

Santiago, tres de marzo de dos mil diez.

VISTOS:

Con fecha ocho de enero de dos mil nueve, el abogado Julio Enrique Guiñez Carrasco, en representación de Anita del Carmen Gatica Fuentes y Olga Rosa Gatica Fuentes, ha formulado una acción de inaplicabilidad de los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695 en la causa seguida ante el Juzgado de Letras en lo Civil de Yungay, Rol N° 29.992, caratulada "Gatica Anita y otra con Soto Machuca María", actualmente ante la Corte de Apelaciones de Chillán, Rol de ingreso N° 767-2006.

Señala la requirente que, ante el Juzgado de Yungay, interpuso demanda reivindicatoria en contra de María Orfelina Soto Machuca para obtener la restitución de un retazo de 0,71 hectáreas, cuya inscripción se obtuvo haciendo uso de las normas del Decreto Ley N° 2.695, de 1994. Dicho predio formaba parte de la propiedad de las requirentes de 5,55 hectáreas.

Indica que la demandada Soto Machuca, cuidadora del retazo en cuestión, haciendo declaraciones en las cuales se atribuía la calidad de poseedora que no tenía, obtuvo la inscripción del predio. A pesar de no haberse defendido en primera instancia, y de las presentaciones que acreditaron la propiedad de las hermanas Gatica Fuentes, la sentencia de primera instancia, de 24 de julio de 2006, señaló que no le compete pronunciarse sobre la eventual inconstitucionalidad de las normas del Decreto Ley N° 2.695, dándose preferencia a la inscripción irregular practicada por la demandada, sosteniendo que el sentenciador carece de competencia para pronunciarse sobre esta materia.

De esta manera, los preceptos impugnados resultaron decisivos en la sentencia de primera instancia y lo serán en la de segunda, ya que se pronuncia en el sentido que los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695 se encuentran vigentes y permitieron a la demandada

inscribir, negando lugar a la demanda de reivindicación y, por tanto, han servido de fundamento principal para el rechazo de la acción deducida. Así, las normas impugnadas consagran la privación del dominio del legítimo poseedor inscrito, lo que contraría la Constitución Política en su artículo 19, N°s. 24° y 26°.

Citando jurisprudencia de la Corte Suprema, señala la requirente que se ha reconocido que los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695 contraviene el artículo 19, N° 24°, por cuanto privan del dominio sobre un inmueble inscrito al titular de su derecho, confiriéndosele sin expropiación previa a un tercero que ha tenido posesión durante 5 años. Sin embargo, agrega, la demandada ni siquiera tuvo esa posesión, ya que fue una simple tenedora por encargo de las propietarias, violando incluso las propias normas del Decreto Ley citado privando a las actoras de la posesión y dominio, destruyendo así la garantía de la posesión inscrita.

Agrega que el artículo 19, N° 26°, de la Carta Fundamental, establece que aunque se le encomiende al legislador la regulación de un derecho, ello no puede nunca significar que pueda dictar normas que hagan imposible el ejercicio de un derecho. En el caso del dominio significa respetar la prohibición absoluta de privar a una persona de su propiedad, atributos o facultades, salvo ley dictada con el fin de expropiar. Las normas del Decreto Ley N° 2.695 atentan contra el régimen de posesión inscrita. En efecto, este cuerpo normativo impone condiciones tan rebuscadas al titular del derecho de dominio para conservarlo, que nadie puede cumplir a cabalidad tales exigencias, lo que significa infringir el artículo 19, N° 26° de la Constitución, pues, bajo la apariencia de regular el modo de adquirir el dominio, lo que verdaderamente sucede es una manera de privar de este derecho a su titular. El régimen que establece el DL sería un procedimiento que sin

emplazamiento adecuado, ni examen judicial de títulos de posesión invocados y plazos de impugnación, priva ilegítimamente de un bien.

Sostiene, en consecuencia, que la aplicación de las normas impugnadas resulta claramente contrario a la Constitución, ya que el procedimiento que el Decreto Ley N° 2.695 establece no contiene ninguna de las garantías que permita calificarlo de racional y justo, puesto que el artículo 19 del citado Decreto Ley contempla la posibilidad de oponerse a la regularización dentro del plazo de 30 días, contado desde la última publicación, oposición conocida y tramitada por un juez competente; pero ello no significa una verdadera garantía, ya que no se practica ninguna notificación personal que permita oponerse oportunamente. El legislador, a través de la Ley N° 19.455 introdujo una modificación al artículo 10 del Decreto Ley N° 2.695, exigiendo notificar la solicitud por carta certificada, demostrando que en la época en que se privó a las requirentes de su predio, no se les practicó un emplazamiento racional y justo, por lo que la aplicación del artículo 11, en relación a los artículos 15 y 16 son claramente inconstitucionales y vulneran, además, el artículo 19, N° 3, inciso quinto, de la Constitución. Añade que los plazos de impugnación son excesivamente breves, difiriendo de los sistemas comunes en nuestra legislación. Así, la prescripción de la acción reivindicatoria es de 5 a 10 años, en tanto que en este sistema es de 1 año, a lo que se agrega que el artículo 26 del Decreto Ley citado limita el ejercicio de las acciones de dominio por terceros a 1 año.

Añade la peticionaria que es evidente que el Decreto Ley N° 2.695 vulnera el artículo 19, N° 2, de la Constitución, pues establece diferencias injustificadas respecto del emplazamiento; de los plazos establecidos para ejercer los derechos; de la forma de adquisición del derecho real de dominio. En todo caso, sostiene que no

puede un funcionario administrativo, por aplicación del procedimiento señalado, privar a una persona del dominio de su bien raíz.

La Segunda Sala de esta Magistratura, con fecha 13 de enero de 2009, declaró la admisibilidad del requerimiento suspendiendo el procedimiento y pasando los antecedentes al Pleno para su sustanciación.

Habiendo sido notificada por carta certificada de 21 de enero de 2009, la requerida María Orfelina Soto Machuca no hizo observaciones al requerimiento ni presentó ningún escrito en esta causa.

Con fecha 4 de mayo se ordenó traer los autos en relación y con fecha 23 de julio se procedió a la vista de la causa.

CONSIDERANDO:

I. LA IMPUGNACION.

PRIMERO. Que en demanda reivindicatoria en contra de María Soto Machuca, Anita y Olga Gatica Fuentes sostienen que, por aplicación del Decreto Ley 2.695, de 1979, se les ha privado de 0.71 hectáreas de un predio de 5,5 hectáreas inscrito en su favor en el Conservador de Bienes Raíces de Yungay, el año 1995, ubicado en la comuna de Tucapel. El juicio respectivo se encuentra en segunda instancia (Corte de Apelaciones de Chillán, rol 767-2006). En el fallo de primera instancia, de fecha 24 de julio de 2006, dictado por el juez titular del Juzgado de Letras de Yungay, rol 29.992, se desestimó la acción reivindicatoria, fundado en que la demandada "es dueña del retazo cuya reivindicación se pretende", pues lo inscribió a su nombre en junio de 1994, "en virtud de una resolución del Ministerio de Bienes Nacionales, dictada acorde a las normas de regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la

constitución de dominio sobre ella, consagradas en el Decreto Ley N° 2.695". Dicha inscripción la convirtió en poseedor regular; y de acuerdo al mencionado precepto legal, concluye el tribunal, "transcurrido un año completo de posesión inscrita, no interrumpida, contado desde la fecha de la inscripción, el solicitante se hará dueño del inmueble por prescripción". Este es el juicio que se invoca como gestión pendiente;

SEGUNDO. Que las requirentes fundan su acción de inaplicabilidad en que, como lo señaló la sentencia de primera instancia, "una eventual inconstitucionalidad de las normas contempladas en el Decreto Ley N° 2.695, no es competencia de los tribunales ordinarios de justicia, razón por la que resulta vedado a este sentenciador emitir un pronunciamiento en dicho sentido". De ahí que se haya recurrido al Tribunal Constitucional, sosteniendo que los artículos 15 y 16 del mencionado decreto ley vulneran el derecho de propiedad (artículo 19 N° 24), el racional y justo procedimiento (artículo 19 N° 3) y la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2):

TERCERO. Que los artículos impugnados señalan lo siguiente:

"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 en 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, el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción, la que no se suspenderá en caso alguno.

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 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.”;

CUARTO. Que la vulneración del derecho de propiedad se produce, sostiene el requerimiento, porque se “atenta contra la normativa que establece el régimen de posesión inscrita”. “El citado decreto ley impone condiciones tan rebuscadas para conservar su derecho, que nadie puede, por muy diligente que sea, cumplir a cabalidad dichas exigencias”.

La afectación del racional y justo procedimiento, por su parte, tiene lugar porque las normas invocadas diseñan un mecanismo "que sin emplazamiento adecuado, sin examen judicial de los títulos de posesión invocados y con plazos de impugnación y ejercicio extremadamente reducidos, priva abusivamente de un bien a una persona". La notificación por avisos por los diarios, y no por cédula o en forma personal, carece de justificación; por eso, se modificó por la Ley N° 19.455. Además, los antecedentes son calificados por un funcionario administrativo.

Finalmente, en lo que se refiere a la igualdad ante la ley, el requerimiento sostiene que su afectación se produce porque los plazos de impugnación *"son excesivamente breves y totalmente diferentes a los que generalmente rigen situaciones similares"*. *"Nada justifica las diferencias de tratamiento en cuanto a: 1) Emplazamiento; 2) Plazos establecidos para el ejercicio de los derechos, y 3) Forma de adquisición del derecho real de dominio"*;

II. CUESTIONES PREVIAS.

QUINTO. Que antes de analizar las objeciones planteadas en el presente requerimiento, es necesario señalar, en primer lugar, que esta Magistratura no entrará a verificar si puede formularse la inaplicabilidad en un juicio en que se ejerce la acción reivindicatoria por quien ya no es dueño del retazo objeto de la litis. De acuerdo a la ley, esta acción "corresponde al que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa" (artículo 893, Código Civil); y "se dirige contra el actual poseedor" (artículo 895, Código Civil). En el presente caso, la demandada tiene una inscripción a su nombre y ha poseído durante un lapso de tiempo que la habilita a adquirir por prescripción. Determinar si la

acción reivindicatoria es o no la idónea para esta situación, es algo que le corresponde decidir a los jueces de fondo, no a este Tribunal, a quien sólo le compete examinar si ciertos preceptos que llevaron a dicha inscripción son o no constitucionales. A esta jurisdicción, la determinación sobre la legitimidad de la acción que constituye la gestión pendiente no puede llevarlo a invadir las atribuciones de los jueces de instancia. Por lo demás, el cuestionamiento de dicha legitimidad tiene otros canales de impugnación que la acción de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional;

SEXTO. Que, enseguida, llaman la atención a este Tribunal dos aspectos del requerimiento. Por una parte, que se reconozca por la actora de este requerimiento que su título se encuentra inscrita en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Yungay del año 1995, mientras que el de la demandada se encuentra inscrita en el mismo Conservador un año antes, es decir, el año 1994, lo cual es reconocido en la sentencia de primera instancia de 24 de julio de 2006. Por la otra, que la demanda de reivindicación se intente el año 2002 y se notifique recién el año 2004;

SÉPTIMO. Que, en tercer lugar, dado que sólo se impugnan los artículos 15 y 16, este Tribunal debe descartar como objeciones de constitucionalidad las que no tienen que ver con estos preceptos. En esta categoría queda la gestión ante el Ministerio de Bienes Nacionales, la notificación que se contempla de sus decisiones en el procedimiento administrativo que en el Decreto Ley N° 2.695 se establece y el respectivo emplazamiento, pues se encuentran regulados en otros artículos de dicho cuerpo legal;

OCTAVO. Que, en cuarto lugar, cabe señalar que el Decreto Ley N° 2.695 ha sido objeto de diversas modificaciones. Pero sólo una de ellas afecta a una de las normas

impugnadas, pues la Ley N° 19.455, del año 1996, agregó un inciso final al artículo 15. Tal disposición, sin embargo, no es decisiva para la cuestión de constitucionalidad promovida;

NOVENO. Que, por otra parte, este Tribunal tampoco puede hacerse cargo del alegato de la requirente en el sentido que la demandada en la gestión pendiente “actuó de mala fe”, haciendo “declaraciones falsas”, “atribuyéndose una calidad de poseedora que no tenía”. Dicho alegato constituye una cuestión de hecho, que debe probarse en la instancia respectiva. En tal sentido, es ajena a la presente cuestión de constitucionalidad;

III. EL DECRETO LEY N° 2.695.

DÉCIMO. Que para una adecuada contextualización del presente requerimiento, se partirá por describir el Decreto Ley N° 2.695.

El Decreto Ley N° 2.695 se propuso, en 1979, cuando fue dictado, *“regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz”*. El carácter regularizador del sistema diseñado por el Decreto Ley N° 2.695, se aprecia en que busca transformar la posesión material en una posesión jurídica. Lo anterior se materializa, de un lado, en sus considerandos. Se ha creado, dice el considerando 2°, *“un sistema que la legislación ha denominado “saneamiento del dominio de la pequeña propiedad”, que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos”*. Del otro, se expresa en que el procedimiento que diseña tiene por propósito que los poseedores materiales que carezcan de título, puedan solicitar que *“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).

En la historia fidedigna del Decreto Ley, se lee un Informe del entonces Ministerio de Tierras y Colonización, donde se indica que *"existen alrededor de 180.000 pequeñas propiedades cuyo dominio no se encuentra bien constituido"*, lo que *"inhibe a estos agricultores de invertir en mejoras que aumenten la productividad agrícola"*. (Historia de la ley; Biblioteca del Congreso, pág. 32).

Por otra parte, el Decreto Ley N° 2.695 busca ayudar a las personas de escasos recursos. Ello se refleja de distinta manera en la normativa. Por de pronto, en sus considerandos. Ahí se indica 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"*.

A continuación, se expresa en que si bien es aplicable a los *"inmuebles ubicados en cualquier punto del territorio de la República"* (artículo 7°), con muy pocas excepciones que el mismo DL señala (artículo 8°), estos inmuebles deben tener un avalúo vigente para los efectos de las contribuciones, a la fecha en que se inicie la tramitación administrativa, relativamente bajo. Para los bienes raíces urbanos, éste debe ser inferior a 480 UTM, mientras que para los rurales no puede ser superior 1200 (artículo 1°).

Enseguida, se refleja en que, presentada la solicitud en el Ministerio, éste la puede admitir sólo cuando a su juicio sea difícil u onerosa la

regularización de la posesión inscrita por los procedimientos establecidos en otras leyes (artículo 10).

Asimismo, se expresa en que si se ordena la inscripción de dominio por la autoridad administrativa o por un juez a favor del interesado, éste no puede gravar el inmueble ni enajenarlo dentro del plazo de un año contado desde dicha inscripción. Pero esta prohibición tiene dos excepciones. De un lado, se puede constituir en cualquier tiempo gravámenes en favor de organismos de crédito estatales o privados, servicios públicos o instituciones creadas por ley o en las cuales el Estado tenga participación o representación. Del otro, se puede enajenar el inmueble en favor de los organismos o instituciones mencionados o en beneficio de una persona natural dueña de otra pequeña propiedad agrícola cuya explotación pueda complementarse con la de dichos predios (artículo 17). Con ello, se busca que el propio inmueble sirva de capital de trabajo, por la vía de servir como garantía o como aporte para realizar emprendimientos productivos.

Finalmente, se expresa en el privilegio de pobreza que tiene el Ministerio (artículo 36); en que dicho organismo puede costear los gastos de publicaciones, inscripciones, copias, derechos de receptor (artículo 41); en que las transferencias y todas las actuaciones están exentas de todo impuesto y pagan sólo la mitad de lo que puedan cobrar Notarios, Conservadores, Archiveros, Procuradores y Receptores (artículo 43);

UNDÉCIMO. Que el DL parte de la base de que hay una posesión. 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 N° 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 N° 2.695 a la existencia de la posesión que, en primer lugar, el interesado 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 dicha 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); **DUODÉCIMO.** Que, enseguida, el DL 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 2º). 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 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);

DECIMOTERCERO. 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);

DECIMOCUARTO. 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 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;

DECIMOQUINTO. Que 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"*;

IV. LOS ANTECEDENTES DEL DECRETO LEY N° 2.695.

DECIMOSEXTO. Que en el capítulo anterior hicimos un breve resumen del contenido del Decreto Ley N° 2.695, a fin de explicar el diseño dispuesto por el legislador para favorecer la regularización de la pequeña propiedad raíz. Dicho análisis no sería completo si no se examinan los precedentes regulatorios de esa normativa y los otros preceptos legales que contempla nuestro actual ordenamiento jurídico destinados al mismo propósito que el Decreto Ley N° 2.695.

Al respecto cabe señalar que el Decreto Ley N° 2.695, cuando se dictó en 1979, no fue una novedad en

nuestro ordenamiento jurídico. Antes de él, existían normas de regularización. El propio DL comenzó su tramitación, siendo una modificación a su predecesor, el DFL 6, de 1968, del Ministerio de Agricultura; pero luego, en su tramitación en la Junta de Gobierno, derivó en una sustitución.

La existencia de normas previas de regularización al Decreto Ley N° 2.695, se comprueba de dos maneras. Por de pronto, en los considerandos de dicho decreto ley se indica que *"la legislación vigente sobre la materia no ha permitido dar solución eficaz al problema, por lo cual es conveniente modificarla, adecuándola a la realidad actual y estableciendo un nuevo procedimiento"*. Es decir, existía una normativa, pero se la quería perfeccionar. Enseguida, sus artículos 1° y 2° transitorios se refieren expresamente al citado DFL 6, señalando que las solicitudes ya iniciadas continuarían tramitándose conforme a dicha preceptiva;

DECIMOSÉPTIMO. Que los antecedentes del Decreto Ley N° 2.695 son la Ley N° 6.382, publicada en el Diario Oficial el 9 de agosto de 1939; el DFL N° 7, de Agricultura, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 1963; y el citado DFL N° 6.

La Ley N° 6.382 establecía un procedimiento judicial de regularización. El interesado debía pedir a un tribunal que se ordenara inscribir en su favor un predio. El interesado tenía que *"haber poseído materialmente, sin violencia, clandestinidad ni interrupción, durante 10 años"*, el predio (artículo 31).

Dicha solicitud tenía definido un procedimiento, que constaba de varias etapas. La primera era la publicación en extracto de la solicitud, tres veces, mediando 10 días entre cada aviso, en un periódico de la localidad (artículo 32). La segunda etapa permitía al eventual afectado formular oposición. Este tenía 15 días para hacerlo, contados desde la última publicación. Si se

formulaba oposición, se seguía el procedimiento de los juicios de mínima cuantía (artículo 34). Si, en cambio, no se formulaba oposición, el juez debía ordenar que el predio se inscribiera a nombre del interesado (artículo 35).

La inscripción ordenada por el juez se reputaba *"como título de dominio saneado de 15 años"* (artículo 37);

DECIMOCTAVO. Que el DFL N° 7, por su parte, contemplaba también un mecanismo de regularización. Pero se diferenciaba de la Ley N° 6.382 en varios aspectos. Por de pronto, en que sólo era aplicable a la pequeña propiedad agrícola (artículo 1°). Enseguida, contemplaba una etapa administrativa previa a la judicial. Esta se llevaba a cabo ante el entonces Ministerio de Tierras y Colonización. Tenía dos propósitos: efectuar el estudio de títulos del inmueble (artículo 2°) y asumir la representación del interesado en la etapa judicial (artículo 2° y 4°). A continuación, el interesado debía tener la posesión material; además de *"exclusiva y continua"*, el período era menor, pues se exigía uno *"no inferior a cinco años"* (artículo 7°). También se exigía que el predio no tuviera juicio pendiente y que estuviera al día en el pago de contribuciones (artículo 7°).

La etapa judicial del procedimiento se iniciaba con la presentación de la solicitud, por el Ministerio, al tribunal. Luego, debía publicarse la solicitud en extracto en un diario que el juez determinaba, a lo menos dos veces (artículo 7°). A continuación, los afectados tenían 60 días para oponerse (artículo 9°). Las causales de oposición estaban establecidas en la ley (artículo 9°). Para acreditar la posesión material, el tribunal podía *"admitir cualquier clase de prueba"* (artículo 10). Si no había oposición o el tribunal la rechazaba, ordenaba inscribir el predio a nombre del peticionario (artículos 11 y 12).

La inscripción ordenada por el tribunal producía ciertos efectos. Desde luego, cancelaba todas las inscripciones previas, a menos que el tribunal dejara subsistentes algunas (artículo 16). Enseguida, los terceros ya no podían deducir acciones de dominio fundadas en las inscripciones previas. Pero podían solicitar ante un tribunal, en el plazo de cinco años de practicada la inscripción, que el nuevo propietario les compensara en dinero sus derechos (artículos 17, 18 y 19). Otro efecto era que el titular de la inscripción no podía gravar ni enajenar el inmueble en el plazo de cinco años, contados desde la inscripción, salvo a favor de ciertas entidades que la ley señalaba (artículo 20). Finalmente, el predio pasaba a ser indivisible, aun en caso de sucesión por causa de muerte (artículos 23 y 24); **DECIMONOVENO.** Que el DFL 6, por su parte, tenía dos ámbitos. De un lado, se aplicaba a todos los predios rústicos con cierto avalúo fiscal. Se consideraba predio rústico, sin embargo, "todo inmueble susceptible de uso agrícola, ganadero o forestal, esté comprendido en zonas urbanas o rurales" (artículo 1º). Del otro, se aplicaba al saneamiento de la pequeña propiedad urbana, es decir, a los inmuebles ubicados "*dentro de los límites urbanos de las ciudades o pueblos que no estén dedicados a labores agrícolas*" (artículo 42).

El procedimiento de regularización también tenía dos etapas: una administrativa y otra judicial. La primera se llevaba a cabo ante el Ministerio de Tierras y Colonización (artículo 2º). Tenía por propósito estudiar los títulos y representar al interesado en la etapa judicial; pero si el interesado lo solicitaba (artículo 2º).

El interesado debía tener "la posesión material, exclusiva y continua del inmueble, por un período no inferior a cinco años" (artículo 6º). El predio debía

estar al día en el pago de contribuciones y no tener juicio pendiente (artículo 6°).

La etapa judicial del procedimiento se iniciaba con la presentación de la solicitud, por el Ministerio, al tribunal. Luego, debía publicarse la solicitud en extracto en un diario que el juez determinaba, a lo menos dos veces, de cargo del interesado (artículo 7°). A continuación, los afectados tenían 30 días para oponerse (artículo 8°). Las causales de oposición estaban establecidas en la ley (artículo 8°). Para probar la posesión material, debían acreditarse *“hechos positivos de aquéllos a que sólo da derecho el dominio y que excluyen manifiestamente todo reconocimiento de dominio ajeno por parte del poseedor”* (artículo 11). Si no había oposición o el tribunal la rechazaba, ordenaba inscribir el predio a nombre del peticionario (artículo 9°).

La inscripción ordenada por el tribunal producía ciertos efectos. Desde luego, cancelaba todas las inscripciones previas, a menos que se encontrasen en los casos que la ley señalaba (artículo 13). Enseguida, los terceros ya no podían deducir acciones de dominio fundadas en las inscripciones previas. Pero podían solicitar ante un tribunal, en el plazo de cinco años de practicada la inscripción, que el nuevo propietario les compensara en dinero sus derechos (artículo 14). Asimismo, el titular de la inscripción no podía gravar ni enajenar el inmueble en el plazo de cinco años, contados desde la inscripción, salvo a favor de ciertas entidades que la ley señalaba (artículo 16). Finalmente, el predio pasaba a ser indivisible, aun en caso de sucesión por causa de muerte (artículo 19);

VIGÉSIMO. Que, como se observa, muchas de las normas del Decreto Ley N° 2.695 tienen su origen en las normas recién analizadas, manteniendo cierta continuidad sustancial con ellas, pero también una ruptura. En la historia fidedigna del DL en análisis (Mensaje del

Ejecutivo, en Historia de la ley; Biblioteca del Congreso), se observa que se buscaba superar ciertas imperfecciones del sistema que existía en aquella época. Dichas deficiencias se diagnosticaban en los siguientes aspectos: en primer lugar, en la lentitud del procedimiento. Se consideraba que el procedimiento vigente constaba de una etapa administrativa y otra judicial. Sin embargo, *"la instancia judicial es una mera repetición de las actuaciones administrativas"*, por lo que, se sostenía, produce una dilación injustificada. En segundo lugar, *"esta intervención judicial obligatoria provoca una dilación muchas veces excesiva por falta de personal judicial, o de la existencia de causas contenciosas de trámite preferente"*. En tercer término, *"la resolución inscrita que acogía de parte de los Tribunales un saneamiento, impedía al mismo tiempo deducir acciones de dominio fundadas en causas anteriores a la inscripción. Con posterioridad a esta inscripción, sólo se podía pedir una compensación en dinero y no reivindicar el inmueble"*. Y, por último, se afirmaba que el texto legal vigente adolecía de un exceso de reglamentación.

V. EL DECRETO LEY N° 2.695 NO ES LA ÚNICA NORMATIVA DE REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE DOMINIO.

VIGESIMOPRIMERO. Que así como el Decreto Ley N° 2.695 no constituyó una novedad cuando se dictó, en 1979, pues existían normas bastante semejantes a la regulación que establece, tampoco es la única normativa en esta materia, ya que se encuentran vigentes distintos procedimientos que apuntan en el mismo sentido en el DFL N° 5, de Agricultura, de 1968; en el DL 1.939; en el DL 2.885; en la Ley N° 19.776; y en la Ley N° 20.062.

Dicho conjunto de normas constituye un verdadero sistema de saneamiento de títulos de propiedad, que opera tanto respecto de inmuebles privados como fiscales.

A continuación, haremos una referencia a ellos;

VIGESIMOSEGUNDO. Que el mencionado DFL N° 5, regula a las comunidades agrícolas que existen en la IV y V regiones desde la época de la Colonia. Estas son agrupaciones “de propietarios de un terreno rural común que lo ocupen, exploten o cultiven” (artículo 1°), regidas por la ley y la costumbre imperante en ellas (artículos 5° y 19). Sus miembros se denominan “comuneros” (artículo 1° bis b)). Estos tienen propiedad de un derecho o cuota sobre el predio común (artículo 1° bis c)). Pero lo ejercen de dos maneras. Por una parte, tienen el goce singular sobre una porción determinada para la explotación y cultivo de él y su familia. Por la otra, tienen derechos sobre el terreno en el que no se ha constituido ningún goce singular (artículo 1° bis b)). Para gravar o enajenar el terreno común se requiere, por regla general, el consentimiento de los comuneros (artículo 24). Los conflictos entre los comuneros o entre éstos y la comunidad, los resuelve primero el Directorio de la organización; si no hay conciliación, el asunto puede llevarse a los tribunales (artículo 22).

Dicho DFL regula tanto su constitución como el saneamiento de sus títulos (artículo 2°). En este último caso, el procedimiento sigue dos etapas: una administrativa, ante el Ministerio de Bienes Nacionales, y otra judicial. En la etapa administrativa se debe determinar el listado de comuneros y la ubicación, cabida y deslindes del predio común. Para la inclusión en la nómina sólo se considera a *“aquellas personas que, por sí o por otra a su nombre, estén ocupando tierras dentro del predio de la Comunidad Agrícola, las hayan explotado o aprovechado durante cinco años a lo menos, con anterioridad a la fecha de presentación de la*

solicitud"(artículo 5º). Para determinar los datos del predio, se considera *"la ocupación material, individual o colectiva, ejercida por los comuneros sobre dichos terrenos durante el término de cinco años a lo menos"* (artículo 4º).

La etapa judicial se inicia con el informe que elabora el Ministerio. Se trata de un asunto no contencioso (artículo 7º). Comprende varias etapas: citación a comparendo (se hace por medio de avisos en periódicos y por difusión radial); comparendo; resolución del juez. Si en el comparendo se formulan oposiciones, sólo se reservan derechos que deben accionarse ante tribunales en el plazo de un año (artículo 11). La resolución del juez es compleja, pues no sólo ordena la inscripción, sino también determina la nómina de comuneros y los derechos que éstos tienen (artículo 15).

Producida la inscripción, se generan varios efectos. Desde luego, la comunidad pasa a ser dueña de su inmueble, caducando las otras inscripciones (artículo 27) y los comuneros quedan definidos, al igual que sus derechos (artículo 27). Enseguida, los afectados pueden hacer valer sus derechos en el plazo de dos años, incluido el que se les compense en dinero por ellos (artículos 30 y 31). Los terceros, sin embargo, que no hicieron reserva de derechos en el comparendo respectivo, no pueden deducir acciones en contra de la comunidad ni de los comuneros por causas anteriores a dicho comparendo (artículo 31). Asimismo, por el plazo de dos años desde la constitución de la comunidad, los comuneros no pueden enajenar voluntariamente sus derechos, salvo que se haga a favor de otro comunero o de la propia comunidad (artículo 42);

VIGESIMOTERCERO. Que otra normativa que permite las regularizaciones es el DL 1.939. Este se aplica sólo a inmuebles fiscales (artículo 1º) y permite que el Estado pueda transferir gratuitamente inmuebles de su propiedad,

rústicos o urbanos, a personas naturales chilenas que por sus antecedentes económicos lo justifiquen o a personas jurídicas que no persigan fines de lucro (artículos 87 y 88). Para optar a estas transferencias, dichas personas no deben ser dueñas de otro bien raíz (artículo 90).

Sin perjuicio de dichas exigencias, la persona que solicite el otorgamiento del título gratuito de dominio, debe tener en su favor y previamente un acta de radicación. Esta es un acto administrativo favorable en virtud del cual el Ministerio de Bienes Nacionales permite que una persona ocupe un inmueble fiscal y pueda efectuar trabajos e inversión de acuerdo a la naturaleza del terreno. En dicho acto, el Ministerio puede imponer al beneficiario todo tipo de obligaciones (artículo 89).

Este título gratuito de dominio se distingue, en primer lugar, porque es formalmente un decreto supremo (artículo 87), el que debe ser notificado personalmente al beneficiario y éste aceptarlo en el plazo de 90 días. Si transcurre ese plazo sin manifestación de voluntad del interesado, el decreto debe ser derogado (artículo 93). En segundo lugar, es un título condicionado, pues está sujeto a caducidad en caso de incumplimiento de las obligaciones que imponga al beneficiario (artículo 94). Estas obligaciones las impone directamente la ley o las establece administrativamente el decreto. Entre las primeras, está la prohibición de gravar y enajenar por cinco años desde la inscripción del dominio en el Conservador de Bienes Raíces, salvo autorización de la autoridad, la que genera la obligación de restituir un porcentaje del avalúo fiscal del inmueble (artículo 96);

VIGESIMOCUARTO. Que, por su parte, el DL 2.885 permite la regularización de títulos de dominio en la Isla de Pascua. Esta opera mediante la transferencia gratuita de inmuebles fiscales a los isleños o a los que sean hijos de padre o madre nacidos en la Isla (artículo 1º).

El procedimiento tiene dos etapas: una administrativa y otra judicial. La administrativa se inicia con la solicitud que se formula ante el Ministerio de Bienes Nacionales (artículo 9°). El interesado debe acreditar ser poseedor material de los terrenos (artículo 8°). Para ello puede presentar toda clase de antecedentes a la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (artículo 10). Esta etapa culmina con la dictación de un decreto. Si es favorable, cumple un doble propósito: reconoce la calidad de poseedor regular y se inscribe en el Conservador de Bienes Raíces (artículo 11). Antes de proceder a dicha inscripción, el Conservador debe exhibir en su oficina, en un lugar visible, por treinta días, un extracto del decreto (artículo 12). Si el decreto es desfavorable, se inicia la etapa judicial, pues el afectado puede reclamar a los tribunales, en el plazo de seis meses desde la publicación del decreto en el Diario Oficial (artículo 12).

La inscripción del decreto en el Conservador produce importantes efectos para terceros y para el Fisco. Para el Fisco, adquiere la calidad de dueño (artículo 14). Para terceros, el interesado es reputado poseedor regular, para todos los efectos legales, y adquirirá el dominio por prescripción de dos años desde dicha inscripción, sin que quepa suspensión (artículo 14);

VIGESIMOQUINTO. Que, enseguida, se encuentra la Ley N° 19.776. Esta establece un procedimiento de regularización respecto de inmuebles fiscales que estuvieren 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 (artículo 1°) y al que se encuentren vinculados (artículo 2°). Estas personas pueden solicitarle a dicho Ministerio que les otorgue un nuevo título de dominio (artículo 1°), a pesar de que tengan otro inmueble (artículo 4°);

VIGESIMOSEXTO. Que, finalmente, se encuentra la Ley N° 20.062. Esta 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 (artículos 1°, 2° y 4°).

El procedimiento es totalmente administrativo y tiene dos etapas. En la primera se determina la factibilidad de la transferencia y si ella será a título gratuito u oneroso (artículos 5° y 6°). Participan en él tanto el Ministerio de Bienes Nacionales como la Subsecretaría de Marina. Al primero le corresponde definir la factibilidad de la petición, tramitar la solicitud y resolverla; en cambio, a dicha Subsecretaría le compete informar la solicitud favorablemente (artículos 3° y 4°). La segunda etapa, de transferencia propiamente tal, se rige por el DL 1.939 (artículo 8°). Y el solicitante debe activarla dentro de los noventa días siguientes a la notificación de la resolución que declara la factibilidad (artículo 6°).

Producida la transferencia, se generan varios efectos. Desde luego, por 10 años, el inmueble está sujeto a la prohibición de enajenar y de celebrar contrato alguno que prive al beneficiario de la tenencia, uso y goce del inmueble (artículo 9°). Y, enseguida, por el solo ministerio de la ley, quedan condonadas las deudas por concepto de concesiones marítimas derivadas de la ocupación irregular (artículo 11°);

VIGESIMOSÉPTIMO. Que, analizadas las disposiciones anteriores, se puede afirmar que nuestro ordenamiento contempla diversas regularizaciones de propiedad de inmuebles. Todas parten de la base de una posesión previa y prolongada al acto de "saneamiento". En ellas se busca que los beneficiarios obtengan un título de dominio. En todas hay un procedimiento reglado. Este

contempla, en general, una etapa administrativa y otra judicial.

El Decreto Ley N° 2.695 es, en este sentido, uno más de estos procedimientos de regularización;

VI. LA JURISPRUDENCIA PREVIA

VIGESIMOCTAVO. Que, antes de entrar a analizar la constitucionalidad del Decreto Ley N° 2.695, cabe señalar que la discusión sobre la constitucionalidad del mismo fue intensa mientras el recurso de inaplicabilidad se encontraba radicado en la Corte Suprema de Justicia, ocupando un porcentaje considerable del total de estos recursos. Entre 1990 y 1996, cerca del 25% de estas acciones se refieren al Decreto Ley N° 2.695; y el 60% de las causas acogidas se refiere a este cuerpo legal. (Gómez, Gastón; El recurso de inaplicabilidad; Informes de Investigación, Nov. 1999; Edic. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales);

VIGESIMONOVENO. Que en la jurisprudencia de la Corte Suprema se observan períodos claramente diferenciados por la doctrina (Cfr. Fuentes Olmos, Jessica; El derecho de propiedad de la Constitución y la Jurisprudencia; Edit. Conosur; Santiago, 1988; págs. 25 a 39; y Sepúlveda Larroucau, Marco; El Decreto Ley N° 2.695 de 1979 ante la jurisprudencia; Edit. Metropolitana; Santiago, 2002; págs. 68 y ss). En un primer período (1985-1992) la Corte sostiene la tesis de la inadmisibilidad del recurso, en base a dos tipos de argumentos. Uno, afirmando que no hay un conflicto constitucional sino un problema de derogación. Como el Decreto Ley N° 2.695, razona, entró en vigencia antes de la Constitución, corresponde al juez de instancia declarar si la Carta Fundamental derogó o no al referido precepto legal. El otro argumento es que el recurso no es apto, tanto por razones de forma como de fondo. Entre las primeras, se encuentran la falta de

certeza en la aplicación del precepto impugnado; no indicar con precisión la forma en que se produce la infracción a la Constitución; no señalar con precisión los preceptos inconstitucionales. Entre las razones de fondo de la ineptitud, se encuentra la no afectación de efectos ya surgidos al amparo de la normativa impugnada.

En un segundo período (1992-2005), la Corte entra a resolver el fondo del asunto. Pero con dos épocas claramente diferenciadas. En una primera época (1992-1996), la Corte acoge la inaplicabilidad. En una segunda época (1996-2005), en cambio, la Corte rechaza la inaplicabilidad;

TRIGÉSIMO. Que las razones que tuvo en cuenta la Corte Suprema para acoger los recursos de inaplicabilidad, consisten en que el Decreto Ley N° 2.695 establece un sistema que tiene como resultado jurídico la privación de la propiedad, pues, por una parte, abroga las normas sobre posesión y dominio establecidas en el Código Civil y, por la otra, destruye las garantías de la posesión inscrita, que es una presunción de dominio y que es la base de la actual organización económica y social del país. (Por ejemplo, ver Gaceta Jurídica 120, junio de 1990, pág. 28; también Gaceta Jurídica 142, abril de 1992, pág. 28).

Por su parte, las razones que tuvo en cuenta la Corte Suprema para rechazar los recursos (Cfr., por ejemplo, rol 23.551, Corte Suprema, de 26/01/96) son, en primer lugar, que la contradicción que pueda existir entre el Decreto Ley N° 2.695 con normas del Código Civil, no hace procedente la inaplicabilidad, puesto que ésta exige una contradicción entre la ley y la Constitución, no entre dos preceptos legales. En segundo lugar, el DL se orienta a regir situaciones especiales, en que no cabe aplicar la legislación común, en particular la teoría de la posesión inscrita, disposiciones que, por lo demás, no están revestidas de

rango constitucional. En tercer lugar, no hay despojo o privación de propiedad, ya que nuestro sistema acepta que ésta se pierda cuando un tercero la adquiere por prescripción. Desde este punto de vista, el sistema diseñado por la normativa impugnada no se aparta enteramente de las normas del Código Civil, pues exige posesión e inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Finalmente, la Constitución entrega a la ley establecer los modos de adquirir la propiedad, cosa que hace justamente el Decreto Ley N° 2.695;

TRIGESIMOPRIMERO. Que, en cuatro oportunidades anteriores, esta Magistratura ha conocido y resuelto requerimientos de inaplicabilidad dirigidos en contra de diversos artículos del Decreto Ley N° 2.695, entre ellos de los artículos 15 y 16 de dicho cuerpo legal, impugnados también en la presente causa;

TRIGESIMOSEGUNDO. Que los referidos requerimientos anteriores corresponden a las causas roles N°s 707, 991, 1199 y 1228. De ellos, uno fue declarado inadmisibile (1199), dos rechazados (991 y 1228) y uno acogido (707).

La causa que fue declarada inadmisibile lo fue por falta de fundamento razonable (STC rol N° 1199, cons. 4°) y las rechazadas lo fueron, en un caso, por no ser aplicables en la gestión pendiente los preceptos impugnados (STC rol N° 1228, cons. 9°) y en otro por no existir un interés jurídico real por parte del requirente en la interposición del respectivo requerimiento (STC rol N° 991, cons. 10°).

Como se aprecia, en ninguna de las causas anteriores esta Magistratura entró al fondo del asunto;

TRIGESIMOTERCERO. Que, por su parte, la causa acogida no se sustentó en un análisis de constitucionalidad de fondo, sino que en un razonamiento estrictamente acotado a las circunstancias concretas del caso. En ese sentido, se resolvió que:

“...en su aplicación concreta al caso (...) resulta contrario a la Constitución, pues significaría resolver un conflicto sobre posesión y dominio de bienes raíces rurales de acuerdo con normas legales -los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979- diversas a las disposiciones generales contenidas en el Código Civil, sin que, a juicio de este Tribunal, concurran en la especie los motivos que justifican la aplicación de aquellas normas especiales, las cuales, en caso de ser utilizadas, constituirían una diferencia arbitraria y podrían dar origen a una privación inconstitucional de la propiedad;” (STC rol N° 707, cons. 13°).

No obstante, en esta última sentencia el Tribunal también se pronunció a favor de la constitucionalidad en abstracto de los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, según detallaremos más adelante. (STC rol N° 707, cons. 11°);

TRIGESIMOCUARTO. Que esta Magistratura no entrará a analizar el presente caso sin contar con esta jurisprudencia previa. Pero, como se verá, en esta oportunidad nos ceñiremos al análisis de justificación que estableció esta sentencia para verificar si existe o no una infracción a la igualdad; pero nos apartaremos de ella, por las razones que se desarrollarán más adelante, respecto a su impacto negativo en el artículo 19 N° 24 de la Constitución;

VII.EL DECRETO LEY N° 2.695 SE ENMARCA DENTRO DEL ARTÍCULO 19 N° 23 DE LA CONSTITUCION

TRIGESIMOQUINTO. Que, analizados los precedentes del Decreto Ley N° 2.695, así como las otras normas semejantes que contempla nuestro ordenamiento jurídico, y la jurisprudencia que se ha dictado sobre la materia, estamos en condiciones de entrar a analizar la

constitucionalidad de lo alegado en el requerimiento. Para ello, partiremos por afirmar que el Decreto Ley N° 2.695 se enmarca dentro del artículo 19 N° 23° de la Constitución.

En efecto, el artículo 19 N° 23° consagra *“la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes”*. Se trata de una novedad en nuestro sistema, pues las Constituciones de 1925 y de 1833 no la consagraban (Cea, José Luis; Derecho Constitucional Chileno; V. II; Edit. Jurídica; Santiago, 2004; pág. 515). *“Siempre se había protegido el derecho de propiedad adquirido, pero no el libre acceso a la propiedad”* (Verdugo, Pffefer y Nogueira; Derecho Constitucional; T. I; Edit. Jurídica; Santiago, 1994; pág 295). *“Sin embargo, conviene observar que, implícitamente al menos, se hallaba en dichas Cartas Fundamentales, en la medida que ellas reconocían ampliamente el derecho de dominio y, por ende, también la libertad para adquirirlo”* (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 515);

TRIGESIMOSEXTO. Que el precepto consagra el derecho a la propiedad, mientras que el artículo 19 N° 24° consagra el derecho de propiedad. En tanto este último garantiza el derecho de propiedad adquirido, el primero establece el derecho a ser propietario, el derecho a adquirir el dominio de bienes para poder incorporarlos a patrimonio privado (E. Ortúzar, en Comisión de Estudios de la Nueva Constitución; Actas; Sesión 197, de 1° de abril de 1976; págs. 18 y 19).

“El derecho a la propiedad es el presupuesto jurídico del derecho de propiedad, su antecedente normativo necesario, pero no una etapa previa, realizable por todos, aunque no tengan recursos para llegar a ser dueños” (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 516). Como dijo el Comisionado Jaime Guzmán, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, *“el derecho a la propiedad es el derecho en potencia, mientras que el derecho de propiedad*

es el derecho en acto" (Actas, Sesión 197, pág. 19). Es necesario distinguir, entonces, entre la propiedad adquirida y la posibilidad o eventualidad de tener acceso a dicha propiedad, el derecho a ser propietario. El precepto *"es una libertad para poder acceder a la propiedad, otorga la posibilidad jurídica de ser titular del derecho de dominio de cualquier bien. Es un derecho al derecho de propiedad"* (Molina Guaita, Hernán; Derecho Constitucional; Edit. Lexis Nexis; Santiago, 2006; pág. 222);

TRIGESIMOSÉPTIMO. Que mientras el artículo 19 N° 24° protege a los que tienen algún tipo de propiedad, la norma que se analiza faculta para que la propiedad llegue al mayor número de personas.

De cierta forma, el derecho de propiedad apunta a proteger o garantizar al que tiene un bien. Por eso, se le garantiza que no se limite su dominio sino por ciertas causales; que no se expropie sino por una causal, previo pago de una indemnización y siguiendo un procedimiento reglado; que la ley defina su régimen de uso, goce y disposición.

En cambio, el 19 N° 23° es el que permite, en el cruce de intereses con el 19 N° 24°, 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.

Mientras la facultad de disposición de la propiedad es mirada desde quien tiene un bien y se funda en el 19 N° 24°, la voluntad de adquirir se mira desde quien carece de un bien que quiere, desea o necesita, y se apoya en el 19 N° 23°. Mirado desde la compraventa, mientras el vendedor ejerce la facultad de disposición inherente al dominio, el comprador, en cambio, ejerce la

facultad de adquisición inherente al derecho a la propiedad.

No hay, por eso, en el lenguaje de la Constitución, una oposición entre los que tienen propiedad y los que carecen de ella, pues busca que dichos intereses se crucen, produciendo la dinámica económica consiguiente a dicho proceso;

TRIGESIMOCTAVO. Que, no obstante, el precepto constitucional no permite establecer una obligación para que el Estado logre que todas las personas tengan un bien. Eso sería inviable en la práctica y supondría que el Estado opta por ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades sólo por medios privados (a través de una propiedad), descartando la cobertura de dichas carencias por medios públicos, como puede ser la creación de un servicio a cargo de una prestación que cubra una determinada necesidad calificada por el legislador como pública.

El precepto constitucional tampoco obliga a que toda persona tenga una propiedad; las personas no pueden, por regla general, ser impelidas a comprar o adquirir bienes. En este sentido, estamos frente a una libertad para adquirir una propiedad.

La norma permite que si una persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, persiga o no fines de lucro, desea obtener algún bien, esta posibilidad no se le obstaculice sin razones valederas.

Por eso, una parte de la doctrina nacional ubica el precepto que se analiza dentro de las libertades; específicamente, dentro de las libertades económicas (Molina G., H.; ob. cit.; pág. 197; y Verdugo, Pfeffer y Nogueira; ob. cit.; pág. 294);

TRIGESIMONOVENO. Que este derecho tiene dos dimensiones. Una negativa, que impide que se establezcan obstáculos abusivos o excesivos para adquirir todo tipo de propiedades. Y una positiva, que permite establecer

incentivos para adquirir la propiedad de bienes o derechos

Este derecho permite o legitima que el legislador no prohíba o impida acceder a la propiedad, o bien facilite llegar a ella a través de variados instrumentos. La ley puede utilizar mecanismos típicos del derecho común o diseñar otros distintos a partir de éstos o confeccionar otros completamente originales;

CUADRAGÉSIMO. Que ello es coincidente con el fundamento que se tuvo en cuenta para incorporar este derecho a la Constitución. Este fue doble.

Por una parte, garantizar la libre apropiabilidad de los bienes. *“Esta garantía ha sido establecida con el objeto de asegurar el libre acceso, a fin de hacer ingresar el dominio privado de las personas, a cualquier título lícito, toda clase de bienes, sean muebles o inmuebles, corporales o incorporeales, y, en general, de todas las cosas susceptibles de ser incorporadas a un patrimonio personal, y proteger así a las personas de actos legislativos o de autoridad que las excluyan de este libre acceso a alguna categoría de bienes”* (Verdugo, Pfeffer y Nogueira; ob. cit.; pág. 296). *“Esta libertad protege a las personas de actos legislativos o de autoridad que entreguen o reserven al Estado o a otras personas el dominio exclusivo y excluyente de terceros, de alguna categoría de bienes, o que, sencillamente, prohíban o restrinjan más allá de lo razonable a todos los particulares o a algunos de ellos el acceso al dominio de ciertos bienes”* (Evans, Enrique; Los derechos constitucionales; T. III; Edit. Jurídica; Santiago, 1999; pág. 171).

Por la otra, se buscó lograr hacer accesible el derecho de dominio al mayor número de personas; dar la posibilidad de que los que no tengan propiedad, sean también propietarios. Así lo ha dicho este Tribunal: *“El objetivo de la norma es claro: permitir el acceso a la*

propiedad privada a quienes no la tenían. Como bien se afirma en el escrito del Presidente de la República en que formula sus observaciones al requerimiento: En el seno de la Comisión Constituyente, y por boca de su Presidente, Enrique Ortúzar, podemos apreciar que el objetivo cierto fue el de hacer accesible el derecho de dominio al mayor número de personas, que, en su concepto significa dar la posibilidad de que los demás (que no tengan propiedad, se entiende) también sean propietarios" (STC rol 260, 13.10.1997).

Este doble sentido lo expresó Pedro. J. Rodríguez, en la Subcomisión de derecho de propiedad de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución: *"al derecho a la propiedad pueden asignársele dos significados: uno, desde el punto de vista propiamente jurídico, que en un sentido subjetivo se identifica o relaciona con la capacidad de adquirir, esto es, con el atributo de la personalidad que permite tener acceso a la propiedad y que, en consecuencia, es un presupuesto o requisito previo para la adquisición, y que en un sentido objetivo se vincula con la comerciabilidad de los bienes, esto es, con su aptitud para ser apropiados; y, en otro orden, el precepto sobre este derecho puede entenderse con un carácter más bien de política social, en cuanto tiende a estimular el acceso a la propiedad de las personas más desposeídas de la colectividad"* (Anexo, Acta Sesión 148; pág. 59);

CUADRAGESIMOPRIMERO. Que esta norma es amplia. Por de pronto, porque *"se halla abierta a cualquier sujeto"*, tanto a personas naturales como jurídicas, persigan o no fines de lucro (Cea, J.L.; ob. cit.; pág 516).

Enseguida, porque la libertad que consagra se refiere a toda clase de bienes; por lo mismo, no hay bienes excluidos (Cea, J.L.; ob. cit; pág. 516), salvo los que la Constitución excluye directamente o convocando a la ley de quórum calificado para hacerlo. Con este

precepto se establece *“la posibilidad jurídica de adquirir el dominio de toda clase de bienes: tierras, fábricas, recursos naturales, bancos, medios de producción, etc.”* (Molina G., H.; ob. cit.; pág. 222).

Finalmente, porque da cobertura a quien ya posee algún bien y desea acrecentar su patrimonio, como a quien no tiene ninguno o muy pocos y desea constituir un patrimonio;

CUADRAGESIMOSEGUNDO. Que, pesar de la vinculación entre el artículo 19 N° 23° y el 19 N° 24°, en algunas oportunidades, este proceso algo espontáneo no funciona o se distorsiona. En esos casos, 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.

Dicha finalidad la puede realizar el legislador de diversas maneras: abriendo la compraventa a todo tipo de bienes, excluyendo de la libre circulación los menos posibles; también incentivando la adquisición de ciertos bienes; además, la puede realizar transfiriendo dominio de bienes fiscales a ciertas personas.

Los mecanismos de incentivo pueden ser muy variados. De ahí que unos impliquen transferencias de recursos fiscales y otros no; pueden referirse tanto a bienes inmuebles como a bienes muebles. En esta última categoría se ubican. por ejemplo, los incentivos tributarios para adquirir cierto tipo de acciones que se transan en bolsa de valores.

Un ejemplo de incentivo con transferencia de recursos lo constituye el subsidio a la vivienda, que permite que las personas con ingresos propios insuficientes, con ayuda estatal y con voluntad de adquirir un inmueble, puedan obtener una vivienda propia.

Otro mecanismo para facilitar el acceso a la propiedad se refiere a la simplificación de los instrumentos para incorporar al patrimonio todo tipo de bienes. Es en esta línea que se ubica el Decreto Ley N° 2.695, que facilita el acceso a la propiedad de ciertas personas que tienen la posesión material del bien, quienes, después de obtener un título, adquieren el bien por prescripción de corto tiempo;

CUADRAGESIMOTERCERO. Que el Decreto Ley N° 2.695, por tanto, tiene como cobertura constitucional el “derecho al derecho de 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.

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 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 busca 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;

VIII. LAS NORMAS IMPUGNADAS NO VULNERAN EL ARTÍCULO 19 N° 24 DE LA CONSTITUCIÓN

CUADRAGESIMOCUARTO. Que luego de enmarcado el Decreto Ley N° 2.695 en el artículo 19 N° 23 de la Constitución, debemos continuar el análisis de los reproches efectuados en el requerimiento respecto del artículo 19 N° 24°.

Se partirá por sostener que dicha disposición reconoce el derecho de propiedad, pero no establece un tipo de propiedad determinada. 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° 24°), la que recae en los derechos de agua (artículo 19 N° 24°), la intelectual y artística (artículo 19 N° 25°), la que recae sobre los bienes que deben pertenecer a la Nación toda (artículo 19 N° 23°).

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° 1340, 1185 y 943). De ahí que, en este fallo, este Tribunal se aparte de lo resuelto en la sentencia rol N° 707.

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 esa 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;

CUADRAGESIMOQUINTO. Que la pluralidad de propiedades ha sido reconocida por la doctrina y la jurisprudencia. La doctrina ha señalado que dichas *"especies de propiedad son muy variadas, hallándose reguladas en numerosos preceptos legales"* (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 522). *"Hay distintas especies de propiedad, así la plena propiedad, la nuda propiedad. Está la propiedad individual, correspondiente a una persona, la propiedad en que varios son titulares del dominio, etc. Todas quedan garantizadas por el constituyente"* (Molina G., H.; ob. cit.; pág. 223). La propiedad puede ser *"individual o comunitaria,*

particular o estatal; o con todos los atributos del dominio o con sólo algunos" (Vivanco, Ángela; Curso de Derecho Constitucional"; Edic. PUC; Santiago, 2006; pág 460);

CUADRAGESIMOSEXTO. Que la jurisprudencia, por su parte, se ha encaminado en el mismo sentido, de reconocer la pluralidad de propiedades que pueda configurar el legislador. Así, esta Magistratura ha señalado, a propósito de la propiedad indígena:

"El artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies, entre las cuales ha de entenderse que queda comprendida la propiedad indígena, la cual, por su propia naturaleza, tiene características específicas que han llevado al legislador históricamente a regular las materias indígenas por medio de la ley. En la actualidad se encuentra vigente la Ley N° 19.253, que se refiere a todo el régimen aplicable a los indígenas." (STC rol 309, 04.08.2000; C. 77°);

CUADRAGESIMOSÉPTIMO. Que esta pluralidad hace decir a la doctrina que *"como estas distintas formas de propiedad se van delineando paulatinamente, son pocas las características comunes que pueden detectarse, ya que no todas se encuentran en un mismo estado de desenvolvimiento normativo, doctrinario y jurisprudencial"* (Peñailillo, Daniel; Los Bienes; Edit Jurídica; Santiago, 2006; págs. 127-128);

CUADRAGESIMOCTAVO. 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;

CUADRAGESMONOVENO. Que 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.

En este sentido, cabe recordar que *“los modos de adquirir el dominio son ciertos hechos materiales a los cuales la ley les atribuye la virtud de hacer nacer o traspasar el derecho de dominio”* (Kiverstein H., Abraham; Bienes; Edic. La Ley; Santiago, 2000, pag. 59).

El modo de usar, gozar y disponer, por su parte, es lo que se denomina atributos o facultades del dominio. Usar es lo que permite utilizar o servirse de la propiedad. Gozar, enseguida, entrega la posibilidad de beneficiarse con los frutos y productos de la cosa. La facultad de disposición, por último, implica la posibilidad de enajenar, gravar, modificar o, incluso, destruir el bien sobre la que recae (Cea, J. L.; ob. cit.; pág 532; Verdugo, Pfeffer y Nogueira; ob. cit.; pág 303. En la doctrina del Derecho Civil, Alessandri, Somarriva y Vodanovic; Tratado de los derechos reales; T. I; Edit. Temis-Jurídica de Chile; Bogotá, 2001; pág 51 y ss; Peñailillo, Daniel; ob. cit.; pág. 134 y ss).

Finalmente, las limitaciones y obligaciones son *“restricciones o acotamientos al ejercicio, común u ordinario, del derecho”* (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 534). Estas son *“intrínsecas al concepto de propiedad, de modo que es inconcebible imaginar o entender ese derecho sin las restricciones y deberes que legitiman su ejercicio por el dueño”* (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 534). Mientras las “limitaciones” son, en general, prohibiciones de

hacer algo, las “obligaciones” son mandatos de hacer (Cea, J.L.; ob. cit; pág. 537). Ambas medidas deben fundarse por el legislador en la “función social de la propiedad”. Dicha convocatoria al legislador obedece a que éste es el “ponderador de las necesidades públicas” (Vivanco, A.; ob. cit.; pág. 461). La función social supone *“el empleo o uso racional de la propiedad en armonía con los intereses colectivos”* (Molina G., H.; ob. cit.; pág 224). Dicha función *“es parte del derecho mismo y no algo adicionado o superpuesto por el Estado a él... Es expresión del principio de solidaridad por su estrecha vinculación con la contribución que el dominio tiene que otorgar a la satisfacción de los intereses generales de la Sociedad Política y a la realización concreta del bien común en ella.”* (Cea, J.L.; ob. cit.; pág. 535);

**IX. EL DECRETO LEY N° 2.695 ES UN CUERPO LEGAL QUE SE
ENCUADRA DENTRO DEL ARTÍCULO 19 N° 24°.**

QUINCUAGÉSIMO. Que el Decreto Ley N° 2.695 se encuadra en los elementos que diseña el artículo 19 N° 24° 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° 24° al momento de definir el estatuto de una propiedad determinada;

X. EL DECRETO LEY N° 2.695 DISEÑA UN ESTATUTO DE PROPIEDAD.

QUINCUAGESIMOPRIMERO. Que, en segundo lugar, el Decreto Ley N° 2.695 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;

QUINCUAGESIMOSEGUNDO. Que la forma de adquisición que establece el Decreto Ley N° 2.695 es la prescripción, pues sólo *“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). Dicha prescripción exige justo título y posesión, pues, conforme al 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”*;

QUINCUAGESIMOTERCERO. Que, en lo que se refiere a la disposición, el artículo 16 del decreto ley en análisis señala que expirado el plazo de un año desde que se inscriba la resolución administrativa que constituye el justo título, prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas relativos al inmueble inscrito”;

QUINCUAGESIMOCUARTO. Que, en cuanto a las limitaciones y obligaciones, el DL señala que *“los poseedores de inmuebles inscritos con arreglo a esta ley no podrán gravarlos ni enajenarlos durante el plazo de un año, contado desde la fecha de la inscripción”* (artículo 17). Durante ese mismo plazo, los terceros pueden deducir ante un tribunal las acciones de dominio que estimen asistirles (artículo 26). Y hasta el plazo de cinco años, contados desde la inscripción, los terceros que acrediten dominio pueden exigir que sus derechos le sean compensados en dinero (artículos 28 y 29);

XI. NO HAY AFECTACIÓN DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO.

QUINCUAGESIMOQUINTO. Que, en tercer lugar, no puede considerarse que exista una afectación esencial en el mecanismo que diseña el Decreto Ley N° 2.695.

Por de pronto, tiene un fundamento. Hay una inscripción; pero ésta es de papel, pues el verdadero poseedor es otra persona. El poseedor material, a pesar de que se comporta como señor y dueño del inmueble, no lo es. Por lo mismo, no puede utilizar dicho inmueble como capital de trabajo, gravándolo con una hipoteca; tampoco puede acceder a línea de créditos de las instituciones estatales de ayudas públicas. 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.

El sentido del Decreto Ley N° 2.695 no fue privar del dominio, sino 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);

QUINCUAGESIMOSEXTO. Que, enseguida, el mecanismo no es artificial, pues no se inventa una posesión. Por eso, el título que se le otorga al peticionario sólo reconoce una

situación posesoria prolongada, abierta, pacífica, regularizándola jurídicamente.

Como se indicó en la historia fidedigna del precepto: *"cabe hacer presente que tal como está concebido el proyecto, la resolución administrativa no estaría creando, modificando o extinguiendo un derecho de dominio, sino reconociendo una situación preexistente, cual es el hecho de la posesión, materia que no afecta a la competencia de la justicia ordinaria y que legalmente puede ser entregada a un organismo público distinto"* (Historia de la ley; Biblioteca del Congreso Nacional; pág. 170).

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 en base a un respeto estricto de la realidad;

QUINCAGESIMOSÉPTIMO. Que, a continuación, el régimen que se diseña no afecta el núcleo 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 (treinta 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 un año 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;

QUINCAGESIMOCTAVO. Que otra razón para no considerar que se afecta 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 1284); además, la Constitución no tiene 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.

En efecto, el justo título está constituido por la resolución del Ministerio de Bienes Nacionales que acoge

la solicitud de saneamiento. Recordemos que el Código Civil no define el justo título; sólo indica lo que no es justo título en el artículo 704. Por lo mismo, otra ley, como el Decreto Ley N° 2.695, puede considerar (ese es el verbo que emplea el artículo 15 de dicho precepto legal) como justo título dicha resolución; no hay nada de anormal en ello. Después de todo, la Administración entrega o constituye innumerables títulos de propiedad a través de distintos actos favorables, como la autorización, el permiso, la concesión, etc. Además, para la prescripción extraordinaria, conforme lo establece el artículo 2510 del Código Civil, *"no es necesario título alguno"*.

Respecto de la posesión, ésta es considerada por la ley en dos momentos. Por una parte, para solicitar el saneamiento, el interesado 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"* (artículo 2° N° 1). Dicha posesión debe acreditarse por el peticionario (artículo 4°) y el Ministerio debe comprobar en terreno dicha posesión (artículo 10). Si hay dolo para obtener el reconocimiento de poseedor regular, se incurre en la comisión de un delito (artículo 9°). Por la otra, una vez practicada la inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces del justo título, el interesado adquiere *"la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales"* (artículo 15).

Además, dicha posesión debe cumplir con ciertos requisitos. Por de pronto, ser genuina, es decir no reconocer derecho ajeno. Por eso, el mismo DL establece que se presume dolo, para efectos de la sanción que establece, *"cuando el interesado tuviere, en la fecha de presentación de su solicitud, la calidad de arrendatario o mero tenedor o haya reconocido dominio ajeno mediante un acto o contrato escrito"* (artículo 9°). Enseguida,

debe ser continua, o sea, no interrumpida natural o civilmente (artículo 2º, en relación a los artículos 2501 y siguientes del Código Civil). No cabe admitir a trámite la solicitud de regularización si existe juicio pendiente en que se discuta el dominio o la posesión del inmueble cuyo título se persigue (artículo 2º). También la posesión debe ser exclusiva, es decir, no comunitaria. Además, el interesado tiene que haber poseído sin violencia, vale decir, no haberse adquirido por la fuerza (artículo 710, Código Civil). Y, finalmente, la posesión no debe ser clandestina, es decir, no tiene que haberse ocultado de quien tiene derecho para oponerse a ella (artículo 713, Código Civil). En otras palabras, no tiene que existir una posesión viciosa;

QUINCAGESIMONOVENO. Que, finalmente, en cuanto al régimen diseñado, tampoco puede considerarse que el diseño del Decreto Ley N° 2.695 afecte el núcleo del derecho de propiedad porque no produce una expropiación con sus disposiciones. Por de pronto, si bien hay una extinción de la propiedad de quien la tiene inscrita, ésta se produce por una nueva inscripción, la que cancela la anterior sólo una vez que ha transcurrido un año desde que la última se produce (artículo 16 inciso segundo). Esto es coincidente con lo que establece el artículo 2505 del Código Civil, conforme al cual *"contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción adquisitiva de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en éstos, sino en virtud de otro título inscrito"*.

Enseguida, la expropiación es un acto de autoridad (el "acto expropiatorio") que priva a alguien del dominio deliberadamente. En las normas del Decreto Ley N° 2.695, en cambio, la extinción del dominio se produce por prescripción, no por el ejercicio directo de una potestad pública. Es cierto que una resolución administrativa

constituye el justo título; pero no es éste el que provoca la pérdida de la propiedad.

Además, no se utilizan mecanismos de derecho público sino de derecho privado: posesión, título, inscripción, prescripción. Y cuando el afectado reclama, no lo hace reclamando por la ilegalidad del acto expropiatorio, sino a través de las acciones de dominio que correspondan.

A continuación, no hay una adquisición del dominio - que se extingue- por el Estado o sus organismos. Son sujetos privados quienes ganan y quienes pierden el dominio. En la expropiación, en cambio, el Estado priva a alguien de su dominio para incorporarlo a su patrimonio y luego destinarlo a una finalidad pública, definida o no previamente en detalle. En el sistema del Decreto Ley N° 2.695, nunca un organismo público toma posesión del bien afectado, ni ficta ni realmente.

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° 23°);

XII. LA PRESCRIPCIÓN ES LEGÍTIMA

SEXAGÉSIMO. Que, por otra parte, no cabe cuestionar la existencia de la prescripción desde el punto de vista constitucional. Esta no se contrapone al artículo 19 N° 24° de la Constitución.

De partida, cabe señalar que la Constitución entrega a la ley definir si un asunto es o no prescriptible. En la actualidad, el legislador establece que, en materia patrimonial, la regla general es que exista prescripción; por lo mismo, la imprescriptibilidad requiere regla expresa. Pero podría una ley, considerando distintos

factores, considerar que determinadas situaciones no prescriben.

Ahora, el establecimiento de la prescripción por el legislador tiene distintas justificantes;

SEXAGESIMOPRIMERO. Por de pronto, es el legislador el que define los modos de adquirir la propiedad. Ello implica definir los modos de extinción, si ésta tenía un titular previo. Eso obliga al intérprete a armonizar esta disposición con la expropiación. Esta no es el único modo de privación;

SEXAGESIMOSEGUNDO. Que, 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 Constitución impide la pura y simple privación (a cuya gestación el titular no ha contribuido y, sobre todo, sin considerar incertidumbres de titularidad) y la prescripción es aplicada en situación distinta: aquí (a veces con la contribución de un titular, que abandona el ejercicio de un derecho) se está en presencia de una situación de incertidumbre de pertenencia (en la adquisitiva) o de existencia (del crédito, en la extintiva) que el interés social -al que la Constitución también atiende- requiere dirimir” (Peñailillo, D.; ob. cit.; pág. 394).

En el mismo sentido se funda la prescripción extintiva: *“cuando la Constitución manda que nadie pueda ser privado de su propiedad sino por expropiación, está haciendo obvia referencia a que el titular no pueda ser despojado por obra de un tercero -particular o Estado- del dominio. Pero no ocurre ello con la prescripción extintiva: es el propio actuar del titular el que crea la situación de hecho que produce la duda sobre la subsistencia del crédito”* (Domínguez Águila, Ramón; La

prescripción extintiva; Edit. Jurídica; Santiago, 2004; pág. 41).

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).

Asimismo, *“la prescripción adquisitiva tiene además un fundamento práctico, especialmente en países como el nuestro, en que la inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces no prueba el dominio. Para demostrar su derecho, el actual poseedor debería demostrar el derecho de propiedad de sus antecesores y de los antecesores de éstos, y así sucesivamente en una cadena ininterrumpida: no bastaría al actual propietario presentar su título; debería también probar que sus antecesores tenían el derecho de propiedad, como asimismo el antecesor del antecesor y así sucesivamente, porque sabido es que nadie puede transferir ni transmitir más derechos de los que tiene, por manera que bastaría que uno de los causantes en esta escala infinita no hubiera sido propietario para que el actual titular tampoco lo fuera. Fácil es comprender las dificultades de semejante prueba, llamada con toda propiedad infernal (probatio diabolica), y fácil es también darse cuenta de la injusticia que significaría no reconocer al actual titular su derecho porque uno de sus remotos predecesores, de cincuenta, cien o doscientos años atrás, carecía de derecho. La prescripción subsana todos los*

inconvenientes, pues basta con acompañar, por lo general, títulos de diez años para probar el derecho que se alega" (Alessandri, Somarriva y Vodanovic; Tratado de los derechos reales; T. II; Edit. Temis-Jurídica de Chile; Bogotá, 2001; pág 12);

SEXAGESIMOTERCERO. Que, a continuación, la prescripción es una institución 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 en base a 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.

En tal sentido, la prescripción no se contrapone con la seguridad jurídica. Esta *"implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se ajusta al Derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados. Esta confianza se ve naturalmente disminuida si el legislador, con posterioridad, le atribuye a dichos actos consecuencias jurídicas que son más favorables que aquéllas con las cuales quien los realizó en el pasado podía contar al adoptar sus decisiones"* (STC rol 207, 10/02/95).

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;

SEXAGESIMOCUARTO. Que, además, es necesario considerar que la prescripción en la normativa en cuestión busca viabilizar otro derecho constitucional: el derecho a la propiedad, del artículo 19 N° 23°.

Mientras el propietario pierde el dominio por prescripción, el que lo gana lo hace en base al derecho a adquirir toda clase de bienes en conformidad a la ley.

La presencia de ambos derechos involucrados obliga al intérprete a una adecuada ponderación y armonización;

SEXAGESIMOQUINTO. Que, a continuación, todo lo anterior sirve para considerar que el modo de adquirir que este DL diseña es, justamente, la prescripción (artículo 1°). En efecto, transcurrido un año 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).

Alguien puede considerar que dicho plazo es muy breve. Al respecto, cabe tener en cuenta, por de pronto, que el plazo de 10 años de la prescripción extraordinaria era originalmente de 30 años, siendo acortado a 15 por la Ley N° 6.162 y a los 10 actuales por la Ley N° 16.952 (Cfr. Peñailillo, D.; ob. cit.; pág. 420). Con ello, se refleja la tendencia a acortar dicho plazo clásico, inmutable por casi 40 años.

También hay que ponderar que este plazo, constituye una prescripción de corto tiempo diseñada por el legislador, no por la Administración.

Además, el beneficiario ya tiene una posesión previa de a lo menos cinco años; con ello, el plazo se transforma en más de seis, si sumamos el procedimiento ante la administración y el año después de la inscripción.

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 el año (artículo 26) o lo cinco años siguientes (artículo 28), sin que el beneficiario pueda realizar actos de disposición en el primer año. 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, 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 N° 2.695 es un mecanismo excepcional de regularización de títulos de dominio;

SEXAGESIMOSEXTO. Que sin perjuicio de todo lo anterior, cabe considerar que en el presente caso la demandada tiene un título inscrito un año antes de las demandantes (13/06/1994 v/s 08/06/1995). Y que la acción reivindicatoria se presentó casi 8 años después de que se produjo la inscripción (13/06/1994 v/s 15/04/2002), notificándose recién dicha acción el 19/11/2004;

SEXAGESIMOSÉPTIMO. Que, como se observa, la demandada ha poseído más de 15 años, si se suman los años necesarios para que la administración le concediera el título, lo que se demoró la tramitación de ese título y todo el tiempo transcurrido desde la inscripción hasta que se interpuso la acción reivindicatoria en su contra;

SEXAGESIMOCTAVO. Que en el juicio que constituye la gestión pendiente la demandada no hizo valer la excepción de prescripción en la oportunidad debida, pues estuvo en rebeldía, por lo que el tribunal la rechazó cuando se la alegó, considerando *"que acogerla significaría una transgresión a las disposiciones relativas a los plazos y oportunidades para evacuar los diversos trámites de la litis"* (resolución de 30/09/2005);

SEXAGESIMONOVENO. Que ello no elimina el considerable tiempo transcurrido entre la inscripción del título de la demandada y la notificación de la demanda, lo que altera la situación que debe ser protegida por el derecho. Ya no se trata de aplicar las reglas del Decreto Ley N° 2.695 en favor de una persona que recién acaba de obtener un

título. Se aplica respecto de una persona que ha poseído durante largo tiempo. La consolidación de las situaciones, la seguridad jurídica, la estabilidad, no pueden ser desoídas al momento de analizar la constitucionalidad de la aplicación de los preceptos reprochados de inconstitucionalidad;

SEPTUAGÉSIMO. Que por todas las razones señaladas, esta Magistratura considera que las normas impugnadas no vulneran el artículo 19 N° 24 de la Constitución;

XIII. LAS NORMAS IMPUGNADAS NO VULNERAN LA IGUALDAD ANTE LA LEY.

SEPTUAGÉSIMOPRIMERO. Que, por otra parte, las requirentes han reclamado que las normas de prescripción adquisitiva establecidas en el Decreto Ley N° 2.695 infringen su derecho de igualdad, puesto que existen otras normas de prescripción que les serían más favorables y que se aplican respecto de otros propietarios;

SEPTUAGESIMOSEGUNDO. Que ya se ha razonado en esta sentencia acerca de la libertad del legislador para configurar distintos tipos de plazos de prescripción y de los distintos tipos de propiedad que reconoce, con respaldo constitucional, nuestro ordenamiento jurídico. Por lo mismo, no se van a reiterar aquí.

Además, para que se entienda infringida la igualdad 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, considerando 11);

SEPTUAGESIMOTERCERO. 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 las requirentes.

Como ha señalado este Tribunal, dicho control "no significa que esta Magistratura establezca sus propios parámetros y los contraste con lo que los legisladores establecieron. El control consiste, más bien, en examinar si estos parámetros existen, es decir, que puedan ser detectados; en determinar si son suficientes y si son coherentes con la regulación que se estableció; y señalar si son legítimos. De lo contrario, el organismo de control puede convertirse en un censor de las razones que llevan a los legisladores a regular" (STC rol 1295, 06/10/09);

SEPTUAGESIMOCUARTO. Que dicha finalidad existe y tiene respaldo. Tal como lo ha señalado la sentencia rol N° 707 precedentemente citada y extensos considerandos de esta misma sentencia, 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;

SEPTUAGESIMOQUINTO. 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. También, no 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 el test de coherencia, pues las medidas son consistentes con la finalidad perseguida;

SEPTUAGESIMOSEXTO. Que, enseguida, el mecanismo de prescripción establecido en las normas impugnadas está revestido de una serie de resguardos en favor del

propietario inscrito que le permiten a éste proteger su dominio con respecto del nuevo poseedor.

Así, por ejemplo, se sanciona al que usa el procedimiento establecido en el Decreto Ley N° 2.695 de manera maliciosa (artículo 9° Decreto Ley N° 2.695); se da derecho a oponerse administrativa y jurisdiccionalmente al supuesto propietario (artículos 10 y 11); y subsisten las acciones de dominio a favor del propietario original (artículo 26);

SEPTUAGESIMOSEPTIMO. Que, en consecuencia, 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;

SEPTUAGESIMO OCTAVO. 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. 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 lo mismo, a juicio de esta Magistratura, no se afecta la igualdad ante la ley.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, N°s 2°, 24° y 26°, 83, 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Constitución Política y las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997,

Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE DECLARA QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDENADA EN ESTOS AUTOS, DEBIENDO OFICIARSE AL EFECTO AL TRIBUNAL RESPECTIVO.

Adoptada con el voto en contra de los señores Ministros Raúl Bertelsen Repetto y Mario Fernández Baeza, quienes estuvieron por acoger el requerimiento en virtud de las siguientes consideraciones:

1º. Que, considerado en su conjunto, el Decreto Ley N° 2.695, de 1979, configura un sistema especial para regularizar la posesión y adquirir la propiedad de determinados bienes raíces, apartándose de las normas que contempla el Código Civil para la adquisición del dominio.

Dicho sistema, en síntesis, consiste en que a solicitud del interesado, poseedor material al menos durante cinco años de un bien raíz cuyo avalúo fiscal, no supere el que señala el artículo 1º y habiéndose cumplido los requisitos y trámites que contempla el mencionado cuerpo legal, un órgano administrativo -la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales (hoy Ministerio de Bienes Nacionales)- ordena la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo, resolución que se considera como justo título y que, una vez inscrita, da al interesado la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales y transcurrido el plazo de un año, le hace dueño del mismo por prescripción, cancelándose también las anteriores inscripciones de dominio sobre el inmueble, así como las de otros derechos reales, si las hubiere, y prescribiendo toda acción emanada de cualquier derecho real;

2°. Que, como puede apreciarse de lo expuesto, el legislador ha establecido un modo especial de adquirir la propiedad, materia que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1°, N° 16, inciso segundo, del Acta Constitucional N° 3, de 1976, que era la norma de rango constitucional vigente a la fecha en que se dictó el Decreto Ley N° 2.695, de 1979, y luego de acuerdo a lo que establece el artículo 19, N° 24, inciso segundo, de la Constitución Política de 1980, estaba y está dentro de su competencia;

3°. Que, sin embargo, las diferencias que la ley contemple para adquirir el dominio de una misma clase de bienes, para ajustarse a lo dispuesto en los números 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución Política, han de respetar tanto la garantía de igualdad ante la ley, que veda el establecimiento de diferencias arbitrarias, como la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos que, entre otras consecuencias que de ella derivan, exige una consideración similar de los intereses en juego en los conflictos jurídicos que puedan surgir con motivo de la aplicación de un modo de adquirir el dominio;

4°. Que existen razones que justifican la existencia de un modo especial para regularizar la posesión material de las pequeñas propiedades raíces supliendo la falta de título inscrito y lograr, de esta forma, que sus poseedores se conviertan en propietarios, por lo que dicho modo no puede calificarse, en principio, de arbitrario o caprichoso.

Al respecto, cabe señalar que 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 -confrontadas a las normas generales vigentes sobre la materia contenidas en el Código Civil-, no puede estimarse que introduzcan 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.

En efecto, como aparece de los considerandos que preceden a su articulado, el Decreto Ley N° 2.695, de 1979, tuvo por objeto resolver el problema socioeconómico derivado de la deficiente constitución del dominio de las pequeñas propiedades raíces rurales y urbanas, para hacer frente al cual *“se ha creado un sistema que la legislación ha denominado “saneamiento del dominio de la pequeña propiedad”, que tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos, lo que es previo, en el caso de la pequeña propiedad agrícola, a la elaboración de planes de desarrollo y de asistencia técnica o crediticia, así como a cualquier reordenamiento destinado a atacar e impedir el minifundio”* (considerando 2°), y que, por no haber resultado eficaz para solucionar el problema, la Junta de Gobierno, en ejercicio de su potestad legislativa, lo modificó en la forma que aparece en el texto del mencionado Decreto Ley N° 2.695;

5°. Que la existencia de un hecho diferenciador relevante en las circunstancias que determinan la aplicación del modo de adquirir común, fijado en el Código Civil, y uno especial, que en el caso que nos ocupa es el del Decreto Ley N° 2.695, no basta por sí solo para satisfacer plenamente las exigencias de las garantías de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos;

6°. Que analizadas las diferencias existentes entre las normas de la prescripción adquisitiva extraordinaria

del Código Civil, por una parte, y las del Decreto Ley N° 2.695, por otra, se aprecia que, en lo medular, el lapso de tiempo necesario para adquirir el dominio por medio de la prescripción extraordinaria es de diez años de posesión en el sistema común (artículo 2511 del Código Civil), mientras que en el sistema del Decreto Ley N° 2.695 basta un solo año de posesión inscrita, si bien para que ésta se otorgue por la vía administrativa se requieren cinco años de posesión material (artículos 2° y 15). Son suficientes, pues, seis años para llegar a ser propietario si se utiliza la vía de la regularización del Decreto Ley N° 2.695, al paso que no pueden transcurrir menos de diez si se recurre a la prescripción adquisitiva extraordinaria del Código Civil;

7°. Que la existencia de un plazo más breve para adquirir el dominio por prescripción de los inmuebles que sean objeto de la regularización del Decreto Ley N° 2.695 frente al plazo que contempla el Código Civil, exige, para descartar la existencia de una diferencia arbitraria que, como se recordará, está prohibida por la Constitución, la concurrencia de alguna circunstancia objetiva que guarde proporción con la disminución del plazo de prescripción de la legislación común que permite a los poseedores convertirse en dueños;

8°. Que, en la especie, no se divisa qué razón puede llevar a acortar el plazo de la prescripción 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;

9º. Que, a su vez, para satisfacer íntegramente las exigencias de la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, ha de otorgarse una consideración similar a los intereses y derechos de las personas que, como resultado de la operación de un modo de adquirir el dominio, estimen que los suyos han sido afectados y reclamen tutela judicial;

10º. Que, al respecto, los posibles afectados por el sistema de regularización de la posesión y de adquisición del dominio contenido en el Decreto Ley N° 2.695, se encuentran en una situación de notoria inferioridad que aquélla de la que disfrutaban las personas afectadas por la aplicación de la prescripción adquisitiva extraordinaria del Código Civil.

Para apreciar lo dicho baste señalar que, desde el momento de la inscripción del bien raíz obtenida por vía administrativa, quien alegare dominio sobre el inmueble objeto de regularización basado en una inscripción anterior a su nombre, sólo dispone del plazo de un año para ejercitar las acciones de que sea titular, a cuyo vencimiento ellas prescribirán, entendiéndose asimismo canceladas por el sólo ministerio de la ley las inscripciones de dominio anteriores;

11º. Que, a mayor abundamiento, a la fecha en que en el caso de autos operó la regularización de la posesión, estaban vigentes las normas de procedimiento contenidas en el texto original de los artículos 10 y 11 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, que fueron modificadas por la Ley N° 19.455, de 1996, precisamente, para cautelar de mejor forma en el procedimiento administrativo de regularización los intereses y eventuales derechos de los supuestos propietarios de los inmuebles objeto de saneamiento.

De ahí que la resolución administrativa que acogió la solicitud de regularización no sea incuestionable y mal puede, por consiguiente, ser el fundamento de una prescripción de brevísimo plazo -reguladas en los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, cuya constitucionalidad se ha impugnado-, pues, en su conjunto, no garantizan a todas las personas involucradas una igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos;

12°. Que aunque es indudable que la actuación del Estado encaminada a sanear el dominio de las pequeñas propiedades persigue un objetivo de bien común, ya que proporciona a algunos integrantes de la comunidad nacional condiciones para alcanzar una mayor realización personal, lo que está contemplado en el artículo 1º, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, como una de las bases de la institucionalidad, no debe olvidarse que este mismo precepto requiere que la actividad estatal se efectúe con pleno respeto a los derechos y garantías constitucionales, lo que en la especie no ocurre, como se ha puesto de manifiesto en los considerandos anteriores.

Redactó la sentencia el ministro señor Carlos Carmona Santander, y la disidencia el Ministro señor Raul Bertelsen Repetto.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 1298-2009-INA

Se certifica que la Ministra señora Marisol Peña Torres concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios (Presidente), José Luis Cea, Raúl Bertelsen

Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Marisol Peña Torres, Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Jaime Silva Mac Iver.