

REPÚBLICA DE CHILE	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO				
REGISTRO					
NR. 9.1/20839					
A: 09 OCT 91					
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	P.C.A.	<input type="checkbox"/>	P.V.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.W.E.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input checked="" type="checkbox"/>	E.O.E.C.	<input type="checkbox"/>	J.H.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

ORD. N° 2277 /

ANT. Su carta de fecha

MAT. Acceso a Subsidio Habitacional Rural.

SANTIAGO, - 8 OCT 1991

DE : MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO.

A : SR. MARCELO TRIVELLI - ASESOR DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En respuesta a su solicitud de información en relación al acceso al Subsidio Habitacional Rural por parte de las familias indígenas que no tienen Títulos de Dominio sobre el predio que ocupan, informo a usted lo siguiente :

1. El tema ha sido una preocupación que ha estado incorporada en la gestión de esta Secretaría de Estado.

A través de los estudios preliminares de modificación del Decreto Supremo N° 167 que rige el programa de subsidio rural, se concluyó su inconveniencia e inviabilidad por cuanto involucraba un sistema de tenencia reglamentado por leyes específicas que escapaban el ámbito de acción de esta Secretaría y porque además existían iniciativas que proyectaban modificar dichas leyes.

2. En el intertanto se recibió el "Proyecto de Ley que establece normas para el otorgamiento de subsidio habitacional respecto de las personas afectas a la ley de propiedad indígena", suscrito por los honorables Diputados de la IX Región.

Esta Secretaría emitió un informe por parte de la División Jurídica estableciendo observaciones preliminares al proyecto.

De este proyecto de ley y sus observaciones fue informado en derecho al Rector Jefe de la División Jurídico-Legislativa de la Secretaría General de la Presidencia (14/05/1990).

3. Posteriormente la CEPI, en coordinación con el Diputado Sr. Francisco Huenchumilla, nos remitió una nueva versión del proyecto de ley ya mencionado, incorporando nuevas situaciones al campo de su aplicación.

Un informe elaborado al respecto por la División Jurídica de este Ministerio (16/01/91) fue puesto oportunamente en conocimiento de esa Comisión.

4. Atendiendo la importancia y complejidad del problema dispuse que la nueva versión del Proyecto de Ley fuera estudiado nuevamente no sólo del punto de vista de la legislación habitacional si no que también Constitucional.

El trabajo se materializó en un informe que fue puesto en conocimiento de la CEPI.

5. El asunto también ha dado lugar a numerosas consultas de Parlamentarios y del propio Presidente de la Cámara de Diputados, preocupados por el tema.

La respuesta ha sido invariable en cuanto a la decisión del suscrito de buscar soluciones teniendo en claro que es un asunto que excede en mucho al ámbito de este Ministerio y que requiere la coordinación de esfuerzos con otras Secretarías de Estado.

6. Desde este Ministerio se ha mantenido permanente contacto con los honorables Diputados que patrocinan el proyecto de ley, con la Comisión Especial y la Secretaría General de la Presidencia, proporcionando las conclusiones de esta Secretaría sobre el tema y sugiriendo el trabajo coordinado de las entidades competentes.

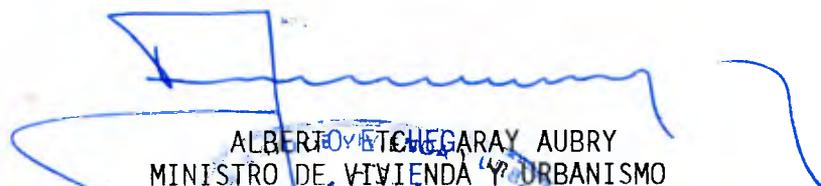
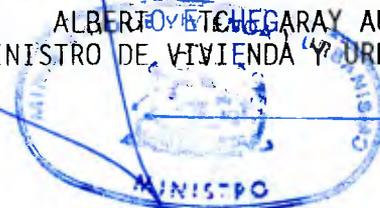
7. Reiteramos que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo continuará apoyando la búsqueda de los mecanismos jurídicos que posibiliten a las familias indígenas incorporarse en su totalidad a los beneficios habitacionales.

En tal sentido, últimamente estamos alentando y apoyando la coordinación de un equipo intersectorial, con el fin de aunar esfuerzos técnicos para encontrar una respuesta definitiva al problema en cuestión.

8. Se adjunta los siguientes antecedentes :

- Proyecto de ley presentado por los honorables Diputados F. Huenchumilla y otros.
- Informe de la División Jurídica en relación al proyecto de ley.
- Nueva proposición del proyecto de ley presentada por F. Huenchumilla y el CEPI.
- Informe jurídico preparado en el MINVU en relación al nuevo proyecto de ley.

Saluda atentamente a Ud.,


ALBERTO J. CHEGARAY AUBRY
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO


Incl. : Lo indicado.

SGT.vga.

DISTRIBUCION :

- Sr. Marcelo Trivelli.
- Gabinete Sr. Ministro.
- Comité Asesor.

CAMARA DE DIPUTADOS

CHILE

MOCION

BOLETIN N° 36-14

2.-

ESTABLECE NORMAS PARA EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS HABITACIONALES RESPECTO DE LAS PERSONAS AFECTAS A LA LEY DE PROPIEDAD INDIGENA.

PROYECTO DE LEY.



Que una de las máximas aspiraciones de las familias chilenas es su aspiración a la casa propia.■

Que uno de los sectores que mayores dificultades tiene para acceder a ello son los habitantes del sector rural, por razones económicas, técnicas y legales, por las diversas vías que existen tanto privadas como gubernamentales.■

Específicamente, este problema se agudiza en el caso de los campesinos mapuches por cuanto el sistema de propiedad se encuentra reglamentado en la Ley 17.720 y las modificaciones de los Decretos Leyes 2.568 y 2.752 estableciendo un sistema propio para dicho sector.■

Que los títulos de dominio otorgados en conformidad a dicha Ley fueron otorgados a los ocupantes, quedando fuera de la propiedad de la misma un gran número de personas que no tenían dicha calidad, pero que se encontraban emparentados con todos o algunos de los anteriores comuneros.■

Que la ley 17.720 prohíbe la división de las hijuelas, entre otras limitaciones, por un plazo de 20 años.■ Y en estas circunstancias solamente puede postular a los mecanismos de los subsidios habitacionales rurales, solamente el titular del dominio quedando fuera de esa posibilidad los hijos o hijas o parientes consanguíneos colaterales que viven en el mismo predio.■ Igual problema se presenta en los casos de sucesión por causa de muerte, toda vez que los comuneros tampoco pueden presentar ante los Organismos del Estado sus acciones y derechos en el predio para postu



lar a los mecanismos de subsidio habitacional.■

Se requiere, en consecuencia, otorgar la posibilidad desde el punto de vista legal, manteniendo las características del sistema de la propiedad de la tierra, a todas las personas que quedaron fuera de la misma.■

Para subsanar esta situación se propone el siguiente proyecto de Ley :

ARTICULO PRIMERO : Las personas que posean títulos de dominio otorgados en conformidad con la Ley 17.729 y sus modificaciones podrán ceder y transferir, a título de donación o compraventa, acciones y derechos sobre el predio a sus ascendientes y descendientes por consanguinidad o afinidad, y a los colaterales por consanguinidad hasta el segundo grado inclusive, para el solo efecto de que postule al subsidio habitacional rural, de acuerdo a las normas pertinentes.■

ARTICULO SEGUNDO : El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus Organismos dependientes, deberán aceptar la garantía y establecimiento de éstas acciones y derechos sobre el predio, para los efectos del otorgamiento de este subsidio habitacional rural

ARTICULO TERCERO : Las acciones y derechos deberán recaer sobre una parte determinada del predio, y deberá especificarse su superficie.■

ARTICULO CUARTO : El cesionario no podrá pedir la división de la hijuela y quedará sujeto en todo caso a las normas sustantivas de la propiedad indígena, contenidas en la Ley 17.729 y sus modificaciones.



ARTICULO QUINTO : En el caso de sucesión por causa de muerte, los herederos podrán especificar la superficie sobre la cual recaen sus acciones y derechos para los efectos de postular al subsidio habitacional rural; pudiendo, a su vez, ceder y transferir sus acciones y derechos en los términos establecidos en esta Ley, quedando sujeto en todo a las disposiciones antes señaladas. •

ARTICULO SEXTO : El acto jurídico que contenga la cesión y transferencia no requerirá de la autorización del Instituto de Desarrollo Agropecuario y la donación estará exenta del trámite de insinuación. •

[Handwritten signature]
Francisco Placencio Villalobos
Francisco Placencio Villalobos

[Handwritten signature]
René Manuel Parra Parra
JOSE PENA PEZA

EDMUNDO VILLOUTA CONCHA

[Handwritten signature]
MARIO ACUÑA C.

[Handwritten signature]
Roberto Herrera Barrera
Teodoro Ribera V.

Jose' Juan 2.
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
JOSE ANTONIO GALILEA

Fco. BAYO.

ORD. N° 6261

ANT. : Su Oficio Ord. N°25/90, de 03/05/90.

MAT. : Informa.

SANTIAGO, 14 MAY 1990

A : SR. JEFE DIVISION JURIDICO - LEGISLATIVA
SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA.

DE : MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO.

1.- Por oficio del antecedente se ha sometido a la consideración de esta Secretaría de Estado un proyecto de ley que contempla excepciones a la legislación sobre protección de indígenas, a fin de permitir la postulación al subsidio rural acreditando derechos sobre las hijuelas adquiridas al amparo de esa legislación.

2.- La ley N° 17.729, sobre protección de indígenas, cuyo título I fué reemplazado por el D.L. N° 2.568, de 1979, modificado ese mismo año por D.L. N° 2.750, en su artículo 2° define la hijuela como "la porción de terreno que en la división de la reserva se adjudique a una persona en propiedad individual y exclusiva."

De acuerdo al artículo 26 de ese mismo cuerpo legal, la hijuela cuyo dominio se ha adquirido al amparo de esa ley, no puede dividirse ni aún en el caso de sucesión por causa de muerte.

3.- El proyecto de ley en análisis tiene por objeto permitir que el propietario de la hijuela ceda y transfiera, a título de donación o compraventa, acciones y derechos sobre ese predio, a los parientes que señala en su artículo primero, para el solo efecto que el adquirente postule al Subsidio Habitacional Rural, de acuerdo a las normas pertinentes, sin perjuicio de lo cual en su artículo cuarto le veda a ese comunero la posibilidad de pedir la división de la hijuela.

No obstante lo anterior, el artículo tercero del proyecto en informe exige que las acciones y derechos deberán recaer sobre una parte determinada del predio, debiendo especificarse su superficie.

Finalmente, en lo que interesa a esta Secretaría de Estado, en el artículo sexto de la iniciativa en comento se establece que el acto jurídico que contenga la cesión y transferencia no requerirá de la autorización del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

4.- De acuerdo a las normas que regulan el Sistema de Subsidio Rural, contenidas en el D.S. N° 167, (V. y U.), de 1986, para postular se debe acreditar derechos sobre un terreno y aún cuando se permite a los comuneros postular, éstos sólo pueden hacerlo en forma colectiva, acreditando dominio a nombre de todos ellos, exigiéndose que se acompañe un anteproyecto de la subdivisión o loteo, que podrá corresponder a un villorrio agrícola, caleta pesquera, u otra población, el que debe contar con las autorizaciones que señala el reglamento para cada caso, según esté destinado a emplazarse fuera o dentro de los límites urbanos, y además, para el pago del certificado de subsidio debe acreditarse el dominio inscrito individualmente a favor de cada comunero.

5.- Las normas reglamentarias antes reseñadas tienen por objeto dar cumplimiento a la disposición legal inserta en el inciso primero del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que prohíbe subdividir fuera de los límites urbanos para formar poblaciones o levantar construcciones, salvo aquellas necesarias para la explotación agrícola del inmueble o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores.

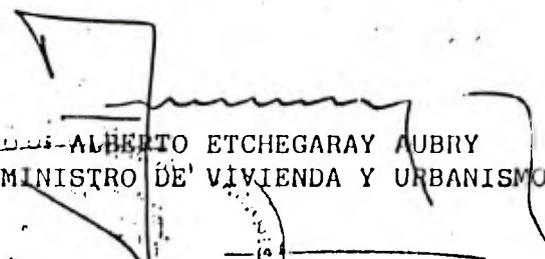
A las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo compete cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbano regional. Por tal razón estas subdivisiones, además de la autorización que debe prestar la Secretaría Ministerial de Agricultura, requieren informe previo favorable de la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

6.- Ahora bien, las hijuelas provenientes de la división de comunidades indígenas constituyen propiedades individuales y exclusivas, y como tales no deben ser sustraídas de las normas del derecho común, por lo que con la iniciativa en comento se gestarían subdivisiones de hecho que la propia ley N° 17.729 no permite.

Atendido lo expuesto, si de todos modos se determinare legislar en este sentido, en el artículo sexto debería incluirse como requisito que previamente al acto jurídico que contenga la cesión y transferencia que dicha ley autoriza, deberá cumplirse con lo dispuesto en el artículo 55 del D.F.L. N° 458, (V. y U.), de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, ya que de lo contrario se estaría amparando la creación de centros poblacionales al margen de la planificación urbana.

Por otra parte, a fin de impedir que con la cesión de derechos que se autoriza se vulnere la finalidad perseguida por la ley sobre protección de indígenas, la autorización que se otorga debería limitarse sólo a la superficie indispensable para el emplazamiento de la vivienda que el cesionario adquiriera a través del Sistema de Subsidio Habitacional Rural.

Saluda atentamente a Ud.,


ALBERTO ETCHEGARAY AUBRY
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO


File
DISTRIBUCION:

- 1.- Sr. Jefe División Jurídico- Legislativa
Secretaría General de la Presidencia.
- 2.- Gabinete Ministro.
- 3.- Subsecretaría.
- 4.- División Jurídica.
- 5.- Oficina de Partes.

212/90

PROYECTO DE LEY PARA LA MODIFICACION
DEL SUBSIDIO RURAL.

MENSAJE A LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Que una de las grandes aspiraciones de todas las familias chilenas es acceder a una vivienda propia y adecuada.

Que uno de los sectores que mayores dificultades tiene para lograr este objetivo son los habitantes del sector rural del país que se ven impedidos de acceder a la vivienda propia a través de los mecanismos privados o públicos existentes por razones económicas, técnicas y legales.

Que dentro del sector rural este problema se agudiza para aquellos que la ley 17.729 de 1972 con las modificaciones que le fueron introducidas por los decretos leyes 2568 y 2750 de 1979 define como indígenas en atención a las particulares condiciones de tenencia de la tierra de este sector.

Que dentro de este sector este problema afecta primeramente a los campesinos mapuches de la octava, novena y décima regiones del país por cuanto el sistema de propiedad a que estos se encuentran sometidos en virtud de las normas antes citadas impide a muchos de ellos acceder a la vivienda a través del programa de subsidio rural creado por el Decreto Supremo N.167 de 1986 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Que los títulos de dominio individual que han sido otorgados luego de la división de las Comunidades mapuches ordenada por la legislación sólo han beneficiado a parte de la tierra un gran número de personas que no fueron considerados comuneros pero que si se encuentran emparentados con todos o algunos de los anteriores comuneros.

Que la ley 17.729 y sus modificaciones posteriores prohíbe la división de las hijuelas resultantes de la división de las comunidades, entre otras limitaciones, por un plazo de 20 años. En estas circunstancias solamente puede postular a los mecanismos de los subsidios habitacionales rurales el titular del dominio, quedando fuera de esa posibilidad los hijos o las hijas o parientes consanguíneos colaterales que

212/90

viven en el mismo predio. Igual problema se presenta en los de sucesión por causa de muerte, toda vez que los comuneros tampoco pueden presentar ante los organismos del Estado sus acciones y derechos en el predio para postular a los mecanismos del subsidio habitacional.

Que un problema semejante afecta una importante cantidad de campesinos mapuches que habitan en las comunidades indígenas derivadas de títulos de merced u otras formas de cesión de tierras por parte del Estado que hasta la fecha no se han dividido y que por decisión de este gobierno se mantendrán indivisas si los comuneros así lo desean. Dichos comuneros, al no poder acreditar el dominio sobre la tierra en que habitan de conformidad al D.S. 167, se ven también impedidos de acceder a los beneficios del subsidio habitacional rural.

El mismo problema afecta en la primera y segunda regiones del país a los campesinos aymaras que allí habitan desde tiempos inmemoriales. Estos campesinos viven en comunidades ancestrales y en tierras cuya propiedad no se encuentra saneada y debido a ello, se encuentran imposibilitados de acceder al subsidio rural.

Una situación similar afecta a los habitantes Rapa Nui de Isla de Pascua. Dado que la mayor parte de las tierras de la Isla son fiscales, y que sólo una pequeña parte de las mismas han sido otorgadas en propiedad a los particulares en virtud del Decreto Ley 2885 de 1978 y sus modificaciones posteriores, una gran cantidad de isleños no puede acreditar la propiedad de la tierra para poder cumplir con los requisitos legales para acceder al subsidio habitacional.

Finalmente, este problema afecta a los campesinos habitantes de las comunidades agrícolas de la IV Región del País. Estos campesinos, si bien no son indígenas, se encuentran sometidos de acuerdo al D.F.L. 5 de 1967 y las modificaciones de la Ley N. 18.353 de 1984 a un régimen de propiedad comunitaria y de goces singulares similar al de la propiedad mapuche. Por las mismas razones no pueden cumplir muchas veces con los requisitos legales para acceder al beneficio del subsidio habitacional.

Parece de toda justicia, en consecuencia, otorgar a los sectores antes mencionados las posibilidades legales para acceder a este beneficio estatal, permitiéndoles al mismo tiempo mantener las

212/90

características de sus sistemas de tenencia de la tierra.

Para subsanar esta situación es que se propone el siguiente proyecto de ley:

Texto proyecto Diputados IX Región.

ARTICULO PRIMERO: Las personas que posean títulos de dominio otorgados en conformidad con la Ley 17.729 y sus modificaciones podrán ceder y transferir, a título de donación o compraventa, acciones y derechos sobre el predio a sus ascendientes y descendientes por consanguinidad o afinidad y, a los colaterales por consanguinidad hasta el segundo grado inclusive, para el sólo efecto de que postule al subsidio habitacional rural, de acuerdo a las normas pertinentes.

ARTICULO SEGUNDO: El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus Organismos dependientes deberán aceptar la garantía y establecimiento de éstas acciones y derechos sobre el predio, para los efectos del otorgamiento de este subsidio habitacional rural.

ARTICULO TERCERO: Las acciones y derechos deberán recaer sobre una parte determinada del predio y, deberá especificarse su superficie.

ARTICULO CUARTO: El cesionario no podrá pedir la división de la hiiuela y quedará sujeto en todo caso a las normas sustantivas de la propiedad indígena contenidas en la Ley 17.729 y sus modificaciones.

ARTICULO QUINTO: En el caso de sucesión por causa de muerte, los herederos podrán especificar la superficie sobre el cual recaen sus acciones y derechos para los efectos de postular al subsidio habitacional rural; pudiendo a su vez, ceder y transferir sus acciones y derechos en los términos establecidos en esta Ley, quedando sujeto en todo a las disposiciones antes señaladas.

ARTICULO SEXTO: El acto jurídico que contenga la cesión y transferencia no requerirá de la autorización del Instituto de Desarrollo Agropecuario y la donación estará exenta del trámite de insinuación.

ARTICULO SEPTIMO: Los miembros de una comunidad indígena indivisa que ocupan un goce en dicha comunidad podrán optar igualmente al subsidio habitacional rural. En este caso el SERVIU pagará dicho subsidio al interesado previa acreditación por

212/90

el Instituto de Desarrollo Agropecuario de su calidad de ocupante de dicha comunidad indígena y de la superficie específica que se deberá destinar al fin habitacional.

ARTICULO OCTAVO: En el caso de los campesinos indígenas que habitan en la I y II regiones corresponderá al INDAP acreditar la calidad de ocupante permanente de las tierras en las que se emplazará la vivienda adquirida con el subsidio y señalar la superficie correspondiente.

ARTICULO NOVENO: En el caso de la provincia de Isla de Pascua dicha acreditación será realizada por el Gobernador Provincial.

ARTICULO DECIMO: En el caso de las comunidades agrícolas de la IV Región corresponderá acreditar la calidad de comunero y señalar la superficie en que se emplazará la vivienda al Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales.

ARTICULO UNDECIMO: Las personas naturales o jurídicas que construyan viviendas pagadas con el subsidio habitacional rural de que trata esta ley, deberán en sus proyectos diseñar una casa - habitación que considere las características adecuadas al medio ambiente y a la Cultura de los beneficiarios.

MINUTA JURIDICA

MATERIA : Establecimiento de un subsidio habitacional para personas que viven en inmuebles afectos a la Ley de Propiedad Indígena u otras normas especiales de carácter semejante.

ANTECEDENTE: 1) Moción presentada a la Cámara de Diputados suscrita por el diputado Francisco Huenchumilla y otros diputados de la IX Región. (26 de abril de 1990)
2) Proyecto de Ley para la modificación del subsidio rural. (remitido por José Bengoa)

CUESTIONES DE CARACTER CONSTITUCIONAL QUE PLANTEA LA MATERIA

I.- ¿ Los preceptos propuestos deben ser materia de ley?

La Constitución Política de 1980 consagra un sistema de "dominio máximo legal", en consecuencia sólo son materias de ley :

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas Constitucionales (artículo 60 N° 1);
- 2) Las que deben ser objeto de leyes de quórum calificado (artículo 60 N° 2);
- 3) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley (artículo 60 N° 2);
- 4) Toda norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico (artículo 60 N° 20);
- 5) Las enumeradas expresamente en el artículo 60 de la Constitución Política;
- 6) Aquellas que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 62 inciso 4° y artículo 60 N° 14).

En consecuencia, si una determinada materia no corresponde a ninguna de las hipótesis enumeradas puede concluirse que su regulación está entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. (artículo 32 N° 8)

Revisemos las diversas hipótesis para establecer si alguna de ellas corresponde a la materia en estudio :

- 1) La Constitución no ha dispuesto que deba ser objeto de una ley orgánica Constitucional.
- 2) No es, tampoco, una materia entregada a la regulación de una ley de quórum calificado.
- 3) Si bien es cierto la enumeración del artículo 60 de la Constitución no comprende esta materia expresamente, por aplicación del N° 2 ("Sólo son materias de ley ...2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley") se hace necesario revisar el resto del articulado de la Carta Fundamental.

Así encontramos que el artículo 19 N° 22 dispone que: "La Constitución asegura a todas las personas:

22° La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del Costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos."

Esta norma requiere de un estudio de la historia de su establecimiento y de su interpretación, para determinar su ámbito de aplicación.

- 4) El N° 20 del artículo 60 de la Constitución carece de historia legislativa, pues fue incorporado al texto definitivo por la Junta de Gobierno. Sin embargo, desde un comienzo la Comisión del Estudio de la Nueva Constitución dejó en claro que :
 - a) "Las leyes deben contener las normas destinadas a resolver los más importantes problemas nacionales".
 - b) "La Constitución propenderá a que la ley sea una norma de carácter general dirigida al bien común, es decir que se limite a contener sólo las bases esenciales del ordenamiento sobre el cual estatuye ..."
 - c) La actividad legislativa debe limitarse "únicamente a las materias que, por su importancia para el país y por su carácter general, deban resolverse con acuerdo del Congreso"

Estas ideas fundamentales permiten afirmar que el proyecto en estudio no corresponde a la caracterización de las materias o asuntos propios de la ley, porque no establece un fundamento invariable, permanente para un ordenamiento jurídico.

- 5) La enumeración del artículo 60 no contiene una referencia expresa a la materia en estudio.
- 6) Son materias de ley aquellas en que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva para legislar. Al respecto, el artículo 62 N° 2° dispone que: "Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o Municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;"

Aquí cabe preguntarse si los artículos 7°, 8°, 9° y 10° del Proyecto son materia de ley, en cuanto determinan funciones o atribuciones para el Instituto de Desarrollo Agropecuario, SEREMI de Bienes Nacionales y Gobernador Provincial de Isla de Pascua.

II. POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Establecido que un precepto o materia del Proyecto en estudio no es materia de ley, previo al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República es determinar si existen normas legales sobre la materia que resulten modificadas o derogadas, en atención a lo dispuesto por la Sexta disposición transitoria de la Constitución:

"No obstante lo dispuesto en el número 8° del artículo 32, mantendrán su vigencia a los preceptos legales que a la fecha de promulgación de esta Constitución hubieren reglado materias no comprendidas en el Artículo 60, mientras ellas no sean expresamente derogadas por ley".

OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PARA LA MODIFICACION DEL
SUBSIDIO RURAL PRESENTADO POR LOS DIPUTADOS DE LA IX REGION
ARTICULOS 1° AL 6°

Artículo 1°

1. De la referencia a los "títulos de dominio otorgados en conformidad con la Ley N° 17.729 y sus modificaciones", resulta que las normas en comento se aplican a las "hijuelas" resultantes de la división de una "reserva" según el procedimiento contemplado en la ley citada.
2. "para el sólo efecto de que postule al subsidio habitacional rural"
 - a) Aparentemente los autores del proyecto no plantean una división de la hijuela, y enajenación de una parte de ella, sino que la concesión de un permiso (otorgado por el propietario de la hijuela en favor de los parientes que el proyecto enumera taxativamente) que permitiría a su titular postular al subsidio habitacional rural, y edificar su vivienda en un área previamente determinada de dicha hijuela.
 - b) Este es el aspecto más débil del proyecto, porque no define jurídicamente la naturaleza y efectos de este derecho o permiso que autoriza a construir sobre la hijuela.
 - c) ¿Qué efectos produce esta cesión en relación al derecho de dominio del cedente?
 - d) ¿Qué ocurre al fallecer el titular de estas "acciones y derechos"?
 - e) ¿Qué efectos produce la cesión de derechos si con posterioridad a su perfeccionamiento el cesionario no resulta beneficiado con el subsidio, o en definitiva no lo aplica, renunciando al beneficio?
 - f) Si la hijuela está gravada con hipoteca este "derecho-permiso" afectaría a los acreedores hipotecarios en cuanto al valor de la garantía que se constituyó inicialmente.
3. ¿Sólo son admisibles, cómo títulos, la compraventa y la donación o se desea incluir cualquier título gratuito u oneroso? ¿por acto entre vidas o por causa de muerte?

4. Formalidades de la Cesión.
 - a) ¿Por escrito? ¿instrumento público o privado?
 - b) Intervención de un Ministro de Fe.

5. "para el sólo efecto de que postule al subsidio habitacional" : en realidad no es así, porque luego de permitirle acceder al subsidio rural debe necesariamente amparárselo para que en definitiva pueda gozar del beneficio que se le otorgó, conservando la vivienda y su derecho a permanecer en ella. La finalidad del proyecto es dar solución a la postulación en el sector rural pero sin afectar el sistema de propiedad indígena, lo que no se cumple con las normas propuestas porque los alcances de la cesión en la práctica equivalen a una división.

Artículo 2°

1. Si el beneficiario del subsidio habitacional rural requiere de un crédito hipotecario complementarios, cabe tener presente:
 - a) El artículo 26 de la Ley N° 17.729 dispone en su inciso penúltimo que las hijuelas cuyo dominio se haya inscrito de conformidad a sus prescripciones podrán gravarse o hipotecarse "a favor de cualquier organismo del Estado, de instituciones financieras, crediticias o bancarias", con autorización expresa del Director Regional correspondiente del Instituto de Desarrollo Agropecuario".
 - b) ¿Se puede constituir una hipoteca sobre estas "acciones y derechos"? ¿Aceptarán los bancos esta garantía? ¿Cuáles serían los derechos del acreedor hipotecario?

2. "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus Organismos dependientes deberán aceptar la garantía y establecimiento de estas acciones y derechos sobre el predio ..."
 - a) En cuanto a una hipoteca o prohibición, nos remitimos a lo expresado en el punto N° 1 anterior.
 - b) ¿Esto significa que deben aceptar expresamente la cesión y transferencia de acciones y derechos sobre la hijuela, concurriendo al acto o contrato, o mediante un acto posterior?
 - c) ¿Cuál sería el efecto de la prohibición que de conformidad al artículo 31 del D.S. (V. y U.) N° 167 debe constituirse sobre el inmueble? ¿Habría que constituirla sólo sobre el terreno comprendido en la cesión?

Cabe recordar que según el artículo 26 de la Ley N° 17.729 la hijuela es indivisible aún en el caso de sucesión por causa de muerte.

Artículo 3°

1. ¿Es una cuota alicuota? ¿Pero recae sobre una extensión determinada de la hijuela?
2. ¿Lo que adquiere el cesionario es sólo un permiso para edificar su vivienda en la hijuela?
3. ¿Por cuanto tiempo?
4. ¿Es transmisible y transferible este derecho?
5. ¿Se puede gravar?
6. Este derecho constituido por el propietario ¿subsiste después de su fallecimiento? ¿es oponible a sus herederos o sucesores en el dominio?

Artículo 4°

1. "El Cesionario no podrá pedir la división de la hijuela ..."
 - a) Según esto el cesionario no se convierte en comunero o copropietario de la hijuela.
 - b) El derecho del cesionario no es un derecho de dominio, a pesar de que tiene como objeto una parte determinada de la hijuela.
 - c) La indivisión de las hijuelas ya se encuentra establecida en el artículo 26 de la Ley N° 17.729.
Sin embargo, cabe tener presente que las hijuelas pueden enajenarse siempre que hayan transcurrido 20 años desde su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces o que la autorice expresamente el Director Regional del Instituto de Desarrollo Agropecuario.
 - d) El artículo 26 inciso 1° de la Ley N° 17.729 establece que: "Las hijuelas cuyo dominio se haya inscrito de acuerdo a las prescripciones de la presente ley, serán indivisibles aún en el caso de sucesión por causa de muerte." Luego el mismo precepto en su inciso final prescribe que: "En el caso de sucesión por causa de muerte, tendrá aplicación lo dispuesto

en el artículo 19 del decreto con fuerza de ley N° 6, de 1968".

D.F.L. N° 6 del Ministerio de Agricultura (D.O. 17-5-1968) Modifica, complementa y fija texto refundido del D.F.L. R.R.A. N° 7.

Artículo 19: "Los predios cuyo dominio se haya inscrito de acuerdo con las prescripciones del presente decreto con fuerza de ley serán indivisibles aún en el caso de sucesión por causa de muerte.

Sin embargo, previa autorización del Servicio Agrícola y Ganadero, podrán dividirse siempre que los predios resultantes de la división constituyan a lo menos una unidad agrícola familiar, o cuando se segregue una parte del predio para anexarlo a otro colindante siempre que el nuevo predio así formado no exceda de tres unidades agrícolas familiares o para instalar, en la parte que se transfiere, una industria, comercio u otro establecimiento que tenga vida económica independiente, debiendo el predio restante, en ambos casos, constituir a lo menos una unidad agrícola familiar.

El Decreto Ley N° 2.695 (D.O.21.07.1979) en su artículo 38 derogó el referido D.F.L. N° 6 de 1968, del Ministerio de Agricultura y sus modificaciones. Y en el artículo 2° transitorio expresa que: "Mientras se dicte el reglamento de la presente ley, la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales y el Departamento de Títulos mantendrán las facultades que les confiere el decreto con fuerza de ley N° 6, de 1968, en cuanto no se expongan a las disposiciones de este texto".

De la consideración de estas normas resulta que en el caso de sucesión por causa de muerte las hijuelas no son divisibles. Esto es muy importante tenerlo en cuenta frente a los efectos de la cesión que contempla el proyecto de ley, porque afectará de modo definitivo los derechos hereditarios de los sucesores del propietario de la hijuela.

2. "El Cesionario ... quedará sujeto en todo caso a las normas sustantivas de la propiedad indígena contenidas en la Ley N° 17.729 y sus modificaciones".

Según las disposiciones de la Ley N° 17.729 las hijuelas resultantes de la división de una reserva se consideran tierras indígenas, y en consecuencia sus disposiciones se les aplican íntegramente. Esta conclusión resulta del estudio de las siguientes normas:

Artículo 1° inciso final de la Ley 17.729: "A partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, las hijuelas resultantes de la división de las reservas, dejarán de considerarse tierras indígenas o sus dueños o adjudicatarios".

Artículo 1° letra a) del Decreto Ley N° 2.750 de 1979: "introdúcese las siguientes modificaciones al Título I de la Ley N° 17.729, fijado por el artículo 1° del decreto ley N° 2.568, de 1979:

a) Derógase el inciso final del artículo 1°."

Cabe preguntarse ¿qué disposiciones de las tantas veces mencionada Ley N° 17.729 se desea hacer aplicables al "Cesionario", y con qué objeto?

Artículo 5°

1. Esta norma crea una "partición" parcial de la herencia con efectos declarativos, salvo en cuanto autoriza a los herederos a ceder y transferir sus acciones y derechos en los términos que establece el proyecto de ley. Hay que tener presente que después de esta "partición declarativa" los derechos de los herederos quedan, de un modo muy especial, radicados en una parte determinada del predio.
2. El heredero que cede sus derechos, en estos términos, en la práctica perdería su calidad de tal, a lo menos respecto de la hijuela, y en todo caso en una eventual partición (conforme al derecho común) sólo podría aspirar a que se le adjudicara la nuda propiedad del inmueble comprendido en la Cesión, porque el cesionario habría adquirido una especie de usufructo sobre dicho inmueble.
3. Si en la mencionada "partición declarativa" no se respetan las normas y principios que consagra el Código Civil en la materia no sólo se vulnerarían disposiciones de orden público (ej.: situación de los incapaces) sino que eventualmente será causa de conflictos entre los herederos y los cesionarios que adquieran "derechos" de conformidad a este proyecto de ley.
4. Estas cesiones de acciones y derechos, como también los del artículo 1°, en la práctica vulneran la prohibición de enajenar y la indivisión toda vez que el cesionario adquiere, en el hecho, una especie de derecho real de usufructo sobre el inmueble comprendido en la cesión.
5. Debe recordarse que conforme a las reglas de la sucesión por causa de muerte del Código Civil, el cesionario podría eventualmente no tener la calidad de heredero o perder su derecho para suceder, con lo que el derecho adquirido por el Cesionario sería discutido por los demás herederos.

CARACTERISTICAS DEL "DERECHO" QUE ADQUIEREN LOS CESIONARIOS

1. Sería una especie de derecho real de usufructo, en cuanto otorga al cesionario el derecho de uso y goce del inmueble sobre el que recae la cesión, y no se ejerce con respecto a determinada persona.
2. Sería un derecho intransferible.
3. Es transmisible.
 - a) Los herederos adquieren en común el derecho.
 - b) Para el uso y goce, prefieren los herederos que habitaban el inmueble respecto de los que no lo hacían.
4. Si se lo establece con el carácter de perpetuo, es enteramente incompatible con la propiedad plena, y equivale a una partición y división, porque producida la cesión, ni el propietario ni sus sucesores en el dominio podrán gozar del inmueble comprendido en la cesión.

NORMAS LEGALES Y SU VIGENCIA SEGUN REFERENCIAS LEGISLATIVAS
DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (3 -IV-1991)

1. Ley N° 17.729 (rectificación D.O. 30.X.1972)
Modificaciones:
 - a) Decreto Ley N° 2.568
 - b) Decreto Ley N° 2.750
2. Decreto con Fuerza de Ley N° 5 del Ministerio de Agricultura de 1967 (D.O. 17.01.1968 pág. 13).
Modificaciones:
 - a) D.O. 20.01.68.
 - b) Ley N° 17.699 (D.O. 14.08.72) art. 50 a) y b).
 - c) Decreto Ley N° 574 artículo 419 a, b, c, d, e.
 - d) Ley N° 18.353 (D.O. 26.10.84) art. 1° a)
 - e) Decreto con Fuerza de Ley N° 1791 (D.O. 4.09.80)
3. Ley N° 18.353.
Sin modificaciones.
4. Decreto con Fuerza de Ley N° 6 del Ministerio de Agricultura, de 1968.
Derogado por el artículo 38 del Decreto Ley N° 2.695 (D.O. 21.07.79)
El Decreto Ley N° 2.695 ha sido modificado por la Ley N° 18.148 y la Ley N° 18.866

5. Decreto Ley N° 2.885 de 1979.

Modificaciones:

- a) Ley N° 18.012
- b) Ley N° 18.312
- c) Ley N° 18.797

CONCLUSION

Las normas contenidas en el proyecto de ley, una vez completadas y aclaradas, permitirían en el corto plazo otorgar subsidios habitacionales a quienes no son propietarios, sin embargo su implementación conlleva efectos negativos:

- a) La "enajenación" parcial de las propiedades indivisas, alterando sustancialmente el estatuto jurídico de las tierras indígenas.
- b) La constitución en favor del beneficiario del subsidio, de un derecho que será causa de controversias jurídicas con él o los propietarios del inmueble y sus sucesores en el dominio.

GAB. PRES. (O) N° 9177 3708
ANT.: No hay
MAT.: Solicita información

Santiago, 23 SET. 1991

DE: Marcelo Trivelli Oyarzún
Asesor de S.E. el Presidente de la República.

A : Sr. Alberto Etchegaray Aubry
Ministro de Vivienda y Urbanismo.

El pasado 20 de Septiembre S.E. el Presidente de la República recibió en audiencia al Diputado Sr. Francisco Huenchumilla J. y a cinco consejeros de la C.E.P.I..

En ella le plantearon su preocupación por no existir avances en relación al acceso al Subsidio Habitacional Rural de aquellas personas que no tienen título de dominio individual.

El Presidente me ha encargado solicitar información al respecto y su opinión a objeto de darle respuesta a los interesados.


Marcelo Trivelli O.
Asesor Presidencial

MTO/lcg

Distribución:

- 1.- Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- 2.- Archivo Presidencial
- 3.- Correlativo. ✓