

Gonzalo Carrasco Astudillo

Adquisición, administración y venta de bienes fiscales

Segunda edición actualizada y corregida

 rubicón
E D I T O R E S



ADQUISICIÓN, ADMINISTRACIÓN Y VENTA DE BIENES FISCALES
SEGUNDA EDICIÓN

GONZALO CARRASCO ASTUDILLO

2026 RUBICÓN EDITORES

www.rubiconeditores.cl

contacto@rubiconeditores.cl

ISBN: 978-956-6341-27-5

1ª edición julio de 2026

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Aimpresores

Impreso en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos o químicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

DEDICATORIA

Le dedico este libro a María Clemencia, mi esposa. En ella se hace visible esa vocación de hacer de “la casa” un hogar luminoso y alegre, donde el amor se vuelve real y el matrimonio se afirma como alianza sacramental, fiel en lo pequeño y perseverante en el tiempo. En ella hay algo de la Comarca de los Hobbits: un lugar pequeño en apariencia, donde lo esencial se custodia sin ruido y la alegría echa raíces; esa realidad discreta y firme que, precisamente por ser así, es capaz de sostener la verdadera grandeza y, en su medida silenciosa, salvar el mundo.

También se lo dedico a Javier y Santiago, mis hijos, a quienes amo más de lo que alguna vez podré expresar. Si estas páginas llegan a sus manos con los años, quisiera que encuentren en ellas no una dedicatoria, sino una señal: que su padre entendió que la verdadera enseñanza no se impone, se encarna. Todo cuanto aquí se escribe intenta ser coherente con esa convicción: que la rectitud, la fortaleza y el amor por la verdad no se declaran, se viven. Si algo de eso permanece en ustedes, habrá valido la pena.

INDICE

DEDICATORIA	5
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I	
ESTRUCTURA GENERAL DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	19
1. LA ESTÁTICA Y DINÁMICA DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	19
2. LOS BIENES, SU CLASIFICACIÓN Y SU LIGAZÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO DE BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN	21
2.1. LAS COSAS COMUNES A TODOS LOS HOMBRES	22
2.2. LOS BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO	22
2.3. LOS BIENES PRIVADOS	24
3. LOS BIENES PRIVADOS O PATRIMONIALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	27
CAPÍTULO II	
LOS BIENES PRIVADOS O PATRIMONIALES DEL ESTADO	31
1. CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES PATRIMONIALES O PRIVADOS DEL ESTADO	32
1.1. SON BIENES INEMBARGABLES	32
1.2. SON BIENES SUSCEPTIBLES DE SER ENAJENADOS	35
1.3. SON BIENES DE PROPIEDAD PRIVADA DEL FISCO	37
1.4. ADMITEN LA CLASIFICACIÓN CLÁSICA DEL CÓDIGO CIVIL	38

CAPÍTULO III

RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

DEL ESTADO..... 41

1. CUERPO LEGAL REGULADOR: DECRETO LEY N° 1.939 41

2. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL SURGIMIENTO DEL DECRETO LEY N° 1.939 44

3. FUNCIONES DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES CONFORME AL RÉGIMEN GENERAL DEL DECRETO LEY N° 1.939 46

4. ASPECTOS DE COMPETENCIA..... 48

5. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ADQUIRIR, ADMINISTRAR Y DISPONER? 51

CAPÍTULO IV

LA ADQUISICIÓN DE BIENES FISCALES 55

1. RESERVA LEGAL DEL MODO DE ADQUIRIR EL DOMINIO 55

2. CAUSALES DE INGRESO DE BIENES AL PATRIMONIO FISCAL 59

2.1. LA EXPROPIACIÓN 60

2.1.1. LA TEORÍA DEL CONTENIDO ESENCIAL 62

2.1.2. LA TEORÍA DE LA EXPROPIACIÓN REGULATORIA 64

2.1.3. LA TEORÍA DEL SACRIFICIO ESPECIAL O TEORÍA DE LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS 66

2.1.4. LA TEORÍA DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA 68

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA EXPROPIACIÓN 69

2.2.1. ACTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO UNILATERAL QUE PRIVA DE LA PROPIEDAD A UNA PERSONA, O DE ALGUNO DE SUS ATRIBUTOS O FACULTADES ESENCIALES 70

2.2.2. CONSTITUYE UN GRAVAMEN 70

2.2.3. ES UNA LIMITACIÓN DEFINITIVA A LA PROPIEDAD 71

2.2.4. DA DERECHO A INDEMNIZACIÓN 71

2.3. LA NACIONALIZACIÓN	72
2.3.1. CARACTERÍSTICAS DE LA NACIONALIZACIÓN	73
2.3.1.1. Recae sobre una universalidad jurídica.....	73
2.3.1.2. Supone una intervención estructural en la esfera económica del titular	74
2.3.1.3. Requiere habilitación legal expresa y opera como modo de adquirir.....	74
2.3.1.4. Da lugar a un derecho a indemnización íntegra	74
2.4. REQUISICIÓN	75
2.4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA REQUISICIÓN	76
2.4.1.1. Se ejerce en el marco de los estados de excepción constitucional	76
2.4.1.2. Responde a una finalidad inmediata y urgente de utilidad pública.....	76
2.4.1.3. Puede recaer sobre una amplia gama de bienes.....	76
2.4.1.4. Implica una afectación coactiva e inmediata del bien	77
2.4.1.5. Presenta una vocación esencialmente transitoria, aunque puede generar efectos permanentes.....	77
2.4.1.6. Da derecho a indemnización como garantía mínima	77
2.4.1.7. Se encuentra sometida al principio de juridicidad	77
2.5. LA MULTA	78
2.6. EL COMISO	79
2.7. RENTAS DEL ESTADO.....	79
2.8. EMPRÉSTITO PÚBLICO	80
3. CAUSALES DE ADQUISICIÓN CONFORME AL D.L. N° 1.939	82
3.1. LA ACCESIÓN	83
3.2. LA TRADICIÓN.....	86
3.2.1. LA COMPRAVENTA	87

3.2.1.1. La autorización del ministerio de bienes nacionales.....	90
3.2.1.2. Estudio de títulos previo y proyecto de escritura pública	91
3.2.1.3. Recepción material y registro del inmueble.....	92
3.2.2. LA PERMUTA	93
3.2.2.1. Requisitos de la permuta de bienes inmuebles fiscales	97
3.2.2.2. Supletoriedad del código civil	98
3.2.3. TÍTULO, MODO Y ESPECIALIDAD PÚBLICA EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES FISCALES	99
3.2.4. LA DONACIÓN HECHA AL FISCO	100
3.2.4.1. Características del contrato de donación.....	102
3.2.4.2. Formas en que se realizan las donaciones al fisco.....	105
3.2.4.3. Carácter de donaciones puras y simples	106
3.2.4.4. exigencias adicionales sobre la donación de inmuebles	107
3.2.4.5. exención de la insinuación	110
3.2.5. LA ADQUISICIÓN POR TRADICIÓN EN EL ÁMBITO DEL FISCO	111
3.3. LA SUCESIÓN POR CAUSA DE MUERTE.....	113
3.3.1. LA HERENCIA VACANTE	115
3.3.2. LA DENUNCIA DE LA HERENCIA VACANTE	116
3.3.3. EL PRIMER DENUNCIANTE Y LAS DENUNCIAS CONCURRENTES	118
3.3.4. LA POSESIÓN EFECTIVA	118
3.3.5. PAGO EFECTIVO DEL GALARDÓN	119
3.3.6. MONTO DEL GALARDÓN SEGÚN LA NATURALEZA DEL BIEN	120
CAPÍTULO V	
LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO.....	123
1. LA DESTINACIÓN	124
1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA DESTINACIÓN	126
1.1.1. SE REALIZA LA DESTINACIÓN MEDIANTE DECRETO	127

1.1.2. DEBE USARSE PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES PROPIOS	128
1.1.3. EL GRAVAMEN DE LOS GASTOS QUE IRROGUE EL BIEN CORRESPONDE AL BENEFICIARIO DE LA DESTINACIÓN	130
1.1.4. LOS TITULARES DE LA DESTINACIÓN SON LIMITADOS POR LEY	131
1.1.5. LA DESTINACIÓN PUEDE SER A TÍTULO ONEROSO	132
1.2. ¿CÓMO TERMINA LA DESTINACIÓN?	132
2. LAS CONCESIONES DE USO	134
2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA CONCESIÓN	137
2.1.1. ES UN CONTRATO	137
2.1.2. ES UN CONTRATO SOLEMNE	138
2.1.3. ES UN CONTRATO SUJETO A PLAZO	139
2.1.4. ES UN CONTRATO QUE PUEDE SER A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO	139
2.1.5. TIENE UN FIN PREESTABLECIDO PÚBLICO O PRIVADO	140
2.1.6. EL CONCESIONARIO PUEDE SER CUALQUIER PERSONA, NATURAL O JURÍDICA, CHILENA O EXTRANJERA	140
2.2. DIFERENCIAS ENTRE LA DESTINACIÓN Y LA CONCESIÓN	141
2.2.1. RESPECTO A LOS TITULARES DE LA DESTINACIÓN Y CONCESIÓN	142
2.2.2. RESPECTO AL INSTRUMENTO JURÍDICO EN QUE SE MATERIALIZA EL ACTO	143
2.2.3. RESPECTO A SU TÉRMINO	144
2.3. PROCEDIMIENTOS O MECANISMOS DE MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONTRATACIÓN DE LA CONCESIÓN	145
2.3.2. LA LICITACIÓN PRIVADA	149
2.3.3. EL TRATO DIRECTO	151
2.4. LA ADJUDICACIÓN	154

2.5. EL PAGO DE LA CONCESIÓN.....	155
2.6. CONCESIONES DE CORTO PLAZO	158
2.7. EL PERFECCIONAMIENTO DE LA CONCESIÓN	160
2.8. ¿ES POSIBLE TRANSFERIR LA CONCESIÓN?	161
2.9. LA EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN	162
2.10. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE RELEVANCIA JURÍDICA EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE BIENES FISCALES.....	163
2.11. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL	164
2.13. LA SENTENCIA ARBITRAL.....	166
3. LA AFECTACIÓN DE BIENES FISCALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	166
4. EL ARRENDAMIENTO DE BIENES FISCALES	168
4.1. CARACTERÍSTICAS DEL ARRENDAMIENTO DE BIENES FISCALES	171
4.2. REQUISITOS DE LA ESENCIA DEL ARRENDAMIENTO DE BIENES FISCALES.....	172
4.3. CLASIFICACIÓN DE CLÁUSULAS EN EL ARRENDAMIENTO DE BIENES FISCALES.....	173
4.4. EL PRECIO O RENTA DEL ARRENDAMIENTO	174
4.5. PAGO DE LA RENTA Y CONSECUENCIAS DEL RETARDO	176
4.6. PAGO DEL IMPUESTO TERRITORIAL	177
4.7. LIMITACIÓN DEL PLAZO EN EL ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES FISCALES.....	178
4.8. EL DESAHUCIO DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES FISCALES.....	180
4.9. USOS PROHIBIDOS EN EL ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES FISCALES.....	182
CAPÍTULO VI	
LA DISPOSICIÓN DE LOS BIENES FISCALES.....	185

1. LA REGLA GENERAL DE LA ONEROSIDAD EN LA ENAJENACIÓN	186
2. LA COMPRAVENTA DE BIENES FISCALES	186
3. EL PRECIO DEL CONTRATO DE VENTA.....	187
4. PAGO DEL PRECIO	189
5. RESTRICCIONES A LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS FISCALES FRON- TERIZOS	190
6. LA TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO	192
CAPÍTULO VII	
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INMUEBLES DE LAS FUERZAS ARMADAS	199
1. LA PROPIEDAD FISCAL DE LAS FUERZAS ARMADAS	200
2. EL IUS DISPONENDI DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	202
3. REGLAS SOBRE ADQUISICIÓN PARA LAS FF.AA. Y DE ORDEN Y SEGURIDAD. EL DECRETO LEY N° 1.113	205
4. FORMA DE REPRESENTACIÓN DEL FISCO POR LAS FF.AA.	207
4.1. LÍMITE DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES	208
4.2. REQUISITOS DE LA DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN	209
5. SOBRE LA ADQUISICIÓN.....	210
5.1. LA COMUNICACIÓN AL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	211
5.2. EL PRECIO	211
5.3. LOS ESTUDIOS DE TÍTULO	212
5.4. ¿QUÉ DEBE CONTENER EL ESTUDIO DE TÍTULOS?.....	214
5.5. FIRMA Y PUBLICACIÓN.....	216
6. LAS DOS FORMAS EN QUE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD PUEDEN TENER UN BIEN A SU CARGO	217
7. LA DEBIDA COMPENSACIÓN POR CAMBIO DE DESTINO. APLICA- CIÓN DE LA LEY N° 17.174	221

8. LOS INMUEBLES ADQUIRIDOS DE CONFORMIDAD AL D.L. N° 1.113: ¿QUÉ FACULTADES OTORGA?.....	224
9. EL PATRIMONIO DE AFECTACIÓN FISCAL	230
9.1. LOS BIENES QUE COMPONEN EL PATRIMONIO DE AFECTACIÓN FISCAL MILITAR	232
9.2. LOS BIENES Y SERVICIOS SUSCEPTIBLES DE ADQUIRIRSE Y SUS INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN.....	233
9.3. LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL PATRIMONIO DE AFEC- TACIÓN FISCAL	235
BIBLIOGRAFÍA	241

INTRODUCCIÓN

En ocasiones excepcionales, una materia jurídica aparentemente técnica y con cierto abandono por la literatura irrumpen en el centro de la vida constitucional del país. Eso ocurrió con el régimen de adquisición de bienes fiscales a propósito de la fallida compraventa del inmueble ubicado en calle Guardia Vieja N° 392, comuna de Providencia, destinado a ser adquirido por el Fisco de Chile.

El caso culminó con un hecho inédito en la historia de Chile: el Tribunal Constitucional declaró la cesación en el cargo de la senadora María Isabel Allende Bussi, por estimar configurada la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo de la Constitución Política de la República, conforme a la cual cesa en el cargo el diputado o senador que, durante su ejercicio, celebrare o caucionare contratos con el Estado. La propia sentencia destacó que era la primera vez que el Tribunal debía pronunciarse sobre dicha causal, poniendo en tensión la representación democrática y la supremacía constitucional.

La relevancia del caso no radica únicamente en su desenlace institucional. Su importancia jurídica reside también en que obligó a discutir, con consecuencias prácticas inmediatas, cuestiones que hasta entonces permanecían en un espacio doctrinal más bien relegado: la naturaleza de la compraventa de inmuebles fiscales, la relación entre el Decreto Ley N.º 1.939 y el Código Civil, el momento de perfeccionamiento del contrato, la distinción entre título y modo, y la interacción entre derecho público y derecho privado en el tráfico patrimonial del Estado.

En ese debate, la primera edición de esta obra fue invocada expresamente como literatura especializada por los diputados requirentes ante el Tribunal Constitucional, particularmente al sostener que la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales se regula por normas de de-

recho público y de derecho privado, y que la compraventa de un inmueble fiscal, aun sometida a exigencias públicas, termina concretándose en una compraventa sujeta a las reglas del Código Civil. Asimismo, en los descargos presentados por la defensa de Maya Fernández Allende (ex Ministra de Defensa Nacional) en la acusación constitucional seguida en su contra, la discusión se estructuró precisamente sobre el sentido del artículo 37 bis de la Constitución Política, la compra de inmuebles fiscales como negocio jurídico de derecho público y la tesis de que no se habría celebrado contrato entre el Fisco y la ex Ministra.

Más allá de las posiciones sostenidas por una u otra parte, el episodio revela algo de mayor alcance: el derecho de los bienes fiscales dejó de ser una materia marginal o puramente administrativa para transformarse en un problema constitucional, civil y público de primer orden. Una disciplina que parecía confinada a expedientes patrimoniales, decretos administrativos y operaciones inmobiliarias del Estado mostró, de pronto, toda su fuerza práctica.

Esta segunda edición, actualizada y corregida, nace, precisamente, desde esa constatación.

Lo ocurrido no solo representó un hito en la jurisprudencia constitucional chilena, sino que evidenció que el derecho de los bienes fiscales —tradicionalmente tratado de forma fragmentaria— constituye un ámbito de convergencia normativa particularmente complejo, en el que interactúan reglas de derecho civil, derecho administrativo y principios de rango constitucional. Esta interacción, lejos de resolverse de manera armónica, presenta tensiones estructurales que exigen un tratamiento sistemático.

En efecto, la adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales se rige simultáneamente por normas de derecho público y de derecho privado, lo que confiere a esta materia un carácter estructuralmente híbrido. Así, por ejemplo, la venta de un inmueble fiscal, aun cuando se someta a exigencias propias del régimen público —como autorizaciones administrativas o procedimientos de control—, se materializa en una compraventa cuya estructura responde a las categorías del derecho civil. Esta

doble dimensión ha sido, en gran medida, insuficientemente desarrollada por la doctrina nacional.

A partir de esta constatación, la presente obra se propone reconstruir el régimen jurídico de los bienes fiscales desde una perspectiva sistemática, superando el tratamiento fragmentario que ha caracterizado su estudio. Para ello, se parte de una tesis central: los bienes fiscales se subsumen en la hipótesis del artículo 582 del Código Civil, en cuanto constituyen una forma de propiedad respecto de la cual el Estado ejerce un dominio que, en su estructura, se rige por las categorías del derecho común, sin perjuicio de las modulaciones que introduce el derecho público.

Esta afirmación encuentra respaldo en el artículo 26 del Decreto Ley N.º 1.939, que somete la adquisición del dominio por el Estado tanto a las normas del derecho común como a las disposiciones especiales que lo regulan. De ello se sigue que el régimen jurídico de los bienes fiscales no puede ser comprendido adecuadamente si se prescinde de la interacción entre ambos órdenes normativos.

Sobre esta base, el libro se estructura en torno a las tres dimensiones fundamentales del fenómeno: la adquisición, la administración y la disposición de los bienes fiscales, siguiendo un orden lógico que permite comprender progresivamente la formación, gestión y circulación jurídica de estos bienes dentro del patrimonio estatal.

En la primera parte, relativa a la adquisición, se examinan los mecanismos de incorporación de bienes al patrimonio fiscal, distinguiendo rigurosamente entre títulos y modos de adquirir el dominio, y abordando críticamente las interpretaciones que tienden a confundir ambas categorías. Se analizan, asimismo, las particularidades que introduce el Decreto Ley N.º 1.939 en relación con los distintos modos de adquirir, así como su interacción con las reglas del Código Civil.

La segunda parte se centra en la administración de los bienes fiscales, entendida no como un concepto abstracto, sino como un conjunto de mecanismos jurídicos concretos a través de los cuales el Estado ejerce sus facultades sobre estos bienes. En este contexto, se estudian figuras como

la destinación, la concesión de uso, la afectación y el arrendamiento, destacando sus elementos estructurales, su régimen jurídico y los problemas interpretativos que presentan.

Finalmente, en la tercera parte se aborda la disposición de los bienes fiscales, analizando los mecanismos de enajenación y las particularidades que introduce el régimen aplicable a las Fuerzas Armadas, en particular a través del Decreto Ley N.º 1.113. En este ámbito, se examina el alcance del *ius disponendi* como atributo del dominio estatal y su proyección en el tráfico jurídico.

Todo el análisis se desarrolla bajo un criterio de ordenación normativa que distingue entre tres niveles: el Código Civil como derecho común, el Decreto Ley N.º 1.939 como régimen general y los cuerpos normativos especialísimos que inciden en la materia. A partir de esta estructura, se propone un modelo de articulación basado en reglas de supletoriedad que permiten resolver las tensiones entre estos distintos niveles.

De este modo, la obra no se limita a describir un conjunto de normas, sino que busca ofrecer una reconstrucción sistemática del régimen jurídico de los bienes fiscales, dotándolo de coherencia interna y de herramientas interpretativas que faciliten su aplicación.