

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.657-2023

[6 de agosto de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 30 DEL
D.L. N° 2.695, QUE FIJA NORMAS PARA REGULARIZAR LA
POSESIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RAÍZ Y PARA LA
CONSTITUCIÓN DEL DOMINIO SOBRE ELLA

CARMEN GLORIA REYES ESCOBAR Y OTROS
EN EL PROCESO ROL C-1301-2021, SEGUIDO ANTE EL PRIMER JUZGADO DE
LETRAS DE LA SERENA

VISTOS:

Que, con fecha 22 de agosto de 2023, Carmen Gloria Reyes Escobar y otros han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 30 del D.L. N° 2.695, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, para que ello incida en el proceso Rol C-1301-2021, seguido ante el Primer Juzgado de Letras de La Serena.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto del precepto impugnado dispone lo siguiente:

“D.L. N° 2.695, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella

(...)

ARTICULO 30°. Si la sentencia reconociere los derechos invocados, el valor de los mismos fijados en ella se pagará, a falta de acuerdo entre las partes, con un máximo de hasta un diez por ciento al momento de quedar firme la sentencia y el saldo en un plazo no inferior a cinco años, ni superior a diez, contados desde esa misma fecha, con un interés que no excederá del seis por ciento anual y reajustado en un porcentaje no superior al aumento que experimentare el Índice de Precios al Consumidor fijado por el Instituto Nacional de Estadísticas.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indican los requirentes que dedujeron la acción compensatoria prevista en el artículo 28 del D.L. N° 2695, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, en contra de don Gustavo Marín Muñoz, por cuanto, refieren ser herederos de quien era la dueña de un inmueble adquirido por el demandado en virtud de las normas contenidas en dicho cuerpo legal. Dicho bien raíz, anotan, formaba parte de la comunidad de bienes quedados al fallecimiento de la causante y respecto de la cual detentaban el derecho real de herencia, adquirido por el sólo mérito de la ley y por medio de la sucesión por causa de muerte.

Explican que el inmueble se encuentra ubicado en la comuna de La Serena y no comparecieron dentro de plazo a oponerse a la regularización de la posesión, y ejercieron otras acciones indemnizatorias previstas en el anotado decreto ley, por lo que, pretendiendo derechos de comunero sobre el bien o detentando un derecho real que lo afecta, han deducido la acción compensatoria del artículo 28.

De esta forma, argumentan que, en la gestión pendiente invocada, al existir antecedentes graves que constituyen al menos presunción del derecho que se reclama, se decretó una medida precautoria respecto del inmueble, consistente en la prohibición de celebrar actos o contratos sobre el mismo, esto es, la contenida en el número 4° del artículo 290 del Código de Procedimiento Civil.

Anotan que existen gestiones pendientes en la causa que originó la demanda presentada relacionadas con el término probatorio, en que la parte del demandado no rindió prueba.

Explican que el artículo 30 del D.L. N° 2.695, de 1979, tiene carácter decisivo para resolver la gestión pendiente invocada, dado que, eventualmente y, para el caso



de ser acogida la demanda, la norma debe ser aplicada pues impone al tribunal la obligación de someter la forma de pago en favor del demandante a un acuerdo de las partes y, si dicho acuerdo no se verifica, ordena que sea pagada con un máximo de hasta un diez por ciento al momento de quedar firme la sentencia y el saldo en un plazo no inferior a cinco años, ni superior a diez, contados desde esa misma fecha, con un interés que no excederá del seis por ciento anual y reajustado en un porcentaje no superior al aumento que experimentare el Índice de Precios al Consumidor fijado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Por lo anterior, la norma cuya inaplicabilidad solicitan, exige que las partes sean llamadas a intentar un acuerdo para determinar la forma del pago de una condena firme y ejecutoriada y, si es que ese acuerdo no se verifica, el juez es obligado a decretar una forma parcelada del pago de la obligación con los reajustes e intereses que en la norma se mencionan, cuestión que tiene que ser así expresada en la sentencia, precisan los requirentes.

Al desarrollar el conflicto constitucional, desarrollan que la aplicación de la norma cuestionada vulnera disposiciones de la Constitución, dado que su artículo 1° inciso primero establece que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Ello, acotan los actores de inaplicabilidad, implica que la dignidad e igualdad se consideran como atributos intrínsecos, irrenunciables e inalienables de toda persona sólo por el hecho de detentar la condición o naturaleza de ser humano y es un deber jurídico fundamental del Estado garantizar, respetar y proteger dichas cualidades.

Además, anotan que el deber jurídico fundamental previsto en el artículo 1° inciso primero de la Constitución se erige como una norma, valor y principio de soporte estructural de toda construcción normativa imperante de nuestra legislación y de obediencia irrestricta. En contrario, la norma impugnada que se contiene en el artículo 30 del D.L. N° 2695, vulnera la disposición constitucional del artículo 1° inciso primero, pues, a partir de su consagración, acotan a fojas 7 del, existen personas que merecen obtener el pago que por sentencia se condenó a pagar en su favor en forma íntegra una vez que la sentencia que lo ordena se encuentra firme y ejecutoriada y, agregan, otra categoría de personas que se pueden catalogar como inferiores o poco dignas, poco importantes de proteger y que no son iguales al resto, las que necesariamente están obligadas a llegar a un acuerdo de pago de la condena decretada en su favor, compelidas por el hecho de que si no arriban a un acuerdo estarán también obligados a recibir sólo un 10% del total de la suma de dinero que sea establecida en la sentencia y el resto en un plazo que mínimo va a ser de cinco años y hasta en un máximo de diez años.

Por ello, anotan, se establece una diferencia arbitraria que no cumple con las exigencias del artículo 19 N° 2 de la Constitución. No existen fundamentos razonables

que puedan explicar por qué motivo se les obliga a obtener un acuerdo con la otra parte en caso de obtener una sentencia favorable a su demanda, u obligarlos a esperar como mínimo cinco años y hasta un máximo de diez para obtener el pago del 90% restante de la compensación decretada.

La igual dignidad de todas las personas, explican los actores de inaplicabilidad, afirmada por el texto constitucional resulta vulnerada por la norma impugnada, la cual importa una diferencia arbitraria o discriminación y que se traduce en el reconocimiento tácito, agregan, de dos categorías de grupos humanos.

Consecuencialmente, anotan que es transgredido el artículo 19 N° 2 de la Constitución. El principio de igualdad ante la ley se debe vincular con todo el ordenamiento jurídico, permearlo e irradiarlo, pues sobre éste descansa el andamiaje jurídico del orden público.

La norma que se impugna ha categorizado a las personas en dos especies sin encontrar motivos de carácter objetivo o jurídicamente relevantes que justifiquen dicha diferencia. Por una parte, desarrollan que las personas que deben llegar a un acuerdo para obtener el pago de lo que se condenó a pagar en su favor o sólo merecerán recibir el 10% una vez que la sentencia esté firme y ejecutoriada y el 90% restante entre 5 y 10 años, y, por otra, las personas que no tienen voluntad de llegar a un acuerdo para obtener lo pagado y que no tienen por qué no recibir el pago íntegro de aquello que se condenó pagar en su favor.

A vía ejemplar, los requirentes desarrollan su situación frente a las partes que enfrentan un juicio diverso por responsabilidad civil extracontractual, quienes obtuvieron una sentencia firme y ejecutoriada que falló a su favor y condenó al demandado a pagar una suma de dinero como indemnización de perjuicios. No se constatan normas en el Código Civil que traten en forma tan discriminatoria a otros demandantes que obtuvieron un fallo favorable respecto del pago de la indemnización por responsabilidad extracontractual. Igualmente, anotan, no existen normas que los obligue a llegar a acuerdo en torno a la forma del pago de la indemnización.

En tal sentido, desarrollan que la norma impugnada contraría al principio de igualdad constitucional y contiene una diferencia arbitraria injustificable, en análogos términos a lo previsto en los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por ello, acotan, el principio de igualdad asegurado en la Carta Fundamental está reforzado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, vinculante para el Estado chileno.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 4 de septiembre de 2023, a fojas 31.

El Primer Juzgado de Letras de La Serena, a fojas 38, el día 12 de septiembre de 2023, remitió las piezas principales de la gestión pendiente invocada.

Posteriormente se resolvió la admisibilidad por resolución de la Primera Sala de 21 de septiembre de 2023, a fojas 127, disponiéndose la suspensión del procedimiento. En dicha oportunidad se confirió traslado a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados, sin evacuarse presentaciones al efecto.

A fojas 344, por decreto de 20 de octubre de 2023, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 14 de mayo de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de la abogada Montserrat Mundaca Manterola. Se adoptó acuerdo con igual fecha conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Según lo expuesto en el libelo, en la gestión pendiente invocada los requirentes interpusieron la acción compensatoria contemplada en el artículo 28 del Decreto Ley N° 2.695 en contra de Gustavo Adolfo Marín Muñoz, la que fundan en su calidad de herederos de Sonia Reyes Escobar, fallecida el año 2005 y quien fuere la dueña del inmueble que el demandado adquirió en 2017 conforme a las reglas del DL mencionado.

Los requirentes exponen que no comparecieron dentro de plazo a oponerse a la regularización de la posesión y tampoco ejercieron otras de las acciones contempladas en el D.L. N° 2.695, por lo que, pretendiendo derechos de comuneros sobre el bien, interpusieron la acción compensatoria contemplada en el referido precepto legal.

Encontrándose la gestión en etapa probatoria y luego de darse lugar a la medida precautoria consistente en la prohibición de celebrar actos y contratos respecto del inmueble, los demandantes deducen acción de inaplicabilidad respecto del artículo 30 del D.L. N° 2.695. En ella sostienen que, en caso de ser acogida la demanda interpuesta, la norma impugnada impone al tribunal la obligación de someter la forma de pago de la suma a pagar en favor del demandante a un acuerdo de las partes y, si dicho acuerdo no se verifica, ordena que el valor de los derechos invocados sea pagado, según su tenor literal, “con un máximo de hasta un diez por ciento al momento de quedar firme la sentencia y el saldo en un plazo no inferior a cinco años ni superior a diez, contados desde esa misma fecha, con un interés que no excederá del seis por ciento anual y reajustado en un porcentaje no superior al aumento que experimentare el Índice de Precios al Consumidor fijado por el Instituto Nacional de Estadísticas”.

SEGUNDO: En cuanto al conflicto constitucional planteado, los actores afirman que la aplicación de la norma cuestionada vulnera los artículos 1, inciso primero, y 19, N° 2, de la Constitución.

Esgrimen que, a partir del precepto reprochado, habría, por una parte, un grupo de personas que merecen obtener el pago que ordena una sentencia en forma íntegra una vez que se encuentre firme y ejecutoriada y, por otra parte, una categoría de personas, que cataloga como inferiores, que estarán constreñidas a llegar a un acuerdo de pago de la condena, compelidas por el hecho de que si no lo hacen, estarán obligados a recibir solo un 10% del total de la suma de dinero y el resto en un plazo de entre 5 y 10 años. En el mismo sentido, exponen que la categorización que realiza la norma impugnada no tiene motivos de carácter objetivo o jurídicamente relevantes que justifiquen la diferencia.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL D.L. N° 2.695

TERCERO: El precepto cuestionado se inserta dentro del D.L. N° 2.695, el cual tiene como objeto “*regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz*”, transformando la posesión material en una posesión jurídica, para que a los poseedores materiales que carezcan de título “se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción” (artículo 1°). Para ello, la ley establece que 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 del inmueble para todos los efectos legales” y “transcurrido dos años completos de posesión inscrita no interrumpida, contado desde la fecha de la inscripción, el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción” (artículo 15).



CUARTO: El D.L. N° 2.695 parte de la premisa de la existencia de una posesión. En efecto, el artículo 1° de dicho cuerpo legal señala que se aplica a “los poseedores materiales”, agregando su artículo 2° 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 4°, Decreto Ley N° 2695). 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 D.L. N° 2.695 a la existencia de la posesión que el interesado, cuando inicia el procedimiento ante la autoridad administrativa, debe acompañar, en primer lugar, una declaración jurada “prestada ante Notario, o, en su defecto, ante el Oficial del Registro Civil en cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el inmueble, o ante el funcionario que el Servicio determine” sobre esa circunstancia (artículo 5°). En segundo lugar, la primera diligencia que debe disponer el servicio es comprobar en terreno la existencia de la referida posesión (artículo 10). En tercer lugar, se presume dolo si el interesado tiene a la fecha de la presentación de la solicitud “la calidad de arrendatario o mero tenedor o haya reconocido dominio ajeno mediante un acto o contrato escrito” (artículo 9°).

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

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

La primera conlleva la decisión de si la petición es o no admisible. Para ello, se debe verificar en terreno que el peticionario es efectivamente poseedor material en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad durante cinco años a lo menos y que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o la posesión del inmueble (artículos 2° y 10). Si el Ministerio la declara admisible, se debe evacuar un informe jurídico sobre la situación planteada (artículo 11).

En la segunda etapa el Ministerio debe decidir si acepta o deniega la solicitud. Si la rechaza, el interesado puede presentar los recursos administrativos que correspondan (artículo 13). Si la acepta, debe ordenar que se publique la solicitud “por

dos veces en un diario o periódico” que el Ministerio determine y, asimismo, disponer que se fijen “carteles durante el proceso de saneamiento” en los lugares públicos que dicho órgano establezca y en el frontis de la propiedad correspondiente (artículo 11).

La tercera etapa es la que permite al eventual afectado oponerse a la solicitud. Para eso tiene “sesenta 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 “deberá abstenerse de continuar la tramitación y remitirá de inmediato los antecedentes al juez de letras en lo civil dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre el predio, lo que será notificado por carta certificada tanto al peticionario como al oponente” (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).

SEXTO: 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).

SÉPTIMO: 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 consisten en que, transcurrido dos años completos de posesión inscrita no interrumpida, contados desde la fecha de la inscripción, “el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción, la que no se suspenderá en caso alguno” (artículo 15). Asimismo, “prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas relativos al inmueble inscrito”. Además, “Las anteriores inscripciones de dominio sobre el

inmueble, así como la de los otros derechos reales mencionados, las de los gravámenes y prohibiciones que lo afectaban, una vez transcurrido el citado plazo de dos años, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley” (artículo 16).

La principal obligación que adquiere, por su parte, es que no puede gravar el inmueble durante el plazo de dos años, ni enajenarlo en el plazo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción (artículo 17).

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

En primer lugar, dentro del plazo de dos años contados desde la fecha de la inscripción, puede deducir ante un tribunal “las acciones de dominio que estime asistírle” (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, 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”** (artículo 28). Fue dicha acción la que interpusieron las requirentes de estos autos y sobre la que recae la presente acción de inaplicabilidad.

III. LA COMPENSACIÓN DE DERECHOS EN DINERO

NOVENO: La acción de compensación del D.L. N° 2.695 se encuentra regulada en sus artículos 28, 29 y 30.

La primera norma señala que, sin perjuicio de la oposición a la solicitud de regularización y de las acciones de dominio, los terceros que acrediten dominio sobre todo el inmueble o una parte de él, y que no hayan ejercido oportunamente las acciones de dominio contemplados en el DL, así como también los que pretendan derechos de comuneros sobre el mismo o ser titulares de algún derecho real que lo afecte, podrán exigir que tales derechos les sea compensados en dinero. El valor de tales derechos se determina por acuerdo de las partes y, a falta de este, por el tribunal oyendo al Servicio Agrícola Ganadero o a la Corporación Nacional Forestal, tratándose de predios rurales y al Servicio de Impuestos Internos respecto de inmuebles urbanos. Para efectos de determinar el valor de la compensación, el tribunal debe estar al valor comercial que tenga el bien a la fecha en que se practique la respectiva tasación. Si la tasación se refiere a todo el inmueble o a una parte de él, no

podrá ser inferior a su avalúo fiscal o proporcional, reducidas las mencionadas mejoras que estuvieren comprendidas en él.

El artículo 29 establece que el plazo para ejercer la acción analizada es de cinco años contados desde la fecha de la inscripción, la que debe ser interpuesta ante el juez de letras en lo civil dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentra el predio y tramitada de acuerdo con las reglas del procedimiento sumario.

Finalmente, en cuanto a la forma en que se deben pagar los derechos en caso de ser acogida la demanda, ello se contempla en el artículo 30 del referido cuerpo legal impugnado en estos autos constitucionales.

DÉCIMO: Mediante esta acción el legislador empalma los intereses de quienes se vieron afectados con la cancelación de la inscripción sobre un bien que tienen derechos con aquellos que regularizaron la inscripción mediante las normas contenidas en el DL. “El legislador supuso que quién adquiere la posesión regular y luego el dominio a través del procedimiento de saneamiento, podría hacerlo en contra de personas que tenían o podrían tener derechos sobre el inmueble regularizado, de ahí que el legislador haya establecido la obligación del solicitante, ya poseedor regular o dueño, de compensar pecuniariamente a esas personas, siempre y cuando se encuentren en algunas de las situaciones establecidas por la ley para estos efectos. Se pretende actuar con la mayor justicia posible, regularizando la posesión de quien tiene derecho a ella, pero protegiendo los intereses materiales de los terceros que debidamente justifiquen sus derechos” (Orellana Moya, A., (2002). El decreto ley N° 2.695, desde el punto de vista procedimental. Memoria para optar al grado de licenciado en derecho. Universidad de Chile. p. 88).

En esa línea, durante la tramitación de la Ley N° 19.455 se criticó una propuesta mediante la cual se instaba a eliminar las compensaciones en dinero, por cuanto “no es posible soslayar el hecho de que el tercero o presunto titular de dominio que haya probado su derecho de propiedad y que no pueda recuperar el inmueble que le pertenecía, no puede ser despojado sin más y a título gratuito, de un bien de su dominio. De otro modo, se estaría infringiendo la garantía constitucional del artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la Constitución Política de la República” (Gonzalo Calvo Castro, profesor de Derecho procesal, Primer Informe de Comisión de Recursos Naturales, Historia de la Ley N° 19.455, p. 42). Finalmente, dicha ley acordó extender el plazo para pagar el saldo de dos años a uno no inferior a cinco años “en razón de que no pudiendo recuperar su dominio o la parte que le correspondía, tuviera al menos un resarcimiento en dinero” (Discusión en Sala, Cámara de Diputados, p. 65).

IV. NO SE AFECTAN LOS DERECHOS DE LOS REQUIRENTES

UNDÉCIMO: Al recaer el conflicto constitucional esbozado en la supuesta distinción arbitraria y discriminatoria que produciría la aplicación de la norma impugnada entre aquellos que reciben íntegramente el pago de una sentencia judicial y los que, en caso de no llegar a acuerdo, están obligados a recibir solo un 10% del total y el saldo en un plazo de entre 5 y 10 años, cabe recordar que, según la constante jurisprudencia de este Tribunal, la igualdad ante la ley “consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición. Así, se ha concluido que la razonabilidad es el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad” (STC 12.415, c. 37°). Por lo anterior, forzoso es examinar si la diferencia que se origina por aplicación de la norma es o no arbitraria.

DUODÉCIMO: En primer lugar, y recogiendo lo señalado por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 1298, cabe recordar que el Decreto Ley N° 2.695 busca ir en ayuda de personas de escasos recursos, cuestión que 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, la normativa expresa en que, si bien es aplicable a los “inmuebles ubicados en cualquier punto del territorio de la República” (artículo 7°) con las muy pocas excepciones que el mismo DL señala (artículo 8°), dichos 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 380 UTM, mientras que para los rurales no puede ser superior 800 (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, el objetivo de la normativa 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 dos y cinco años, respectivamente, 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 los gastos son financiados con recursos públicos si se acredita no contar con recursos suficientes; 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 de bienes raíces, archiveros, procuradores del número y receptores judiciales (artículo 43).

DÉCIMO TERCERO: La idea de que el D.L. N° 2.695 favorece a que personas de bajos recursos tengan acceso un inmueble también ha sido invocada por distintas autoridades del Ministerio de Bienes Nacionales. En efecto, en la tramitación de la Ley N° 21.108, de 2018, que modificó el D.L. N° 2.695 para resguardar los derechos de terceros en relación con la regularización de la pequeña propiedad raíz, la entonces Ministra de Bienes Nacionales, Nivia Palma Manríquez, indicó que “es fundamental entender que el D.L. N° 2.695 es un instrumento excepcional que debe existir, ya que genera un impacto social positivo muy grande, y que al año se acogen dos tercios de las solicitudes; así, de los quince mil expedientes tramitados en el 2016, diez mil fueron visados. Indicó que en la experiencia de entrega de títulos en terreno se constata que los beneficiarios de esta normativa son extremadamente vulnerables y que las principales fuentes de las anomalías son herencias mal reguladas y compraventas erróneamente tramitadas, que impiden que el nuevo propietario pueda inscribir el dominio en el Conservador de Bienes Raíces respectivo. Apuntó que sería un error pensar que una parte significativa se trata de ocupaciones de terrenos.” (Segundo Informe de Comisión de Vivienda y Urbanismo, primer trámite constitucional, Historia de la Ley N° 21.108, p. 46). En la misma línea, el Ministro de Bienes Nacionales que la siguió, Felipe Ward Edwards, señaló que “dicho decreto ley se origina debido a la necesidad de regularizar títulos de dominio de familias vulnerables, aspecto que se mantiene hasta el día de hoy” (Informe Comisión Mixta, Historia de la Ley N° 21.108, p. 106). Y, en fin, durante la discusión de otro proyecto de ley en el Congreso, la Ministra Romy Schmidt Crnosija expuso que el DL 2.695 “ha sido un instrumento de gran utilidad, que ha permitido a personas vulnerables, de escasos recursos y de sectores rurales el acceso a la propiedad, señalando que el 80% de los peticionarios son de sectores rurales y el 52% son mujeres” (Segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales. Boletín N° 5.417).

DÉCIMO CUARTO: En primer lugar, cabe sostener que el que se inste a un acuerdo entre las partes es legítimo, y si éste no se produce, surge el examen de razonabilidad para la forma de pago, en que el legislador contempló un mecanismo específico teniendo presente justamente las características de vulnerabilidad de las personas que han accedido a la propiedad de un bien raíz por aplicación de las normas pertinentes del DL. 2.695.

Al efecto no puede olvidarse que las contiendas en esta materia no sólo se suscitan entre personas que pudieran no contar con todos los recursos para un pago íntegro, sino que además los requirentes de regularización son personas naturales. Ello establece una sustancial diferencia con la situación en que se encuentra el Fisco, por cuanto, teniendo presente sus características propias, la Constitución le impone a éste que, a falta de acuerdo, debe pagar en dinero efectivo al contado la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado por una expropiación (art. 19 N° 24 incisos tercero y cuarto).

DÉCIMO QUINTO: Las consideraciones expuestas entonces dotan de razonabilidad a la norma, pues si al que adquiere la posesión del inmueble se le impusiera la obligación de pagar la compensación al contado es probable que por su situación se encuentre impedido de hacerlo, por lo que se llegaría al absurdo de que se inicie un juicio ejecutivo en su contra que concluya con el remate del inmueble recién inscrito.

DÉCIMO SEXTO: Por otra parte, en el análisis del precepto impugnado es inevitable recurrir a otras normas aplicables en el caso concreto que influyen en el examen de constitucionalidad que este Tribunal debe realizar.

DÉCIMO SÉPTIMO: Al efecto, cabe recordar que la propia normativa establece que, de reconocerse los derechos invocados y a falta de acuerdo entre las partes, la determinación de la compensación la efectúa el juez según el valor comercial que tenga el bien a la fecha en que se practique la respectiva tasación, sin que ésta pueda ser inferior a su avalúo fiscal; se fijan los mínimos y máximos para el pago del resto; y, además, con cobro de intereses y reajustes, cuyo margen expresa el establecimiento de diversas garantías para la demandante que ha logrado su pretensión de compensación.

DÉCIMO OCTAVO: Asimismo, debe tenerse presente que, en caso de obtener un veredicto favorable, al demandante le beneficia lo dispuesto en el artículo 17 del D.L. N° 2.695, que establece una prohibición de enajenar que se extiende por cinco años desde la inscripción, es decir, el mismo plazo que el legislador estableció para entablar la acción de compensación.



Con respecto a esta norma, el profesor Corral señala que “Nos parece justa la prohibición de enajenar de cinco años, ya que la ley da el mismo plazo para que los terceros que acrediten dominio anterior puedan reclamar una compensación de sus derechos en dinero (art. 29). Parece obvio que si quien regularizó ha podido enajenar el inmueble, bien puede no tener bienes en los que hacer efectivo ese derecho, con lo que el tercero podría quedarse con una bonita sentencia pero sin ninguna reparación efectiva. No pudiendo enajenar el inmueble, el regularizante al menos tendrá esa propiedad para que, en último término, el crédito del tercero pueda pagarse mediante el embargo y subasta de ella” (Corral Talciani, H., (2018). Nuevas reformas al D.L. N° 2.695. Disponible en: <https://corraltalciani.blog/2018/10/07/nuevas-reformas-al-d-l-no-2-695>). Todo ello constituye una garantía que no tienen los vencedores en otros procedimientos.

DÉCIMO NOVENO: Por otra parte, el mismo artículo 30 del DL 2695 establece otro beneficio para el demandante vencedor, al señalar que el saldo de la compensación se le debe aplicar un interés que no exceda del 6% anual reajustado en un porcentaje no superior al aumento del IPC.

VIGÉSIMO: De este modo el legislador estableció beneficios que, siguiendo el parámetro de control sugerido en el requerimiento, no es posible hallar en la generalidad de los otros casos, de modo que el reproche formulado por el requirente omite consideraciones que permitan efectuar un acabado examen de constitucionalidad.

VIGÉSIMO PRIMERO: Por lo demás, y únicamente sobre la base de que no se llegue a un acuerdo entre las partes, la regla autoriza a la parte vencida a pagar la compensación en cuotas, lo cual tampoco constituye una excepcionalidad en el ordenamiento jurídico. En efecto, por ejemplo, la Ley N° 19.947 de Matrimonio Civil, contiene normas que establecen que la forma de pago de una compensación económica producto de un divorcio o de la nulidad del matrimonio, a falta de acuerdo entre los cónyuges, debe ser determinada por el juez, quien tiene la facultad de establecer que se pague en cuotas (artículos 65 y 66).

Como ocurre también en ese caso, la eventual situación patrimonial del que adquiere la posesión del inmueble mediante el D.L. N° 2.695 justifica que el precepto legal reprochado establezca que la compensación de derechos deba pagarse, en ausencia de consenso, en hasta 10% al momento de quedar firme la sentencia y el saldo en un plazo no inferior a cinco ni superior a diez, contados desde la misma fecha.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Aunque se trata de una especial forma de cumplimiento de una sentencia, esta resulta aplicable a todos los demandantes que, interponiendo la acción de compensación contemplada en el D.L. N° 2.695, obtengan

una sentencia favorable, no pudiendo ser calificado el artículo 30 reprochado en estos autos constitucionales como carente de razonabilidad, lo cual, de acuerdo con los criterios jurisprudenciales de esta Magistratura, permite descartar una infracción constitucional al artículo 19, N° 2, de la Constitución, pues la diferencia con respecto a otras personas que obtienen una sentencia que ordena un pago en su favor no puede ser considerada arbitraria.

VIGÉSIMO TERCERO: Por las argumentaciones anteriormente expuestas, se rechaza el presente requerimiento de inaplicabilidad.

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, estuvieron **por acoger** el requerimiento atendidas las consideraciones siguientes:

1°. Que, como ha quedado expuesto en la sentencia, la cuestión constitucional sometida a nuestro conocimiento y decisión consiste en determinar si la regla contenida en el artículo 30 del Decreto Ley N° 2.695 -en cuanto dispone que el valor fijado en la sentencia, que reconoce los derechos invocados, se pagará, a falta de acuerdo entre las partes, con un máximo de hasta un diez por ciento al momento de quedar ella firme y el saldo en un plazo no inferior a cinco ni superior a diez años, con un interés que no excederá del seis por ciento anual y reajustado en un porcentaje no

superior al aumento que experimente el Índice de Precios al Consumidor, fijado por el Instituto Nacional de Estadísticas- se encuentra o no justificada para configurar una diferencia razonable o si, al contrario, carece de dicha fundamentación y, por ende, establece una discriminación que torna su aplicación en contraria a la Constitución;

2°. Que, se sustenta la razonabilidad de la norma en la posible condición socioeconómica de quien debe satisfacer el pago, conforme, especialmente, a los considerandos del Decreto Ley N° 2.695, a antecedentes legislativos aportados en la tramitación de modificaciones introducidas a ese cuerpo legal y a lo que esta Magistratura sostuvo en el Rol N° 1.298, en cuanto cabría esperar que las personas que siguen el procedimiento especial de regularización de la pequeña propiedad raíz no cuenten con un patrimonio o ingresos que les permitan satisfacer, de una sola vez, el valor fijado en la sentencia que reconoce los derechos invocados por la actora, en conformidad al referido artículo 30;

3°. Que, disintimos de aquella decisión, pues consideramos que, precisamente conforme a nuestra reiterada jurisprudencia en relación con el artículo 19 N° 2° de la Constitución, la especialísima regla establecida en el artículo 30 impugnado configura una discriminación o diferencia arbitraria, de modo tal que aplicarlo en la gestión pendiente resulta contrario a dicho precepto fundamental;

4°. Que, a nuestro juicio, sostener la presumible condición socioeconómica de la parte vencida en la gestión pendiente aparece ciertamente plausible, como ya lo exponíamos en el aludido Rol, N° 1.298, y, más aún, puede estimarse razonable, a primera vista, cuando se compara a dicha parte con otras que litigan en juicios diversos, incluyendo los previstos en la Ley N° 19.947. Sin embargo y ya no en el plano meramente teórico, resulta menester reconocer que no es aventurado afirmar que, desde esta perspectiva, en muchísimas otras contiendas judiciales litigan también partes que resultan vencidas y que se encuentran o pueden encontrarse en una condición como la que se atribuye, *per se*, al litigante perdedor en procedimientos de regularización de la pequeña propiedad raíz;

5°. Que, más todavía, es justo reconocer que la justificación sostenida no solo resulta plausible teórica o conceptualmente, sino que puede ser verificada. Por ejemplo, en el *Informe Final de Evaluación. Programa de Regularización de Títulos de Dominio* de la Subsecretaría del Ministerio de Bienes Nacionales, correspondiente a enero-agosto 2015, donde se lee que “(...) en Chile para los años 2011 y 2013, la mayor parte de los hogares que declaran estar en situación de ocupación o posesión irregular son precisamente los más pobres pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II. Estos hogares alcanzaron, según la encuesta CASEN, un total cercano de 21.082 mil hogares en 2011 y de 28.301 en 2013” (p. 18);



6°. Que, con todo, a nuestro entender no radica allí la manera de resolver la cuestión constitucional planteada, pues no resulta suficiente comparar al litigante vencido en el marco del Decreto Ley N° 2.659 con todos los demás que son destinatarios de sentencias condenatorias de pago. Una comparación tan amplia, variada y de esta dimensión, más bien da cuenta de la extraordinaria excepcionalidad del artículo 30, en el marco completo de nuestro ordenamiento jurídico, haciendo que el juicio de igualdad no se realice sobre la base de cotejar términos de comparación susceptibles de ser evaluados de frente al principio de igualdad, sino más bien de una lógica que tiende a justificar la regla que se ha cuestionado de estos autos;

7°. Que, la comparación, a nuestro juicio, tiene que efectuarse, antes y en primer lugar, con la parte contraria en la misma gestión pendiente, puesto que la plausibilidad de la condición socioeconómica que afectaría a la parte vencida, igualmente tendría que predicarse de la vencedora, por lo que, entonces, esa justificación patrimonial o pecuniaria, de frente a otros litigantes en muchos juicios diversos, no aparece suficiente cuando se traza la diferencia en favor de una de las partes en el mismo juicio, máxime si la que debe soportar el gravamen de la ejecución diferida de la sentencia es quien la obtuvo, luego de un procedimiento racional y justo;

8°. Que, como ha señalado autorizada doctrina en la materia, “(...) los estándares no siempre son objetivos, sino que en muchas ocasiones pueden ser altamente subjetivos, controversiales, e incluso difíciles de identificar” (José Manuel Díaz de Valdés Juliá: *Igualdad y no Discriminación*, Santiago, Tirant lo Blanche, 2019, p. 23).

¿Cuál es, entonces, el estándar o término de comparación que cabe emplear, en este caso, para verificar si la regla excepcionalísima contenida en el artículo 30 del Decreto Ley N° 2.695 es o no discriminatoria?

9°. Que, todos los juicios, aunque sea reducido a los que imponen pagar una suma de dinero, es una comparación inconducente, pues, como dijimos, más bien muestra la singularidad del artículo 30. ¿Qué diferencia la gestión pendiente de tantas otras donde también la parte vencida puede reputarse en una condición socioeconómica disminuida o que haga difícil cumplir la sentencia respectiva? Desde luego, no por otra razón, las normas que regulan el privilegio de pobreza se encuentran en el Título XIII del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, esto es, entre las disposiciones comunes a todo procedimiento;

10°. Que, más todavía, el artículo 30 del Decreto Ley N° 2.695, de 1979, fue dictado hallándose vigente el Acta Constitucional N° 3, de 1976, que, en su artículo 1° N° 16, al regular la expropiación, disponía -en su inciso cuarto- que, en el caso de la expropiación, “(...) A falta de acuerdo en contrario, la indemnización debe ser pagada en dinero efectivo, de inmediato o en un plazo máximo de cinco años en cuotas iguales, una de las cuales se pagará de contado y el saldo en anualidades a partir del acto expropiatorio mediante

la entrega de pagarés del Estado o garantizados por éste. En casos calificados en que el interés nacional lo exija, la ley podrá ampliar este plazo hasta diez años. En todo caso, el monto de la indemnización se pagará reajustado desde la fecha de la expropiación, de modo que mantenga un valor adquisitivo constante y con los intereses que fije la ley”.

Pero agregaba, en el inciso sexto, que “[c]on todo, la pequeña propiedad rústica y urbana, los talleres artesanales y la pequeña empresa industrial extractiva o comercial, definidos por la ley, así como la vivienda habitada por su dueño, no pueden expropiarse sin pago previo del total de la indemnización”;

11°. Que, a partir de esa normativa constitucional, pudo colegir el legislador, en el artículo 30 impugnado, que, por no tratarse de una expropiación, sino de una regularización de la pequeña propiedad raíz, quedaba constitucionalmente amparada una modalidad tan excepcional de cumplimiento de una sentencia, siguiendo, por lo demás, lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto con Fuerza de Ley N° 6, del Ministerio de Agricultura, de 1968;

12°. Que, ciertamente, aquel basamento constitucional fue sustancialmente sustituido por el artículo 19 N° 24° de la actual Carta Fundamental, dejando definitivamente desprovisto de alguna base al artículo impugnado en estos autos, puesto que, al consagrarse esa disposición que, a falta de acuerdo, el monto de la indemnización -respecto de todo bien- debería pagarse en efectivo y al contado, perdió sentido aquella regulación especial (Acta de la 65ª Sesión del Consejo de Estado, celebrada el 13 de marzo de 1979, en Jaime Arancibia Mattar *et al.*: *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976 – 1990)*, Tomo I, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008, p.366);

13°. Que, de esta manera, la pequeña propiedad raíz queda sujeta a las reglas generales, sin perjuicio de la normativa especial contenida en el Decreto Ley N° 2.695, que, en tantos otros aspectos configura un trato diferenciado para las partes sujetas a la regularización, pero sin que pueda sustentarse, con base en la Carta Fundamental, un régimen tan singular de cumplimiento de la sentencia de pago, como el que se contempla en su artículo 30, especialmente considerando lo dispuesto en el artículo 76 incisos primero y tercero de la Constitución;

14°. Que, por ello, el artículo 30 del Decreto Ley N° 2.695 resulta, en su aplicación, contrario a la Constitución desde que traza una diferencia en perjuicio de quien ha obtenido una sentencia favorable y, sin embargo, atendida la presumible situación socioeconómica de su contraparte -que no tiene por qué serle negada a la contraria también- debe soportar la ejecución parcializada o deferida de la sentencia obtenida, vulnerando el artículo 19 N° 2° inciso segundo de la Carta Fundamental, por lo que estuvimos por acoger la acción de inaplicabilidad.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. Por su parte, la disidencia fue escrita por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.657-23-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

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



4AE9CB9A-B9D5-420C-9A5F-0D490A430485

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.