



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 7264-19-INA

[19 de marzo de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS
ARTÍCULOS 15, 16 Y 19 DEL DECRETO LEY N° 2.695

SOCIEDAD AGRÍCOLA LA CASCADA LIMITADA

EN CAUSA CARATULADA “SOCIEDAD AGRÍCOLA LA CASCADA LTDA. CON
NECULPÁN QUILAPÁN RAFAEL”, DE QUE CONOCE LA CORTE SUPREMA,
POR RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO, BAJO EL ROL N° 16.483-2018.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 21 de agosto de 2019, Sociedad Agrícola La Cascada Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 15, 16 y 19 del Decreto Ley N° 2.695, en los autos caratulados “Sociedad Agrícola La Cascada Ltda. con Neculpán Quilapán Rafael”, de que conoce la Corte Suprema, por recurso de casación en el fondo, bajo el Rol N° 16.483-2018.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales impugnados disponen:

Artículo 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 a favor de otras personas inscripciones que no hubieran sido materialmente canceladas.



Transcurrido un año completo de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de la inscripción del 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.

Artículo 16°:

Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente, expirado el plazo de un año 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 un año, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley, sin que por ello recobren su vigencia las inscripciones que antecedían 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.

Artículo 19°:

Los terceros que formulen oposición a la solicitud en la oportunidad establecida en el artículo 11° de la presente ley, sólo podrán fundarla en alguna de las causales siguientes:

1.- Ser el oponente poseedor inscrito del inmueble o de una porción determinada de él, siempre que su título le otorgue posesión exclusiva;

Sin embargo, no podrá invocar esta causal el que solo tenga la calidad de comunero; el que por sí o sus antecesores, haya vendido o prometido vender al peticionario o a aquellos de quien o quienes éste derive sus derechos, aunque sea por instrumento privado, el todo o parte del predio y recibido dinero a cuenta del precio, ni tampoco el que invoque una inscripción especial de herencia cuando en la respectiva resolución de posesión efectiva se haya omitido a otros herederos con derecho a ella.

Los que se encuentren en las situaciones previstas en el inciso anterior, sólo podrán ejercer el derecho de pedir compensación en dinero establecido en el párrafo 3° del presente título. Igual derecho tendrá el comunero, sin perjuicio de lo que dispone el número 4° de este artículo.



Con todo, podrá invocar esta causal aquel que hubiere solicitado judicialmente la resolución del contrato o interpuesto acción de petición de herencia, siempre que se haya notificado la demanda con antelación a la fecha de presentación ante el Servicio de la solicitud correspondiente por el requirente.

2.- Tener el oponente igual o mejor derecho que el solicitante, esto es, reunir en sí los requisitos señalados en el artículo 2°, respecto de todo el inmueble o de una parte de él.

En este caso, el oponente deberá deducir reconvencción, solicitando que se practique la correspondiente inscripción a su nombre, que producirá los efectos señalados en el título III de la presente ley.

3.- No cumplir el solicitante todos o algunos de los requisitos establecidos en el artículo 2°, y 4.- Ser una comunidad de que forme parte el oponente, poseedora inscrita del inmueble o de una porción determinada de él, siempre que aquélla se encuentre en liquidación, al momento en que fue presentada la solicitud a que se refiere el artículo 1°.

Síntesis de la gestión pendiente

En cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento, cabe consignar que Agrícola La Cascada dedujo el año 2015 demanda de nulidad absoluta por fraude a la ley, en contra de del señor Rafael Neculpán Quilipan, solicitando se ordenara la cancelación de la inscripción de dominio obtenida a su favor conforme al procedimiento del DL 2695, el año 2009.

La requirente explica el fraude a la ley, en tanto el señor Neculpán habría obtenido el dominio de una porción del predio denominado Pultro de la sociedad Agrícola, sin cumplir los requisitos del DL 2695, partiendo –entre otros- porque nunca fue poseedor conforme a los requisitos que esta normativa precibe; toda vez que la requirente siempre ha sido poseedora material del predio que figuraba inscrito a su nombre; además de la causal de existir otros juicios en que se discute sobre el dominio del predio.

A ello, agrega la requirente que nunca fue emplazada ni notificada en el proceso de regularización por el cual se concluyó inscribiendo el dominio a nombre del señor Neculpán, y que, en el marco de una querrela penal por usurpación que interpuso la misma Agrícola contra el señor Neculpán, fue que se enteró que este último acompañó al proceso una copia de la inscripción de dominio a su nombre, conforme a la regularización del año 2009.

En este juicio civil de nulidad por fraude a la ley, la sentencia del Juzgado de Letras de Panguipulli constata como hecho probado que el demandado señor Neculpán jamás detentó la posesión del inmueble. Así, el juez declara que no se reunían los requisitos para solicitar el saneamiento, pero, concluye rechazando la demanda porque la Agrícola no ejerció la oposición del artículo 19 del DL durante el procedimiento de regularización.

La Corte de Apelaciones de Valdivia confirmó el fallo, y la sociedad requirente interpuso recurso de casación en el fondo, actualmente pendiente de fallo por la Corte Suprema.



Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto a los vicios de inconstitucionalidad, la requirente afirma que la aplicación de las normas impugnadas al caso concreto vulnera el artículo 19, numerales 2, 3, 24, y 26, y el artículo 76 de la Constitución Política.

Las alegaciones fundamentales de inconstitucionalidad se pueden sintetizar del siguiente modo:

Los artículos 15 y 16 infringen en su aplicación el derecho de propiedad de la Agrícola, en su esencia, pues en el caso concreto permiten que sea privada de su dominio inscrito, sin indemnización, y a través de un procedimiento administrativo del cual no tuvo conocimiento (ni pudo oponerse) y por el cual en fraude a la ley, se inscribió el saneamiento a nombre del demandado.

Los artículos 15 y 16 también vulneran la igualdad ante la ley, al permitir que en el caso concreto, quien no cumplió los requisitos del DL, igualmente pueda adquirir el dominio por prescripción, generando igualmente el legislador una diferencia carente de razonabilidad y proporcionalidad, de cara a la regulación del dominio en el Código Civil.

Los artículos 15 y 16 igualmente conculcan el debido proceso, afectando la tutela judicial de quien es dueño jurídico y material del inmueble.

Y, por su parte, el artículo 19, en su aplicación al juicio concreto, vulnera la tutela judicial efectiva y el derecho de toda persona a accionar ante un juez y recurrir contra las decisiones administrativas, desde que, como se indicó arriba, la actora señala que nunca fue emplazada en el procedimiento administrativo de regularización, y sólo se habría enterado del dominio ya inscrito a nombre del señor Neculpán, en el marco de un juicio penal por usurpación que dedujo en su contra. Ahora, en el juicio pendiente en casación en el fondo, la aplicación de este artículo 19 –concluye la actora- le impide obtener de la justicia la cancelación de una inscripción obtenida con fraude a la ley, y que lo priva de su dominio.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento fue acogido a trámite y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal constitucional (fojas 239 y 248), y conferidos los traslados de fondo a la demandada en el juicio sublite y a los órganos constitucionales interesados, no fueron formuladas observaciones al requerimiento.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 30 de octubre de 2019, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha (certificado de fojas 271).



Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. La Sociedad Agrícola La Cascada Limitada (parte requirente de esta acción de inaplicabilidad) tenía la propiedad debidamente inscrita en el registro respectivo del inmueble objeto de controversia, así como también la posesión material del mismo al momento de inscribirse el dominio a nombre del requerido a través de la aplicación del Decreto Ley N° 2.695. Este es un hecho no controvertido. Diversos procesos judiciales dan cuenta de esta circunstancia. En los párrafos siguientes se hará una relación de los mismos.

El 19 de octubre de 2007, la mencionada sociedad agrícola presentó querrela posesoria de amparo en contra de don Rafael Neculpán por actos de turbación realizados en el predio de la parte requirente. Dicha acción judicial fue notificada personalmente al demandado el 11 de diciembre de 2007.

El 2 de julio de 2008, el Juzgado de Letras y Garantía de San José de la Mariquina acogió la acción deducida por la Sociedad Agrícola. En particular, la sentencia (firme y ejecutoriada) concluyó *“Que HA LUGAR a la querrela posesoria de amparo entablada en lo principal (...) y, en consecuencia, se condena al demandado a hacer cesar las turbaciones o molestias que han afectado a la propiedad del actor.”*.

Debido a la persistencia de actos violentos e intimidatorios atribuidos por la parte requirente a la parte requerida, el 14 de julio de 2011 la Sociedad Agrícola interpuso en contra de este último una querrela penal por el delito de usurpación ante el Juzgado de Letras y de Garantías de San José de la Mariquina.

La parte requirente indica que en el marco de dicha investigación tomó conocimiento que el predio había sido inscrito en el año 2009 en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Loncoche a nombre del requerido (señor Neculpán), conforme al procedimiento de regularización de posesión de la pequeña propiedad raíz, establecido en el Decreto Ley N° 2.695, de 1979. En consideración de la circunstancia recién anotada la querrela por usurpación fue rechazada. El incumplimiento patente de los requisitos para la procedencia de la aplicación del decreto ley mencionado (lo cual ha sido judicialmente reconocido en un proceso posterior) era, en estricto rigor, una consideración ajena a dicho proceso penal.

Dado lo anterior, una vez finalizada la causa penal, la Sociedad Agrícola presentó una acción de nulidad absoluta por fraude a la ley, ante el Juzgado de Letras y Garantía de Panguipulli, para el restablecimiento del imperio del derecho y ordenar la cancelación de la inscripción obtenida por el señor Neculpán Quilipan, rolante a fojas 1.257, N° 867, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Loncoche del año 2009.

Dicha acción de nulidad absoluta fue rechazada por el mencionado juzgado de letras y garantía. La sentencia de primera instancia reconoce, no obstante, que el señor



Neculpán no cumplió con los requisitos que exige el D.L. N° 2.965, pero resuelve que la sociedad agrícola debió haber alegado dicha circunstancia *“ejerciendo la oposición regulada en el artículo 19 del D.L. 2.695, el cual contempla como una de las causales de oposición que el solicitante no reúna los requisitos establecidos en el artículo 2”*. Dicho razonamiento fue confirmado por la Corte de Apelaciones de Valdivia, la cual en su sentencia afirmó que *“el señor Neculpán no cumplía con los requisitos que exige el decreto ley en comento; sin embargo, dado que el demandante no ejerció la acción que le confiere el artículo 19, ello le coloca en condiciones transformarse en propietario.”*

En contra de la sentencia de segunda instancia se interpuso un recurso de casación en el fondo ante la Corte Suprema, causa Rol 16.483-2018, la cual constituye la gestión pendiente de autos.

I.-

SEGUNDO. La aplicación del DL. N° 2.695, a través de sus artículos 15 y 16 (y por derivación –en este caso concreto- el artículo 19), constituye una (nueva) causal de pérdida del dominio sobre un bien protegido por la garantía del derecho de propiedad consagrada en el artículo 19, N° 24º, de la Constitución Política de la República. Dicho decreto ley no dispone de resguardos suficientes para que el titular del derecho de propiedad pueda defender su derecho de dominio frente a una enajenación forzada y asegurar su integridad patrimonial. Esta precariedad deriva, en general, de un cambio de paradigma en cuanto al carácter activo o pasivo requerido para defender la propiedad. Así, de una situación base y consolidada en virtud de la cual una inscripción del dominio a su favor, unido a la ausencia de reproche de su parte, y que le permitía descansar en una defensa pasiva para el resguardo de la propiedad, se pasa a un escenario en el cual para evitar la privación de la propiedad se requiere adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente por parte de su titular.

TERCERO. La precariedad que genera la aplicación del DL. N° 2.695, a través de sus dos disposiciones medulares –los artículos 15 y 16- se advierte en la significativa diferencia entre los estatutos legales del Código Civil y del DL. N° 2.695 de cara, respectivamente, a la pérdida del dominio, por un lado y a la adquisición del mismo, por el otro. En efecto, se advierte que frente a un mismo régimen registral de dominio, la aplicación del decreto ley aludido merma sustancialmente la *aptitud de la inscripción en el registro de propiedad de bienes raíces como prueba y garantía de posesión* y, en último término, como un elemento de resguardo del derecho constitucional de propiedad asegurado a todas las personas.

La situación que se produce en este caso por la aplicación de las normas legales impugnadas se puede reseñar de la siguiente manera: una persona que goza de una protección reforzada en virtud de una norma constitucional (y no sólo legal) ve debilitado seriamente su actual derecho (de propiedad y sobre una propiedad) ante un tercero que en virtud de una declaración jurada unilateral invoca ante un



funcionario su deseo de transformarse en propietario inscrito del bien raíz. Esta exteriorización de su pretensión de validarse como señor o dueño de un terreno que sabe pertenece registralmente a una persona que conoce se plasma en un expediente administrativo que le permite, luego de la realización de una serie de pasos formales poco exigentes, esperar un breve período de tiempo para transformar su deseo de registrar la propiedad a su nombre y, luego, para ejercer en plenitud defensas jurídicas que le permitan proteger la titularidad de su dominio frente a cualquier otra persona. De hecho, la aplicación de los preceptos legales impugnados generan, además, una situación curiosa (y, al final, carente de razonabilidad): quien ha adquirido por esta vía la propiedad (posesión inscrita) gozará de un nivel de protección legal superior a la que se le dispensa a aquel a quien se le privó del dominio.

El debilitamiento de los resguardos al derecho de propiedad por aplicación del D.L. N° 2.695 ha facilitado, en este caso concreto, la existencia de un fraude a la ley. Todo esto resulta incompatible con la Constitución y, por lo mismo, amerita acoger la acción de inaplicabilidad interpuesta como se ahondará en los considerando siguientes.

CUARTO. El artículo 19, N° 24° de la Constitución constituye una garantía de MEDIOS y de RESULTADO. En virtud de la primera, se le asegura a los propietarios la posibilidad de poder defender su propiedad ante una privación forzosa. Dicho de otro modo, el derecho de propiedad contiene implícita una garantía de defensa de la propiedad ante una privación forzosa motivada por un acto que no sea consecuencia de un comportamiento legalmente reprochable. Lo reseñado en el considerando previo dan cuenta de una situación de evidente precariedad derivada de la aplicación de los preceptos impugnados. Por ese solo hecho debiera acogerse la acción de inaplicabilidad intentada ¹.

QUINTO. A su vez, como ya se afirmó, el artículo 19, N° 24° de la Constitución también constituye una protección que apunta a que habiéndose producido la privación forzosa del dominio, ésta, sin embargo, no le irroque perjuicio patrimonial. En otras palabras, la garantía de RESULTADO antes aludida es una garantía de

¹ En general, esta precariedad o vulnerabilidad no sólo se verifica del tenor mismo de los preceptos del D.L. N° 2.695, sino que, además, se puede ver agravada por la forma en que este tipo de proceso excepcional de adquisición y pérdida del dominio suele ser aplicado en la realidad. Al respecto resulta ilustrativo el Informe 362/2016 de la Unidad de Control Externo de la Contraloría Regional de Valparaíso sobre la auditoría a las regularizaciones de propiedades acogidas al Decreto Ley N° 2.695 realizadas por la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de Valparaíso. En dicho documento se advierte, entre otras irregularidades, la existencia de “consultas erróneas al SII debido a que se indicaron roles de avalúo que no correspondían a los inmuebles a regularizar; 7 casos en que no consta que se haya requerido al SRCel y/o al SERVEL el domicilio de los presuntos propietarios; consulta errada al SRCel respecto de un domicilio; omisión en el envío de notificaciones sobre regularizaciones a personas que podían tener intereses en esos inmuebles y oposiciones presentadas por supuestos interesados que no fueron ponderadas al momento de acceder al requerimiento de regularización” (p. 19).



integridad patrimonial. En la práctica, esto se traduce en el derecho a recibir una compensación o indemnización justa por la privación de su propiedad.

¿Recibió el requirente una justa y oportuna compensación? No. Tal como ha ocurrido en este caso concreto, no es posible impetrarlo dada la precariedad procedimental, entre ellas, la ausencia de adecuado emplazamiento. Sin perjuicio de lo recién señalado, hay que hacer notar, además, que el artículo 19, N° 24°, inciso cuarto, de la Constitución establece que *“a falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado”*. Aunque se aceptara que dicha disposición hace referencia específica a los casos de expropiación directa por parte de la autoridad, lo cierto es que la Carta Fundamental está explicitando una regla implícita de aplicación amplia para los casos de privación: el derecho a ser compensado de forma íntegra y oportuna, lo cual no parece evidente si se examina el artículo 30 del DL. N° 2.695.

II.

SEXTO. Junto a lo recién expuesto, creemos oportuno abordar críticamente las fundamentaciones más de fondo que usualmente se han enarbolado en algunas sentencias para rechazar acciones de inaplicabilidad en casos como estos. En nuestra opinión, ninguna de las argumentaciones expuestas en la STC Rol N° 1298 -la cual marcó, en su momento, un antes y un después, sirviendo de guía a aquellas sentencias que han rechazado las acciones de inaplicabilidad intentadas- justifican adecuadamente la situación de indefensión de aquel al cual la Constitución Política de la República le ha asegurado el derecho de propiedad.

Este fallo sigue el razonamiento expuesto en el voto por acoger de la STC 3090 (rechazada por empate), la que parece haber marcado un punto de inflexión, el cual se ve confirmado hoy por la prevalencia de una posición a favor de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de disposiciones del D.L. N° 2.695.

A) Equivocada equiparación y “artificial” conciliación entre la libertad consagrada en el artículo 19, N° 23° y el derecho del artículo 19, N° 24°.

SÉPTIMO. La STC 1298 desarrolla una argumentación en la que se muestra al D.L. N° 2.695 como una medida legislativa sustentada en una disposición de la más alta jerarquía normativa, como lo es el artículo 19, N° 23° de la Constitución. El decreto ley se presenta como respuesta a la convocatoria que dicho artículo constitucional haría al legislador. Constitucional: *“el Decreto Ley N° 2.695, por tanto, tiene como cobertura constitucional el derecho a la propiedad que establece el artículo 19 N° 23°. Esta disposición permite que el legislador pueda diseñar mecanismos que permitan difundir la propiedad, de modo que puedan acceder a ella los que no la poseen.”* (c. 43°). En definitiva, se resalta como primera línea de defensa al reproche constitucional del decreto ley (y su aplicación) el ser una manifestación no ya de una libertad, sino de un derecho constitucional a la propiedad (representativa de la faz positiva del artículo 19, N° 23°): *“el 19 N° 23° permite que con el fin de promover el acceso a la propiedad, y con ello lograr el mandato de bien*



común de obtener la mayor realización espiritual y material posible de las personas, el Estado diseñe mecanismos para convertir a las personas en propietarios.” (c. 43º).

OCTAVO. Al mismo tiempo, se sostiene que *“el Decreto Ley N° 2.695 se encuadra en los elementos que diseña el artículo 19 N° 24º de la Constitución”* (c. 50º). Enfatizándose la armonía entre los dos preceptos se dice que *“el 19 N° 23º es el que permite, en el cruce de intereses con el 19 N° 24º, la circulación de los bienes o las transferencias. Quien no tiene una propiedad, puede querer obtenerla, para lo cual está dispuesto a movilizar los instrumentos que brinda el derecho. La circulación de los bienes depende o se dinamiza no sólo por la voluntad del dueño, sino también del que desea serlo.”* (c. 37º). Este intento de conciliación de la interpretación que se hace del artículo 19, N° 23º con el artículo 19, N° 24º se busca en una visión expansiva de las posibilidades legislativas para regular la propiedad en que se minimiza el sentido protector o de contención del principio de reserva legal consagrado en este último artículo, lo que será examinado más adelante.

NOVENO. El legislador, al establecer mediante el D.L. N° 2.695 un nuevo modo de adquirir el dominio, e independiente de hacerlo en virtud del ejercicio del derecho a la propiedad consagrado en el artículo 19 N° 23º de la Constitución, no está exento de límites constitucionales que deben ser observados. Uno de esos límites es el respeto al derecho de propiedad establecido en el artículo 19 N° 24º de la Constitución, el cual consagra un sistema de protección de quien ya tiene la titularidad del dominio sobre un bien.

DÉCIMO. Quienes estamos por acoger el requerimiento sostenemos que la postura recién referida interpreta equivocadamente ambas disposiciones constitucionales, lo que se refleja, también, en que pasa por alto un primer elemento esencial que es imperativo reconocer, esto es, que el D.L. N° 2.695 está sustentado no sólo en la posibilidad que se le brinda a personas para acceder al dominio de un inmueble que antes no tenían, sino, también, en la eventual extinción o privación del derecho de dominio de un propietario al cual la Constitución le brinda protección. Utilizando una expresión figurada, el efecto de la aplicación de las normas impugnadas es la de *“vestir a un nuevo propietario, desvistiendo forzosamente al anterior, el cual había obrado sin merecer reproche alguno”*.

Lo más cercano a una especie de reconocimiento de lo recién afirmado se encuentra en una, lacónica y eufemística frase: *“También cabe anotar que mientras la expropiación se funda en la utilidad pública o el interés general, lo que constituye su motivo, el desplazamiento patrimonial que se produce como efecto del DL, se funda en el derecho a la propiedad (artículo 19 N° 23º)”* (STC 1298, c. 59º -énfasis agregado).

UNDÉCIMO. A nuestro entender, una interpretación correcta de ambas disposiciones es una que, en el caso del artículo 19, N° 23º, sea preferentemente leída como una libertad negativa dirigida a expandir el ámbito de autonomía y voluntariedad de toda persona en cuanto a los bienes susceptibles de ser objeto de



apropiación. No es casual que la Constitución utilice el término libertad en vez de derecho. Por su parte, la adecuada comprensión del sentido y alcance del derecho establecido artículo 19, N° 24º, exige concebirlo, primeramente, como una garantía dirigida a proteger a quienes son propietarios (garantía sobre la propiedad ya adquirida). Nos parece que, a diferencia de la óptica priorizada en la STC 1298, ésta es la única manera de conciliar ambos preceptos constitucionales.

B) Concepción de la reserva legal del artículo 19, N° 24º más como habilitación para la intervención legal en el derecho de propiedad que como un mecanismo orientado a la protección del derecho de propiedad.

DUODÉCIMO. Bajo la concepción de la postura por el rechazo, el principio de reserva legal, en cuanto mecanismo de protección se reduce a que la norma tenga rango legal: *“el Decreto Ley N° 2.695 se encuadra en los elementos que diseña el artículo 19 N° 24º de la Constitución. En primer lugar, constituye un texto legal. En tal sentido, cumple la exigencia de reserva legal que establece el artículo 19 N° 24º al momento de definir el estatuto de una propiedad determinada”* (STC 1298, c. 50º).

DECIMOTERCERO. Como se adelantó, la referencia a la ley que contempla el artículo 19, N° 24º, inciso segundo (“sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”), es interpretada, equivocadamente, como el fundamento de una amplia habilitación para intervenir modulando, con igualmente amplia flexibilidad, las características de dicho derecho: *“Se partirá por sostener que dicha disposición reconoce el derecho de propiedad, pero no establece un tipo de propiedad determinada. [...] No hay en la Constitución un modelo a partir del cual se configuren las distintas propiedades.”* (STC 1298, c. 44º).

DECIMOCUARTO. ¿El resultado? La definición de lo que se entiende como propiedad es de resorte del legislador, luego, como natural consecuencia, la identificación del contenido esencial del derecho de propiedad se desdibuja al punto de que se acepte como legítima cualquier concepción del derecho de propiedad, incluso aquellas que minimizan el valor de la propiedad inscrita o registral como mecanismo de protección. *“No hay, por tanto, una sola propiedad, sino tantas como el legislador configure”* (c. 44º) o, siguiendo la misma lógica, una única forma de propiedad, si es que así él lo decide, aunque sea radicalmente distinta a la de origen romano del Código Civil.

DECIMOQUINTO. Con esta mal entendida interpretación de “neutralidad”², el establecimiento por ley del modo de adquirir la propiedad y del modo de perder la

² La STC 1298 subraya que “[n]o 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



propiedad por acto no voluntario ni reprochable pasan a ser equivalentes. Lo que sucede con la aplicación de las normas del D.L. N° 2.695, tal como ha sido explicado en la primera parte de este voto, es ilustrativo de lo que se está afirmando.

DECIMOSEXTO. Esta manera de entender la norma constitucional, como ya se dijo, provoca un cambio de paradigma en cuanto al carácter activo o pasivo requerido para defender la propiedad. Así, de una situación base y consolidada en virtud de la cual una inscripción del dominio a su favor, unido a la ausencia de reproche de su parte, le permitía descansar en una defensa pasiva para el resguardo de la propiedad, se pasa a un escenario en el cual para evitar la privación de la propiedad se requiere adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente por parte de su titular. Para alguien que tuvo que ausentarse del país, como ocurrió con el requirente, tener un título de dominio inscrito durante largo tiempo constituirá una herramienta de protección sumamente precaria.

C) Desconocimiento de toda vinculación entre el artículo 19, N° 24° y las normas del Código Civil sobre la materia.

DECIMOSÉPTIMO. Al admitirse la soberanía del legislador para dar forma a cómo debe concebirse la propiedad y, por ende, al nivel de protección que puede esperar su titular de una noción potencialmente tan elástica, se quiebra o desconoce toda relación con la concepción civilista de dominio o propiedad: *“[n]o existe, entonces, una propiedad general y propiedades especiales; existen sólo propiedades distintas, con estatutos propios. [...] 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 esa es una opción del legislador, no del constituyente. [] Dicho carácter común o supletorio explica que la propiedad definida en el Código Civil. Pero ello no es más que una opción metodológica o pedagógica [...] no es un mandato constitucional. Por ello, si el legislador se aparta de ella, **no necesita justificar de modo particular esa regulación**”* (STC 1298, c. 44° -énfasis agregado). Ya se advirtió sobre esta manera de ver las cosas: el soberano no necesita justificar su intervención regulatoria para configurar qué ha de entenderse por propiedad y qué no.

DECIMOCTAVO. Desde luego, ante esto cabe preguntarse qué sentido tiene la referencia en la Constitución a *“los atributos o facultades esenciales del dominio”*, es decir, *“de usar, gozar o disponer de ella [la propiedad]”*. La respuesta para la postura por el rechazo expuesta en la aludida sentencia (y repetida en algunas otras) parece ser la siguiente: *“no es más que una opción metodológica o pedagógica”*.

DECIMONOVENO. La postura defendida en este voto por acoger no significa afirmar que el legislador no goce de algún grado de flexibilidad para dar forma a estatutos especiales ni que las normas del Código Civil tengan una jerarquía cuasi-

usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social” (c. 44°, énfasis agregado).



constitucional. Una cosa no sigue de la otra. Incluso, comentaristas de países en donde no existe referencia constitucional expresa alguna a conceptos de propiedad o dominio propios del derecho privado (a diferencia de lo que ocurre con el artículo 19, N° 24°, incisos segundo y tercero) parecen dispensar mayor valor a la noción de propiedad del derecho privado. Así, por ejemplo, Alexander afirma que “el significado de propiedad del derecho privado ancla invariablemente su significado constitucional”³ y Van der Walt, admitiendo que el concepto constitucional de propiedad es más amplio que el del derecho privado, reconoce que el concepto privatista de propiedad constituye el punto de partida⁴.

VIGÉSIMO. Obviamente, no es verosímil pensar que todos quienes han adherido con su voto a una posición como la expresada en la STC 1298 siquiera piensen en llegar tan lejos con su interpretación constitucional del derecho de propiedad. En algunos casos, muy posiblemente, ni siquiera están cerca de una concepción como la que, por razonamiento lógico, se desprende de dicha argumentación. Por lo tanto, asumiendo que no se ha llegado al punto desconocer que el derecho constitucional de propiedad es un límite al legislador, debe reconocerse, igualmente, que no puede sostenerse de manera pura y simple que dicho derecho no tiene más alcance que aquel que es configurado por el propio legislador. Por el contrario, perseverar en la reafirmación de tal libertad configurativa del legislador constituiría una argumentación circular, es decir, una falacia lógica.

D) Diferencia excesiva e injustificada: la aplicación de las normas del decreto ley significa no sólo “desvestir para vestir”, sino que hacerlo para “vestir mejor que el anterior”.

VIGÉSIMO PRIMERO. La aplicación de las normas impugnadas importan una diferencia significativa en cuanto a los requisitos para acreditar una posesión apta para adquirir el dominio, así como para la extinción de las acciones para recuperarla. En otras palabras, el plazo de prescripción de corto tiempo tiene una doble funcionalidad: no sólo sirve para que opere dicho modo de adquirir, sino también para reclamar. Esta situación, como se explicará, da lugar no sólo a una diferenciación arbitraria proscrita por el artículo 19, N° 2°, inciso segundo, sino también a una situación de indefensión procedimental incompatible con el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, ambos de la Constitución Política de la República.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Ya en la STC 1298, hubo Ministros que en un voto disidente reprocharon la constitucionalidad de la regulación de los plazos. En efecto, se advirtió que “no se divisa qué razón puede llevar a acortar el plazo de la prescripción

³ Alexander, Gregory S. (2006). *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons from American Takings Jurisprudence*. The University of Chicago Press, p.60.

⁴ Ver Van der Walt, A J. (1999). *Constitutional Property Clauses. A Comparative Analysis*. Kluwer Law International, p. 127.



adquisitiva extraordinaria del Código Civil, pues, si bien concurren razones socioeconómicas que justifican la existencia de un saneamiento de títulos de las pequeñas propiedades raíces no inscritas cuando no aparecen intereses contrapuestos, ellas no bastan para que, además de suplirse por la vía administrativa la falta de inscripción, se acorte significativamente el plazo de prescripción para que el poseedor se convierta en propietario, lo cual, de ocurrir mediante el solo transcurso del plazo de un año contado desde la inscripción del inmueble, puede afectar legítimos intereses y derechos de terceros” (c. 8º).

A su vez, en la STC 2912, el voto disidente por acoger remarcó críticamente que *“el sistema diseñado por el Legislador, puede ser utilizado para perder el dominio de un modo injusto e indebido. Esto se explica en atención al plazo de un año a partir del cual la requirente puede perder su propiedad, periodo que, contrastado con el plazo de diez años contenido en el régimen general del Código Civil, resulta injustificadamente menor” (c. 4º).*

En la presente sentencia confirmamos la inconstitucionalidad que deriva de la aplicación de dichas disposiciones, ya que afecta sustancialmente la posibilidad de defensa de la propiedad inscrita y, con ello, la faz procedimental del derecho (fundamental) de propiedad consagrado en el tantas veces aludido artículo 19, Nº 24, de la Constitución, lo cual tiene en este caso, su correlato en la racionalidad y justicia procedimental garantizada en el artículo 19, Nº 3º, inciso sexto.

VIGÉSIMO TERCERO. A pesar de lo explicado más arriba sobre el sentido protector con que debe interpretarse el artículo 19, Nº 24º, lo cual exige reconocer mayor protección al que mantiene (garantía de la propiedad ya adquirida) que al que quiere acceder, más todavía cuando es sin el consentimiento del poseedor (propietario) inscrito, el D.L. Nº 2.695 opera a la inversa. Y eso no es todo. La brevedad del plazo contribuye, en sí mismo, a la precariedad de las herramientas de defensa de quien aspira a ser protegido por un derecho fundamental. ¿Qué hace pensar que las reglas sobre plazos de prescripción del Código Civil se encuentran alejadas de lo que puede entenderse como razonable? Quizás en esta ocasión sea valedero el condescendiente comentario respecto de las regulaciones de la propiedad del mencionado Código: *“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” (STC 1298, c. 44º).*

Sólo a modo ilustrativo, y sin entrar en detalles, vale la pena tener presente que para casos equivalentes a los aquí discutidos, la legislación británica contempla un plazo de 10 años: [e]n el caso de los inmuebles inscritos, la *Limitation Act* de 1980 no extingue el derecho del propietario para recuperar su posesión de quien (sin violencia ni clandestinidad –utilizando nuestro lenguaje jurídico) la detentaba sin su consentimiento.⁵ Esto cambió con la *Land Registration Act* de 2002, la que introdujo un

⁵ En el derecho inglés se le denomina “adverse possessor”, lo que no debe confundirse con la figura del poseedor de mala fe de nuestro derecho.



procedimiento mediante el cual, tras 10 años de posesión se puede solicitar ser propietario inscrito⁶.

VIGÉSIMO CUARTO. Creemos que no basta con decir, como se ha venido repitiendo desde la STC 1298 para intentar justificar la brevedad de los plazos (que operan en perjuicio del propietario “anterior” y a favor del “nuevo”) que “*establecer una prescripción de corto o de largo tiempo es una decisión del legislador, que no cabe a esta Magistratura revisar*” (c. 65º), ni concluir intentando validar la constitucionalidad señalando “[q]ue, 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. 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” (c. 78º).

VIGÉSIMO QUINTO. Quizás el intento más elaborado para justificar la brevedad de los plazos se proporciona en el voto disidente por rechazar del Ministro Correa Sutil en la STC 707 (c. 4º): “[s]i bien las normas fueron establecidas para crear un nuevo y especial modo de adquirir la propiedad, el efecto natural, de usual ocurrencia y expresamente previsto y querido por el legislador, es que tal modo tenga la capacidad de extinguir, por prescripción, los derechos de otro titular anterior. De hecho, lo que el mecanismo impugnado hace no es provocar disputas de propiedad, sino solucionarlas a favor del poseedor que ha sido beneficiado por el mecanismo establecido en el Decreto Ley. [...] A este disidente le parece que si se niega capacidad al Decreto Ley para servir a la resolución de una disputa de propiedad, se le niega un efecto que estará presente, no accidentalmente en este caso particular, sino frecuentemente y de modo tan esencial que, sin este atributo, todo el sistema de regularización pierde su sentido y eficacia. Si el Decreto Ley no puede servir para resolver disputas, tampoco sirve para adquirir un dominio cierto, pues un modo de adquirir que no puede oponerse a terceros en caso de disputa pierde su calidad de tal”.

VIGÉSIMO SEXTO. Nos parece que la anterior es una justificación problemática, ya que: (i) sin una justificación específica (que vaya más allá de referencias generales al interés social) valida acríticamente la concesión de un trato privilegiado al “nuevo” propietario en relación al “antiguo”, y (ii) reconoce que la eficacia del dominio adquirido está ligado a la certidumbre, algo que, precisamente, está en el centro de la protección brindada por la garantía del derecho de propiedad por la cual se recurre de inaplicabilidad por parte del requirente en este caso.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. EN DEFINITIVA, y para finalizar, los ministros que suscriben este voto acogen el requerimiento de inaplicabilidad por considerar que la

⁶ Ver Clarke, Alison y Kohler, Paul (2005). *Property Law. Commentary and Materials*. Cambridge University Press, pp. 423 y ss.



aplicación de las normas impugnadas vulneran las garantías aseguradas en el artículo 19, N° 24°, N° 3° y N° 2° de la Carta Fundamental.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 15, 16 Y 19 DEL DECRETO LEY N° 2.695, A LA CAUSA CARATULADA “SOCIEDAD AGRÍCOLA LA CASCADA LTDA. CON NECULPÁN QUILAPÁN RAFAEL”, DE QUE CONOCE LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO, BAJO EL ROL N° 16.483-2018.**
- 2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.**

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA y señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento deducido conforme a las siguientes argumentaciones:

I. Antecedentes de la gestión pendiente y conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura

1°. Según consta de los antecedentes dados a conocer por la requirente, Sociedad Agrícola La Cascada Ltda. es dueña de dos predios que, en conjunto, forman un paño de mayor extensión en la comuna de Lanco: el denominado Lote número uno o Pichipón y el denominado Lote número dos o Pultro. En octubre de 2007 interpuso querrela posesoria de amparo en contra de don Rafael Neculpán por actos de perturbación realizados en el predio denominado Pichipón. Dicha acción fue acogida



por el Juzgado de Letras y Garantía de San José de la Mariquina. En particular, la sentencia, que se encuentra firme y ejecutoriada, concluyó *“Que HA LUGAR a la querrela posesoria de amparo entablada en lo principal (...) y, en consecuencia, se condena al demandado a hacer cesar las turbaciones o molestias que han afectado a la propiedad del actor.”*.

La sociedad requirente narra luego que, como los actos de perturbación por parte del señor Neculpán no cesaron -pero esta vez en un sector del predio denominado Pultro- en julio de 2011 interpuso querrela penal en su contra por el delito de usurpación ante el mismo Juzgado de San José de la Mariquina. Indica además que, en el marco de dicha investigación, tomó conocimiento de que el predio había sido inscrito a nombre del Sr. Neculpán en 2009, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Loncoche, conforme al procedimiento de regularización de posesión de la pequeña propiedad raíz establecido en el Decreto Ley N° 2.695, de 1979. La querrela fue rechazada por no haberse alegado oportunamente dicha circunstancia a través de la oposición regulada en el artículo 19 del mencionado cuerpo legal.

Finalizada la causa penal, la Sociedad Agrícola presentó una acción de nulidad absoluta del procedimiento de regularización por haberse logrado éste mediante fraude a la ley y por adolecer dicho acto de objeto ilícito, ante el Juzgado de Panguipulli, con el fin de que ordenara cancelar la referida inscripción de dominio. En su sentencia, el juez dio por establecido que el demandado jamás había detentado la posesión del inmueble por no reunir los requisitos del artículo 2° del DL. 2.965 y, aunque consideró que con ello transgredió el derecho público chileno, rechazó la acción porque la sociedad agrícola no alegó oportunamente dicha circunstancia conforme al art. 19 del procedimiento especial contemplado en el mismo DL. 2.695, ni ejerció derechos de dominio una vez ya terminado el procedimiento administrativo (artículo 20). Dicho razonamiento fue confirmado por la Corte de Apelaciones de Valdivia en fallo de 31 de mayo de 2018.

En contra de la sentencia de segunda instancia la requirente dedujo recurso de casación en el fondo ante la Corte Suprema, la que constituye la gestión pendiente. En tal recurso plantea que el demandado realizó diversas acciones tendientes a imposibilitar que la sociedad agrícola pudiese tomar conocimiento oportuno del procedimiento de regularización y ejercer las acciones que ese medio establece, sin que cupiera la aplicación de la normativa del DL. 2.695 debido a que no ha cesado la posesión de todo el inmueble por parte suya y está acreditado que las 14 hectáreas regularizadas por el señor Neculpán se encuentran al interior de éste, añadiendo que ese cuerpo legal no fue diseñado como un mecanismo para acceder a terrenos ajenos en forma fraudulenta.

2°. Mientras tanto, a través de la acción de estos autos constitucionales la sociedad requirente solicita la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 15, 16 y 19, todos del Decreto Ley N° 2.695, en el ya mencionado recurso de casación en el fondo de que conoce la Corte Suprema.



El afecto argumenta que la aplicación de los artículos 15 y 16 del DL N° 2.695 al caso concreto infringen el derecho de propiedad asegurado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental porque permiten que sea privado de su dominio inscrito, sin indemnización, y a través de un procedimiento administrativo del cual no tuvo conocimiento (ni pudo oponerse) y por el cual, en fraude a la ley, se inscribió el saneamiento a nombre del demandado (fs. 27). En segundo lugar, esgrime que la aplicación de dichos preceptos en la gestión pendiente vulnera el artículo 19 N° 2, sobre derecho a la igualdad ante la ley, al permitir que, en el caso concreto, quien no cumple con los requisitos del DL igualmente pueda adquirir el dominio por prescripción, generando el legislador una diferencia carente de razonabilidad y proporcionalidad, de cara a la regulación del dominio en el Código Civil (fs. 38). Y, en fin, considera que los preceptos impugnados conculcan el debido proceso, afectando la tutela judicial de quien es dueño jurídico y material del inmueble (fs. 46-47).

Asimismo afirma que el artículo 19, en su aplicación al juicio concreto, vulnera la tutela judicial efectiva y el derecho de toda persona a accionar ante un juez y recurrir contra las decisiones administrativas, ya que la actora señala que nunca fue emplazada en el procedimiento administrativo de regularización y sólo se habría enterado del dominio ya inscrito a nombre del señor Neculpán, en el marco de un juicio penal por usurpación que dedujo en su contra. Ahora, en el recurso de casación en el fondo pendiente, la aplicación de este artículo 19 –concluye la actora– le impide obtener de la justicia la cancelación de una inscripción obtenida con fraude a la ley, y que lo priva de su dominio (fs. 50-52).

II. Características generales del DL. N° 2.695

3°. Antes de entrar a pronunciarnos acerca de los reproches de constitucionalidad formulados en el requerimiento se hace necesario revisar las características generales del Decreto Ley N° 2.695, que contiene los preceptos legales cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita declarar.

Tal cuerpo normativo busca *“regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz”*, transformando la posesión material en una posesión jurídica, para que los poseedores materiales que carezcan de título, soliciten *“se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción”* (artículo 1°). Por eso, la resolución del Ministerio que acoge la solicitud, *“se considerará como justo título”*; practicada la inscripción en el respectivo Conservador, el interesado adquiere la calidad de *“poseedor regular para todos los efectos legales”* y *“transcurrido un año completo de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de la inscripción, el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción”* (artículo 15).

4°. El DL. N° 2.695 parte de la base de que existe una posesión.



En efecto, el artículo 1º de dicho cuerpo legal señala que se aplica a “*los poseedores materiales*”, agregando su artículo 2º que, quien inicia el procedimiento de regularización, debe “*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*”. Dicha posesión material debe acreditarse “*en la forma establecida en el artículo 925 del Código Civil*” (artículo 4º, Decreto Ley Nº 2.695). Es decir, “*por hechos positivos, de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión*” (artículo 925, Código Civil).

Tanta importancia da el Decreto Ley Nº 2.695 a la existencia de la posesión que el interesado, en primer lugar, debe acompañar ante la autoridad administrativa, cuando se inicia el procedimiento, “*una declaración jurada, prestada ante el funcionario que el Servicio determine*” sobre esta circunstancia (artículo 5º). En segundo lugar, la primera diligencia que debe disponer el Servicio, es comprobar en terreno la existencia de la referida posesión (artículo 10). En tercer lugar, se presume dolo si el interesado tiene a la fecha de la presentación de la solicitud “*la calidad de arrendatario o mero tenedor o haya reconocido dominio ajeno mediante un acto o contrato escrito*” (artículo 9º).

5º. Enseguida, el DL diseña un procedimiento que busca servir como una garantía para el eventual afectado con la cancelación de la inscripción y también se orienta a focalizar el mecanismo en favor de las personas que efectivamente lo necesiten. Dicho procedimiento tiene tres fases. La primera es administrativa, la segunda es judicial y la tercera consiste en el transcurso del tiempo.

La fase que denominamos administrativa se efectúa ante el Ministerio de Bienes Nacionales. Comienza con la solicitud de regularización y 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 en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad durante cinco años a lo menos y que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o la posesión del inmueble (artículos 2º y 10). Si el Ministerio la declara admisible, se debe evacuar un informe jurídico sobre la situación planteada (artículo 11).

En la segunda etapa 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 15 días 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 “*30 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 de la solicitud y remitirá los antecedentes al Juez de Letras en lo Civil de Mayor Cuantía del departamento en que estuviere situado el inmueble”* (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 Ministerio dicta 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).

6°. 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).

7°. 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 un año completo de posesión inscrita no interrumpida, 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 un año, 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 un año, contado desde la fecha de la inscripción (artículo 17), con las dos excepciones ya anotadas;



8°. El afectado tiene varios derechos, se haya o no opuesto en la fase administrativa a la inscripción.

En primer lugar, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de la inscripción, puede deducir ante un tribunal *“las acciones de dominio que estime asistirle”* (artículo 26). Si el tribunal acoge la acción, debe ordenar la cancelación de la inscripción practicada, *“conservando su plena vigencia las inscripciones que existían sobre el inmueble con anterioridad a ella”* (artículo 27).

En segundo lugar, si no ejerció oportunamente dichas acciones, pero dentro del plazo de cinco años desde la fecha de la inscripción, puede exigir ante un tribunal *“que tales derechos le sean compensados en dinero en la proporción que corresponda hasta la concurrencia del valor del predio, manteniendo para estos efectos sus respectivos privilegios”*.

III. Aplicación de los criterios expuestos al caso concreto

9°. Como ya se expuso, la requirente ha sostenido que la aplicación de los artículos 15, 16 y 19 contemplados en el DL N° 2.695 en la gestión pendiente de resolución le produce la afectación de una serie de derechos que la Constitución le asegura.

10°. Al hacernos cargo de los reproches que formula la Sociedad Agrícola La Cascada, cabe recordar, en primer lugar, que esta Judicatura Constitucional ha razonado con anterioridad que, si bien una de sus salas puede dar por cumplidos los requisitos de admisibilidad, el pleno de este Tribunal puede formular un rechazo formal acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le compete realizar (STC Roles 2.693, 2.881, 3.146, 5192, entre otras).

Pues bien, en el caso del requerimiento de autos se da justamente tal situación, por cuanto éste adolece de una serie de defectos de forma que conducen a su rechazo, como se explicitará a continuación.

11°. El requirente argumenta que la aplicación de los preceptos impugnados del DL N° 2.695 al caso concreto infringen el derecho de propiedad asegurado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir contra actos administrativos, consagrados en el artículo 19 N° 3 y la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2) porque fue privado de su dominio, sin indemnización, por medio de un procedimiento administrativo en el que no fue emplazada ni al que pudo oponerse y que permitió que, en fraude a la ley, se inscribiera el saneamiento a nombre del recurrido, pese a que éste jamás detentó la posesión material del inmueble.

A través del recurso de casación en el fondo el requirente alega que la Corte de Apelaciones de Valdivia ha incurrido en una infracción de ley que ha influido en lo dispositivo de la sentencia al confirmar la que emanó del tribunal a quo. Al efecto



sostiene que el juez no debió aplicar el DL. 2.695 en el caso concreto para desechar el reclamo de nulidad, debido a que estaría acreditado que el señor Neculpán, por una parte, no cumplió con los requisitos de ser poseedor material como exige el decreto ley -adquiriendo, por lo tanto, el dominio por prescripción con infracción a las reglas del propio DL 2.695- y, por otra parte, empleó el procedimiento administrativo de regularización con fraude a la ley, como fue reconocido por el juez de primera instancia, cuya sentencia fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Valdivia.

Entonces lo que habría producido la afectación a los derechos del requirente dice relación con la inscripción obtenida mañosamente por el señor Neculpán, por cuanto “no obstante haber tenido pleno conocimiento que el terreno que solicitó regularizar era de propiedad y estaba en posesión de la Sociedad Agrícola, y que existía una sentencia judicial que así lo acreditaba, el recurrido burló el procedimiento administrativo a cargo del Ministerio de Bienes Nacionales e hizo aplicable en su favor el decreto ley N° 2.695, para un caso que, conforme a la literalidad de su texto, no debió ser utilizado por la Secretaría de Estado aludida” (fs. 7 y 8 de estos autos constitucionales). Sostiene además que, “habiéndose percatado que el petitionerario adquirió el dominio al margen de la ley, el tribunal debió haber declarado la nulidad de la inscripción” (fs. 22), para considerar, en fin, que absolutamente irrelevante si el legítimo titular ejerció o no la acción del artículo 19.

12°. Como puede observarse el asunto que plantea el requirente dice relación con la forma en que los tribunales y el órgano administrativo interpretaron los hechos y el derecho aplicable al caso, sin que se vislumbre un conflicto de constitucionalidad que deba ser resuelto por esta Magistratura por la vía de la inaplicabilidad, sino una cuestión de mera legalidad que debe ser decidida por los jueces del fondo.

13°. En efecto, los reproches que se formulan en contra de las disposiciones del DL. N° 2.695 se dirigen en contra de las resoluciones judiciales que, aplicando el artículo 19, rechazaron la acción de nulidad por fraude a la ley por no haberse opuesto oportunamente la sociedad agrícola requirente en contra de la inscripción irregular de la propiedad, pese a haber constatado que el recurrido no era poseedor material del inmueble según lo que exige el mismo cuerpo legal.

14°. En reiterada jurisprudencia este Tribunal ha sostenido que *“la acción de inaplicabilidad es una vía procesal inidónea para impugnar resoluciones judiciales de tribunales ordinarios o especiales con la finalidad de revocar, enmendar, revisar, casar o anular éstas; ya que la guarda del imperio de la ley en el conocimiento, juzgamiento y ejecución de lo juzgado en general y de la sustanciación en particular en las causas civiles y criminales corresponde exclusivamente a los tribunales creados por ley a través de las vías procesales previstas en las leyes de enjuiciamiento”* (STC rol 2465, c. 10 y, en el mismo sentido, STC 493, 2566, 2630, 2508, 2479, entre otras). Es por ello que no le cabe definir cuál es la norma legal que debe ser aplicada preferentemente en la solución de un conflicto sometido a su conocimiento, porque para reclamar de ello están los recursos que la legislación contempla (STC 1284, c. 4° y, en ese mismo sentido, STC roles N° 810, 980,



1034, 1295, 1732, 2278, 2493, entre otros); tampoco está facultado este Tribunal, por vía de la inaplicabilidad, para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse, puesto que ello constituye una cuestión de legalidad que se encuentra sometida al conocimiento del tribunal del fondo, como sería en este caso la resolución que regularizó la posesión que nunca habría detentado el recurrido y que emanó de la Subsecretaría del Ministerio de Bienes Nacionales (STC 1141, c. 5° y 6° y, en el mismo sentido, STC roles 1067, 1283, 1267, 1199, entre otros).

15°. Siendo entonces el problema que plantea la sociedad requirente ante esta Magistratura Constitucional un problema de mera legalidad, el requerimiento carece de fundamento plausible. Si, como la propia sociedad requirente afirma, “las sentencias de los tribunales de base incurren en graves errores de derecho” (fs. 22), corresponde a la Corte Suprema, conociendo el recurso de casación en el fondo que constituye la gestión judicial pendiente, la que deberá resolver el conflicto de legalidad suscitado.

16°. Ahora bien, si bien basta lo anterior para rechazar el requerimiento de autos, y si bien, conviene complementar esta disidencia con los argumentos de fondo que ha desarrollado esta Magistratura respecto a otros requerimientos interpuestos en contra de los artículos 15, 16 y 19 del D.L. 2.695, en las sentencias roles Nos. 707, 991, 1298, 2447, 2647, 2767, 2912, 3090, 3917 y 5078, en las partes que comparten el criterio de rechazarlos.

17°. El considerando 1° del DL. 2.695, señala que la deficiente constitución del dominio de las pequeñas propiedades raíces rurales y urbanas genera problemas de índole socioeconómico de crecimiento progresivo, al impedir que gran número de ellas se incorpore efectivamente al proceso productivo nacional. En razón de ello, se crea un sistema que tiene como misión resolver situaciones históricas de posesión irregular, consagrándose “un régimen de excepción para la regularización del derecho de dominio sobre inmuebles, reafirmando el derecho de propiedad que garantiza el artículo 19, N° 24°, del texto constitucional y que ha sido un instrumento jurídico eficiente en la solución de situaciones jurídicas complejas” (rol N° 2767).

18°. El procedimiento de saneamiento de títulos de dominio contemplado en el DL 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. 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.

19°. No hay nada en el estatuto constitucional del dominio que proscriba la regulación legal de los modos de adquirir mediante procedimientos administrativos, incluso si ellos consisten en una modalidad de prescripción. Lo que la Constitución exige es que, en caso de contienda o controversia sobre el dominio, ella sea resuelta por un tribunal de justicia. Solo en el caso de la propiedad minera se establece la obligación constitucional de declarar mediante sentencia judicial la extinción de la concesión minera (rol N° 2767).

20°. El sistema especial de adquisición del dominio es compatible con el principio de la igualdad ante la ley. En efecto, no existe en él una diferencia arbitraria y carente de racionalidad. Este Tribunal, en sentencia rol N° 707, consideró constitución la finalidad legítima perseguida por el D.L. 2.695 de incorporar las pequeñas propiedades rurales y urbanas al proceso productivo nacional (c. 11°). 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 modo legítimo, accediendo a todos los medios disponibles en el mercado para llevar a cabo esa actividad. Sin dicha titularidad la explotación se hace imposible. El breve plazo de prescripción resulta proporcional en relación al beneficio que se espera obtener con el saneamiento de los títulos de propiedad. En consecuencia, se cumple con el test de coherencia, pues las medidas son consistentes con la finalidad perseguida (rol N° 1298).

21°. En el sistema del D.L. se establecen mecanismos de resguardos suficientes de los derechos del propietario inscrito. (rol N° 1298).

22°. En cuanto al plazo de prescripción del estatuto de la pequeña propiedad raíz, éste no se opone al artículo 19, N° 24. El legislador tiene la facultad constitucional para definir si un asunto es o no prescriptible y la prescripción es necesaria para dar certeza a las relaciones económicas (rol N° 1298).

23°. La Constitución no reconoce una única forma de propiedad, sino la propiedad “en sus diversas especies”, garantizando el derecho sobre todas estas clases de propiedades. Cada una de esas propiedades tiene estatutos propios, no pudiéndose distinguir entre propiedades generales y especiales (rol N° 1298 t disidencia en rol N° 5078).

24°. El D.L. 2695 no lleva a una expropiación con sus disposiciones porque, a diferencia de la expropiación -que es un acto de autoridad que priva a alguien del dominio deliberadamente- en este caso ocurre que una inscripción nueva anula una anterior dentro del plazo de un año. Se utilizan para ello además instrumentos de



derecho privado y no de derecho público. Tampoco hay adquisición del dominio por el Estado o sus organismos. Por último, la expropiación se funda en la utilidad pública, mientras que el efecto producido por el sistema de regularización de la pequeña propiedad raíz se funda en el derecho a la propiedad asegurado en el artículo 19, N° 23 de la Carta Fundamental Así, con el fin de promover el acceso a la propiedad, y con ello lograr el mandato de bien común de obtener la mayor realización espiritual y material posible de las personas (artículo 1° inciso 4° de la Carta Fundamental), el Estado puede diseñar mecanismos para convertir a las personas en propietarios (rol N° 1298).

25°. El mecanismo establecido en el DL 2.695, no es un instrumento artificial, puesto que no se inventa la posesión, por lo cual el título que se le otorga al peticionario sólo reconoce una situación posesoria prolongada. En efecto, no se trata en la práctica de una situación excepcionalísima respecto a los mecanismos de adquisición establecidos en el estatuto reglado por el Código Civil, ya que exige como requisitos un justo título, la posesión y el transcurso del tiempo. Es así cómo se puede advertir que el legislador sigue una misma línea regulatoria en la conformación de este sistema de regulación de la propiedad (rol N° 1298).

26°. Por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.

Redactó la sentencia el Ministro señor Juan José Romero Guzmán, y la disidencia, la Ministra señora María Pía Silva Gallinato.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7264-19-INA

SRA. BRAHM

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, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.



Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

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

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes.