



Santiago, veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

**VISTOS:**

Con fecha 15 de mayo de 2019, Lucy Clotilde Lara Bazaes y Álvaro Darío Espinoza Lara, han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1º, 2º, 10, 11, 12, 14, 15, y 16, del D.L. 2.695, en los autos caratulados "Espinoza con Lara", sobre acción reivindicatoria en juicio sumario, seguidos ante el Juzgado de Letras en lo Civil de San Javier, bajo el Rol C-889-2018.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos legales impugnados dispone:

***"D.L. N° 2.695. Fija Normas para Regularizar la Posesión de la Pequeña Propiedad Raíz y para la Constitución del Dominio sobre ella***

**ARTICULO 1º** *Los poseedores materiales de bienes raíces rurales o urbanos, cuyo avalúo fiscal para el pago del impuesto territorial sea inferior a ochocientas o a trescientas ochenta unidades tributarias, respectivamente, que carezcan de título inscrito, podrán solicitar de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales que se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción, de acuerdo con el procedimiento que se establece en la presente ley.*

*Para estos efectos se considerará el avalúo que esté vigente en la fecha que se presente la respectiva solicitud, referido al total o parte del bien raíz, según corresponda, proporcionado por el Servicio de Impuestos Internos.*

**ARTICULO 2º** *Para ejercitar el derecho a que se refiere el artículo anterior, el solicitante deberá reunir los siguientes requisitos:*

*1.- Estar en posesión del inmueble, por sí o por otra persona en su nombre, en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años, a lo menos, y 2.- Acreditar que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o posesión del inmueble, iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. No será obstáculo para el ejercicio de este derecho la circunstancia de que existan inscripciones de dominio anteriores sobre el mismo inmueble.*

*En las casas o edificios poseídos en común por varias personas que deseen acogerse al procedimiento de regularización de la posesión establecido*



*en el presente texto legal no se aplicarán estas disposiciones sino en los casos en que esos inmuebles cumplan con las prescripciones de la ley 6.071.*

*(...)*

**ARTICULO 10°** *Presentada la solicitud en el Servicio, éste la admitirá a tramitación, previo informe jurídico, cuando a su juicio sea difícil u onerosa la regularización de la posesión inscrita por los procedimientos establecidos en otras leyes. El Servicio oficiará al Servicio de Impuestos Internos para que este organismo informe, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción del oficio respectivo, sobre el nombre, rol único tributario y domicilio de quien aparezca, según sus antecedentes, como propietario del inmueble.*

*Recibidos los antecedentes a que se refiere el inciso anterior, si se tratere de personas naturales, el Servicio oficiará al Servicio de Registro Civil e Identificación y al Servicio Electoral para que, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción del oficio respectivo, informen del último domicilio que registra en dichos organismos la persona que, según el Servicio de Impuestos Internos, aparece como supuesto propietario, o de su fallecimiento.*

*Con estos antecedentes el Servicio procederá a notificar la solicitud, mediante carta certificada, al supuesto propietario del inmueble, adjuntando copia íntegra de ella.*

*Cumplidos los trámites anteriores, o sin ellos cuando los organismos pertinentes no hubiesen aportado información dentro de los plazos señalados acerca del supuesto titular, el Servicio dispondrá que el personal técnico de su dependencia, o el contratado en la forma dispuesta en el artículo 40, compruebe en el terreno la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 2°, y reúna los datos necesarios para individualizar el inmueble, levantando el respectivo plano, todo ello si procediere. De la visita a terreno que se efectuare deberá dejarse constancia en la unidad de Carabineros correspondiente más cercana.*

**ARTICULO 11°** *Cumplidos los trámites a que se refiere el artículo anterior y previo informe jurídico, el Servicio deberá pronunciarse denegando o aceptando la solicitud presentada. En este último caso, la resolución respectiva deberá disponer que ella se publique por dos veces en un diario o periódico de los de mayor circulación en la región o comuna, que determine el Servicio, y ordenará, además, fijar carteles durante el proceso de saneamiento en los lugares públicos que él establezca y en el frontis de la propiedad correspondiente. Asimismo, tratándose de procedimientos de regularización cuyo objeto sean bienes raíces ubicados en zonas geográficas de difícil acceso, que el Servicio señale, dicha resolución se comunicará mediante mensaje radial en el medio que el mismo Servicio determine. Las publicaciones se harán indistintamente los días primero y quince del mes o en la edición inmediatamente siguiente si el diario o periódico no se publicare en los días indicados. Los avisos y carteles contendrán en forma extractada la resolución del Servicio, la individualización del peticionario, la ubicación y deslindes del*



*inmueble, su denominación, si la tuviere, su superficie aproximada y la respectiva inscripción si fuere conocida, y en ellos deberá prevenirse que, si dentro del plazo de sesenta días hábiles, contado desde la publicación del último aviso, no se dedujere oposición por terceros, se ordenará la inscripción a nombre del solicitante. No obstante, los terceros tendrán el derecho a oponerse desde el momento en que se acoja la solicitud a tramitación."*

**ARTICULO 12°** *Si no se dedujere oposición dentro del plazo indicado en el artículo anterior y previa certificación de este hecho y del de haberse efectuado las publicaciones y colocado los carteles, el Servicio podrá dictar resolución ordenando la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo.*

*Esta resolución contendrá la individualización de el o los peticionarios, la ubicación y deslindes del predio, su denominación, si la tuviere, y su superficie aproximada; estará exenta del trámite de toma de razón y no será necesario reducirla a escritura pública.*

(...)

**ARTICULO 14°** *El Conservador de Bienes Raíces deberá practicar la inscripción del inmueble a requerimiento del Servicio o del interesado, de acuerdo con las indicaciones que contenga la resolución dictada por el Servicio y agregará, al final del Registro de Propiedad, una copia autorizada de dicha resolución, junto con el plano correspondiente, en su caso, y además practicará la inscripción de la prohibición a que se refiere el artículo 17° de la presente ley.*

*Para proceder a la inscripción no será necesario que se acredite el pago del impuesto territorial, ni que el inmueble está al día en lo relativo a deudas de pavimentación.*

*A solicitud del interesado, el Servicio podrá ordenar que se practique una sola inscripción, a nombre del mismo poseedor material, cuando dos o más predios o retazos rurales estén ubicados en un mismo departamento y sus avalúos, en conjunto, no excedan el límite establecido en el artículo 1°. En lo demás, el Conservador se ceñirá a las normas del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, en lo que no fueren modificadas por el reglamento de la presente ley.*

**ARTICULO 15°** *La resolución del Servicio que acoja la solicitud se considerará como justo título. Una vez practicada su inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, el interesado adquirirá la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales, aunque existieren en favor de otras personas inscripciones que no hubieran sido materialmente canceladas.*

*Transcurridos dos años completos de posesión inscrita no interrumpida, contados desde la fecha de la inscripción, el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción, la que no se suspenderá en caso alguno.*



*La resolución indicada en el inciso primero y la sentencia a que se refiere el artículo 25 de esta ley se subinscribirán al margen de la respectiva inscripción de dominio a la que afecte el saneamiento, si se tuviere conocimiento de ella.*

**ARTICULO 16°** *Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente, expirado el plazo de dos años a que esa disposición se refiere, prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas relativos al inmueble inscrito de acuerdo con la presente ley.*

*Las anteriores inscripciones de dominio sobre el inmueble, así como la de los otros derechos reales mencionados, las de los gravámenes y prohibiciones que lo afectaban, una vez transcurrido el citado plazo de dos años, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley, sin que por ello recobren su vigencia las inscripciones que antecedian a las que se cancelan.*

*Con todo, si las hipotecas y gravámenes hubiesen sido constituidas por el mismo solicitante o por alguno de los antecesores cuya posesión legal o material se hubiera agregado a la suya, dichas hipotecas y gravámenes continuarán vigentes sobre el inmueble. Subsistirán igualmente, los embargos y prohibiciones decretados en contra del solicitante o de alguno de sus antecesores; pero ello no será obstáculo para practicar las inscripciones que correspondan.”*

### **De la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Refiere la parte que doña Lucy Lara pasó a formar parte de una sucesión junto con sus hermanos, tras la muerte de sus padres. Todas las posesiones efectivas de las herencias fueron concedidas e inscritas en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. Posterior a ello, la actora en comento le cedió parte de sus derechos a su hijo don Álvaro Espinoza, también requirente, el que se vio imposibilitado de realizar la inscripción del inmueble rural denominado “San Juan” por haber sido inscrita una Resolución Exenta del Seremi de Bienes Nacionales, dictada respecto a ese predio, que hacía poseedor regular exclusiva del mismo al heredero don Julio Lara tras acogerse al D.L. N° 2.695.

A raíz de esto, se dedujo demanda reivindicatoria en juicio sumario en contra de Julio Lara, quedando suspendido el transcurso de prescripción que se encontraba corriendo a su favor y mediante el cual pretendía obtener el dominio absoluto del inmueble. Dictada la interlocutoria de prueba, explica la parte requirente, se hizo aplicación explícita a las normas del D.L. 2.695.

Por lo anterior, indica vulneración, en primer lugar, a la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19 N°2 de la Constitución. Al aplicar en el juicio pendiente el estatuto especial para la adquisición del dominio consagrado en el D.L. 2.965, ya que el artículo 1 del mismo, establece requisitos para su procedencia: poseedor material del inmueble, carecer el interesado de título inscrito o tenerlo de manera



imperfecta. Esto último se complementa con el artículo 2 que establece el requisito de ser el interesado poseedor exclusivo del inmueble.

Indica que es improcedente la aplicación de ambos preceptos como puntos de prueba en el juicio, al ser contrarios a la Constitución. Es más, el juez, al querer retrotraer el juicio al tiempo de volver a establecer los hechos que sirvieron de base a la resolución exenta del SEREMI, demuestra su intención de reproducir la etapa administrativa en sede judicial, lo que resulta contrario a la igualdad ante la ley, pues establece una diferencia arbitraria, consistente en imponérselos, sin sustento constitucional ni legal, un régimen especial de adquisición y protección del dominio de sus bienes, como son sus derechos de herederos copropietarios, lo cual les resulta ajeno a la naturaleza de sus derechos regulados y protegidos por las normas generales del derecho civil y la garantía constitucional a la propiedad.

Al no tener en cuenta el principio de especialidad, se configura una discriminación arbitraria, ya que los antecedentes de la fase administrativa demuestran que se debía aplicar un régimen común, no uno especial.

En segundo lugar, argumenta que los artículos 10 y 11 del D.L. 2.695 vulneran el artículo 19 N°3 de la Constitución, toda vez que sirvieron de sustento legal para consumir un procedimiento administrativo que privó a los requirentes, de ejercer el derecho a defensa en ese procedimiento para haber intentado evitar que se acogiera la improcedente solicitud de regularización, en razón de no haber sido notificados respecto a esto último de forma efectiva sino solo de manera ficta, apoyándose en las normas del artículo 10, que permite notificar al supuesto propietario, dándose un absurdo en este caso, ya que quien ostenta la calidad de tal, era el mismo interesado en regularizar la propiedad a su nombre.

Dicha violación ficta o inexistente da pie para poder establecer la violación en este caso del debido proceso, ya que permite que no sean notificados todos los herederos. Es más, agrega que no existió el más mínimo emplazamiento a ellos en el procedimiento administrativo, implicando una falta absoluta de bilateralidad, elemento esencial del debido proceso, esto es, un procedimiento racional y justo. En tercer lugar, existe una vulneración del artículo 19 N°24 incisos primero y tercero, de la Constitución, ya que la aplicación del procedimiento especial del decreto ley impugnado importa una privación de la propiedad de los derechos de los requirentes, sin que exista autorización alguna de la ley o de autoridad competente para dicho efecto, atentando directamente contra las normas de la Constitución, pues se establece en la misma que para limitarlo justamente es necesaria una ley general o especial.

Señala que aplicar normas de un estatuto especial de posesión y adquisición del dominio en un caso que, por su naturaleza intrínseca, corresponde aplicarle el estatuto general contemplado en materia de bienes y sucesión en el Código Civil vulneró en el procedimiento administrativo y vulnerará en sede judicial el derecho constitucional y legal de propiedad de los requirentes y los demás herederos,



produciéndose, de este modo, un efecto contrario a nuestra Constitución en el presente caso.

Por último, agrega que existe vulneración al artículo 19 N°26 de la Constitución. El decreto ley impugnado, al tener un régimen especial para adquirir el dominio, distinto al del Código Civil, afecta en su esencia al derecho de propiedad. El Juez de Letras respectivo no puede, bajo pretexto alguno, determinar que el periodo de prueba se extenderá a las normas especiales del D.L. 2.695.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 31 de mayo de 2019, a fojas 43, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 20 de junio de 2019 se declaró admisible, a fojas 125.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las demás partes de la gestión pendiente, no fueron evacuadas presentaciones.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 5 de septiembre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por los requirentes, de la abogada doña Leticia Carballosa Rodríguez. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD**

**PRIMERO:** Que el presente caso concierne a una ley en cuya virtud se ha otorgado a cierta persona la calidad de único dueño, desconociendo los derechos que, sobre el mismo inmueble, le asistiría a otros legítimos titulares. Se trata específicamente del DL N° 2.695, de 1979, sobre regularización de la pequeña propiedad raíz, merced al cual la Secretaría Regional Ministerial del Maule dictó la resolución exenta N° E-7877, de 21 de julio de 2016, inscrita en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de San Javier (fojas 18 N° 16), que hace dueño exclusivo a un heredero, quien así lo había solicitado el año 2014, en desmedro de terceros y de los demás integrantes de la sucesión implicada.

Lo que amerita declarar inaplicables aquellos preceptos -artículos 10, 11, 12, 14, 15 y 16- de dicho cuerpo legal que han posibilitado esta situación, puesto que al no contemplar un racional y justo procedimiento previo, ellos redundan en una forma de privación ilícita del derecho de propiedad, contraviniéndose de esta manera los



Nºs. 3, inciso sexto, y 24, incisos segundo y tercero, ambos del artículo 19 de la Carta Fundamental;

### ANTECEDENTES

**SEGUNDO:** Que, a fin de posibilitar que un gran número de pequeñas propiedades urbanas y rurales se “incorpore efectivamente al proceso de producción nacional”, el DL Nº 2.695, de 1979 (considerando 1º), estableció un procedimiento excepcional para que el poseedor material, que carece de títulos o que los tiene imperfectos, pueda obtener una resolución administrativa que le sirva de justo título, con vistas a ser tenido en definitiva como dueño único y exclusivo, con eficacia retroactiva, del inmueble de que se trata.

Dicho procedimiento, con una fase de instrucción precaria o de reunión de antecedentes parciales, que no aseguran que el acto administrativo terminal pueda pronunciarse con entero conocimiento de causa, concluye con una resolución de la Secretaría Regional respectiva del Ministerio de Bienes Nacionales. Esta resolución - según el artículo 15 del DL Nº 2.695- sirve de justo título al poseedor material, la que una vez inscrita en el Conservador de Bienes Raíces y transcurrido un año, hace dueño del inmueble al interesado por prescripción.

Como consecuencia de ello, dispone el artículo 16, las anteriores inscripciones de dominio “se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley”. A las personas así afectadas la ley no les concede acción procesal alguna para reclamar ante la Justicia la ilegalidad o arbitrariedad de la susodicha resolución, conforme se puede advertir del cotejo entre los artículos 18 y 26, que únicamente les permiten entablar las acciones de dominio que les franquea el ordenamiento civil en contra del nuevo propietario;

**TERCERO:** Que, efectuada la recensión anterior, a continuación se examinarán:

(I) el procedimiento administrativo que en la materia dispone el DL Nº 2.695 en su Título II (artículos 10 al 14), a objeto de revelar que éste no satisface la garantía que a un procedimiento justo y racional asegura a todas las personas afectadas por actos de la autoridad el artículo 19, Nº 3, inciso sexto, constitucional, y luego

(II) los efectos patrimoniales que produce de la inscripción conservatoria de la resolución administrativa que afina dicho procedimiento, que el DL Nº 2.695 norma en su Título III (artículos 15- 17), a fin de evidenciar que estas consecuencias relativas al modo de adquirir y de perder el dominio sobre un idéntico inmueble, no son conformes con lo prescrito en el artículo 19, Nº 24, incisos segundo y tercero, de la Carta Fundamental;

### PROCEDIMIENTO IRREGULAR

**CUARTO:** Que una interpretación correcta del artículo 19, Nº 3, inciso sexto, de la Constitución, ha llevado a la jurisprudencia y a la doctrina a sustentar que el derecho



a un racional y justo procedimiento legal, garantizado por el artículo 19, N° 3, inciso sexto, del texto constitucional, es exigible toda vez que los organismos de la Administración han de aplicar un acto sancionatorio o de desfavor.

No viniendo al caso repetir nuevamente aquí los argumentos ya consolidados que avalan dicha comprensión, es útil sin embargo destacar en esta oportunidad dos requisitos esenciales, que -ahora según el legislador- permiten identificar un procedimiento como justo y racional.

El primero es que todo procedimiento debe desarrollarse con probidad, lo que envuelve el empleo de medios idóneos de diagnóstico y el deber de las autoridades de impulsar de oficio cuanto asegure lo razonable e imparcial de sus decisiones, al tenor de los artículos 3° y 53 de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado. El segundo requisito es que la resolución terminal de todo procedimiento administrativo pueda ser reclamada eficazmente en sede judicial, acorde con lo prescrito por el artículo 2° de esa misma ley, en armonía con el artículo 38, inciso segundo, de la Carta Fundamental;

**QUINTO:** Que el primer requisito enunciado importa la obligación de la autoridad de acopiar todos los antecedentes de hecho que sean relevantes para la decisión, la cual debe ser especialmente motivada a este respecto, según lo particulariza el artículo 11, inciso segundo, de la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos.

Este último precepto ha venido a consagrar una saludable práctica anterior, consistente en la necesidad de justificar consistentemente aquellos actos administrativos que puedan privar de derechos a terceros. De donde se sigue la exigencia de considerar su situación en torno a una audiencia previa, agotando al efecto los medios que posibiliten realmente su participación, además de acopiar los antecedentes que de ellos dispone la propia Administración;

**SEXTO:** Que un segundo requisito exigido a todo procedimiento administrativo, para ser estimado justo y racional en lo que a este caso importa, radica en la posibilidad de impugnar la decisión que concluye su tramitación. Especialmente cuando esa resolución pueda favorecer a uno y perjudicar a otros, con falta de fundamento o de justificación, dado que -como ocurre en la especie- el hecho de que un heredero tenga la posesión material de un inmueble, no conduce racionalmente a colegir que los otros miembros de la sucesión, o terceros adquirentes, hayan querido deponer o abdicar de sus legítimos derechos o intereses sobre él.

Atendido el riesgo cierto que sobre este particular abre el DL N° 2.695, tendría que ofrecerse pues a los terceros afectados no solo una acción procesal que plasme el derecho a una tutela judicial meramente formal, sino una vía que cristalice una genuina tutela judicial efectiva. Vale decir, que permita a los tribunales controlar si ese acto de la autoridad ha incurrido realmente en los previsibles vicios de obrepción o de subrepción: cuando se ha basado en la declaración de datos falsos, o cuando se haya ocultado la verdad dado que en la petición no se ha expuesto todo lo



que, según la ley y la praxis, debe manifestarse (Diccionario de Español Jurídico, 2016, Real Academia Española, págs. 1127 y 1545, respectivamente);

**SÉPTIMO:** Que, por lo demás, si hasta para la detalladamente regulada expropiación se ha previsto la posibilidad de reclamar contra el acto expropiatorio, con mayor razón para resolver este tipo de contiendas entre partes debería existir un contencioso especial que, además de asegurar al afectado ese derecho a una tutela judicial efectiva, faculte al tribunal para juzgar si, en definitiva, se ha producido o no un acto de evicción.

El recurso de protección que el artículo 20 de la Constitución allana a quien ha sido privado de su propiedad por actos ilegales o arbitrarios de la autoridad, no sana la falta de garantía judicial antes referida, habida cuenta que dicho remedio procesal no es la vía idónea para declarar derechos que son disputados entre partes;

**OCTAVO:** Que, sentadas estas premisas, cabe reparar en las carencias del procedimiento excepcional contemplado en el DL N° 2.695, nada acorde con el efecto que está llamado a producir, consistente en la supresión o caducidad de un derecho que terceros pueden tener al amparo de la legalidad ordinaria vigente.

Es así que este procedimiento no podría menos que contemplar la publicación e inscripción del acto cabeza de tal procedimiento, así como -por ejemplo análogo- prevé el DL N° 2.186, ley orgánica del procedimiento de expropiaciones, dándole debida publicidad al acto que le da inicio. El acceso real o virtual al procedimiento de esos terceros -de quienes no pueda presumirse razonablemente un abandono o dejación de sus derechos- debe igualmente posibilitarse, agregando al expediente esos antecedentes suyos que obran en poder de la autoridad.

No fija tampoco un cierto plazo pasado el cual, si no se ha dictado una resolución definitiva, pueda entenderse agotado el procedimiento, de modo que la propiedad no permanezca en un indefinido estado de incerteza. Ni exige este procedimiento la realización de alguna diligencia encaminada a contrastar la petición con posibles títulos posteriores, como en la especie habría acontecido.

Siendo también de objetar que la resolución que sirve de justo título al interesado no es susceptible de recurso alguno ante una instancia jurisdiccional, ya que "solo" salva a los terceros afectados la opción de deducir acciones de dominio contra quien ahora detenta la propiedad como único y exclusivo dueño (artículos 18 y 26). Siendo de apuntar que la fórmula "no procederá recurso alguno", sea ella explicitada o se derive a contrario de la ley, puesta para inmunizar un acto administrativo frente al control jurisdiccional, es inconstitucional (artículo 38, inciso segundo, citado) e ilegal (artículos 2° y 3°, inciso segundo, de la aludida Ley N° 18.575);

### PRIVACIÓN INCONSTITUCIONAL

**NOVENO:** Que el DL N° 2.695 consagra un modo de adquirir el dominio, por una parte (artículo 15), así como una forma de perderlo, por otra (artículo 16), a través de



mecanismos que no guardan conformidad con los incisos segundo y tercero, respectivamente, del artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental. Máxime si las normas cuestionadas, en cuanto preceptos legales que complementan las garantías del citado artículo 19, N° 24, terminan afectando en su esencia el mismo derecho de propiedad.

Cierto es que la ley puede establecer los modos de adquirir la propiedad, al tenor del inciso segundo del artículo 19, N° 24, constitucional. Lo que no puede ser es que una ley desarrolle de manera tan lábil esa forma de adquisición, que pueda ocasionar la privación de su propiedad a otro sujeto de derecho, a través de un arbitrio que no es la expropiación. Único instituto -este último- permitido por la Constitución en el inciso tercero del mencionado artículo 19, N° 24, merced al cual alguien puede ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, previo pago de la correspondiente indemnización;

**DÉCIMO:** Que, en efecto, no es posible desconocer la potestad del legislador para regular todo lo relativo a un modo de adquirir el dominio, como es la prescripción, ni los frutos positivos que ha traído consigo su aplicación por más de cuarenta años.

De suyo y en todo caso, no es cuestionable el DL N° 2.695 al facilitar el acceso expedito a la propiedad, por medio de normas especiales que, siendo diversas a las disposiciones generales contenidas en el Código Civil, poseen razonabilidad y finalidad suficientes -al tenor del considerando 1° de ese texto legal- como para descartar toda sospecha de haber consagrado alguna diferenciación arbitraria, reñida con la Constitución, tal como razonó esta Magistratura en STC Rol N° 707 del año 2007 (considerando 13°). Por esto es que la presente sentencia no va a reprochar, en este caso, el contenido de los artículos 1° y 2° de este Decreto Ley.

Más, aceptado lo anterior en abstracto, sin embargo las circunstancias particulares del caso concreto pueden condicionar al Tribunal Constitucional a la adopción de una sentencia estimatoria, justamente cuando la aplicación de las normas cuestionadas conduce a un resultado inconstitucional, en la especie de que se trata;

**DECIMOPRIMERO:** Que ese último extremo es el que aparece materializado en esta ocasión, donde la autoridad administrativa ha procedido de una manera tan ágil y expedita como insuficiente, al constreñirse a seguir solo aquellos exiguos trámites que le fija ese DL N° 2.695, pero que no satisfacen los parámetros de un justo y racional procedimiento previo.

La ejecución mecánica de esa normativa es lo que ha empujado a la autoridad a preterir a otros legítimos titulares sobre la propiedad objeto de regularización, de los que tuvo o debió tener conocimiento, de suerte que la resolución adoptada en ese sentido, constitutiva del sedicente "justo título" para uno en perjuicio indebido de los demás, genera un efecto enteramente cuestionable desde el punto de vista constitucional;



**DECIMOSEGUNDO:** Que se ha excedido así el impedimento específico que la Constitución impone al legislador, en el sentido de que no es "sino" en virtud de una ley expropiatoria y previo pago de la justa indemnización que alguien puede ser privado de cuanto le pertenece. Es cuanto dispone el pre citado artículo 19, N° 24, inciso tercero, a fin de hacer compatible el instituto de la expropiación con el artículo 1º, inciso cuarto, de la misma Constitución, que ordena la acción del Estado hacia el bien común, pero con pleno respeto a los derechos y a las garantías fundamentales.

Por lo que, al contener el inciso tercero del N° 24 una norma prohibitiva, es nulo y de ningún valor cualquier otro acto de la autoridad que conduzca a un despojo como el que se habría generado en esta ocasión.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional debe hacer presente, una vez más, que el DL N° 2.695 envuelve una amenaza permanente para aquellos propietarios de inmuebles susceptibles de ser regularizados por su intermedio. La sola inscripción de dominio en el Conservador de Bienes Raíces ha dejado, a su respecto, de ser requisito, prueba y garantía de la posesión, puesto que al sosiego derivado de esta anotación, la ley en comento le impone a los dueños pasibles de ser afectados la obligación -en los hechos- de adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente para defender lo suyo, velando porque en algún diario de la región, un día cualquiera, no se esté solicitando, por otro, una regularización (voto por acoger contenido en la STC Rol N° 3090-16).

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en los artículos de la Constitución Política precedentemente citados, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE ACOGE PARCIALMENTE EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 10, 11, 12, 14, 15 Y 16, DEL D.L. N° 2.695, EN LOS AUTOS CARATULADOS "ESPINOZA CON LARA", SOBRE ACCIÓN REIVINDICATORIA EN JUICIO SUMARIO, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SAN JAVIER, BAJO EL ROL C-889-2018. OFÍCIESE.
- II. QUE SE RECHAZA, EN LO DEMÁS, EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO.
- III. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.



## **DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Nelson Pozo Silva y de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar íntegramente el requerimiento deducido, por las siguientes razones:**

### **I.- GESTIÓN PENDIENTE Y DILEMA CONSTITUCIONAL**

**1º.** Que la gestión pendiente de autos versa sobre una demanda reivindicatoria en juicio sumario, interpuesta ante el Juzgado de Letras de San Javier, tramitada bajo el Rol C-889-2018. En ella se tuvo por contestada la demanda y por efectuado el llamado a conciliación en rebeldía del demandado, recibándose la causa a prueba, fijándose los puntos a discutir. En la demanda se expusieron diversos capítulos en los que se fundamenta la impugnación respecto de la calidad de poseedor regular otorgada al demandado por la Resolución Exenta N° E-7877, de fecha 21.07.2016, de la SEREMI competente, en la cual se acoge la solicitud de regularización del demandado, así como argumentos destinados a cuestionar la constitucionalidad de diversos preceptos del D.L. 2.695, en los cuales se habría apoyado el órgano administrativo para aceptar la regularización;

**2º.** Que el actor constitucional, señala en su libelo que el Sr. Juez de Letras de San Javier acogió a tramitación la demanda sin formular requerimiento alguno ante esta Magistratura por las infracciones constitucionales señaladas en su demanda, y más aún pretendería manifiestamente aplicar las normas cuestionadas del D.L. 2.695 en juicio, razón por la cual, ha decidido tomar la iniciativa en la materia mediante la presentación de su requerimiento;

**3º.** Que el objeto de índole constitucional planteado en el presente caso singular conlleva a resolver si las normas opugnadas infringen el artículo 19, en sus numerales 2, 3, inciso segundo y quinto, 24, inciso primero y tercero y 26 de la Carta Fundamental. En primer lugar, se alega la infracción de la igualdad ante la ley, al aplicar en el juicio pendiente el estatuto especial para la adquisición del dominio consagrado en el D.L. 2.965, así, el juez al querer retrotraer el juicio al tiempo de volver a establecer los hechos que sirvieron de base a la resolución exenta del SEREMI, demuestra su intención de reproducir la etapa administrativa en sede judicial, lo que resultaría en una diferencia arbitraria consistente en imponérseles, sin sustento constitucional ni legal alguno, un régimen especial de adquisición y protección del dominio de sus bienes, como son sus derechos de herederos copropietarios, lo cual resultaría absolutamente ajeno a la naturaleza de sus derechos regulados y protegidos por las normas generales del derecho civil y la garantía constitucional a la propiedad; En segundo lugar señala que se vulnera su derecho a defensa y debido proceso, por cuanto los artículo 10 y 11 del D.L. 2.695,



servieron de sustento legal para consumir un procedimiento administrativo que, en los hechos, lo privó, de ejercer el derecho a defensa en ese procedimiento para haber intentado evitar que se acogiera la improcedente solicitud de regularización, en razón de no haber sido notificados respecto a esto último de forma efectiva sino solo de manera ficta, lo que a su vez afectaría el debido proceso ya que permite que no sean notificados todos los herederos. En tercer lugar alega la infracción del derecho de propiedad, por cuanto la aplicación del procedimiento especial del D.L. 2.695 importaría una privación de la propiedad de sus derechos, sin que exista autorización alguna de la ley o de autoridad competente para dicho efecto, atentando directamente contra las normas de la Constitución, pues se establece en la misma que para limitarlo justamente es necesaria una ley general o especial. Finalmente alega la afectación del numeral 26, del artículo 19 de la Constitución, por cuanto el D.L. impugnado, contemplaría un régimen especial para adquirir el dominio distinto al del Código Civil, lo que afectaría en su esencia el derecho de propiedad;

## II.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS

4°. Que antes de entrar al fondo de la cuestión, es necesario dejar sentados algunos criterios interpretativos que servirán de base a nuestro razonamiento y que han sido empleados en requerimientos anteriores intentados contra los artículos cuestionados, tales como las causas roles STC 1298/2009, 2912/2015, 3029/2016 y 3090/2016, entre otras;

### 1. El Decreto Ley N° 2695 no es el único procedimiento de saneamiento

5°. Que, en primer lugar, el procedimiento de saneamiento de títulos de dominio contemplado en el Decreto Ley N° 2.695 no es nuevo ni el único caso en nuestra legislación donde, mediante procedimientos especiales de regularización, se logra tal objetivo. Así, existen variados precedentes regulatorios en la materia;

6°. Que, entre otros, los propios antecedentes previos del Decreto Ley N° 2.695 constituyen un ejemplo de normas de regularización de bienes raíces y que dejan en evidencia que, al momento de su dictación, no se trataba de una regulación nueva sino de la continuación de una ya existente. Estos antecedentes están contenidos en el DFL N° 6, de 1968, del Ministerio de Agricultura. Por otra parte, existen otros precedentes regulatorios sobre este mismo tema, tales como la Ley N° 6.382, publicada en el Diario Oficial el 9 de agosto de 1939, y el DFL N° 7, del Ministerio de Agricultura, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1963 (STC 1298/2010);

7°. Que el Decreto Ley N° 2.695 tampoco es la única forma de regularización de títulos de dominio en nuestro ordenamiento. En la actualidad, se encuentran vigentes diversos procedimientos que apuntan al mismo objetivo, constituyendo un verdadero sistema de saneamiento de títulos de propiedad, que opera tanto respecto de inmuebles privados como fiscales. Estos casos son: i) el del DFL N° 5, del Ministerio de Agricultura, de 1968, que regula a las comunidades agrícolas existentes en la IV y V regiones desde la época de la colonia; ii) el DL N°



1.939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado; iii) el DL N° 2.885, de 1979, que establece normas sobre el otorgamiento de títulos de dominio y administración de terrenos fiscales en la Isla de Pascua; iv) la Ley N° 19.776, de 2001, sobre regularización de posesión y ocupación de inmuebles fiscales que estuvieron siendo ocupados en forma efectiva por al menos cinco años y cuyo derecho de ocupación derive de un decreto válido del Ministerio de Bienes Nacionales; v) la Ley N° 20.062, de 2005, que permite la regularización de ocupaciones irregulares por un plazo no inferior a cinco años, en terreno de playa ubicado en cierta parte del borde costero del país, que se determina oficialmente, en favor de personas naturales o jurídicas sin fines de lucro, chilenas (STC Rol N° 1298/2010); vi) finalmente, la reciente Ley N° 20.915, publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2016, que en sus artículos segundo y tercero transitorios establece un procedimiento administrativo de regularización de bienes raíces poseídos materialmente por partidos políticos, ante el Ministerio de Bienes Nacionales, cumpliendo con los requisitos que allí se exigen. Cabe hacer presente, además, y como ya se indicó, que respecto de esta última ley, cuando fue objeto de control previo y obligatorio de constitucionalidad por parte de esta Magistratura, dichos artículos no fueron estimados como contrarios a la Constitución (STC Rol N° 2980/2016);

## **2. El encuadre del Decreto Ley N° 2695 en el artículo 19 N° 3 de la Constitución**

**8°.** Que un segundo criterio interpretativo es que el Decreto Ley N° 2.695 se enmarca dentro del artículo 19, N° 23°, de la Constitución, tal como lo dijo esta Magistratura en la STC Rol N° 1298/2010, y lo ha reiterado después (por ejemplo, STC 2912/2016);

**9°.** Que el artículo 19, N° 23° permite que el legislador pueda diseñar mecanismos que permitan difundir la propiedad, de modo que puedan acceder a ella los que no la poseen.

Mediante el mecanismo diseñado en el Decreto Ley N° 2.695, personas con posesión material de un inmueble, continua, exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, por cinco años, a lo menos, pueden obtener un justo título que, una vez inscrito, les permite obtener el inmueble en propiedad por prescripción de corto tiempo. El DL habla de “regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o los tiene imperfectos”, para que pueda participar en “planes de desarrollo y asistencia técnica” (considerando 2°).

El Decreto Ley N° 2.695, entonces, busca que una persona pueda acceder a la propiedad del bien que posee, y pueda así, con ese bien, incorporarse “al proceso productivo nacional” (considerando 2°, Decreto Ley N° 2.695). La norma procura que una persona obtenga, por el modo de adquirir denominado prescripción, un inmueble que se ha poseído durante cinco años. Con ello, materializa el derecho a la propiedad del artículo 19, N° 23°, de la Constitución (STC Rol N° 1298/2010);



### 3. Pluralidad de estatutos propietarios

**10º.** Que el tercer criterio interpretativo es que el N° 24º del artículo 19 de la Constitución reconoce el derecho de propiedad, pero no establece un tipo de propiedad determinado. La Constitución no reconoce una única propiedad sino la propiedad "en sus diversas especies". No hay, por tanto, una sola propiedad, sino tantas como el legislador configure. De hecho, el propio constituyente se refiere a algunas de ellas: la minera (artículo 19, N° 24º), la que recae en los derechos de agua (artículo 19, N° 24º), la intelectual y artística (artículo 19, N° 25º), la que recae sobre los bienes que deben pertenecer a la Nación toda (artículo 19, N° 23º).

No existe, entonces, una propiedad general y propiedades especiales; existen sólo propiedades distintas, con estatutos propios. La Constitución garantiza el derecho de propiedad, cualquiera fuera éste. No hay en la Constitución un modelo a partir del cual se configuren las distintas propiedades. En este sentido, el constituyente se mantiene neutro frente a las preferencias constitutivas del legislador al momento de definir "el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social". No existe una legislación que haya sido erigida por el constituyente en modelo de todas las demás propiedades. Ello habría significado constitucionalizar una determinada legislación; rigidizar las definiciones del legislador; y abrir un debate sobre la protección de las propiedades constituidas a partir de un diseño propio, distinto a ese pretendido modelo común. Por lo demás, esta Magistratura ha declarado la inaplicabilidad de preceptos del Código Civil en varias oportunidades (por ejemplo, STC roles N°s 1340/2009, 1185/2009 y 943/2008). De ahí que, en este fallo, este Tribunal se aparte de lo resuelto en la STC Rol N° 707/2007.

Con esta apertura a la heterogeneidad de estatutos de la propiedad, se buscó amparar "en forma amplia este derecho, cualquiera que sea su significación patrimonial o la forma de propiedad, sea esta última individual, familiar, comunitaria, etc." (Informe con Propositiones e Ideas Precisas, reproducido en Revista Chilena de Derecho, V. 8, n° 1-6, 1981, pág. 212).

Lo anterior no impide que el legislador construya los diversos estatutos de la propiedad otorgando a una propiedad el carácter de común o supletoria de otras. Pero ésta es una opción del legislador, no del constituyente.

Dicho carácter común o supletorio explica que la propiedad definida en el Código Civil, especialmente, la que recae sobre inmuebles, se utilice para construir dogmáticamente el dominio. Pero ello no es más que una opción metodológica o pedagógica, inspirada en la tradición, en la potencia y prestigio de sus comentaristas, y en la abundante jurisprudencia en torno a ella; pero no es un mandato constitucional. Por ello, si el legislador se aparta de ella, no necesita justificar de modo particular esa regulación;



### III.- DERECHO DE PROPIEDAD

**11º.** Que, sin perjuicio de lo anotado, en el sentido de que los preceptos impugnados están enmarcados en el artículo 19, Nº 23º, de la Constitución, debemos analizar el reproche efectuado en el requerimiento respecto a la afectación del artículo 19, Nº 24º, de la Constitución;

**12º.** Que, como ya se indicó, quien está llamado a definir el estatuto de cada propiedad es el legislador. La Constitución señala que "sólo la ley puede (...)". Se establece aquí un caso de reserva de ley. Ello implica una exclusión en la definición sustantiva de otras fuentes subordinadas del derecho, como el reglamento, la resolución, la ordenanza, normas que pueden colaborar con el legislador únicamente en la pormenorización o desarrollo de la ejecución de lo establecido en la ley. Dicha reserva abarca lo que define el estatuto de una propiedad. Estos aspectos son tres: "el modo de adquirir la propiedad", el modo "de usar, gozar y disponer de ella" y "las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social". Es decir, comprende la adquisición, las facultades que tiene su titular y las restricciones que pueda padecer cada propiedad;

**13º.** Que, llegando al aspecto central del conflicto constitucional planteado, este Tribunal sostiene que el Decreto Ley Nº 2.695 se encuadra de manera armónica con los elementos que diseña el artículo 19, Nº 24º, de la Constitución, puesto que regula una de las varias propiedades que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Dicho carácter se configura en razón de que el legislador define, para ciertos inmuebles; una modalidad para su adquisición, establece una forma de disposición y señala sus limitaciones y obligaciones. Por tanto, los artículos impugnados en autos, están en armonía con el precepto constitucional anteriormente aludido;

**14º.** Que, enseguida, el DL tiene un fundamento. Hay una inscripción, pero ésta es de papel, ya que el verdadero poseedor es otra persona. El poseedor material, a pesar de que se comporta como señor y dueño del inmueble, no lo es. De ahí que la ley le brinde la posibilidad de regularizar su situación, es decir, que se le otorgue un justo título por la autoridad que reconozca su posesión efectiva del bien y pueda adquirir el dominio por prescripción.

Es así como el sentido del Decreto Ley Nº 2.695 no fue privar del dominio, sino más bien protegerlo. En la historia fidedigna de esta normativa se transcribe un informe del entonces Ministerio de Tierras y Colonización, que señala: "existe desde hace años una legislación que ha pretendido regularizar el dominio de gran cantidad de pequeñas propiedades agrícolas o urbanas, estableciendo normas de excepción con respecto al derecho común, pero dentro de la normatividad constitucional". Agrega que todos los antecedentes legales del DL en proyecto "no constituyen ninguna violación del derecho de propiedad puesto que su objetivo ha sido, precisamente, protegerlo, regularizando posesiones, muchas veces de origen inmemorial, que no se encuentran amparadas por las inscripciones conservatorias (...) En definitiva, entonces, lo que se pretende es estabilizar el derecho de dominio de los afectados y otorgarles la garantía del mismo" (Historia de la ley; Biblioteca del Congreso; págs. 147 y 169);



**15°.** Que, asimismo, el mecanismo no es artificial, pues no se inventa una posesión. El título que se le otorga al peticionario sólo reconoce una situación posesoria prolongada, abierta, pacífica, regularizándola jurídicamente. De ahí que el DL se preocupara de establecer que la existencia de posesión continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años, a lo menos (artículo 2º), debe demostrarse claramente. Desde luego, el interesado debe acompañar una declaración jurada sobre esta posesión y sobre el conocimiento de otras inscripciones (artículo 5º). Enseguida, se debe demostrar la posesión por hechos positivos, como plantaciones, cerramientos, corte de madera, construcciones (el artículo 4º del DL remite al artículo 925 del Código Civil en esta materia). A continuación, la Administración debe comprobar en terreno los hechos por personal técnico y elaborar informes antes de decidir (artículo 10). Y si maliciosamente se obtiene la calidad de poseedor regular, hay delito (artículo 9º). Con este diseño, el legislador busca consolidar una situación, pero con base en un respeto estricto de la realidad;

**16°.** Que, entonces, el régimen que se diseña no afecta el núcleo esencial del derecho de propiedad porque da garantías. Así, da la posibilidad para que se oponga el eventual afectado, primero, durante el procedimiento administrativo. Dicha oposición, presentada en tiempo (sesenta días desde la publicación de la solicitud) y forma (por escrito, invocando las causales regladas en que se funda y acompañando la documentación respectiva), paraliza dicho procedimiento y obliga a la Administración a remitir los antecedentes al juez (artículos 19 y 20).

Luego, una vez inscrito el título, los afectados tienen dos acciones. Dentro del plazo de dos años desde dicha inscripción, pueden ejercer las acciones de dominio que estimen pertinentes (artículo 26). Y en el plazo de cinco años desde la mencionada inscripción, pueden exigir ante un tribunal que los derechos de dominio que pudieron ser afectados, les sean compensados en dinero (artículos 28 y 29). Ello es sin perjuicio de las acciones de indemnización de perjuicios que procedan por responsabilidad extracontractual;

**17°.** Que otra razón para no considerar que se afecte el núcleo del derecho de propiedad por el sistema diseñado en el Decreto Ley N° 2.695 es que tampoco se aparta radicalmente del régimen común de la propiedad inmueble que diseña el Código Civil, pues exige justo título, posesión y transcurso del tiempo. En ese sentido, no tiene una naturaleza excepcionalísima respecto de ese régimen. Al contrastar las normas del DL impugnado con las normas del Código Civil, no buscamos utilizarlo como parámetro de constitucionalidad. Las leyes no pueden servir a ese propósito, como lo ha resuelto esta Magistratura (STC Rol N° 1284/2009); además, la Constitución no consagra un modelo de propiedad. Sólo buscamos establecer que las normas que componen el cuerpo legal cuestionado no se apartan de los criterios de esa regulación; no contienen, en ese sentido, una regulación tan radicalmente singular, que obligue a una mirada más incisiva en busca de una arbitrariedad;



#### **IV.- DEBIDO PROCESO Y DERECHO A DEFENSA**

**18°.** Que un segundo reproche que el requirente formula a los preceptos impugnados, es que afecta su garantía al debido proceso y derecho a defensa, establecida en el artículo 19, N° 3°, inciso segundo y quinto, de la Constitución. Señala que el procedimiento que contempla el DL no puede ser calificado de racional y justo, de acuerdo a los estándares constitucionales, ya que no contempla un emplazamiento adecuado, y los terceros afectados se encontrarían en una posición de notoria inferioridad y desigualdad respecto del procedimiento judicial aplicable;

**19°.** Que lo primero que debemos señalar, es que el DL impugnado diseña un procedimiento que busca servir como una garantía para el eventual afectado con la cancelación de la inscripción; también se orienta a focalizar el mecanismo a favor de las personas que efectivamente lo necesiten.

Dicho procedimiento tiene tres fases. Una primera fase, que es administrativa; una segunda, que es judicial; y una tercera, que es el transcurso del tiempo.

La fase que denominamos administrativa se efectúa ante el Ministerio de Bienes Nacionales. Comienza con la solicitud de regularización. Comprende, a su vez, varias etapas.

La primera es decidir si la petición es o no admisible. Para ello, se debe verificar en terreno que el peticionario es efectivamente poseedor material y que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o la posesión del inmueble (artículos 10 y 2°). Si el Ministerio la declara admisible, se debe evacuar un informe jurídico sobre la situación planteada (artículo 11).

La segunda etapa consiste en que el Ministerio debe decidir si acepta o deniega la solicitud. Si la rechaza, el interesado puede presentar los recursos administrativos que correspondan (artículo 13). Si la acepta, debe ordenar se publique la solicitud "por dos veces en un diario o periódico" que el Ministerio determine y asimismo disponer se fijen "carteles durante el proceso de saneamiento en los lugares públicos" que dicho órgano establezca (artículo 11).

La tercera etapa es la que permite al eventual afectado oponerse a la solicitud. Para eso tiene "60 días hábiles contados desde la publicación del último aviso" (artículo 11). La oposición debe fundarse en ciertas causales que la ley lista (artículo 19) y debe "contener la individualización de el o los oponentes, sus fundamentos, los documentos y demás medios de prueba en que se apoya y las peticiones concretas que se formulen" (artículo 20).

La cuarta etapa administrativa se produce sólo si el afectado no deduce oposición, pues si lo hace el Ministerio debe "abstenerse de continuar la tramitación y remitirá de inmediato los antecedentes al juez de letras en lo civil dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el predio" (artículo 20). Si no se deduce oposición, entonces, y previa certificación de este hecho y del de haberse efectuado las publicaciones y colocado los carteles, el Servicio podrá dictar una resolución en que ordena la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo (artículo 12). Dicha resolución tiene la relevancia de que la ley la considera como "justo título" (artículo 15). Por eso, "una vez practicada su



inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, el interesado adquirirá la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales" (artículo 15);

**20º.** Que la fase judicial es eventual: se produce si el afectado deduce oposición ante el Ministerio. En este caso, el asunto se vuelve contencioso. De ahí que el juez deba citar a una audiencia, pudiendo rendirse prueba conforme a las reglas que rigen para los incidentes (artículo 22). El juez, en su sentencia, puede aceptar o rechazar la oposición. Si la rechaza, ordena la inscripción a favor del interesado, la que es considerada como justo título (artículos 24 y 25);

**21º.** Que la tercera fase es la que se produce después de ordenada la inscripción del inmueble en el Conservador por resolución administrativa o judicial.

Dicha inscripción produce efectos respecto del peticionario y del que tenía la inscripción. Respecto del peticionario, se producen derechos y obligaciones.

Los derechos que tiene consisten en que transcurrido dos años completos de posesión inscrita no interrumpe, contado desde la fecha de la inscripción, "el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción, la que no se suspenderá en caso alguno" (artículo 15). Asimismo, "prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas relativos al inmueble inscrito". Además, "las anteriores inscripciones de dominio sobre el inmueble, así como la de los otros derechos reales mencionados, las de los gravámenes y prohibiciones que lo afectaban, una vez transcurrido el citado plazo de dos años, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley" (artículo 16).

La principal obligación que adquiere, por su parte, es que no puede gravar ni enajenar el inmueble durante el plazo de dos años, contado desde la fecha de la inscripción (artículo 17), con las dos excepciones ya anotadas;

**22º.** Que, respecto de las notificaciones, no se observan faltas a la razonabilidad del procedimiento administrativo diseñado por el legislador a este respecto.

Así, el artículo 10 del referido DL regula la presentación de la solicitud de regularización por la parte interesada al Servicio. Luego, y habiéndose comprobado la ocurrencia de cada uno de los requisitos que se establecen por la ley para aceptar la solicitud presentada, la resolución debe disponer que ella se publique. De esta manera, el artículo 11 del DL regula de modo profuso los casos y las formas en que dichas publicaciones deben realizarse: a) publicación por dos veces en un diario o periódico de mayor circulación en la región respectiva, de acuerdo a la determinación del Servicio; y b) fijar carteles durante el proceso de saneamiento en lugares públicos que el Servicio determine.

Como puede observarse, el nivel de publicidad respecto de la resolución que acoge la solicitud de regularización es bastante amplio, puesto que se trata de dos formas concurrentes de notificación. Además, para el caso de zonas geográficas de difícil acceso, el legislador exige, adicionalmente, que la resolución se comuniqué por mensajes radiales.



Asimismo, la publicación es una forma válida de poner en conocimiento actos de la Administración, conforme a la Ley N° 19.880 (artículo 48). Otra ley (Decreto Ley N° 2.695) establece este procedimiento para la materia que regula.

Por lo tanto, tampoco existe una afectación a la garantía establecida en el artículo 19, N° 3°, inciso segundo y quinto, de la Constitución;

#### **V.- IGUALDAD ANTE LA LEY**

**23.º** Que una tercera objeción que el requirente formula es que las normas establecidas en el Decreto Ley N° 2.695 infringen su derecho de igualdad, puesto que ellas no serían acordes a los cánones establecidos en la legislación general aplicable en la materia, esto es, la establecida en el Código Civil;

**24.º** Que, a este respecto, el Tribunal es de la opinión que no cabe cuestionar la existencia de una prescripción especial desde el punto de vista constitucional (STC Rol N° 1298/2010, c. 60º). De partida, cabe señalar que la Constitución entrega a la ley definir si un asunto es o no prescriptible. Ahora, el establecimiento de la prescripción por el legislador tiene distintas justificantes. Por de pronto, es el legislador quien define los modos de adquirir la propiedad. Ello implica explicitar los modos de extinción, si ésta tenía un titular previo. Enseguida, la Constitución protege la propiedad de actos de terceros que, por sí y ante sí, con violencia y/o clandestinidad, asumen un bien como propio. Pero no si hay actos propios de por medio, que permiten una situación de inseguridad que se busca despejar a través de la prescripción.

La prescripción busca dar estabilidad, certeza y seguridad jurídica. La prescripción es "una institución fundada en el interés social por sobre el interés individual. Hay en ella una confrontación de valores que la ley debe resolver. Tanto la prescripción adquisitiva como la prescripción extintiva tienden a un mismo objeto, cual es consolidar situaciones de hecho, transformándolas en situaciones de derecho. En otras palabras, la apariencia social se convierte, por obra de la ley y del tiempo, en realidad jurídica" (Rodríguez, Pablo; De las posesiones inútiles en la legislación chilena; Edit. Jurídica, Santiago, 1994, pág. 11);

**25.º.** Que, a continuación, la prescripción es una institución ampliamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de una institución común a nuestro sistema, toda vez que se encuentra tanto en el ámbito de las normas de derecho público como de derecho privado. Las personas, por la ficción jurídica de conocimiento de la ley o por un conocimiento efectivo, saben de sus efectos. En tal sentido, pueden proyectar sus actuaciones con base en ella; saben a qué atenerse; tienen un grado de predictibilidad por las consecuencias de sus acciones y omisiones. Tratándose de las normas del Código Civil, éstas existen desde 1855, con muy pocas modificaciones.

La prescripción es necesaria para dar certeza a las relaciones económicas. En tal sentido, puede servir como supuesto para el desarrollo de una actividad lucrativa mediante la cual se consolidan las situaciones y se hacen estables los derechos. Todo ello sin perjuicio de que también sirva para dar estabilidad a la propiedad de los



pequeños propietarios rústicos, con el objeto de que éstos puedan autoabastecerse a través de la explotación del terreno del que son dueños;

**26º.** Que, además, es necesario considerar que la prescripción en la normativa en cuestión pretende viabilizar otro derecho constitucional: el derecho a la propiedad, del artículo 19, Nº 23º. Mientras el propietario pierde el dominio por prescripción, el que lo gana lo hace sobre la base del derecho a adquirir toda clase de bienes en conformidad a la ley. Por ello, la presencia de ambos derechos involucrados obliga al intérprete a una adecuada ponderación y armonización;

**27º.** Que todo lo anterior sirve para considerar que el modo de adquirir que este DL diseña es, justamente, la prescripción (artículo 1º). En efecto, transcurrido dos años desde la inscripción del título otorgado por la Administración, se producen dos efectos. De un lado, "el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción" (artículo 15); del otro, se cancelan todas las inscripciones anteriores por el solo ministerio de la ley (artículo 16).

Enseguida, una vez que la Administración le reconoce esa posesión, se dan los requisitos de la posesión regular. Por una parte, porque el DL así lo señala en su artículo 15 (practicada la inscripción, el beneficiado adquiere "la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales"). Por la otra, porque se dan los requisitos que el Código Civil establece para ello: justo título, buena fe e inscripción en el Conservador. El justo título es la resolución que acoge la solicitud de regularización. El artículo 15 señala que "la resolución del Servicio que acoja la solicitud se considerará como justo título". La buena fe se presume (artículo 707 del Código Civil); además, si logró demostrar ante la Administración todos los requisitos que la ley establece para que se considere su posesión, tiene "la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio" (artículo 706 del mismo Código). Al existir posesión regular y transcurso del tiempo, existe prescripción ordinaria.

A continuación, la ley permite que los eventuales afectados, a pesar de que ya se inscribió el inmueble en el Conservador, puedan ejercer sus acciones durante dos años (artículo 26) o los cinco años siguientes (artículo 28), sin que el beneficiario pueda realizar actos de disposición. Es decir, no obstante la inscripción, el dominio queda en la incertidumbre durante dicho plazo. Si no hay impugnación judicial, opera la prescripción; si la hay, se interrumpe el plazo de prescripción y de resultar ganador el afectado demandante, el juez debe ordenar "la cancelación de la inscripción practicada con arreglo a esta ley, conservando su plena vigencia las inscripciones que existían sobre el inmueble con anterioridad a ella" (artículo 27). El plazo de prescripción de corto tiempo sirve, entonces, no sólo para que opere dicho modo de adquirir, sino también para reclamar. Es, simultáneamente, tanto un plazo de caducidad de acciones como de prescripción. Esto también hay que considerarlo para evaluar la situación.

Asimismo, establecer una prescripción de corto o de largo tiempo es una decisión del legislador, que no cabe a esta Magistratura revisar; más todavía si el Decreto Ley Nº 2.695 es un mecanismo excepcional de regularización de títulos de dominio;



**28°.** Que, teniendo presente todo lo anterior, para que se entienda infringida la igualdad ante la ley no basta con que se introduzca una diferencia entre distintos sujetos imperados, sino que además es necesario que esa diferencia sea arbitraria, es decir, carente de una justificación razonable. Con ello, reiteramos la jurisprudencia de esta Magistratura según la cual "(...) considerada en abstracto, la especialidad de las normas sobre regularización de la posesión y adquisición de la propiedad de los bienes raíces contenidas en los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, frente a las normas generales vigentes sobre la materia contenidas en el Código Civil, no puede estimarse que introduzca una diferencia arbitraria que resulte contraria a la garantía de igualdad ante la ley asegurada actualmente en el artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental, pues lo que la Constitución prohíbe es el tratamiento especial que no esté basado en un hecho diferenciador relevante que la justifique, circunstancia que, en cambio, existe y fundamenta el sistema de posesión y adquisición del dominio de ciertos bienes raíces contenido en el Decreto Ley N° 2.695, de 1979;" (STC Rol N° 707/2007, C. 11);

**29°.** Que es necesario, entonces, indagar en la razonabilidad de las normas impugnadas para verificar si la diferencia que ellas establecen en relación a otros plazos de prescripción tiene suficiente justificación y logra salvar la objeción de arbitrariedad planteada por la requirente;

**30°.** Que dicha razonabilidad existe y tiene un respaldo. Tal como lo ha señalado la STC Rol N° 707/2007, el Decreto Ley N° 2.695 tuvo por objeto incorporar las pequeñas propiedades rurales y urbanas al proceso productivo nacional. Al establecer un plazo de prescripción breve, fundado en una posesión previa de cinco años a lo menos, busca que una persona use la propiedad que posee como capital de trabajo y se incorpore a la actividad económica. Además, el legislador logra plasmar el derecho de acceso a la propiedad reconocido en el artículo 19, N° 23°, de la Constitución;

**31°.** Que, para lograr dicha finalidad, el legislador ha empleado un medio idóneo, ya que la titularidad de dominio que se le concede sobre la propiedad, efectivamente, va a permitir que su titular la explote de un modo legítimo, accediendo a todos los medios disponibles en el mercado para llevar a cabo esa actividad. Que, por el contrario, sin dicha titularidad, la referida explotación se hace imposible.

Además, la diferencia con que las normas cuestionadas tratan al propietario inscrito al establecer una prescripción de corto tiempo, resulta proporcional en relación al beneficio que se espera obtener con el saneamiento de los títulos de propiedad. Ello no sólo contribuye a asegurar el acceso a la propiedad - y la explotación del respectivo predio -, sino que además asegura un mejor funcionamiento de la economía nacional en general, con lo cual se beneficia a toda la colectividad. Asimismo, el Decreto Ley N° 2.695 no es la primera norma ni la única que establece mecanismos de regularización. Tampoco tendría sentido una norma con estos propósitos sujeta a las mismas reglas de prescripción del derecho común. No obstante, el mecanismo diseñado por el precepto impugnado utiliza los elementos generales de toda prescripción: justo título, posesión y buena fe. Y exige



no una posesión cualquiera, sino una genuina, continua y no clandestina. En este sentido, se cumple con el test de coherencia que otorga razonabilidad a la diferencia establecida por el legislador para este tipo de adquisición de la propiedad raíz regulado en el Decreto Ley N° 2.695;

**32°.** Que, además, la prescripción en estudio no sólo persigue un fin lícito a través de un medio idóneo, sino que además su operatividad es atenuada. La posibilidad de que el poseedor se convierta en dueño está limitada por múltiples instancias establecidas a favor del propietario inscrito, el que sólo perderá su propiedad si no ejerce las acciones que la ley le provee. De este modo, se cumple el test de legitimidad de la regulación (STC Rol N° 1298/2010, C. 77);

**33°.** Que, en consecuencia, la diferencia entre las prescripciones establecidas en las normas del Decreto Ley N° 2.695 y otras normas parcialmente más favorables en relación al propietario inscrito, como serían las del Código Civil, no constituye una diferencia arbitraria y carente de racionalidad como lo ha señalado la requirente en autos. Por el contrario, la restricción contenida en el Decreto Ley N° 2.695 tiene por objeto resguardar, a través de medios idóneos y razonables, el derecho de acceso a la propiedad favoreciendo tanto a los particulares como a la sociedad en general.

Por todo lo anteriormente expuesto, a juicio de esta Magistratura, no se afecta en el caso concreto la igualdad ante la ley;

#### **VI.- CONCLUSIÓN**

**34°.** Que, atendido lo argumentado en el requerimiento de autos, el actor constitucional, pretende que no le sea aplicable al caso concreto el sistema normativo consagrado en el D.L. 2.695, lo que torna su pretensión en abstracta y ajena a las características propias de una acción de inaplicabilidad;

**35°.** Que por todas estas razones estos Ministros consideran que debe rechazarse el presente requerimiento.

#### **PREVENCIÓN**

El **Ministro señor Gonzalo García Pino** concurre al rechazo del presente requerimiento pero realiza la siguiente prevención:

**1°** En esta causa se plantea de manera indirecta la situación relativa a la posición en la cual queda un comunero respecto del ejercicio de la acción reivindicatoria hecha por otro. Al respecto, cabe tener presente la posición por la cual acogí un requerimiento en la causa Rol 5078, exclusivamente por algunos de los criterios que reproduzco resumidamente.

**2° Sobre la comunidad de bienes.** De acuerdo a Luis Díez-Picazo, la regulación de la comunidad de bienes puede estar inspirada en el sistema romano o



en el germánico. “La comunidad romana tiene su origen en una concepción individualista del mundo, en la cual la preeminencia se concede al derecho del individuo. La comunidad se concibe como algo puramente transitorio y en el fondo desventajoso, por suponer siempre una fuente de conflictos (...) La preeminencia del derecho del individuo impone el reconocimiento de un señorío exclusivo sobre una parte del derecho poseído en común apareciendo así la idea de cuota que caracteriza gráficamente a este tipo de comunidad. El carácter incidental o transitorio que a la comunidad se atribuye hace que deba facilitarse el camino para la desaparición de este estado, concediendo a cada comunero la posibilidad de salir inmediatamente de ella en cualquier momento mediante el reconocimiento de la llamada *actio communi dividundo*.”

La comunidad germánica, por el contrario, parte de una concepción colectivista o comunitaria del mundo. No es el derecho del individuo lo predominante, sino el derecho del grupo. La comunidad se considera como una situación permanente y estable y además como una forma ventajosa de realizar determinadas funciones económicas”.<sup>1</sup> Díez-Picazo sostiene que el Código Civil español es tributario de la doctrina romana, básicamente por tres razones: 1, reconoce la idea de cuota, 2, establece la plena propiedad de cada comunero sobre su cuota en la comunidad, y 3, faculta a cada comunero para solicitar en cualquier momento la división de la comunidad.<sup>2</sup>

En Chile, la comunidad de bienes regulada en el CC también se inspira en la comunidad romana, según lo entiende la doctrina nacional.<sup>3</sup>

3º Desde este punto de vista, cuando un comunero sanea parte de la propiedad a través del mecanismo de regularización establecido en el DL. N° 2.695, de 1979, pasa a tener la propiedad individual de una cuota de la comunidad, pero mantiene la calidad de comunero en la parte de la comunidad que no ha sido saneada. Es decir, la situación de comunidad permanece, porque el comunero que saneó no ejerció la acción de partición, en virtud del artículo 1317 del Código Civil.

**4º Sobre la infracción mediata al derecho de propiedad e inmediata sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.** Nuestra jurisprudencia ha sostenido que se afecta la igualdad en el ejercicio de los derechos (inciso primero, del numeral 3º del artículo 19 de la Constitución) cuando se impide o no se otorga el derecho a la acción.

El artículo 19 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, para efectos de la oposición a la solicitud de saneamiento, establece una diferencia entre comuneros, al prevenir que sólo aquel que se encuentre en etapa de liquidación tiene derecho a oponerse.

La inexistencia de reconocimiento de una acción no es *per se* una vulneración constitucional y sólo lo será en función del propósito por el cual se niegue.

<sup>1</sup> Díez-Picazo, L. (2008). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III* (Quinta ed.). Pamplona: Civitas, p. 1012.

<sup>2</sup> Díez-Picazo, L. (2008). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III* (Quinta ed.). Pamplona: Civitas, p. 1013.

<sup>3</sup> Peñailillo Arévalo, D. (2007). *Los bienes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 164.



5° Sin embargo, este disímil tratamiento es arbitrario en el modo en que se cautela el derecho de propiedad, porque no tiene justificación en el ámbito constitucional ya que la Constitución no consagra un tipo de propiedad determinado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que el legislador puede construir estatutos jurídicos de propiedad diferenciados: "Que la exigencia anterior debe ser conciliada con la necesidad de entregar al legislador la posibilidad de construir estatutos jurídicos de propiedad diferenciados que puedan cumplir de modo adecuado con el deber de proteger la certeza o seguridad jurídica en armonía con la singularidad del derecho de propiedad tutelado conforme con la Constitución. Recordemos que el inciso primero del N° 24° del artículo 19 de la Constitución asegura el derecho de propiedad "en sus diversas especies", expresión, esta última, que ha sido interpretada por esta Magistratura como expresión de la facultad atribuida al legislador para crear estatutos de propiedad diferenciados.

Así, el Tribunal Constitucional ha sostenido que "el constituyente se mantiene neutro frente a las preferencias constitutivas del legislador al momento de definir "el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social". No existe una legislación que haya sido erigida por el constituyente en modelo de todas las demás propiedades. Ello habría significado constitucionalizar una determinada legislación; rigidizar las definiciones del legislador; y abrir un debate sobre la protección de las propiedades constituidas a partir de un diseño propio, distinto a ese pretendido modelo común" (STC 1298, c. 44);" (STC, 2644, c. 46°).

**6° Vulneración del igual tratamiento del derecho de propiedad de una misma especie.** Bajo las normas parcialmente impugnadas, un comunero puede adquirir la propiedad individual de una parte de la comunidad y mantener la condición de comunero, pero los otros comuneros están impedidos de ejercer la acción reivindicatoria sobre la cuota saneada y sólo están facultados para solicitar compensación en dinero (artículo 28, en relación con los artículos 19 y 26 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979), lo cual resulta contrario a la igualdad ante la ley, pues un comunero queda en mejor situación que los otros.

La Constitución habilita el reconocimiento plural de la propiedad "en sus diversas especies" (inciso primero, del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución). Sin embargo, identificado un estatuto propietario particular éste ha de tener un tratamiento que asegure que su derecho de uso, goce y disposición permanezca reconocible a esa especie de un modo tal que sea reconocible en esa categoría.

7° De esta manera, la Constitución no da preeminencia a un tipo de propiedad sobre otro y, por tanto, la protección a cada tipo de propiedad debe ser garantizada por igual. Por consiguiente, al privarse a la requirente de ejercer la acción reivindicatoria por no ser una comunera en etapa de liquidación, se protege la propiedad individual por sobre la colectiva, sin siquiera abrir un espacio para discutir el cumplimiento de los requisitos para obtener el saneamiento por parte del



solicitante, entre los cuales se encuentra la posesión material por cinco años, pues tampoco puede oponerse a la solicitud de saneamiento.

**8° Caso concreto.** En el presente requerimiento, pese al rechazo del mismo, cabe señalar que la requirente plantea indirectamente una cuestión relativa a la legitimidad de los comuneros para entablar una acción reivindicatoria en el contexto de una regularización obtenida por otro comunero conforme al procedimiento previsto en el Decreto Ley N° 2.695.

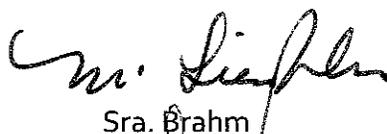
En este sentido, la requirente reclama que uno de los puntos de prueba fijados por el tribunal que conoce del asunto es "Efectividad que el predio que se pretende regularizar se encuentre inscrito a nombre de los actores Álvaro Espinoza Lara y Lucy Lara Bazáes. Títulos que así lo acrediten" (fojas 28).

Al respecto, debe tenerse presente que una tesis que restrinja el derecho a la acción de los requirentes por su condición de comuneros y por ser el demandado otro comunero vulnera la igualdad ante la ley y el derecho a la acción, según lo ya explicado, por cuanto se establece una diferencia arbitraria entre los comuneros, ya que un comunero puede adquirir la propiedad individual de una parte de la comunidad y mantener la condición de comunero, pero los otros comuneros están impedidos de ejercer la acción reivindicatoria sobre la cuota saneada y sólo están facultados para solicitar compensación en dinero (arts. 28, en relación con el art. 26 y 19 del DL. N° 2.695, de 1979), lo cual resulta contrario a la igualdad ante la ley, pues un comunero queda en mejor situación que los otros.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado; la disidencia, el Ministro señor Nelson Pozo Silva; y la prevención, el Ministro señor Gonzalo García Pino.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 6613-19-INA**

  
Sra. Brahm

  
Sr. Aróstica

  
Sr. García



Sr. Hernández

Sr. Romero

Sr. Pozo

Sr. Vásquez

Sra. Silva

Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.