalización se requiere gestión, y es ahí donde el MBN no llega: acciones administrativas, judiciales, denuncias por la ocurrencia de otras ilegalidades o delitos, actuaciones materiales, intervención de otros organismos públicos, análisis, y una serie de cuestiones que tienen menos visibilidad, pero que son lo realmente importante para lograr el objetivo de desincentivar las tomas<sup>56</sup>. Entonces, se debe evaluar qué hacer con aquellas unidades dentro de la Seremi que se ocupan de la gestión de las tomas una vez hecha la fiscalización<sup>57</sup>. Cuando no hay capacidad de comprender todas las implicancias y posibilidades de un problema concreto, difícilmente se puede abordar de manera suficiente.

Nos parece que, si la Seremi no puede reforzarse en recursos humanos y físicos desde el presupuesto del ministerio, es posible mejorarlo a través del financiamiento del Gobierno Regional. Este refuerzo debe realizarse a través de un convenio de programación de manera que sea plurianual, y así lograr que el

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, según se da cuenta en la página C4 de la edición del diario El Mercurio de Santiago, del día 19 de septiembre de 2024, un informe entregado por el MBN a la Comisión especial mixta de presupuesto del Congreso, expresa la “imposibilidad” de cumplir con la fiscalización que frene las tomas. “(Esto) al no contemplar multas por instalarse ilegítimamente en el suelo fiscal; demoras e inejecuciones de desalojos por parte de las delegaciones presidenciales provinciales y regionales”. <https://digital.elmercurio.com/2024/09/19/C/EQ4FGOTR#zoom=page-width>. Sin duda nos parece que se debe mejorar el exiguo presupuesto de esta repartición pública. Sin embargo, no es verdad que el MBN no pueda imponer multas a los ocupantes de inmuebles fiscales, y parece a lo menos delicado que el MBN, en un informe al Congreso Nacional, alegue tal falencia, cuando el art. 10 inc. final del D.L. 1.939 establece la posibilidad de aplicación de multa a los ocupantes ilegales de predios fiscales, cuyo procedimiento de aplicación está regulado en el Decreto N° 55 de 1978 del Ministerio de Bienes Nacionales.

Si bien la fiscalización es el primer paso para regularizar las ocupaciones ilegales, la experiencia nos dice que el problema está en la gestión de lo fiscalizado, ya que luego de realizar esa actividad material hay que gestionar la ocupación, procediendo a la multa, desalojo, denuncia por delitos, otorgamiento de un título, etc.

<sup>56</sup> Porque creemos que la manera de acabar con las tomas ilegales no es desalojándolas, que sí, hay que desalojarlas y celebramos que se haga. Lo que hay que hacer es **desincentivar la toma**, y eso se hace de muchas maneras (entre otras con los desalojos), que buscan reivindicar la vigencia de la norma transgredida.

<sup>57</sup> Por ejemplo, en la actualidad la Seremi de Antofagasta tienen 7 fiscalizadores y en cambio la Unidad Jurídica, solo cuenta con 2 abogados. Es verdad que la gestión de una toma ilegal, por ejemplo, no la realiza solo la Unidad Jurídica, pero muchos casos requieren un análisis jurídico de las posibilidades de accionar y las medidas a adoptar. De esta forma difícilmente puede gestionarse los insumos que recaban los fiscalizadores.

refuerzo sea una real mejora, con proyección en el mediano plazo y no flor de un día<sup>58</sup>.

## 9. Racionalización del trabajo en asuntos de mero trámite

Hay muchos documentos que firma la autoridad máxima en la región, que pueden firmarlos funcionarios de menor rango y jerarquía. Tal delegación se precisa especialmente en materias de solicitudes de acceso a la información, que en la Región de Antofagasta fueron 818 en 2022 y 811 en 2023 solo para la Región de Antofagasta.

Llama la atención la cantidad de personas que han revisado una respuesta de solicitud de acceso a la información en el Nivel Central del ministerio, como puede apreciarse de la siguiente imagen, que corresponde a una respuesta de la Subsecretaría de Bienes Nacionales a este informante.



Además de la autoridad firmante, revisaron ese oficio (que consultaba el número desafectaciones de uso público permutas y galardones por herencias

---

<sup>58</sup> El financiamiento de la contratación de 67 profesionales para la gestión de 60 proyectos priorizados por el Ministerio de Economía con fondos del Gobierno Regional (cfr. El Mercurio de Antofagasta, 1 de noviembre de 2024, p. 3) nos parece que es una buena idea, pero que puede adolecer de una falta de diagnóstico adecuado. Al concentrarse en los grandes proyectos de inversión, fácilmente puede ocurrir que se recarguen las capacidades de otras unidades de la Seremi, favoreciendo algunos en detrimento de los otros proyectos, habitualmente menores. Adicionalmente, al tener una duración de solo 12 meses, su término prácticamente coincide con el cambio de gobierno central del año 2026, lo cual va a generar un largo detenimiento una vez que se acabe la iniciativa, a la espera de que asuman las autoridades entrantes.



vacantes otorgados en el año 2022 y 2023), 6 personas. Se agradece la dedicación, pero nos parece que es una distracción indebida de funcionarios.

La Seremi de Antofagasta firma más de 7000 oficios al año, sin contar las más de 1000 resoluciones, centenares de planos, certificados, minutas internas, etc. Existe una excesiva dedicación a trabajos mecánicos que restan tiempo y capacidad para atender los problemas que deben resolver las autoridades, como son la organización, planificación y toma de decisiones. Podemos presumir que el tiempo para pensar y resolver las cuestiones complejas es reducido.

Urge entonces racionalizar algunas de estas actividades, para así bajar la carga administrativa, y, en definitiva, hacer más eficiente el uso de los recursos humanos y físicos.

### ***i. Cobro por acceso a la información***

Sin perjuicio de lo que se dirá sobre el acceso al catastro de bienes fiscales, se puede plantear desde ya que algunas de las solicitudes de acceso a la información, ya sea por solicitud de acceso a la información (Ley 20.285), como solicitud de información ciudadana (SIAC), cuando se trate de levantar información del catastro de bienes fiscales, esta se cobre al solicitante. Concretamente estamos pensando en el levantamiento de la información catastral de un predio fiscal, análisis que consiste normalmente en la determinación de los actos administrativos y gravámenes que afectan a un predio de dominio fiscal.

Lo primero que se debe verificar es la unificación de la forma de solicitar información al catastro de bienes fiscales: normalmente se trata de información relevante para la elaboración de estudios de títulos sobre los predios de dominio fiscal, ya que la información que los Conservadores de Bienes Raíces tienen sobre los predios fiscales es incompleta o inútil dada la extensión de las inscripciones globales del Fisco. La unificación debiera ser que esa información se solicite sólo por la vía de la Ley 20.285.

El cobro por la entrega de esta información está establecido en el art. 18 de la Ley 20.285 que autoriza el cobro por *los costos directos de reproducción*. En opinión del suscrito el tiempo dedicado por un funcionario a reproducir la información solicitada, que requiere de un análisis del catastro de bienes fiscales, sí es un costo directo de la reproducción, por lo que podría cobrarse por ella<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> No toda solicitud requiere de este análisis, ya que las solicitudes de copias de documentos o expedientes, etc., no requieren de un análisis y su reproducción no exige otros costos directos.

Para lo anterior, se podría establecer un tarifario, todo lo cual redundaría en disminuir notoriamente el número de solicitudes de análisis catastral, y en definitiva rebajar la carga de trabajo de la Unidad de Catastro.

### ***ii. Abrir el catastro de bienes fiscales.***

Sin perjuicio que en 2023 ha pasado a ser el segundo lugar en el orden de organismos públicos más requeridos, el motivo por el que históricamente el MBN ha sido la repartición pública más requerida de información a través de solicitudes de la Ley 20.285, es porque el MBN tiene: a) mucha información; b) relevante; y c) no disponible al público; todo lo cual redundando en que se utilice mucho tiempo en poner a disposición de quien lo pide la información del ministerio. La información más relevante es la del catastro de los bienes fiscales.

Si se midiera el tiempo que utiliza el MBN para entregar información del catastro a nivel nacional, seguramente los números serían sorprendentes y compensarían el esfuerzo y costo que puede implicar abrir el catastro de los bienes fiscales.

Esta es una medida de gestión, no requiere cambio legal. Sin embargo, requiere un trabajo muy profesional porque uno de los motivos por los cuales el catastro de bienes fiscales no es de libre acceso al público en su totalidad, es porque el catastro tiene mucha información histórica, transitoria, obsoleta, etc. Por el contrario, no hay motivos jurídicos para mantener bajo secreto o reserva prácticamente la totalidad de la información del catastro de bienes del Estado.

El trabajo de apertura debiera identificar si existe información sensible a la seguridad nacional y otras razones análogas protegidas legalmente que sugieran su reserva o secreto. Sin embargo, se debe tener presente que lo normal es que la información necesaria para la seguridad nacional no está en poder del MBN, y la reserva debe ser expresa, por lo que ese argumento no debiera interferir la apertura.

### ***iii. Delegación de firma en funcionarios de menor jerarquía***

En la gestión diaria de la Seremi de BBNN es posible identificar muchas actuaciones de la autoridad máxima que consisten en la firma de esos documentos. Son tantos que no resulta humanamente posible que sean revisados con cuidado por la autoridad. Debe necesariamente confiar en la información que se le presenta por parte de los funcionarios dependientes.

Estimamos que, en esta materia, como en otras, el principio debe ser: todo aquello que pueda hacer un funcionario de menor jerarquía, que no lo realice un funcionario de mayor jerarquía, y en consecuencia, que los funcionarios de

mayor jerarquía solo realicen aquello que es estrictamente necesario que ellos realicen. De lo contrario se ralentiza la respuesta del Servicio ya que los funcionarios de mayor jerarquía, que son menos, tienen que hacer/decidir/ejecutar, un sinnúmero de actuaciones que podrían haber realizado otros funcionarios. Particularmente, si la actuación no consiste en una toma de decisiones políticas, sino en el cumplimiento de obligaciones legales, y especialmente cuando es información mecánica, ese trabajo debiera delegarse.

Se trata además de información muy abultada. Daremos algunos ejemplos.

a) Cobranzas de arrendamiento

Cada mes deben emitirse avisos de cobranza (llamadas cobranza 1 y cobranza 2), a los arrendatarios que no han pagado sus cuotas de arriendo. De acuerdo a lo dispuesto en el Manual de Arrendamiento (p. 67), estos avisos deben darse cada 10 días, además de los avisos que por correo electrónico ha enviado el SICAR (Sistema de cobranza de Arriendos) de manera automática previa y concomitante al vencimiento. Se trata de *cientos* de avisos de cobranza que los funcionarios deben gestionar (elaborar, revisar, eventualmente imprimir y enviar) y la autoridad firmar cada año.

Esa acción de cobranza es perfectamente posible que se genere de forma automática por parte del SICAR. No hay exigencia legal que establezca que deba ser firmado por la autoridad. El art. 70 del D.L. 1939 establece que para que exista mora del deudor basta el atraso.

b) Respuestas de acceso a la información pública

Se trata de solicitudes de mero trámite en donde no existe ninguna necesidad de que sea la autoridad máxima del servicio la que responda al requerimiento. Se puede nombrar, como ocurre en muchos servicios públicos, un encargado de Transparencia.

c) Emisión de Certificados

Muchos de ellos, dependiendo de la materia, pueden ser entregados por el Encargado de Catastro, el Encargado Jurídico, el Encargado de DIPLAP o el Encargado Administrativo. Son ellos por lo demás los que tienen que elaborar esos certificados y los que en realidad dan fe de lo que en ellos efectivamente se dice.

d) Comunicaciones de mero trámite

En general, es posible identificar solicitudes de mero trámite que no observamos razón jurídica para que ellas pasen por el Jefe de Servicio: el MBN puede identificarlas e ir así simplificando la gestión interna del ministerio.

## 10. Desconocimiento de los procedimientos

El funcionamiento del MBN es complejo y sus competencias también lo son, ya que en definitiva se trata de gestión eminentemente técnica.

Pero en el transcurso de esta investigación, así como de las entrevistas realizadas, en especial de actores externos al MBN, así como de nuestra propia experiencia, se identifica un desconocimiento importante en el MBN de sus propios procedimientos y de la normativa interna que lo regula.

Este fenómeno tiene 2 manifestaciones diversas pero complementarias: el desconocimiento y la falta de regulación que internamente padece el MBN; y el desconocimiento que los usuarios externos padecen sobre la forma en cómo trabaja este ministerio, y en general cómo funciona, desde el punto de vista jurídico, la administración pública. Este desconocimiento dificulta una buena gestión. Ambos problemas se retroalimentan.

### *a. Desconocimiento interno*

El desconocimiento interno tiene 2 fuentes y afecta de manera diversa a los distintos funcionarios, dependiendo de las capacidades y preparación profesional de cada uno.

Como cuestión general, es posible verificar que atendida la complejidad de las materias que trata este organismo, el estándar de conocimientos técnicos requeridos es alto. Sin embargo, no se trata de una repartición pública donde los conocimientos técnicos ni la experiencia sean especialmente valoradas según se puede desprender de la falta de incentivos al perfeccionamiento<sup>60</sup>, de la falta de incentivos a la retención del talento, ni del perfil de cargo para muchos de sus funcionarios, etc. Es un problema generalizado en la administración pública, pero en el caso del MBN se ve agravado además por la falta de “*glamour*” de esta repartición en los círculos capitalinos, siempre considerado el hermano pobre de todos los ministerios.

A nadie se le ocurriría colocar a la cabeza del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, por ejemplo, a quien carezca de conocimientos específicos en la materia. Lo que sucede es que para ser un buen gestor y líder hay que saber del tema que se gestiona y lidera, puesto que el actuar prudente

---

<sup>60</sup> El MBN sí otorga becas a algunos funcionarios para que hagan estudios de diplomados o cursos afines a su trabajo, para lo cual organiza concursos internos. También en algunas ocasiones otorga facilidades a los funcionarios flexibilizando el horario. Sin embargo, ese incentivo no alcanza a los posgrados u otras facilidades para dedicar tiempo al estudio o derechamente, premiar la obtención de un posgrado.

está condicionado por el conocimiento de la realidad<sup>61</sup>, conocimiento que en los saberes especializados es también especializado. Lo mismo podríamos decir del Ministerio de Hacienda o del Ministerio de Salud. Sin embargo, en los ministerios menos técnicos es admisible no colocar a profesionales de carreras duras. El problema es que, a nuestro juicio, el MBN no es un ministerio “político”, sino eminentemente técnico<sup>62</sup> (como lo podría ser los ministerios mencionados, u otros servicios públicos especializados como la Tesorería General de la República, el Servicio de Impuestos Internos o la División de Desarrollo Urbano del Minvu o la misma Contraloría General de la República). Para gestionar la propiedad fiscal, en el contexto concreto en que ella se encuentra en la actualidad, son requeridos conocimientos de gestión, jurídicos, urbanísticos, económicos, etc., además de liderazgo y cierta habilidad política. Otro tanto hay que decir respecto de las Seremis. Es un punto a tener en consideración.

i) Una primera fuente del **desconocimiento de los procedimientos** está dada por A) el desconocimiento de algún procedimiento en particular que pueda tener algún funcionario con directo contacto con los usuarios o por parte de otros que tienen la responsabilidad directa de proponer o resolver asuntos relevantes, o B) también algunos funcionarios cuyas labores exceden sus competencias propias. En el primer grupo (A) pueden estar los funcionarios que atienden público, a quienes los usuarios llegan con consultas muchas veces complejas, o que versan sobre aspectos técnicos del procedimiento que no siempre conocen. Considerando que son la puerta de entrada y la cara visible del MBN, se trata de un problema difícil de resolver, pero al que el MBN debe atender, ya que es la primera y habitual fuente de molestia con el MBN. También encontramos en estos casos a aquellos funcionarios, quienes por su función deben proponer y resolver asuntos complejos, u orientar el trabajo de los demás. En este grupo hay muchos profesionales y encargados de unidades que preparan los insumos técnicos, con recomendaciones para la toma de decisión de la autoridad. El segundo caso (B) suelen estar todos los funcionarios, porque a todos les toca analizar cuestiones que exceden de sus materias propias: los abogados que analizan información presupuestaria o geodésica; los funcionarios de catastro que tiene que entender jurídicamente algunos aspectos del territorio, la unidad de gestión de bienes fiscales, debe conocer la normativa jurídica que la posibilita, etc. En todos estos casos será el

---

<sup>61</sup> Cfr. Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro VI, n. 7, 1141b9-24.

<sup>62</sup> Coincide con este calificativo de “técnico” la ministra de Bienes Nacionales, Marcela Sandoval, en entrevista a El Mercurio de Santiago, 02.11.2024, B7, disponible en <https://digital.elmercurio.com/2024/11/02/B/6F4FVE0V#zoom=page-width>.

estudio y experiencia lo que suple las deficiencias, todo lo cual no es promovido por el MBN.

Dada la complejidad técnica que tiene la gestión de los inmuebles fiscales, particularmente desde el punto de vista jurídico-urbanístico, los funcionarios se ven sometidos a veces, a cierta perplejidad<sup>63</sup> ante el quehacer que es lo menos repetitivo que hay. La experiencia propia y ajena es que las autoridades y funcionarios prácticamente nunca tiene un caso igual a otro. Siempre aparecen situaciones distintas que plantean dudas diversas y cuya resolución requerirá conocimientos especializados y estudios, y por tanto “horas hombre”. Ciertamente que un alto porcentaje de los casos podrá resolverse mediante métodos conocidos y comprobados, pero no siempre la distinción resulta fácil si no se tienen conocimientos especializados.

Caso: Se solicitó el arrendamiento sobre un inmueble fiscal. Al consultar el objeto de la solicitud de arriendo, el solicitante expone que en el predio extraerá el guano fosilizado. El funcionario a cargo pregunta a la Unidad Jurídica si esa actividad puede asimilarse a la extracción de áridos a efectos de establecer el canon de arriendo. Lo que el funcionario no reparaba es que el guano, en Chile, es una sustancia sometida al régimen minero de conformidad a lo dispuesto en el art. 19 N° 24 de la Constitución Política, y del art. 1° del Código de Minería, y por tanto está sujeto a un régimen concesional minero, razón por la cual el MBN no podía autorizarle a extraer el guano, sino sólo a ocupar el predio de dominio fiscal. Para extraer el guano el interesado debía constituir la correspondiente concesión minera, sin perjuicio de otros permisos sectoriales requeridos para esa actividad.

Caso: La trabajadora de una industria minera recurre a la oficina SIAC a consultar si ha sido dictado el permiso que autoriza el cambio de punto de captación de aguas subterráneas. El funcionario SIAC le contesta que el decreto se dictó hace tres semanas, pero que debe esperar otras tres semanas para su notificación ya que el funcionario a cargo de esas tramitaciones no está. La interesada le pregunta si puede notificarse personalmente del decreto a fin de no esperar que el servicio le notifique, a lo que el funcionario público responde que no se puede. La actuación del servicio es ilegal en dos sentidos. Primero porque la notificación de acuerdo con lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 19.880, debe practicarse dentro de los 5 días desde que el acto queda totalmente

---

<sup>63</sup> Irresolución, confusión, duda de lo que se debe hacer en algo (RAE).

tramitado. Segundo, porque una de las formas de realizar la notificación, de acuerdo con el art. 46 de la misma ley, es la notificación personal, cuestión que no se puede negar a un apoderado del destinatario del decreto. La respuesta entregada por el funcionario es, además, absurda porque la notificación la debe hacer el Seremi, titular o subrogante, y no existe norma legal o reglamentaria que sustente la espera de la notificación al regreso del funcionario a cargo del trámite.

En definitiva, una primera manifestación del desconocimiento de los procedimientos es que hay algunos de ellos que dentro del MBN no se conocen bien.

La solución a este problema tiene 3 dimensiones, de diversa complejidad: i) La **selección del personal** debe ser rigurosa y los perfiles de cargo deben revisarse o respetarse, según el caso; ii) debe buscarse la manera de fomentar el **perfeccionamiento profesional** de los funcionarios, tanto a nivel personal como institucional, es decir, que los funcionarios se formen por su cuenta en aquello que prefieran, así como que el ministerio imparta cursos de perfeccionamiento en asuntos relevantes para el quehacer ministerial (por ejemplo, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Transparencia, D.L. 1.939 y D.L. 2.695, etc.); iii) por último, debe fomentarse la **retención del talento**, principalmente a través de 2 vías: que exista la posibilidad de mejora de remuneraciones a los funcionarios que son, técnicamente, un aporte al quehacer institucional (es decir, no por su afinidad política, amistad o por su sola antigüedad en el servicio); y que se califique conforme a ese aporte, es decir, que se califique bien a los que aportan y mal a los que no aportan (en el ítem correspondiente, ya que las calificaciones no sólo miden el desempeño “técnico” y nos parece bien que así sea).

ii) El problema anterior puede tener su origen en una mala calidad del funcionario. Sin embargo, ello no es necesariamente así, ya que los procedimientos y criterios aplicables a la administración de bienes fiscales muchas veces **no están normados o no están estandarizados**. A lo anterior se agrega que, por tratarse habitualmente de un régimen concesional<sup>64</sup>, su

---

<sup>64</sup> Cuando hablamos de un *régimen concesional*, es preciso distinguirlo de un *régimen autorizatorio*. El primero consiste, *grosso modo* en que el Estado entrega a un particular algo que le es suyo o privativo de él (previa *publicatio* por ley del bien o actividad de titularidad estatal, es decir, mediante esta publicación, el Estado se arroga para sí, un bien o servicio, imposibilitando que los particulares obtengan ese bien o presten ese servicio sin previa concesión). Cada régimen concesional tiene una regulación distinta donde la discrecionalidad administrativa será más o menos alta dependiendo del fin por el cual el legislador creó ese régimen concesional. El régimen autorizacional, en cambio, constituye una modalidad del ejercicio de un derecho subjetivo del solicitante, es decir, la imposición, por ley, de un modo cómo debe realizarse una determinada actividad económica, de forma que su

otorgamiento está dotado de una amplia discrecionalidad para la autoridad lo que dificulta bastante la previsibilidad de las decisiones.

Ante esta realidad, una forma como el MBN puede reducir el problema es **estandarizando y/o regulando algunos procedimientos** de manera de acotar la posibilidad de errores internos de los funcionarios. Hay muchos procedimientos, incluso habituales, que carecen de una regulación a nivel reglamentario o infra reglamentario, que permita obtener certeza sobre las etapas del procedimiento y en consecuencia una mínima previsibilidad de los plazos involucrados, tanto para los funcionarios como para los usuarios externos. Muchos de ellos sólo están regulados a nivel de flujos en el respectivo software de tramitación (MGT o SISTRED), y a veces ni siquiera eso. Caen en este problema, las concesiones gratuitas y onerosas, de corto y largo tiempo; las afectaciones de bienes fiscales y las desafectaciones de bienes nacionales de uso público; las autorizaciones para solicitar un punto de captación de un Derecho de Aprovechamiento de Aguas, o el cambio del punto; la tramitación de denuncia de herencias vacantes, etc.

Esto implica que el MBN reúna, idealmente en un solo documento, los procedimientos para la tramitación de sus solicitudes habituales. Este trabajo puede tener diversos enfoques: el que aquí se propone no busca acotar la discrecionalidad de las autoridades (como se ha hecho, por ejemplo, con la dictación del Manual de Arriendos, o la Circular de aplicación del D.L. 2.695), sino evidenciar el procedimiento que ya existe, de manera de contribuir a fijarlo y estandarizarlo, para así ordenar el trabajo interno del ministerio. Esto contribuye a que los propios funcionarios y usuarios lo conozcan.

### ***b. Desconocimiento externo***

Junto al desconocimiento interno, se aprecia también un desconocimiento externo, es decir, que no se origina en el MBN, sino en los propios usuarios externos, sean organismos públicos, empresas o personas naturales.

La falta de claridad en las solicitudes por parte de los requirentes de un permiso sectorial es un problema identificado a nivel nacional y multisectorial. Disminuiría si los usuarios tuvieran claridad de cuáles son los requisitos para hacer una solicitud. Esta falta de claridad suele ocurrir por errores de los solicitantes quienes, por decirlo de una manera gráfica, no hablan en el mismo

---

otorgamiento está sometido a un régimen reglado donde la discrecionalidad administrativa del órgano administrativo está anulada o reducida casi a cero. Para todo Arancibia, Jaime. *Las autorizaciones administrativas: bases conceptuales y jurídicas*, en Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 32 [julio-diciembre 2020] pp 5-36. Disponible en <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/26857/21573>.



idioma que el del organismo público requerido, de forma que los rechazos y las iteraciones entre el solicitante y el organismo público son abundantes porque no se entienden. Al respecto, la **Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP)** expresaba en el mes de agosto pasado

“Si bien existen muchos espacios que requieren modificaciones de normas y procesos para mejorar la obtención de los permisos requeridos para desarrollar inversiones en Chile, en el caso de los permisos de mayor complejidad pareciera que lo que se necesita es, más bien, un cambio de enfoque en la manera en que se desarrollan las relaciones entre los titulares y los servicios públicos, dando lugar a **un trabajo colaborativo**, que minimice los riesgos de conflicto y maximice la posibilidad de obtener resultados positivos, para contribuir a un entorno más favorable para la inversión, el desarrollo económico y el resguardo del interés público.”

Asimismo, declaraba el CNEP,

“(…) Por otro lado, la Administración tiene la obligación de **proporcionar información precisa y oportuna**, no solo comunicando con anticipación los requisitos y procedimientos aplicables, sino también ofreciendo orientación sobre cómo mitigar riesgos y cumplir con las expectativas normativas. Al hacerlo, no solo actúa como un regulador, sino también como un socio en el desarrollo sostenible de proyectos que benefician a la sociedad. (...)”.<sup>65</sup>

Resulta evidente que el primer paso en esta falta de comunicación lo debe realizar el organismo público, en este caso el MBN. De lo contrario difícilmente podrá superarse la desconexión con la ciudadanía.

Para solucionar esto, será muy útil para la ciudadanía la elaboración de **guías pormenorizadas** de los trámites que se hacen en el MBN. Es muy habitual que un ciudadano no tenga forma de enterarse cuál es el procedimiento que seguirá su solicitud, lo que genera una sensación de mal servicio muy molesta. Y esa ignorancia no es por falta de preparación, sino porque el procedimiento y sus requisitos no están normados ni se conocen.

Caso: Una persona, de evidente poca instrucción, concurre al MBN porque quiere hacer un pequeño negocio y necesita un

---

<sup>65</sup> El Mercurio de Santiago, 12 de agosto de 2024, p. A2: *Permisos, la necesidad de una mirada colaborativa*. Cristián Romero (director Jurídico CNEP) y Benjamín Torres (Abogado CNEP). Disponible en <https://digital.elmercurio.com/2024/08/12/A/GU4F86HM#zoom=page-width>.

terreno. Ha sabido que en el MBN le pueden arrendar un inmueble y concurre a la oficina SIAC a consultar si existe algún inmueble disponible. La funcionaria le responde que debe él solicitar un inmueble concreto ya que el MBN no cuenta con una base de datos para ofrecerle un terreno, para lo cual le entrega un instructivo en el que aparecen la forma de identificar un polígono con coordenadas UTM en el DATUM WGS84, a través del programa *Google Earth*. Le entrega además una serie de papeles y formularios que debe rellenar. La persona probablemente se va más confundida de lo que llegó.

Caso: Una persona ha sido derivada al MBN desde la municipalidad porque requiere regularizar su propiedad, ya que se ha dado cuenta que la construcción de su casa excede del predio que tiene inscrito en el Registro de Propiedad del CBR, hacia el predio vecino. El usuario le explica al funcionario SIAC lo que le ocurre, de la mejor forma que puede, y el funcionario entiende —equivocadamente— que se trata de una solicitud de desafectación de bien nacional de uso público por haber construido sobre la vereda, para luego explicarle que, una vez desafectado el bien, debe presentar una solicitud de compra de esa faja desafectada, también llamada en BBNN como “mayor cabida”. Es muy probable que el usuario no haya sabido por qué estaba en el MBN, y está claro que el funcionario nunca entendió el problema planteado y solo dio la respuesta que se suele dar a personas que han construido fuera de su terreno sobre bienes nacionales de uso público. Lo que tendría que haber recomendado ese funcionario, quizás, es que la persona se asesore con un arquitecto que le pudiera orientar sobre su problema y en donde el MBN no tenía nada que hacer.

Caso: Una empresa solicita la desafectación de un bien nacional de uso público porque necesita cambiar el acceso al predio propio. Para ello completa el formulario correspondiente y acompaña los antecedentes, todo de acuerdo con lo señalado en la página web del MBN. Al ingresar la solicitud no recibe respuesta durante 40 días, a pesar de haber intentado comunicarse por teléfono y haber enviado correos electrónicos. Hace una “consulta SIAC”, y se le responde señalando que la solicitud debe hacerse con un formulario distinto del que se acompañó y que deben incorporarse antecedentes adicionales a los acompañados. La información contenida en la página web “no corresponde”, señalan en la Seremi correspondiente.

## 11. Control de Gestión

La Seremi de Antofagasta ha implementado recientemente algunos mecanismos de control de gestión del trabajo interno de la Seremi, con independencia de los instrumentos de medición del sector público enunciados en el N° 1 de este Capítulo III. Se trata de una medida acertada. Este control está radicado en la Unidad de Bienes Nacionales y busca medir el rendimiento de dicha unidad, que es la más importante a lo que este informe respecta.

Como propuesta se puede tener en consideración lo siguiente. Resulta muy útil que se realice un control de gestión interno, muy cercano a lo que se espera del Servicio. Por contraste, los instrumentos de medición del aparato estatal tienden a realizar una medición macro de su eficacia y eficiencia, lo que en definitiva diluye la medición.

Por ejemplo, la medición del PMG mide si el expediente se terminó o no, independiente de la forma de término (si fue positiva o negativa). El control de gestión más inmediato puede medir cuánto tiempo lleva un expediente en una misma etapa, de forma de levantar alarmas para que se muevan los que se encuentran rezagados.

Relacionado con el control de la gestión es que los mecanismos de control, en la medida de lo posible, no afecten la tramitación de los expedientes. Es decir, que los mecanismos de control estén fuera de la tramitación y no sean parte de la tramitación. Así se puede hacer un control focalizado, aleatorio que no entorpezca la tramitación. Un ejemplo de esto ocurre con la tramitación de servidumbres<sup>66</sup>: si la indemnización fijada para una servidumbre es superior a 4.500 UF, deben ir a nivel central para revisión, lo cual retarda mucho la tramitación, y de manera innecesaria.

Por otra parte, cabe preguntarse si la Unidad de Planificación y Presupuesto (DIPLAP regional) tiene protocolos de medición de la gestión de la Seremi. Es notoria una particularidad de la DIPLAP Regional, ya que tiene una dedicación importante a la tramitación de expedientes de servicios públicos (a través de convenios), para lo cual tiene funcionarios contratados con cargo a esos convenios. Funciona en la práctica, como una Unidad de Bienes paralela, lo cual debe ser una fuente de problemas de coordinación importante, y no se condice con la organización del ministerio dispuesta en la ley y su reglamento orgánico.

Parte de la labor de control de gestión es velar internamente porque los expedientes avancen en su tramitación. Es común que en el MBN los trámites sean lentos, y ello se debe a su complejidad y su cantidad. A eso se agrega la

---

<sup>66</sup> Orden Ministerial N° 1 de 2016, sobre Servidumbres.

revisión por parte de distintos analistas, cada una con su rol específico. Sin embargo, ello no justifica que las tramitaciones queden indebidamente detenidas. En concreto se sugiere:

1. Que las reuniones de **pertinencia** y de **comité consultivo** se realicen periódicamente (idealmente todas las semanas y en horario fijo), de forma que la Seremi pueda bloquear su agenda en esos horarios para que otros compromisos externos (reunión de la delegación, visitas de autoridades superiores, etc.) no interfieran en el funcionamiento de la gestión de la Seremi.
2. Que igualmente, las reuniones de la **comisión especial de enajenaciones** se realicen dos veces al mes como dicta su Reglamento<sup>67</sup>. Para ello resulta imperioso que se realicen en días fijos, de manera que no haya que coordinar a sus integrantes para cada sesión, sino que se sepa con antelación qué día del mes se realizará, y en caso de ausencia, se pueda integrar con un representante del respectivo servicio en calidad de subrogante o suplente, cuando sea procedente.
3. Que se respete el plazo legal de 30 días hábiles para la resolución de **recursos administrativos**<sup>68</sup>.
4. Que la **tasación externa** de inmuebles fiscales se realice por medio de convenio marco o del mecanismo de compra ágil, de conformidad a la Ley 19.886 sobre compras Públicas. La realización de licitaciones para esos servicios pequeños y habituales es un desgaste para las unidades intervinientes y ralentiza las tramitaciones de los expedientes, y no tiene justificación legal dados los montos —habitualmente menores—, involucrados.
5. Que para la tramitación de una solicitud de inmueble fiscal, los trámites que se puedan realizar de forma paralela, de acuerdo a la ley, se hagan efectivamente de forma paralela:
  - i. La consulta al GORE para la tramitación de concesiones directas de largo plazo se puede realizar con mucha antelación una vez fijado el proyecto. En la actualidad se espera a que esté listo para su envío a Nivel Central, lo que atrasa esta etapa. Podría fijarse un protocolo de actuación con el GORE, de tal forma que este paso del procedimiento no atrase el resto de la tramitación.
  - ii. La tasación externa que deba realizarse cuando proceda, se puede realizar una vez que se obtenga el avalúo fiscal del inmueble, y no es necesario esperar a tener realizada la tasación interna, ya que

---

<sup>67</sup> Art. 4° Decreto Supremo N° 14 de 2020, Bienes Nacionales.

<sup>68</sup> Art. 59 Ley 19.880.

conforme al Manual de Tasaciones<sup>69</sup>, el tasador externo no requiere de ese insumo para realizar su trabajo.

6. Conviene identificar un *plazo estándar* para cada etapa de cada proceso, a fin de que, si por alguna razón ese plazo no se ha cumplido en un caso determinado, se pueda poner el remedio oportuno. Si se trata de un plazo establecido en la ley o en el reglamento, se debe aplicar ese plazo. Si el servicio no tiene en mente que una etapa tiene un plazo definido, (y mejor si el usuario lo sabe, ya que será el primero y más interesado en fiscalizar su cumplimiento), difícilmente podrá trabajar en corregir un eventual incumplimiento de ese plazo.
7. Cuando se solicita **informe a algún organismo público**, sea o no una exigencia legal, se debe establecer un **plazo** para que se evacúe ese informe. En caso de que no se responda en el plazo indicado, se debe aplicar lo dispuesto en el art. 38 inciso segundo de la Ley 19.880<sup>70</sup>, que ordena **prescindir del informe y continuar con la tramitación** respectiva. Es habitual que en vez de aplicar esta disposición se solicite el correspondiente informe en reiteradas oportunidades, lo que atrasa el procedimiento.
8. Se debe instruir a los funcionarios en la existencia de **plazos legales** para realizar una serie de actuaciones en el procedimiento, y fiscalizar su cumplimiento. Los numerosos plazos que hoy contempla la Ley de Procedimiento Administrativo y el D.L. 1.939 son letra muerta a pesar de la obligatoriedad dispuesta en el art. 23 de la Ley 19.880<sup>71</sup>. A continuación, algunos plazos que no suelen ser cumplidos por la Seremi, probablemente por el desconocimiento de su existencia o por sobrecarga de trabajo:
  - i. Los plazos del art. 24 de la Ley 19.880:
    - El plazo de **24 horas** para dar curso a un asunto.
    - Las providencias de mero trámite, que deben dictarse en el plazo de **48 horas**.
    - El plazo de **10 días** para informar, emitir dictámenes, u otras actuaciones similares.

---

<sup>69</sup> Aprobado por Resolución Exenta N° 303 de 9 de 2022, del Subsecretario de Bienes Nacionales, p. 76.

<sup>70</sup> Artículo 38. Valor de los informes. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. // Si el informe debiera ser emitido por un órgano de la Administración distinto del que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

<sup>71</sup> Artículo 23. Obligación de cumplimiento de los plazos. Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos.

- El plazo de **20 días** para resolver la decisión definitiva una vez que la solicitud está en estado de resolverse.
- ii. El plazo establecido en el art. 31 de la Ley 19.880, que dispone que, si a una solicitud le **faltan antecedentes**, el organismo debe requerir al interesado para que subsane en el plazo de **5 días**. Este plazo se incumple de dos maneras. Por una parte, cuando falta un antecedente en la oficina SIAC no hacen ingreso de la solicitud, sanción que no es la contemplada en la ley; por otra, si faltan antecedentes, pueden demorar meses en su requerimiento, lo que atrasa el curso progresivo de la solicitud.
- iii. El plazo de **5 días** establecido para la **notificación** de los actos administrativos en el art. 45 de la Ley 19.880.
- iv. El plazo de **30 días** para evacuar **opinión del GORE** para el otorgamiento de concesiones directas de largo plazo, establecido en el art 58 del D.L. 1.939.
- v. El plazo de **45 días** para autorizar la **transferencia** de una concesión onerosa, establecido en el art. 62 del D.L. 1.939.

## 12. Atochamiento de la Unidad de Catastro

La Unidad de Catastro requiere de una importante revisión, ya que no está respondiendo a los requerimientos de la ciudadanía, y se suele identificar en ella un importante cuello de botella a las tramitaciones. Es algo reconocido tanto por funcionarios del ministerio como de personas externas.

Si bien se trata de un diagnóstico transversal, no parece existir preocupación por su mejora o al menos esa preocupación no se ha manifestado en acciones concretas por parte de la autoridad. Aunque es posible que las haya, no logramos identificar líneas de acción que busquen superar este problema.

El trabajo de Catastro es muy técnico y difícil de entender por la ciudadanía. Sin embargo, de la demora en sus procesos se puede inferir que existe una excesiva carga de trabajo. Conviene que la autoridad analice a qué se debe el atochamiento de expedientes en esa Unidad —en algunas ocasiones se trata de un atraso de meses que exceden del año para que se realice un plano—, y se puedan tomar medidas para solucionar este problema.

Una carga importante de esta unidad es la relacionada con las solicitudes de acceso a la información, Ley de Transparencia. En el capítulo correspondiente se propusieron algunas medidas desde ese ámbito, las cuales pueden redundar en una mayor eficacia de esta Unidad. Recarga también a esta unidad, la ejecución de los convenios con otros servicios públicos, ya que, sea que traigan

o no aparejados la contratación de personal, ese trabajo recarga el trabajo de la jefatura, del dibujante, etc.

Asimismo, resulta conveniente evaluar si los trabajos técnicos relacionados con la aplicación del D.L. 2.695, sobre regularización de la pequeña propiedad raíz, deben continuar bajo la responsabilidad de la Unidad de Catastro. Aunque existen razones válidas para mantener esta función en la unidad, especialmente en pos de garantizar la calidad del trabajo, muchos expertos<sup>72</sup> coinciden en la necesidad de delegar en los particulares la mayor cantidad posible de acciones técnicas que actualmente realiza el Estado. De hecho, esta delegación es posible desde 2005, cuando el legislador estableció esta facultad en los artículos 100 y 101 del D.L. 1.939. Sin embargo, la Seremi de Antofagasta aún no utiliza esta opción, que permitiría reducir la carga de trabajo de la Unidad de Catastro y mejorar su eficiencia.<sup>73</sup>

En la misma línea, es necesario evaluar si se está haciendo un uso óptimo de la facultad contemplada en el artículo 100 del D.L. 1.939, que permite delegar en ejecutores externos ciertas actividades de apoyo para el ejercicio de las potestades públicas previstas en dicho decreto. La externalización de tareas como trabajos de mensura, confección de planos, elaboración de minutas de deslindes y otros trabajos topográficos no solo aliviaría la carga de la Unidad de Catastro, sino que también incrementaría su eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto se debe considerar esta máxima de la experiencia: es más fácil hacer que delegar, pero es más eficiente y productivo delegar que hacer. O como se dice en las redes sociales: solo llegas más rápido, pero juntos, llegamos más lejos. Saber delegar, “hacer hacer”, es algo mucho más difícil que simplemente hacer, pero más necesario si la tarea emprendida es compleja.

### **13. Alzamiento de servidumbres mineras no utilizadas o ilegítimas**

Una circunstancia de hecho que entorpece grandemente la gestión de inmuebles fiscales en las zonas urbanas o cercanas a ellas es la existencia de servidumbres

---

<sup>72</sup> *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*, de la Comisión Nacional de Productividad, 2020, p. 134 y ss. Disponible en [https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe\\_Calidad\\_Regulatoria\\_Sectores\\_Estrategicos-2020-03-11.pdf](https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe_Calidad_Regulatoria_Sectores_Estrategicos-2020-03-11.pdf).

Ver también, recientemente: “*Permisología*”: *identificando al culpable*. Raphael Bergoeing y Cristián Romero, Presidente y Director jurídico respectivamente de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), en *El Mercurio de Santiago*, 01.11.2024, A2, opinión disponible en <https://digital.elmercurio.com/2024/11/01/A/4F4FVDH9#zoom=page-width>.

<sup>73</sup> La facultad de celebrar estos convenios y contratos de prestación de servicio está delegada en la Seremi en virtud de la Resolución N° 107 de Resolución N° 108, ambas de 1996, del subsecretario de Bienes Nacionales.

mineras constituidas al amparo del Código de Minería, las que sin embargo están en desuso o se han constituido para usos no mineros, contraviniendo así la normativa minera que legitima su imposición.

Cuando se trata de servidumbres legítimamente constituidas por empresas mineras en áreas donde alguna vez se proyectó un desarrollo minero, pero que por cualquier causa no llegó a concretarse, corresponde que el MBN solicite su alzamiento por establecerlo así el art. 124 del Código de Minería<sup>74</sup>. Esto permitirá su gestión para usos industriales o habitacionales y no tendrá ficticiamente vedada su administración, lo que entorpece grandemente el desarrollo local.

Más imperioso resulta el alzamiento de servidumbres mineras constituidas para usos no mineros, al amparo del Código de Minería. Se trata de una situación muy común en la región, que tiene importantes repercusiones sociales, por cuanto en apariencia, se legitima de esa manera el uso de predios — habitualmente fiscales— para usos industriales al margen de la planificación urbana y de la planificación o legítima administración que pueda hacer su dueño.

Al respecto, el MBN debe identificar los casos en donde ocurre este uso ilegítimo de la servidumbre minera, y demandar su alzamiento en tribunales. Esto permitirá que importantes zonas aledañas a las áreas urbanas de uso industrial (La Negra, Portezuelo, Estación Prat, en Antofagasta; Puerto Seco en Calama, etc.) puedan ser administradas por el MBN y, en definitiva, utilizarse para un uso industrial y acorde al desarrollo urbano. Por el contrario, son muchos los procesos de licitación y administración para uso industrial que en definitiva se han visto impedidos por la existencia de estas servidumbres ilegítimas.

Para aclarar el punto, es importante tener presente que las servidumbres, de conformidad a lo dispuesto en los art. 120 y 121 del Código de Minería, se constituyen para la conveniente y cómoda exploración y explotación minera o para el beneficio de los minerales. Por el contrario, una servidumbre minera es ilegítima cuando se ha constituido para un uso no minero (es decir, cuando no se constituye para hacer exploración, explotación minera o beneficio de minerales). Esto es posible porque el solicitante, aparentando ser minero (engañando al tribunal, en definitiva), invocando ser titular de una concesión minera, ha impuesto al Fisco la servidumbre. La última jurisprudencia de los tribunales superiores ha acogido la alegación del Fisco en orden a impedir que

---

<sup>74</sup> Artículo 124.- Las servidumbres son esencialmente transitorias; no podrán aprovecharse en fines distintos de aquellos propios de la respectiva concesión o del establecimiento y para los cuales hayan sido constituidas, y cesarán cuando termine ese aprovechamiento. Podrán ampliarse o restringirse, según lo requieran las actividades propias de la respectiva concesión o del establecimiento.



se constituyan servidumbres mineras cuando no existe un proyecto minero real. Sin embargo, perviven muchas servidumbres constituidas al amparo de este ilícito procedimiento.

Para proceder al alzamiento, se debe fiscalizar el inmueble fiscal gravado con servidumbre; dejar constancia del verdadero uso que se le da al inmueble fiscal a través de una ficha de fiscalización, constancia que para todos los efectos, según lo dispone el art. 18 del D.L. 1.939 goza de una presunción de veracidad; hacer el análisis e informe jurídico correspondiente; oficiar al Consejo de Defensa del Estado para que proceda a demandar en juicio sumarísimo del art. 235 del Código de Minería, el alzamiento de la servidumbre y eventualmente demandar también los perjuicios ocasionados al Fisco por ese ilícito proceder.

#### IV. A modo de conclusión

No queremos terminar estas páginas sin dejar de señalar que el problema que enfrentamos es de naturaleza compleja, y no existen las recetas mágicas. Las propuestas aquí expresadas requieren pasar por el cedazo de la realidad, y esa realidad será la que contribuya a su mejor perfilamiento, su reformulación o su desecho.

Sin embargo, ninguna de las propuestas aquí planteadas, ni ninguna otra, logrará sus objetivos si es que no se actúa con la rectitud de querer poner por delante los intereses generales del país y de la región, y en definitiva de las personas y sus familias. En ese sentido, lo primero que se requiere para llevar a cabo estas iniciativas es la voluntad de querer hacerlo, y antes, la voluntad de someterlas a crítica y estudiarlas como una posibilidad seria.

Finalmente queremos agradecer a la **Corporación Clúster Minero de la Región de Antofagasta** el habernos encomendado esta investigación, así como el esfuerzo permanente que realiza en mejorar las condiciones de vida de las personas a través de sus lineamientos estratégicos.

Asimismo, queremos agradecer al equipo de **González, Guzmán y Matthei Abogados**, por el apoyo que nos han brindado durante la elaboración de esta investigación, en especial a los abogados Carolina Matthei Da Bove y Sergio Guzmán Silva.

## Anexo. Cuadro resumen Capítulo III

Nº	Dificultad detectada o medida propuesta	Subtema	Descripción	Medida propuesta	Autoridad interviniente	Brecha (Gestión Administrativa/Gestión política) <sup>75</sup>	Nivel de mejora (legal/reglamentario/administrativo/gestión)
1	Medición de la gestión ministerial	Formas de medir la gestión ministerial	Multiplicidad de formas de medir la gestión ministerial	Alinear el PMG con los demás instrumentos de medición de la gestión ministerial	MBN/Dipres	Administrativa/Política	Administrativo/Gestión
		Elaboración de los objetivos estratégicos centralizados	Los instrumentos de gestión no atienden a las particularidades de la región o zona del país. No existe una evaluación y reformulación de lineamientos estratégicos	Algunos de los objetivos estratégicos debieran elaborarse desde la Región. Establecer sistemas de adaptación de los lineamientos estratégicos	MBN/Dipres	Política	Administrativo
		Transferencias corrientes (Subtítulo 24)	Partida presupuestaria de la Ley de Presupuesto que permite la asignación presupuestaria a programas específicos del MBN	Identificar necesidades concretas de la Región de Antofagasta financiables a través de esta partida	MBN/Dipres	Política	Legal

<sup>75</sup> Brechas de gestión administrativa: Estas brechas identificadas buscan mejorar la gestión interna, sin incidir en las prioridades o en las políticas ministeriales. Están constituidas por errores o ineficiencias en la forma de abordar el trabajo o distribuirlo, desconocimiento de normativa, etc., sin incidir propiamente en la toma de decisiones políticas. Brechas de gestión política: Estas brechas identifican falencias en la conducción política del Ministerio de Bienes Nacionales y están relacionadas con la toma de decisiones.

2	Falta de políticas públicas propias de nivel regional	Falta de Iniciativas de nivel regional	La Seremi de Bienes Nacionales no tiene una política propia de gestión de inmuebles, sino que sólo hace lo que manda el Nivel Central y lo que demanda la ciudadanía	Que la Seremi presente al Nivel Central las prioridades regionales	Seremi MBN	Política	Administrativo/Gestión
		Inhibición del Nivel Central	Nivel Central coopta las posibilidades de acción de la Seremi, el establecer las prioridades y concentrar las capacidades al logro de esas prioridades centralizadas	El Nivel Central del MBN debe dejar espacio para que las Seremis formulen y ejecuten las prioridades locales, limitándose a controlar ese cumplimiento.	MBN	Política	Administrativo/Gestión
		Creación de una unidad de planificación territorial	En la Seremi no existe una Unidad de Planificación de la gestión de inmuebles fiscales	Crearla y asignar profesionales idóneos, con cargo a la ley de presupuesto o convenios con el Gobierno Regional	MBN/Dipres/GORE	Política	Legal/Administrativo/Gestión
		Falta de servicio público habilitante	Amplias zonas urbanas están fuera de las áreas de cobertura de las empresas sanitarias	De este tema se debe hablar, ya que es condición necesaria para mejorar condiciones urbanas en amplios sectores de la Región	MOP/GORE	Política	Gestión

3	Condiciones para la buena gestión de inmuebles fiscales	Elaborar proyectos de urbanización y loteo	La Seremi no suele planificar la oferta de terrenos fiscales mediante la proyección de loteos y urbanización	La Unidad de Planificación Territorial de la Región debe proyectar loteos y urbanizaciones, con canales de financiamiento hoy existentes	Seremi MBN	Política	Gestión
4	Formas de ejecutar las urbanizaciones		Convenios de Programación	Que el Gore suscriba estos convenios de programación con el MBN y financie la ejecución de las urbanizaciones. Se puede involucrar a otros organismos técnicos del Estado, sea directamente o a través de convenios mandato	GORE/MBN	Política	Administrativo/ Gestión
			Convenios Mandato	El Gore o el MBN pueden mandar, mediante la atribución establecida en el art. 16 de la Ley 18.091, a algún organismo técnico del Estado que ejecute las obras de urbanización	GORE/MBN/otros organismos técnicos (SERVIU/municipalidades)	Política	Administrativo/ Gestión

			Urbanización directa por el MBN	Se plantean diversos mecanismos para que el MBN concrete urbanizaciones sin depender de otros organismos públicos, utilizando la ley de compras públicas, Ley 19.886	MBN	Política	Administrativo/ Gestión
			Urbanización por parte del Fondo de Infraestructura S.A. (Desarrollo País)	Esta sociedad del Estado puede adquirir predios fiscales, urbanizarlos como cualquier gestor inmobiliario, e introducirlo al mercado inmobiliario mediante su enajenación o arriendo o incluso bajo la especial forma de concesión de la ley 21.082	MBN/Fondo de Infraestructura S.A.	Política	Administrativo/ Gestión
			Urbanización por parte de desarrolladores inmobiliarios	Mediante la licitación de predios fiscales, es posible su enajenación bajo la obligación de ejecutar urbanizaciones y de enajenar los predios en un plazo determinado	MBN	Política	Gestión

			Urbanizaciones a través de un Mandato del art. 5° inc. 3° de la Ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido	El MBN podría firmar convenios con el Serviu o las municipalidades y poner bienes fiscales a disposición de ellos, con la finalidad de que particulares ejecuten obras de urbanización con cargo de usufructuar el inmueble durante un plazo determinado	MBN/SERVIU /Municipalidades	Política	Gestión
5	Convenios sectoriales		La Seremi a través de la suscripción de convenios (con municipalidades u otros organismos), recarga sus capacidades sin una contraprestación	Identificar en el organismo con el cual se suscribe el convenio, de qué forma el MBN puede verse beneficiado en la gestión de inmuebles fiscales	MBN	Política	Gestión
6	Transparencia		Procedimientos, criterios, decisiones, plazos cuyos fundamentos son desconocidos	Hacer sistemas informáticos abiertos o semi- abiertos, a fin de que los interesados puedan conocer el verdadero estado de las solicitudes y del contenido de los expedientes.	MBN	Administrativa/Política	Administrativo/Gestión
			Desconocimiento práctico de la ley de transparencia, Ley 20.285 y Ley 19.880	Capacitar a los funcionarios	MBN	Política	Gestión
7	Bajas remuneraciones de los		Ausencia de una verdadera carrera funcionaria	La División Administrativa debiera hacer una completa revisión de estas	MBN/Dipres	Política	Gestión

	funcionarios públicos		Cargos de responsabilidad alta en la Seremi, con remuneraciones bajas, imposibilitando la retención de talento	realidades, y dar una explicación racional	MBN/Dipres	Política	Gestión
			Las remuneraciones del Nivel Central son notoriamente más altas, para cargos de equivalente responsabilidad		MBN/Dipres	Política	Gestión
			Falta de correlación entre la carga de trabajo y las remuneraciones, en comparación con otras regiones donde la carga de trabajo es notoriamente menor.		MBN/Dipres	Política	Gestión



8	Excesiva carga de trabajo		Atendida la gran extensión de suelo fiscal administrado por la Seremi de Antofagasta (11.025.558,99 ha), es imperioso reforzar los equipos de trabajo de la Seremi	Si no es posible un reforzamiento real a través del presupuesto ministerial, se debe recurrir a un convenio de programación con el Gore y de carácter plurianual	MBN/GORE	Política	Administrativo/ Gestión
9	Racionalización de trabajo		Cobro por solicitudes de acceso a la información (Ley 20.285), que requieran HH para su levantamiento	La Seremi puede tabular el costo directo de producción de alguna información requerida a través de la ley 20.285, y cobrar por ella, de manera que disminuyan las solicitudes, y se compense la distracción de funcionarios	Seremi MBN	Administrativa	Administrativo
			Apertura del Catastro de bienes fiscales	No hay motivo legal para tener guardado el catastro de los bienes del Estado. Su apertura puede significar una importante disminución del trabajo de la Unidad de Catastro	MBN/Dipres	Política	Administrativo/ Gestión

			Delegación de firma	Se puede delegar la firma en los siguientes trámites: Cobranzas de arriendo, respuestas de solicitudes de transparencia, emisión de certificados, comunicaciones de mero trámite, etc.	MBN/Seremi MBN	Política	Reglamentario/ Administrativo
10	Desconocimiento de los procedimientos	Desconocimiento Interno	Falta de preparación de algunos funcionarios que tienen directo contacto con los usuarios o la responsabilidad directa de proponer o resolver asuntos relevantes	Se requiere una capacitación mayor (y antes una mejor selección) a los funcionarios que tienen directo contacto con los ciudadanos o que serán encargados de formular soluciones de asuntos complejos	MBN	Política	Administrativo/ Gestión
			Falta de preparación de funcionarios cuyas labores exceden sus competencias profesionales propias	Capacitación y experiencia	MBN	Política	Administrativo/ Gestión
			Falta de una política de retención del talento	Calificar a los funcionarios conforme a su aporte	Seremi MBN	Política	Gestión
				Remunerar a los funcionarios conforme a su aporte	MBN	Política	Administrativo
			La mayoría de los procesos habituales no están regulados, ni en sus etapas ni en sus plazos	Se debe normar y estandarizar los procedimientos habituales, tanto en sus etapas como en sus plazos	MBN	Política	Administrativo

		Desconocimiento externo	Usuarios externos formulan erróneamente las solicitudes o desconocen procedimientos y criterios del MBN	El MBN debe confeccionar guías pormenorizadas de trámites, a fin de que sus procedimientos y criterios sean conocidos	MBN	Política	Administrativo/Gestión
11	Control de Gestión	Unidad de Bienes	Medición de expedientes rezagados	Detectar expedientes rezagados, verificar las causas y plantear soluciones	Seremi MBN	Política	Gestión
			Eliminar mecanismos de control en el procedimiento	Identificar en cada procedimiento aquellas etapas que sólo se han establecidos como mecanismos de control (de probidad, técnico, etc.), y hacer un control externo al procedimiento, focalizado, que no dilate el procedimiento	MBN/Seremi MBN	Política	Administrativo/Gestión
			Periodicidad de la Comisión Especial de Enajenaciones	Debe sesionar a lo menos dos veces al mes, en día y hora fijos. Por ejemplo, se puede establecer una regla: el martes de la semana del segundo y cuarto lunes, de forma que se sepa la fecha durante todo el año	Seremi MBN	Administrativa	Gestión

			Integración de la Comisión Especial de Enajenaciones	Deben establecerse con más claridad quién concurre cuando no puede ir el titular. Se trata de que las reuniones se realicen igual, y que la ausencia de alguna autoridad no cause empantane el procedimiento	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
		Unidad de Planificación y Presupuesto (Diplap)	Identificar protocolos de medición que sean alineados con los requerimientos ciudadanos	DIPLAP debe ser una unidad que planifique y controle la ejecución de esa planificación, y esa planificación debe estar alineada con las necesidades de la gente, es decir que busque dar un buen servicio y no sólo cumplir metas abstractas que nada tienen que ver con la ciudadanía	MBN	Política	Administrativo/ Gestión
			Eliminar de esta Unidad las tramitaciones sociales	Diplap regional dedica buen parte de su atención a las tramitaciones llamadas "sociales", que suelen derivar de convenios con otros organismos públicos, lo cual desarticula la administración de bienes en otra unidad, y distrae de sus funciones de planificación, control y presupuesto.	Seremi MBN	Política	Gestión

			Reuniones de pertinencia y comité consultivo	Estas reuniones, por las cuales la Seremi decide si se tramitará una solicitud y en qué condiciones, deben realizarse periódicamente (idealmente todas las semanas para que no se acumulen expedientes), y en día y hora fijos.	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
		Unidad Jurídica	Recursos administrativos	Deben resolverse en el plazo legal de 30 días.	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
		Unidad Administrativa	Tasaciones externas	Deben contratarse a través de Convenio Marco o de compras ágiles, ya que la licitación pública no se justifica por los montos asociados y dilata en exceso su contratación.	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
		Trámites paralelos	Suele ocurrir que trámites que pueden realizarse de manera paralela, se realizan de manera concatenada	Puede realizarse de forma paralela a otros trámites: La consulta al GORE para el otorgamiento de concesiones directas; las tasaciones externas.	Seremi MBN	Política/Administrativa	Gestión

			Estandarizar plazos	Identificar un <i>plazo estándar</i> para cada etapa de cada proceso, a fin de que, si por alguna razón ese plazo no se ha cumplido en un caso determinado, se ponga el remedio oportuno. Si se trata de plazos legales, aplicar esos. Todos los plazos deben ser conocidos, también hacia el exterior, para fiscalizar su cumplimiento	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
		Plazos legales	Se debe instruir y capacitar en el cumplimiento de plazos legales	Plazos del art. 24 de la Ley 19.880: 24 horas para dar curso a un asunto; 48 horas para evacuar las providencias de mero trámite; 10 días para informar o emitir dictámenes; 20 días para resolver.	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
				Si a una solicitud le faltan antecedentes, se debe requerir que se completen en un plazo de 5 días	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
				Las notificaciones deben realizarse en el plazo de 5 días	Seremi MBN	Administrativa	Gestión
				El Gore debe informar en un plazo de 30 días las concesiones directas	GORE	Política	Gestión
				Plazo de 45 días para pronunciarse sobre la transferencia de una concesión	MBN	Administrativa	Gestión

12	Unidad de Catastro		Existe un retraso habitual de la Unidad de Catastro y no parece haber un interés o esfuerzo en identificar las causas del retraso y de mejorarlo.	Se debe realizar una evaluación de lo que ocurre, y eventualmente reforzar los equipos, teniendo en cuenta lo que se señalaba relativo a las Transparencia y a los Convenios. Asimismo, utilizar la facultad de encomendar estos trabajos a ejecutores externos	MBN/Seremi MBN	Administrativa	Gestión
13	Servidumbres mineras		Existen servidumbres mineras que gravan inmuebles fiscales de manera injustificada, dificultando su administración	Demandar el alzamiento de aquellas que han sido impuestas de forma ilegítima	Seremi MBN/CDE	Política	Gestión
				Demandar el alzamiento de las que están en desuso	Seremi MBN/CDE	Política	Gestión