BOLETÍN Nº 9124-14

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE FACULTADES ESPECIALES PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MARÍTIMAS Y REGULARIZACIÓN DE PALAFITOS EN LA PROVINCIA DE CHILOÉ.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje, sin urgencia.

2.- Artículos que la Comisión Técnica dispuso que fueran conocidas por ésta.

La Comisión Técnica consideró que son de competencia de la Comisión de Hacienda los artículos 3° y 4° del proyecto.

3.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Los artículos 3° y 4° del proyecto.

4.- Modificaciones introducidas al texto aprobado por la Comisión Matriz y calificación de normas incorporadas

Ninguna.

5.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

No hubo disposiciones aprobadas por unanimidad.

6.- Se designó Diputado Informante al señor **Sergio Aguiló.**

Asistieron a la Comisión, durante el estudio del proyecto, las siguientes personas:

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- ✓ Sra. Paulina Saball, Ministra.
- ✓ Jeanette Tapia, asesora legislativa.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

- ✓ Camilo Mirosevic, Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.
- ✓ José Miguel Poblete, abogado.

Los artículos de competencia de la Comisión, 3° y 4°, tienen el siguiente contenido:

El artículo 3°, dispone que las concesiones marítimas que se otorguen en conformidad con lo dispuesto en la presente ley, no pagarán las rentas y, o tarifas correspondientes al periodo de ocupación irregular señalado en la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento.

El artículo 4°, establece que las concesiones otorgadas de conformidad al literal a. del artículo 2° de la presente ley, estarán exentas del pago de las rentas y tarifas establecidas en la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento.

El mencionado literal se refiere a las solicitudes de concesiones que tengan por objeto regularizar la ocupación irregular de palafitos, presentadas por personas naturales, cuyo objeto sea vivienda y usos compatibles con ella, según lo definido en el artículo 162 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que tendrán una duración de 30 años y se regirán por lo dispuesto en la presente ley y, en subsidio, por lo establecido en la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento.

El propósito de la iniciativa consiste en:

- Incentivar la formalización de las ocupaciones irregulares del borde costero en la provincia de Chiloé, Región de Los Lagos, consistentes en “palafitos”, que se encuentran emplazados sobre bienes nacionales de uso público, a través del régimen de concesiones marítimas, con las adecuaciones necesarias a la normativa que regula dicha materia, y

- Facultar a los titulares de las concesiones marítimas otorgadas en virtud de este proyecto, para regularizar las edificaciones construidas antes del 31 de diciembre de 2012, cumpliendo ciertos requisitos.

El Mensaje señala que, en la provincia de Chiloé, existe un tipo de vivienda asentada sobre pilotes de madera en el mar, lagunas o canales, conocida como palafito y que, más allá del tipo de edificación, representa una manifestación cultural. Precisa que corresponden a un recurso arquitectónico

habitacional de auto construcción, con un fuerte arraigo en la historia chilota, transformándose en un ícono de alcance nacional.

Señala que merecen especial atención los palafitos ubicados en los sectores de Gamboa, Pedro Montt, Pedro Montt 2° y Lillo, de la comuna de Castro, así como en la isla Mechuque, de la comuna de Quemchi, los cuales representan la manifestación más austral del mundo de la arquitectura del borde mar.

Sostiene que, debido al incremento de la presión por el uso del borde costero y a la revalorización del potencial turístico de los palafitos, en la última década estas construcciones han comenzado a experimentar cambios considerables, transformando en muchos casos sus usos tradicionales, para dar paso a la actividad hotelera y gastronómica, entre otros empleos alternativos. Sin embargo, la falta de títulos jurídicos que amparen su ocupación ha dificultado tanto el desarrollo de estas actividades como la conservación de las edificaciones.

Así, se da la situación que los palafitos no cuentan a la fecha con el suficiente resguardo jurídico, debido principalmente a que se emplazan sobre bienes nacionales de uso público cuyo dominio pertenece a la nación toda. Ello ha significado la carencia de un título jurídico específico que ampare los palafitos.

Agrega el mensaje que este proyecto de ley se suma a otros esfuerzos emprendidos por el gobierno para mejorar las condiciones de conservación y habitabilidad de los palafitos. Cabe citar, al respecto, la iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, materializada en la resolución exenta N° 267, de 17 de enero de 2013, en virtud de la cual se otorgaron subsidios para su reparación a través de la secretaría regional ministerial de Los Lagos. En la oportunidad se puso de relieve la importancia de procurar la protección de estas construcciones, minimizando el riesgo de que se desvirtúe su imagen o que pierdan su originalidad y autenticidad, producto de adaptaciones constructivas o adiciones de materiales efectuadas sin el correspondiente resguardo patrimonial.

Incidencia en materia presupuestaria y financiera

El informe financiero N°63 de 13/05/2015, de la Dirección de Presupuestos, que acompañó a la indicación presentada y aprobada por la Comisión Técnica y que reemplaza el artículo 4° del proyecto de ley estableciendo que las concesiones marítimas cuyo destino sea el uso habitacional, según lo definido en el artículo 162 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, estarán exentas del pago de las rentas y tarifas establecidas en el decreto con fuerza de ley N°340 sobre concesiones marítimas y su reglamento; señala esta no irroga mayor gasto fiscal.

DEBATE DE LAS NORMAS SOMETIDAS A LA CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN (3° y 4°).

Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo.

Señala que es un proyecto que busca reconocer el valor cultural, arquitectónico y patrimonial de los palafitos. Del mismo modo, busca protegerlos desde el punto de vista de su mantención, conservación y valoración como factor de turismo en la Región, todo ello reconociendo a quienes han ocupado dichos inmuebles, mediante la regularización de su ocupación mediante concesiones.

En lo que toca a la cartera a su cargo, manifiesta que han buscado un mecanismo para regularizar dichas propiedades desde el punto de vista de su seguridad y habitabilidad. También buscan que puedan ser bien conservadas bajo ciertas normas urbanísticas pero salva guardando su valor patrimonial.

El señor Gustavo Rivera, Subdirector de Presupuestos.

Desde el punto de vista financiero explica que este proyecto no tiene impacto, situación que se encuentra refrendada por el Informe Financiero. En cuanto al contenido de la indicación (ya aprobada en la Comisión Técnica) señala que incorpora un nuevo artículo 4° la que tampoco irroga mayor gasto fiscal ya que la operación que se debe realizar para regularizar está inserta en los presupuestos normales de los servicios involucrados.

El señor José Miguel Poblete, Asesor Jurídico del Ministerio de Defensa.

Explica que la competencia de dicho ministerio respecto de este proyecto, está dada por la administración del borde costero. Destinaciones marítimas a otros servicios públicos o particulares. Se otorgan concesiones porque se trata de bienes fiscales o bienes nacionales de uso público.

Se otorga una concesión por el plazo de 30 años exenta de pago y se asegura una preferencia en materia de renovación de concesión, de tal forma que la familia ocupante actual lo sigan utilizando de la misma manera. Considera que el proyecto sobre todo porque resuelve una materia importante como el patrimonio.

El señor **Santana** expresa que es un tema que se está trabajando con la comunidad y con autoridades desde el Gobierno anterior. Señala que en principio se pensó como una mejora externa a la vivienda, a pesar de que por ley no les correspondía un beneficio público, así se otorgó un subsidio de excepción durante el Gobierno del Presidente Piñera.

Explica que en la situación actual se socializó este proyecto y en una primera etapa se estuvo de acuerdo con otorgarles un derecho. Señala que se han dado señales erráticas, porque la gente no estaría de acuerdo, no quieren el procedimiento que contempla este proyecto.

Agrega que se solicitó al Ejecutivo analizar la aplicación de una ley de excepción la N°20.062 (que regulariza la situación de ocupaciones irregulares en borde costero de sectores que indica, e introduce modificaciones al decreto ley Nº 1.939, de 1977) porque se trata de una solución definitiva para 180 palafitos. La expectativa de sus ocupantes es un título de dominio, inscrito en el Registro Conservador de Bienes Raíces. A su juicio, es un número de viviendas reducidas, así el Gobierno puede aplicar esta ley de excepción.

Manifiesta que de aprobarse este proyecto será una ley que no dejará contenta a la gente, apela a que el Ejecutivo incorpore el elemento de cultura y tradición de la comunidad que habita en los palafitos. Recalca que lo que plantea fue solicitado apenas asumió este Gobierno y que (este proyecto y la solución que contiene) no es lo que espera y no es lo que se le ofreció a la gente.

Finalmente, solicita que se suspenda la votación y se busque una opción para incorporar la petición de los afectados.

El señor **Jaramillo** hace un llamado a ser cuidadosos, por cuanto en otras situaciones se han aprobado derechos de apropiación en el borde costero y ha resultado que sus beneficiarios no son quienes viven ahí sino que van por temporadas. A su juicio la solución propuesta por el Ejecutivo es la apropiada por cuanto son personas que habitan allí.

La señora **Saball,** Ministra de Vivienda y Urbanismo aclara que este proyecto efectivamente fue presentado durante la administración del ex Presidente Piñera, atendiendo los planteamientos de la comunidad, agrega que el presente Gobierno introdujo modificaciones a la propuesta original: la modalidad por la se optó fue la de concesiones, se otorga un derecho preferente en la solicitud de renovación de la concesión respecto de la sucesión del titular, precisamente para recoger y respetar el tema del uso y costumbre familiar. Finalmente señala que como Ejecutivo incorporaron la exención en materias de derechos de concesión para los palafitos de uso habitacional.

Enfatiza que no se ha buscado generar ningún tipo de incertidumbre, al contrario: se está hablando de un bien nacional de uso público que no tiene actividad productiva en el borde costero, todo ello en vista a asegurar el derecho de sus ocupantes, resguardar el patrimonio arquitectónico y evitar con ello que estos palafitos muten a actividades productivas que terminen expulsando a sus ocupantes por la vía de la venta o expropiación.

El señor **De Mussy** expresa que es positivo que se avance en este proyecto, estima que hay una buena disposición de ambos gobiernos de resolver este problema, pero al parecer la gente no está contenta con lo que se está haciendo. Solicita a los ministerios presentes (Vivienda y Urbanismo y Defensa) realizar un esfuerzo superior y extender por ejemplo este derecho de concesión a 50 años. Finalmente consulta la disposición del Ejecutivo para suspender la tramitación del proyecto.

El señor **Poblete,** asesor jurídico del Ministerio de Defensa explica que las concesiones marítimas están sujetas a fiscalización de la DIRECTEMAR (Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante) quien fiscaliza que se respete y cumpla con el objeto de la concesión. Agrega que esta modalidad es la más adecuada para los objetivos que plantea el proyecto, no el dominio.

El señor **Camilo Mirosevic**, Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, aclara que los bienes nacionales de uso público no pueden ser objeto de propiedad privada. Agrega que durante la tramitación del proyecto se consideraron las particularidades de los ocupantes de los palafitos, así fue como se extendió el plazo de concesión de 20 a 30 años, que es la misma duración de la concesión para los puertos, a lo que adicionalmente se estableció la gratuidad de la concesión para aquellos palafitos usados con fines habitacionales.

El señor **Aguiló** manifiesta que a diferencia de otros proyectos este no ha surgido de un compromiso programático de ninguno de los dos gobiernos, se imagina que ha surgido de una petición o sugerencia de un conjunto de vecinos. Lo que le hace fuerza, es que al querer ser tan precisos y una vez más con la mejor de las intenciones, se termina con una solución que no le gusta a quienes está dirigido.

El señor **Melero** señala que la Comisión de Vivienda visitó en Castro y allí estuvieron con quienes tenían que opinar sobre la materia. Consulta al Ejecutivo cuál fue la conclusión de esa visita y la factibilidad de dictar una legislación excepcional como la solicitada por el señor Santana.

Se pregunta si es posible proteger adecuadamente el patrimonio cultural cuando hay propiedad privada y expresa que así es cuando la autoridad lo decreta.

El señor **Jaramillo** cita la opinión de la diputada señora Álvarez en la Comisión de Vivienda (dio lectura) "(…) *La diputada señora Álvarez pidió aprobar el proyecto cuanto antes para satisfacer el anhelo de los habitantes de Castro de regularizar sus viviendas, muchos de los cuales las han vendido justamente por no haber podido acceder a ayudas estatales para mejorarlas, lo que ha permitido la llegada de inversionistas que las han destinado a usos comerciales.(…)"*

El señor **Auth**, Presidente de la Comisión, expresa que ha podido observar la evolución de los palafitos y ha visto cómo en algunos casos fueron vendidos a vil precio y se tranformaron en restoranes y hoteles. Plantea tratamiento focalizado en restaurantes u hoteles, compraron a vil precio pero que no serán removidos pero mejorará el perfil. Ese es el hecho, deterioro generalizado.

Señala que en la Comisión técnica se votó en general por la unanimidad en octubre de 2013, luego fue aprobado en particular también por la unanimidad y entiende que acogieron la conjunción de dos propósitos: mantener ahí a las personas y darles certidumbre jurídica para la ayuda estatal.

Consulta al Ejecutivo y también al señor Santana el momento y razón por la cual esta iniciativa pasa a ser rechazada. Agrega que incluso fue aprobada con voto del partido del señor Santana.

El señor **Santana** explica que desde junio no ha sido respondida la petición del Alcalde de Castro, en el sentido de ampliar la cobertura que tiene la ley del año 1977.

Comparte con el señor Aguiló que no es una política pública, sino de los palafitos de la isla de Chiloé, es un proyecto con buena intención, pero explica que la gente quiere un título de dominio, pide escuchar a la gente a socializar el proyecto porque en caso de ser aprobado la gente no quedará contenta.

Aclara que su intención no es polarizar, sino más bien tener en consideración la opinión de la gente.

El señor **Poblete, asesor jurídico del Ministerio de Defensa** aclara que la intención del Ejecutivo es dar seguridad y certeza jurídica a los ocupantes de los palafitos. Agrega que esa certeza no se otorga simplemente con una publicación en el Diario Oficial, es necesario explicar su alcance. Explica que la ley N°20.062 tenía otro objetivo muy distinto al que se busca a través del presente proyecto.

El señor **Mirosevic,** Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, manifiesta que se ha logrado un equilibrio en el proyecto producto del trabajo legislativo de ambas comisiones. Señala que de otorgarse propiedad privada y conservando el objeto principal de conservación patrimonial, tendrían que sujetarse a la Ley de Monumentos, la que expresa es insuficiente y contempla un mal sistema.

El señor **Auth,** Presidente de la Comisión, expresa que no se puede entregar la propiedad pública a un privado.

El señor **De Mussy** consulta si el proyecto limita los emprendimientos que se quieran realizar en los palafitos por sus propios habitantes.

La señora **Saball,** ministra de Vivienda y Urbanismo, explica que efectivamente lo que se reconoce es el uso que históricamente han tenido, se reconocen por ejemplo los emprendimientos ya establecidos por sus ocupantes.

Agrega que asumiendo los argumentos de defensa, esta ley introduce una excepción sumamente importante para la cartera a su cargo: al concesionario se le considera no propietario para efectos de postular a subsidios habitacionales.

El señor **Aguiló** pide prorrogar la votación del proyecto para la próxima semana. Hace presente que ha tomado contacto con dos concejales de la comuna de Castro, pertenecientes al partido comunista, ambos le señalan que tienen una opinión contraria al proyecto y han visto que físicamente hay letreros contra esta iniciativa legal en los palafitos.

Expresa que no tiene que ver con el esfuerzo hecho por el Gobierno, por eso pide se de un tiempo más para estudiar este tema tan específico adicionalmente, plantea que hay normas que requieren de mayor precisión como el artículo 5° del proyecto que prohíbe cualquier tipo de emprendimiento.

El señor **Mirosevic**, Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, señala que no hay contradicción por cuanto se otorga para usos compatibles con la vivienda. Aclara que la idea es evitar que otorgada la concesión se construya un centro comercial, lo que puede hacerse, pero en tal caso el objeto y la concesión debe cambiar por cuanto quedan sujetos a otro régimen.

La señora **Saball,** ministra de Vivienda y Urbanismo explica que el artículo 2° del proyecto se remite al artículo 162 de la Ley General de Urbanismo y Construcción el que hace referencia a los pequeños comercios, en tal sentido, no se limitan los emprendimientos. Recalca que lo que se busca con el proyecto es acceder al requerimiento de los ocupantes históricos de los palafitos: buscar las mejores condiciones de habitabilidad y seguridad compatible con la conservación patrimonial.

Hace presente que esta conversación también se tuvo en la Comisión Técnica y se llegó a la convicción de que era lo máximo que se podía hacer teniendo en cuenta el régimen jurídico del borde costero.

El señor **Mirosevic,** Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, aclara que el objeto no es inamovible, la diferencia es que al cambiar el objeto de la concesión tendrán que empezar a pagar.

El señor **Santana** solicita al Ejecutivo un informe de la ley N° 20.062 y que asistan los alcaldes, dirigentes y demás involucrados. Enfatiza que la comunidad siente más certidumbre en la situación actual.

El señor **Auth**, Presidente de la Comisión, opina que tratándoese de un proyecto para 200 personas que no lo quieren, que tampoco agrada a los diputados del gobierno anterior y aún en contra de la opinión del diputado del distrito que promovió la iniciativa (el señor Santana) pareciera que habría que rechazarlo.

La señora **Saball**, ministra de Vivienda y Urbanismo, expresa que como Ejecutivo han buscado una solución y pide legislar a favor de las personas que podrán acceder a estas concesiones. Considera lamentable pensar que la solución sea la propiedad privada, cuando se están dando una solución compatible con los objetivos ya señalados y en buenas condiciones para sus ocupantes. Rechazar al iniciativa es dejar en la incertidumbre en su uso y sin resguardo del patrimonio, lo que redundará en que los palafitos sean trasferidos a otras personas que los utilizarán para otros fines.

El señor **Jaramillo** señala que la Comisión Técnica dio la unanimidad en aprobar el proyecto, por lo que habiendo una solución, por qué no aprobarla.

El señor **Melero** expresa que solo corresponde pronunciarse sobre los artículos 3° y 4° del proyecto y que el Ejecutivo tiene la posibilidad de corregir el proyecto, pero que no corresponde a su juicio no votarlo ya que no corresponde a la Comisión entrabar su tramitación.

VOTACIÓN

Las normas sujetas a votación son del siguiente tenor

"Artículo 3°.- Las concesiones marítimas que se otorguen en conformidad con lo dispuesto en la presente ley, no pagarán las rentas y, o tarifas correspondientes al periodo de ocupación irregular señalado en la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento.

Artículo 4°.- Las concesiones otorgadas de conformidad al literal a. del artículo 2° de la presente ley, estarán exentas del pago de las rentas y tarifas establecidas en la Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento.".

****

Sometidos a votación los artículos 3° y 4°, en forma conjunta, reciben los votos favorables de los Diputados señores Enrique Jaramillo; José Miguel Ortiz y Marcelo Schilling; vota en contra el señor Alejandro Santana y se abstienen los señores Sergio Aguiló; Pepe Auth; Felipe De Mussy, y Patricio Melero. Rechazados los artículos 3° y 4°.

Se designó diputado informante al señor **Sergio Aguiló.**

****

Tratado y acordado en sesión de fecha 11 de agosto de 2015, con la asistencia de los Diputados señores Pepe Auth (Presidente de la Comisión); Sergio Aguiló; Felipe De Mussy; Enrique Jaramillo; Pablo Lorenzini; Javier Macaya; Patricio Melero; Manuel Monsalve; José Miguel Ortiz; Ricardo Rincón; Alejandro Santana; Marcelo Schilling, y Ernesto Silva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 13 de agosto de 2015.



PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión