

0000894

OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.512-2022**

[27 de septiembre de 2023]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 15, 16  
Y 26 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

INVERSIONES HORTAL LIMITADA

EN EL PROCESO ROL C-912-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE  
LETRAS DE PUERTO VARAS

**VISTOS:**

Que, Inversiones Hortal Limitada acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 15, 16 y 26 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, en el proceso Rol C-912-2021, seguido ante el Juzgado de Letras de Puerto Varas.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:

*“Decreto Ley N° 2.695 Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella*



(...)

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

*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.*

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

**ARTICULO 16°** *Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente, expirado el plazo de 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.*

(...)

**ARTICULO 26°** *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19° los terceros podrán, dentro del plazo de un año, contado desde la fecha de la inscripción del inmueble practicada por resolución administrativa o judicial, deducir ante el tribunal señalado en el artículo 20° las acciones de dominio que estimen asistirles.*

*El procedimiento se ajustará a las reglas del juicio sumario establecido en el Título XI del Libro III, del Código de Procedimiento Civil.”.*

(...)

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



Sociedad Inversiones Hortal Limitada, antes Hortal y Compañía, es dueña del inmueble denominado "Lote B1", ubicado en La Ensenada, comuna de Puerto Varas, Provincia de Llanquihue, debidamente inscrito.

Precisa que el dominio del Lote B1 ha sido objeto de una cadena ininterrumpida de inscripciones que prueban que el inmueble ha sido transferido de manera sucesiva y regular, adquiriendo ella, a través de la compraventa celebrada e inscrita en 1992, dicho lote de 11,2592 hectáreas.

Desde antes de que adquiriera el dominio del Lote B1, sus antecesores en dominio, señores Fernando Yermany y Rosalba Moraga, tuvieron diversos problemas con el dueño de un predio ubicado al lado oeste del predio en cuestión, sr. Karl Franz Niepel.

En tal contexto, los dueños del Lote B interpusieron acción de cerramiento y demarcación en contra del sr. Franz. Las razones que dieron origen al conflicto, expone a fojas 4, estuvieron dadas por un intento de apropiación por parte de don Karl Franz Niepel, quien afirmó ser poseedor y propietario de un predio de entre 60 y 64 hectáreas.

Dicha acción de cerramiento fue acogida, con costas, el día 27 de marzo de 1989, y con esta sentencia se fijó de manera definitiva el lindero oeste del Lote B, que es la línea recta que se proyecta del Lote C3.

Posteriormente, el Lote B se subdividió en los lotes B1 y B2. El lote B2 queda al lado oeste del lote B1 y la requirente adquirió el lote B1 con tales deslindes.

No obstante lo anterior, señala que el sr. Franz ingresó el día 30 de octubre del 1995, una solicitud de regularización de la pequeña propiedad raíz ante el Ministerio de Bienes Nacionales, de conformidad a lo establecido en el Decreto Ley 2.695, desconociendo la sentencia de demarcación y cerramiento.

A través de dicho mecanismo el sr. Franz solicitó sanear una propiedad de 101,1 hectáreas, fundado en un título que hacía referencia solo a 30 hectáreas. En ese procedimiento administrativo prestó declaración jurada, y dentro de las afirmaciones vertidas señaló lo siguiente: *"Poseo materialmente en forma exclusiva y continua, durante más de 20 años, sin violencia ni clandestinidad, por sí mismo el inmueble rural de 100 hectáreas aproximadamente ubicado en el lugar de La Ensenada comuna de Puerto Varas, provincia de Llanquihue Región Décima"*.

Además, en el proceso de regularización se acompañó un certificado de predios colindantes y declaraciones de algunos vecinos que supuestamente certificaban que Karl Franz Niepel se encontraba *"en posesión del predio ubicado en "el Tepu" La Ensenada, comuna de Puerto Varas, provincia de Llanquihue, con sus deslindes establecidos, no existiendo problemas en superposición respecto de los sitios colindantes"*.



Así, luego de la aprobación de la solicitud de regularización el plano - individualizado como -X-3-7547-S.R.- fue inscrito con sus respectivos deslindes el día 17 de octubre de 1996, en fojas 1304 N° 2059 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas, del año 1996.

Expone que con ello el sr. Karl Franz Niepel desconoció de manera absoluta la propiedad de Hortal a través de dicho procedimiento administrativo, absorbiendo en el papel la totalidad del lote B, tanto el lote B2 como el lote B1, siendo este último predio propiedad de la requirente, desconociendo los límites fijados por sentencia firme.

Finalmente, el 7 de octubre de 1996 la resolución N° 0840 de la Secretaría Regional Ministerial de Puerto Montt, del Ministerio de Bienes Nacionales, dio lugar a la solicitud de regularización de la pequeña propiedad raíz y posteriormente el sr. Franz inscribió dicho predio a fojas 1304 N° 2059 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas del año 1996. Con esto el Sr Franz aumentó, en el papel, su predio de 30 a 101,1 hectáreas.

Distintos dueños afectados interpusieron querrela en contra del sr. Franz Niepel por el delito especial contemplado en el artículo 9 del D.L. 2.695, consistente en la obtención maliciosa del reconocimiento de la calidad de poseedor regular. De esta manera se inició la causa penal rol 661-00, el día 28 de octubre del año 2000, por un querellante y luego a lo largo del proceso se fueron sumando distintos actores. Destaca que en julio de 2044 presentó querrela igualmente por los perjuicios sufridos.

No obstante, previo a la dictación de sentencia, tras acusación presentada se dictó sobreseimiento definitivo con fecha 24 de agosto de 2012 por muerte del acusado.

Posterior a la muerte de Karl Franz sus herederos procedieron a practicar las inscripciones pertinentes.

Debido a la inscripción que obtuvo don Karl Franz Niepel y que continuaron posteriormente sus herederos, Hortal el día 9 de julio de 2021, solicitó la concesión de la medida precautoria de prohibición de celebrar actos y contratos recaídos sobre el inmueble regularizado, y posteriormente, el día 23 de agosto de 2021 presentó acción reivindicatoria en contra de quienes componen la sucesión del sr. Karl Franz.

El objeto de la acción deducida por Inversiones Hortal Limitada es obtener un pronunciamiento de los Tribunales de Justicia en el siguiente sentido:

- a) Declarar que Inversiones Hortal Limitada, antes Hortal y Compañía, es dueña exclusiva del inmueble denominado Lote B1.
- b) Ordenar la cancelación de la inscripción fojas 1304 N° 2059 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas del año 1996 y la inscripción a fojas 1497 N° 2471 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas del año 2011.



- c) Ordenar a que se formule anotación marginal en la resolución y el plano agregados al Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, del año 1996 bajo el N° 662 y 663 respectivamente, señalando el hecho de haberse acogido la demanda y haberse dispuesto la cancelación referida.
- d) Condenar a los demandados a restituir la totalidad del Lote B1 previamente individualizado.
- e) Condenar a los demandados a pagar todos los frutos naturales y civiles del predio señalado desde el 17 de octubre de 1996 en adelante o desde fecha distinta que determine el tribunal sustanciador.
- f) Pago de deterioro de los terrenos y condena en costas.

Explica que la defensa de los demandados ha invocado las disposiciones cuya constitucionalidad cuestiona. Incluso se ha opuesto excepción perentoria de prescripción de corto tiempo del D.L. 2695, solicitando se declare mediante demanda reconventional prescripción adquisitiva.

En llamado a conciliación de fecha 28 de julio de 2022 ésta no fue lograda.

**Se arguye la existencia de las siguientes contravenciones constitucionales.**

**i. Infracción al derecho de propiedad**

De ser aplicados los artículos 15 y 16 del Decreto Ley se vulneraría el derecho de propiedad garantizado en el numeral 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, generando consecuencias inconstitucionales en la acción reivindicatoria pues dichas disposiciones no solo permiten que sea privada del dominio de su inmueble inscrito, sino que también permite que esta no reciba indemnización alguna.

A través de un procedimiento administrativo, del cual no tomó conocimiento, se está privando de dominio válidamente inscrito en el Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas. Hortal y sus antecesores en dominio tomaron distintas medidas para evitar esta sustracción de terreno, pero pese a esto de aplicarse los artículos 15 y 16 del Decreto Ley 2695 sin más se valida todo dicho procedimiento por no haber ejercido en el plazo de un año la oposición u acción correspondiente.

El sistema registral chileno es un elemento de resguardo constitucional del derecho de propiedad, y permite al propietario descansar en que dicho dominio se va a mantener inalterado a no ser que este disponga del mismo bien. Con la aplicación de esta ley se agrega un requisito adicional para poder “mantener” el derecho de propiedad. Este es la existencia de un rol activo por parte del propietario para que sus inmuebles no sean regularizados por otras personas que pretendan el dominio de estos. Bajo la lógica de esta nueva exigencia tácita creada por el DL en cuestión, un propietario de bienes inmuebles debe estar en constante alerta de que este no se



regularice, revisando para ello de manera sistemática los diarios y periódicos de circulación de la comuna y región en donde se encuentre el inmueble de su propiedad.

**ii. La transgresión al N° 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental**

La regulación que entregan las normas impugnadas supone empequeñecer tanto el derecho de propiedad que se afecta la esencia de la misma garantía.

**iii. La transgresión a la igualdad ante la ley**

El legislador al permitir que se cancelen las inscripciones de dominio existentes y al otorgar la calidad de poseedor regular al interesado, mediante los artículos 15 y 16 del Decreto Ley en comento, permite que éste adquiera el dominio por prescripción transcurrido el plazo de dos años, y de un año en el caso concreto.

Lo anterior, configura una vulneración al N° 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República en cuanto el procedimiento fijado en el Decreto Ley N° 2.695 establece diferencias injustificadas respecto del emplazamiento; de los plazos establecidos para ejercer los derechos; y de la forma de adquisición y pérdida del derecho real de dominio.

Los afectados por el contenido del Decreto Ley se encuentran en una situación de notoria desventaja respecto a las personas afectadas por la aplicación de la prescripción adquisitiva extraordinaria del Código Civil. Y, en cualquier caso, las diferencias arbitrarias que se establecen en la normativa, en relación al ordenamiento común carecen de proporcionalidad y razonabilidad si se aplican en el caso en concreto, haciéndolas inaplicables por vulnerar la garantía de igualdad ante la ley.

**iv. La transgresión al N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política. La aplicación de los artículos 15, 16 y 26 vulneran el inciso sexto el numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental.**

El procedimiento recogido en el DL 2695 es previo a la Constitución. Este de acuerdo con lo que ha resuelto esta Magistratura regula un proceso que no se aviene con las exigencias que el artículo 19 N° 3, inciso quinto, de la Constitución. La exigencia de notificación eficaz ha sido recogida en múltiples pronunciamientos en lo que refiere al proceso de cobro del impuesto territorial. En este caso particular, la notificación es aún más pobre por cuanto va dirigida al público en general por medio de la generación de avisos y no se indaga sobre los afectados individuales ni exige debido emplazamiento a estos.

**V. La trasgresión a la prohibición de hacer revivir proceso fenecidos.**



El efecto de Cosa Juzgada que emana de las sentencias judiciales firmes constituye una garantía que entrega la propia Carta Fundamental en cuanto en la gestión *sub lite* se ha posibilitado burlar los efectos de una sentencia firme.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 8 de agosto de 2022, a fojas 64, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 29 de agosto de 2022, a fojas 560, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones 853 a fojas por la parte requerida de Roger Rodolfo Franz Cardenas, de doña Helvia Adelaida Cardenas Niklitschek, de don Christian Ansgar Franz Cárdenas, y de don Rolf Martin Franz Cardenas abogando por el rechazo del requerimiento.

### **Observaciones de Roger Rodolfo Franz Cardenas, de doña Helvia Adelaida Cardenas Niklitschek, de don Christian Ansgar Franz Cárdenas, y de don Rolf Martin Franz Cardenas**

Destacan que es un hecho notorio, no disputado e indubitado que la posesión material de los terrenos en disputa es ejercida por la familia Franz Cárdenas y que esta posesión data de varias décadas a la fecha y que la acción reivindicatoria que motiva la “gestión judicial pendiente” se presentó -recién- el año 2021, es decir, dejaron transcurrir 21 o 17 años, según sea el caso, para presentar una acción de dominio.

Son varias las disputas que se han ventilado ante el Tribunal Constitucional, relativas a la constitucionalidad de los Arts. 15 y 16 del D.L. 2695, de 1979. La mayor de las veces éstas se han zanjado con un rechazo al Requerimiento. Sin embargo, existe un par de ellas en que el Tribunal Constitucional se ha inclinado por acoger el Requerimiento.

El Requerimiento de Inversiones Hortal Limitada se funda, primordialmente, en los razonamientos vertidos en vuestra sentencia de fecha 19 de marzo de 2020, recaída en autos Rol 7264-19-INA. Sin embargo, existen varios elementos que mueven a desestimar esta Sentencia como un “precedente” que pueda ser aplicado en autos, por varias razones. Así destaca que:

a. En primer lugar, porque esta sentencia del año 2020 descansa en el hecho de que la Sociedad Agrícola La Cascada Limitada (Requirente) tenía la posesión material (Considerando Primero). En cambio, en estos autos la posesión material de los terrenos en disputa la tiene la familia Franz (y no Inversiones Hortal Limitada).



b. En segundo término, en los autos Rol 7264-19- INA la gestión judicial pendiente consistía en una “acción de nulidad absoluta por fraude de ley”, mientras que en estos autos la acción que da lugar a la gestión judicial pendiente es una “demanda reivindicatoria”. Es distinta la relevancia de los preceptos legales impugnados para decidir una acción de nulidad absoluta o una acción reivindicatoria. En este sentido, es evidente que los fundamentos normativos de la demanda reivindicatoria son, primordialmente, un conjunto de disposiciones del Código Civil, y no el D.L. 2695 de 1979.

c. Considera de relevancia precisar que en autos Rol 7264-19-INA se impugnaban los arts. 15, 16 y 19 del mismo cuerpo legal y que, al momento de presentar el Requerimiento de Inaplicabilidad el Juzgado de Letras y Garantía de Panguipulli había rechazado la acción de nulidad absoluta, en atención a que la actora debió ejercer la oposición regulada en el artículo 19 del D.L. 2.696, “el cual contempla como una de las causales de oposición que el solicitante no reúna los requisitos establecidos en el artículo 2°” del D.L. 2695. Este dato es relevante pues Inversiones Hortal Limitada tampoco dedujo la oposición a que alude el artículo 19 del D.L. 2695, y no ha impugnado ante esta sede jurisdiccional la constitucionalidad de lo previsto en dicho cuerpo legal (pues dirigió el Requerimiento solamente contra lo previsto en los Arts. 15, 16 y 26).

**Arguye igualmente que no existen contravenciones constitucionales.**

Tanto en el Acta Constitucional N°3 como en la Constitución Política de la República se encomienda al legislador establecer los modos de adquirir el dominio, y ciertamente los arts. 15 y 16 referidos disponen reglas especiales para adquirir el dominio por prescripción. Tanto el Código Civil como el DL 2695 contienen reglas para adquirir el dominio y es un acierto que el legislador, en un cuerpo normativo, en este caso, el Código Civil, aprobado bajo el imperio de la Constitución de 1833, contenga “reglas generales” y, por cierto, el legislador es libre para disponer “reglas especiales”.

Por consiguiente, no incurre en arbitrariedad alguna el legislador si dispone reglas generales y especiales para regular ciertas materias cuya regulación le está reservada.

El Tribunal Constitucional en una sentencia anterior ha considerado relevante el tiempo transcurrido. Así, en STC 2767-15-INA, el Tribunal tuvo en consideración el tiempo transcurrido desde que las normas legales impugnadas fueron aplicadas y, en ese caso, fue de “tan sólo” 14 años (inferior al tiempo transcurrido en este caso).

No es efectiva la afirmación de que el DL 2695 coloca en una condición de superioridad a quien adquiere la propiedad por aplicación de sus propiedades, en relación con quien poseía alguna inscripción anterior a su nombre. Es efectivo que los plazos que dispondrá el propietario inscrito anterior para hacer valer sus derechos son



más reducidos que los previstos en el Código Civil, pero -en caso alguno- le impide hacerlos valer.

En lo relativo a la impugnación del artículo 26 del D.L. N° 2.695 afirma que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de resolver un caso similar en autos Rol 2767-15- INA, en el cual se rechazó de forma unánime el Requerimiento que impugnaba los Arts. 19, 26 y 28 del DL 2695.

La existencia de una norma legal que prevea un plazo especial para la interposición de acciones de dominio está dentro del ámbito de atribuciones del legislador y no existe ningún razonamiento proporcionado en el Requerimiento que permita sostener que un plazo de prescripción extintiva de acciones de 2 años (o de 1 año), sea inconstitucional.

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

En audiencia de Pleno del día 19 de abril de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Nicolás Sánchez López y por la requerida del abogado Augusto Manuel Quintana Benavides. Fue adoptado acuerdo con fecha 27 de abril de 2023.

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO:** El requerimiento de fojas 1, interpuesto por Inversiones Hortal Limitada, impugna los artículos los artículos 15, 16 y 26 del Decreto Ley N° 2.695, buscando que la decisión de esta Magistratura surta efectos en la gestión pendiente, cual es el proceso civil ordinario Rol N° C-912-2021, seguido ante el Juzgado de Letras de Puerto Varas y que se caratula "*Inversiones Hortal Limitada c. Franz Cárdenas*". Mediante este último arbitrio, la requirente demanda de reivindicación en contra de Roger Franz Cárdenas y otros, en su calidad de sucesores de don Karl Franz Niepel. El objeto material de la demanda recae en el predio denominado Lote B1, emplazado en La Ensenada, comuna de Puerto Varas y actualmente inscrito a fojas 560 N° 913, 1992, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas. La posesión de este predio, que fue objeto de una demarcación fijada por sentencia judicial de 27 de marzo de 1989 y en la que resultó condenado el señor Franz Niepel, fue reconocida posteriormente en favor del señor Franz Niepel mediante un procedimiento de regularización al amparo del D.L. N° 2.695.

Argumenta la requirente que los preceptos legales impugnados producirían, en el caso concreto, un efecto contrario a los derechos consagrados en el artículo 19 — N°s 2, 3, 24 y 26— y en el artículo 76 de la Constitución Política de la República. A la



fecha, la gestión judicial se encuentra en su fase inicial habiéndose evacuado la dúplica y frustrado la conciliación por no haber comparecido la demandada a la audiencia de 28 de julio de 2022, según lo decretó el Tribunal de la causa.

**SEGUNDO:** El propósito de la acción de inaplicabilidad es declarar o descartar, para la gestión judicial concreta, la existencia de efectos contrarios a la Constitución por parte de un precepto legal. Ha sido jurisprudencia constante de este Tribunal, desde los inicios de la competencia de inaplicabilidad que configuró la Ley de reforma constitucional N° 20.050, aquella doctrina que sostiene el carácter concreto del control de inaplicabilidad (desde STC Rol N° 480, c. 27º) y la prevención de no extraer consecuencias generales de las decisiones particulares del Tribunal (desde STC Rol N° 546, c. I.3). Con relación a este punto, en la primera ocasión en que se pronunció respecto del D.L. N° 2.695 este Tribunal hizo presente que “conforme a lo expuesto, las características y circunstancias del caso concreto de que se trate han adquirido actualmente una trascendencia mayor que la que tenían bajo la Constitución de 1925 o bajo el texto original de la Constitución de 1980, cuando estaba en manos de la Corte Suprema la declaración de inaplicabilidad, pues, ahora, este Tribunal, al ejercer el control de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados, ha de apreciar los efectos, de conformidad o contrariedad con la Constitución, que resulten al aplicarse aquéllos en una determinada gestión judicial. De esta manera, la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal en un caso particular no significa, necesariamente, que en otros casos su aplicación resultará también contraria a la Carta Fundamental, ni que exista asimismo una contradicción abstracta y universal del mismo con las normas constitucionales” (STC Rol N° 707-07, c. 8º).

## II. LOS PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TERCERO:** Esta Magistratura ha tenido la ocasión de pronunciarse en diversas oportunidades respecto a los preceptos impugnados del D.L. N° 2.695, en algunas ocasiones acogiendo los requerimientos de inaplicabilidad y en otras rechazándolos. Los contextos fácticos de las gestiones, por su parte, han sido muy variados y van desde la disputa por grandes superficies de predios rurales hasta conflictos por viviendas familiares de extensión comparativamente menor. Las partes en conflicto, por otro lado, han oscilado entre personas naturales y sociedades vinculadas a los negocios inmobiliarios o agrarios.

Como se explicará más adelante, para emitir su pronunciamiento, sea de acogimiento o de rechazo, esta Magistratura no se ha liberado de analizar las características del conflicto concreto que da cuerpo a la gestión judicial.

**CUARTO:** Con relación a los artículos 15 y 16, en las SSTC Roles N°s 707-7, N° 6.613-1 y N° 7.264-19 este Tribunal se pronunció a favor de la inaplicabilidad. En el



caso Rol N° 7.264 la requerida, según una sentencia previa de la Illtma. Corte de Apelaciones de Valdivia, había hecho uso del proceso de regularización sin cumplir con los requisitos del DL N° 2.695. En el Rol N° 707, la cuestión de inaplicabilidad fue planteada por la Excm. Corte Suprema en una gestión donde el predio que era objeto del debate, sometido a explotación agraria, distaba de ser la pequeña propiedad rústica “que justifica la existencia de un procedimiento especial para adquirir la calidad de poseedor regular y de un brevísimo plazo para adquirir por prescripción el dominio de un inmueble” (STC Rol N° 707, c. 12º). Por último, en la STC Rol N° 6.613, el caso refería a la regularización llevada a cabo por un heredero en supuesto perjuicio de los derechos que sobre el mismo bien raíz tenían otros legítimos titulares.

**QUINTO:** Los argumentos para acoger, desde las circunstancias del caso concreto, han ido desde la vulneración a la igualdad ante la ley reconocida por el artículo 19 N° 2, en razón de la desviación de los fines que justifican la existencia y aplicación de una regulación especial (STC Rol N° 707, c. 13º), a la vulneración al debido procedimiento administrativo (y en particular el derecho a defensa, STC Rol N° 6.613-19, c. 4º-8º) y el derecho de propiedad, (STC Rol N° 6.613-19, c. 9º-12º y STC Rol N° 7.264-19, c. 2º y siguientes). Lo común que tienen todos estos casos es que en todos ellos, de una u otra manera, ha podido esta Magistratura constatar en el caso concreto alguna forma de aplicación de los preceptos impugnados susceptible de generar efectos contrarios a la Constitución.

En contra se han pronunciado, en cambio, las SSTC Roles N° 991-07, 1.228-08, 1.298-09, 2.447-13, 2.647-14, 2.912-15, 3.090-16, 3.917-17, 6.106-19, 11.837-21 y 13.590-22. Estas sentencias, en general, han argumentado la inexistencia de efectos inconstitucionales a partir de una concepción pluralista de la propiedad y de una fundamentación constitucional del procedimiento de regularización en los artículos 19 N° 23 y 19 N° 24, aquél por habilitar al legislador para promover el acceso a la propiedad y éste último por hacer lo propio en materia de modos de adquirir el dominio.

### III. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CASO CONCRETO

**SEXTO:** Ya se ha dicho que en la inaplicabilidad es relevante el análisis del caso concreto. Esto obliga a esta Magistratura a examinar los antecedentes que componen la gestión judicial desde la cual proviene el requerimiento y para la cual está destinada a surtir sus efectos la sentencia inaplicabilidad. Como parte de este análisis, en las inaplicabilidades dirigidas contra los preceptos legales a que se refiere el requerimiento de fojas 1, se han revisado tanto las disposiciones legales frente a la Constitución, como los antecedentes de hecho, que tanto incluyen las condiciones en que se aplicaron los preceptos del D.L. N° 2.695 para regularizar una propiedad raíz concreta, como el estado de avance de la gestión judicial a fin de determinar la consistencia de las pretensiones frente a la dificultad que entraba, en ciertos casos,



fundamentar una sentencia estimatoria si de los antecedentes del proceso no surge con claridad el efecto contrario a la Constitución.

Así, por ejemplo, en la STC Rol N° 707 (el primer caso sobre este precepto legal fallado y acogido por esta Magistratura), los efectos contrarios a la Constitución se determinaron sobre una base fáctica que escapaba a los límites constitucionales que justifican una normativa especial de regularización de la propiedad inmobiliaria. En la STC Rol N° 991-07, de rechazo, se tomó en cuenta el conocimiento que tenían los requirentes del proceso de regularización y las vías judiciales que habían utilizado previamente para impugnarlo. En la STC Rol N° 1228-08, también de rechazo, fue fundamental el examen de una sentencia anterior que ya había dado por establecido el dominio de un predio, así como en la STC Rol N° 2.447-13, se analizaron las fechas de adquisición de los predios (cc. 1º y 2º) o en la STC Rol N° 2.647-14 la inexistencia de habilitación legal para oponerse cuando fue la regularización (del mismo modo en que el voto de los Ministros Vodanovic y Aróstica recurren al detalle del expediente administrativo). En la misma línea, la STC Rol N° 6106-19 analiza en profundidad los elementos fácticos detrás de la gestión pendiente (cc. 5º-6º).

En la más reciente STC Rol N° 11.837-21 (de rechazo y con disidencia), se argumentó extensamente la imposibilidad, frente a los artículos 19 N°3 y 76 constitucionales, de constatar los efectos contrarios a la Constitución en una gestión judicial donde, en razón de su temprano avance procesal, no era posible pronunciarse sobre los efectos constitucionales sin tomar partido por una de las partes (STC Rol N° 11.837, c 12º). Por último, en la STC Rol N° 13.590-22, se discurrió sobre los efectos de haber ejercido la acción reconocida en el artículo 28 del D.L. N° 2.695 y el transcurso de los plazos para impugnar la regularización.

**SÉPTIMO:** En línea con la metodología recién citada, corresponde entonces analizar las características del caso concreto para discernir si de esos antecedentes surge de manera fehaciente la generación de efectos contrarios a la Constitución por parte de los preceptos legales reprochados a fojas 1.

Analizados los antecedentes del caso concreto es posible discernir con claridad los efectos que la Constitución exige para acoger el requerimiento de fojas 1. Estos efectos inconstitucionales resultan, principalmente, de la existencia comprobada de una sentencia judicial precedente y relativa al mismo bien objeto de la controversia civil y de la forma en que operaron los preceptos reprochados a la época de tramitación del expediente administrativo de regularización. La primera de estas particularidades guarda cierta relación con el caso resuelto en la STC Rol N° 1.288-08, oportunidad en la cual esta Magistratura consideró determinante —para rechazar— la existencia de una controversia precedente entre las mismas partes y que había sido ya resuelta por sentencia ejecutoriada (STC Rol N° 1.288-08, c. 8º). A continuación se explicarán las implicaciones constitucionales de cada uno de estos dos antecedentes de hecho.



**OCTAVO:** El requerimiento argumenta a fojas 3 que entre los antecesores en el dominio de los predios existió un litigio judicial consistente en una acción de demarcación que fue conocida, con el Rol N° 26.505, por el Juzgado de Letras de Puerto Varas (*"Moraga y otro c. Franz"*). Esta acción, como consta a fojas 658 y siguientes, fue fallada en contra del señor Franz Niepel, dando por dueños colindantes a su predio a los antecesores del dominio de la requirente y por rectos y paralelos los deslindes entre sus respectivas propiedades. En efecto, en la sentencia de 27 de marzo de 1989, se declara el carácter colindante de las propiedades, Lotes A y B, y la forma recta y continua de los deslindes: "[L]os deslindes Este y Oeste de la propiedad (...) son absolutamente rectos y paralelos. De tal manera que si se acoge la tesis del demandado al ocupar éste todo el lote B y parte del A, rompería la recta continua en la parte entre el camino a Puerto Varas y el Lago Llanquihue" (fojas 662).

La apelación de esta sentencia, según se lee a fojas 681-685, fue rechazada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt y por lo tanto se trata de una fallo que se encuentra firme desde el año 1989.

**NOVENO:** El predio de la requirente, adquirido por compraventa, se encuentra inscrito a nombre de la requirente a fojas 560, N° 913, del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Varas del año 1992.

A su turno, el predio de la requerida, adquirido por prescripción tras un proceso de regularización al amparo del D.L. N° 2.695, se encuentra inscrito a fojas 1.304, N° 2059, del Registro de Propiedad del mismo Conservador de 1996. Tanto la requirente como la requerida han manifestado que el señor Franz Niepel inició en 1995 un procedimiento de regularización en conformidad con el procedimiento regulado en el D.L. N° 2.695. Como se lee en la documentación de fojas 718, este procedimiento se inició omitiendo mencionar a los propietarios que habían obtenido la sentencia favorable de 27 de marzo de 1989. La declaración jurada de fojas 720, por otra parte, indica la inexistencia de un juicio pendiente mas no señala la existencia de un fallo judicial precedente, como lo es el de 27 de marzo de 1989, que, sobre otra premisa de propietarios colindantes, constató unos deslindes (fojas 601) muy distintos a los del predio regularizado (fojas 762). La requerida, por su parte, no ha controvertido la existencia de la mentada sentencia sino que solamente ha advertido a esta Magistratura que se trata de una sentencia emanada de un juicio de demarcación y no de reivindicación (fojas 548). Este último argumento, sobre cuyo fondo no cabe pronunciarse, fue el mismo argumento de la apelación de fojas 669 que se desechó en la sentencia de fojas 681 y siguientes.

Con independencia de los efectos penales que pudo tener la omisión de información relevante en el expediente administrativo, y que condujeron a un procesamiento y luego a un sobreseimiento definitivo a raíz del fallecimiento del señor Franz Niepel (como se hizo constar en la documentación de fojas 798 y 817), lo cierto es que los preceptos legales reprochados permitieron a un tercero adquirir por prescripción un predio cuya morfología se desentiende de lo resuelto por una



resolución judicial firme, afectando con ello la propiedad inscrita del requirente y con ello produciendo efectos contrarios al artículo 19 N° 24 de la Constitución. De este modo, los preceptos legales cuestionados permiten en el caso concreto que el ejercicio de una facultad constitucional de parte de un Tribunal de Justicia, cuyos efectos e intangibilidad están protegidos por el artículo 76 de la Constitución, se haya visto alterada mediante la tramitación de un proceso administrativo que culminó en el reconocimiento de la calidad de poseedor regular para, justamente, desentenderse de un fallo que había resuelto de manera diversa.

**DÉCIMO:** Un segundo elemento del caso concreto se refiere a la inexistencia de garantías procedimentales para que el propietario inscrito —a la fecha en que aplicaron los preceptos legales reprochados— pudiera tomar conocimiento del procedimiento administrativo que eventualmente podía arrojarle resultados desfavorables. Según consta a fojas 718, el expediente de regularización que presentó ante la autoridad gubernativa el causante de los requeridos, el señor Franz Niepel, se inició con fecha 30 de octubre de 1995 y culminó, según lo afirma la propia requerida a fojas 384, el año 1996 por Resolución N° 840 de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de Puerto Montt, dando luego lugar a su inscripción a fojas 1.304 N° 2059 del Registro de Propiedad de Puerto Varas de 1996. Transcurrido un año, en conformidad al artículo 15 inciso 2° del D.L. N° 2.695 vigente a esa época, el poseedor adquirió el predio por prescripción aun a pesar de la inscripción que por aquella época beneficiaba a los antecesores del dominio de la requirente (véase fojas 576).

**DÉCIMO PRIMERO:** Como puede advertirse a fojas 773, la publicidad de la Resolución que acogió la solicitud del señor Franz Niepel, y que se refería a un predio ubicado en El Tepú, se sujetó al precario procedimiento administrativo del antiguo artículo 11 del D.L. N° 2.695, que disponía, para lo efectos de la publicidad, de dos publicaciones y la fijación de “carteles durante 15 días en los lugares públicos” que determinara el Ministerio de Bienes Nacionales. Como se sabe, el Congreso Nacional advirtió en 1994 la necesidad de purgar los “efectos perniciosos no queridos por el Decreto Ley N° 2.695” para superar la “falta real de publicidad o porque se procede en forma subrepticia por algunas personas usando el Decreto Ley en forma torcida” (Moción del H. Senador Mariano Ruiz Esquide, 7 de junio de 1994, Boletín N° 1.217-12). Este severo diagnóstico llevó, con una indicación sustitutiva del Ejecutivo de por medio, a la publicación de la Ley N° 19.455 a fin de “otorgar aún mayor seguridad a los derechos de terceros que pudieren verse afectados por esta normativa”. Esta Ley, entre otras mejoras, añadió la notificación a quien apareciera como supuesto propietario del bien cuya posesión se regulariza. Posteriormente, el año 2018, se publicó la Ley N° 21.108 que mejoró la publicidad, la calidad de la documentación aportada —certificado de informaciones previas y certificado de litigios emanado del Conservador de Bienes Raíces— y aumentó en un año el plazo para adquirir el dominio por prescripción (antes un año, ahora dos). El procedimiento vigente a la época de la regularización no garantizaba entonces que el propietario inscrito pudiese tomar conocimiento de él para los efectos de oponerse a la solicitud.



**DÉCIMO SEGUNDO:** Por otro lado, el diseño legislativo vigente a la época de la tramitación de la solicitud de regularización solo requería una declaración jurada en lo tocante a la inexistencia de juicios pendientes sin que se advirtiera la obligación de informar litigios anteriores o por lo menos, como sucede hoy, de acompañar un certificado de litigios emitido por el Conservador. En efecto, como se explicó más arriba, entre los antecesores del dominio de los predios involucrados hubo, en un periodo que no es tan lejano al inicio del procedimiento administrativo, un litigio relativo a su cerramiento y demarcación. De este modo, los artículos 15 y 16 impugnados permitieron atribuir al solicitante de la regularización una condición jurídica a partir de un procedimiento administrativo que condujo a un resultado desfavorable para el propietario inscrito sin satisfacer las garantías procedimentales mínimas como lo es la notificación al presunto propietario, del modo como lo exige actualmente el texto modificado por la Ley N° 19.455, o sin garantizar de alguna forma que los litigios precedentes entre los propietarios pudieren haber conestado a la autoridad.

Respecto a la publicidad de los juicios, aunque hay literatura reciente que ha criticado la inexistencia de un sistema de registro de litigios en el sistema conservatorio (Gallardo, C., "Procedimientos del D.L. N° 2.695 sobre regularización de la pequeña propiedad raíz", en Besser, G., Cortez, G., e Hidalgo, C., *Procedimientos civiles especiales*. Santiago: LegalPublishing, 2020, p. 334), lo cierto es que la regulación introducida por la Ley N° 21.108 abrió una posibilidad al propietario inscrito (que obtiene una sentencia favorable) que el antecesor del requirente no tenía a la fecha de la regularización. A partir de lo anterior, los preceptos legales impugnados han producido un efecto contrario al derecho de propiedad y el derecho al debido proceso en su dimensión administrativa. Este último, cuando conduce a decisiones desfavorables para el particular, debe garantizar condiciones mínimas para que los afectados puedan tomar conocimiento de él.

#### **IV. LOS EFECTOS CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN QUE PRODUCEN LOS PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS**

**DÉCIMO TERCERO:** A partir de lo precedentemente señalado es posible concluir que los preceptos legales impugnados producen un efecto contrario a los artículos 19 N°2, 3, 24 y 76 de la Constitución, por lo que el requerimiento de fojas 1 será acogido.

##### *A. La vulneración del derecho a la igualdad ante la ley*

**DÉCIMO CUARTO:** Este Tribunal ha considerado previamente que la aplicación de los preceptos legales contenidos en los artículos 15 y 16 del D.L. N° 2.695, cuando excede los casos en que es legítima la existencia de un régimen de normas especiales que se superponen al régimen general de protección a la propiedad



inscrita del Código Civil, produce un efecto contrario a la Constitución (STC Rol N° 707, c. 13°). De este modo, la inaplicación de ambos preceptos legales permite evitar que se generen una diferencia arbitraria en perjuicio del requirente y en beneficio de quien regularizó la posesión de una propiedad a sabiendas que la justicia había resuelto en su contra el año 1989. Por cuanto se refiere al artículo 26 del D.L. N° 2.695, en cuanto afecta al ejercicio de las acciones dominicales del anterior poseedor inscrito, la desigualdad se proyecta al plano procesal, efecto que contraría el artículo 19 N°3, inciso 1°, de la Constitución.

***B. Reconocimiento y consolidación de una condición desfavorable a partir de un procedimiento administrativo que no cumple con las garantías de racionalidad y justicia y privación del derecho a la tutela judicial***

**DÉCIMO QUINTO:** Como ha quedado demostrado más arriba, el acto administrativo que permitió el reconocimiento de la calidad de poseedor regular del antecesor del dominio de los demandados en la gestión judicial fue precedido de un procedimiento que no respetó las garantías racionalidad y justicia que exige el artículo 19 N° 3 de la Constitución. En tal sentido, hay que recordar que el proceso administrativo forma también parte del racional y justo procedimiento a que se refiere la Constitución en el numeral 3 de su artículo 19 (SSTC 1413-2009, 2301-2012, 2036-2011, entre otras), el que comprende especialmente el derecho a defensa (STC Rol N° 6613-19, c. 4°-8°).

Es importante destacar que el carácter desfavorable del acto no se limita a los actos de naturaleza sancionatoria sino a todo acto administrativo que pudiese tener un efecto negativo en la esfera de derechos o intereses de una persona y respecto del cual el legislador debe garantizar el derecho básico de audiencia. En efecto, el emplazamiento administrativo opera como garantía de los derechos fundamentales que pudieren verse afectados aun sin que su titular fuere sujeto de un reproche sancionatorio. En el caso concreto, la pérdida de una propiedad es una consecuencia que a menudo es más gravosa que, por ejemplo, tener que soportar el pago de una multa. Todo lo anterior implica que el procedimiento administrativo debe entregar a los eventuales afectados la posibilidad de conocer de su existencia y expresar su parecer, como justamente lo hace hoy la legislación general cuando la autoridad, de oficio o a petición de parte, ejerce la potestad invalidatoria (Ley N° 19.880, artículo 33) o cuando se regula la revisión del acto administrativo por falta de emplazamiento (Ley N° 19.880, artículo 60 letra a).

Los vehículos mínimos para que este derecho de audiencia sea efectivo son, por una parte, un procedimiento de publicidad o notificación y, por otra parte, la admisión y consideración de la participación del tercero interesado. Con relación a los procedimientos de notificación, la determinación de si ellos satisfacen el estándar constitucional del derecho al debido proceso depende naturalmente de la naturaleza



del procedimiento y de la persona a quien se pretende poner en conocimiento la resolución (STC Rol N° 2.371-12, c. 11º, a propósito de notificaciones a cargo de la Dirección General de Aguas), pero en todo caso entregando al afectado la posibilidad de tener conocimiento “oportuno y real” del acto (STC Rol N° 7.743-19, c. 26º, a propósito del Servicio de Impuestos Internos; en el mismo sentido de SSTC Roles N° 7.742, c. 26º, 7.632 c. 27º, 7.631 c. 27º, 5.516-18 cc. 9º-11º, 5.369-18 cc. 6º-8º y 3.969 cc. 7º-8º).

Es importante anotar que, como lo indica la reciente doctrina administrativista, lo favorable o desfavorable no se mide únicamente desde la perspectiva del interesado que insta por la dictación del acto sino que debe analizarse desde “la situación jurídica particular de cada persona” (Cordero, Eduardo. *Curso de Derecho administrativo*. Valparaíso: Colección legal, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2023, p. 525). En el caso concreto se trata de un acto administrativo de contenido favorable para el solicitante de regularización pero claramente desfavorable para el poseedor inscrito del predio que, en todo o en parte, es afectado por las consecuencias del acto que acoge la solicitud del interesado. Dadas las características de ese procedimiento a la época en que operaron los artículos 15 y 16, ya explicadas en los considerandos 10º al 12º precedentes, no es sino posible concluir que dichos preceptos generan en el caso concreto un efecto contrario al artículo 19 N°3 en sus incisos primero y sexto. Misma conclusión cabe extraer respecto del artículo 26, que en coherencia con el artículo 16 fijó el plazo de uno o dos años (antes y después de la ley N° 21.108) para deducir las acciones de dominio. Se consolida así la pérdida patrimonial para el afectado mediante el despojo de sus acciones dominicales, en abierta contradicción, como ha quedado dicho, con el artículo 19 N° 3 inciso 1º constitucional.

### *C. El efecto contrario al derecho de propiedad*

**DÉCIMO SEXTO:** Siguiendo el razonamiento de la STC Rol N° 707-07, la situación arbitrariamente discriminatoria en la que los preceptos legales reprochados sitúan al requirente también impactan negativamente en el goce de su propiedad. Esta afectación se produce al grado que “podrían dar origen a una privación inconstitucional de la propiedad” (STC Rol N° 707-07, c. 13º).

En efecto, de no inhibirse la aplicación de los preceptos legales reprochados — mediante la vía judicial que abre el artículo 93 N° 6 de la Constitución — se produciría tanto la privación del dominio como la prescripción de las acciones que asisten a su titular (artículo 26 del D.L. N° 2.). La consecuencia inconstitucional se produce entonces por partida doble: no solo se priva de efecto jurídico a las inscripciones anteriores sino que también se despoja al propietario de sus acciones dominicales, vulnerándose así el artículo constitucional 19 N° 24, inciso 1º, y el N° 3, inciso 1º, en cuanto este último ordena a la ley proteger de manera igualitaria el ejercicio de los derechos de la requirente.



***D. El efecto contrario a la cosa juzgada y al derecho a la tutela judicial efectiva***

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Cabe, por último, volver sobre lo argumentado en los considerandos 8º y 9º, cual es el hecho concreto de haber permitido los artículos 15 y 16 del D.L. Nº 2.695 la inejecución de lo ordenado por un tribunal de la República, cual es en este caso la sentencia de 27 de marzo de 1989 dictada por el Juzgado de Letras de Puerto Varas en la causa Rol Nº 26.505, caratulada “*Moraga y otro c. Franz*”. En efecto, al permitir que el solicitante adquiriese la posesión regular un predio morfológicamente diverso al ya deslindado por una sentencia previa y al declarar canceladas las inscripciones de dominio de un predio cuyos titulares fueron reconocidos en esa misma sentencia, los preceptos legales impugnados han generado un efecto contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 76 inciso 1º de la Constitución. De acuerdo con esta última regla, “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos”. En efecto, ambos preceptos legales permiten consolidar los resultados de un procedimiento administrativo que ha fungido como instrumento de revisión de una sentencia dotada de la fuerza de cosa juzgada. Este efecto de las sentencias firmes, además de hallar garantía en el artículo 76 ya citado, ha sido considerado por esta Magistratura como la piedra angular de todo el sistema procesal (STC rol Nº 3.005, c. 15º) y, como componente esencial del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 19 Nº 3 de la Constitución. Como es lógico, la satisfacción del derecho a la tutela judicial, que se concretó en una sentencia ejecutoriada en favor de la requirente, quedaría incompleta si no se garantizara su acatamiento.

Con relación a los efectos contrarios a la cosa juzgada y a la tutela judicial efectiva, los artículos 76 y 19 Nº 3 constituyen razón bastante para sustentar el efecto contrario a la Constitución, sin que sea necesario recurrir a las normas que ordenaron el proceso constituyente vigente a la época de interposición del requerimiento, que es invocado por el mismo, y que ciertamente se inspiran en los mismos principios que estructuran la garantías constitucionales del proceso y de la jurisdicción.

**DÉCIMO OCTAVO:** Por todas las consideraciones anteriormente expuestas no cabe sino estimar que los preceptos contenidos en los artículos 15, 16 y 26 del D.L. Nº 2.695 producen un efecto contrario a la Constitución en los términos del artículo 93 Nº 6 de la Constitución razón por la cual el requerimiento de fojas 1 será acogido.



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 ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 15, 16 Y 26 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, EN EL PROCESO ROL C-912-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DE PUERTO VARAS. OFÍCIESE.
  
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.

**DISIDENCIA**

La Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta), y la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y la Suplente de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU estuvieron por rechazar el libelo de fojas 1. Ello por las consideraciones siguientes:

1°. Que, a diferencia de lo razonado por el voto de mayoría, las suscritas estimamos que no existen elementos del caso concreto que ameriten modificar lo resuelto en las sentencias previas desestimatorias de inaplicabilidad en que se invoca el mismo conflicto constitucional respecto de los mismos preceptos del Decreto Ley N° 2695 impugnados en autos (STC roles 991, 1228, 1298, 2447, 2647, 2767, 2912, 3090, 3917, 6106, 11837).

Las alegaciones de caso concreto planteadas en el requerimiento y recogidas en la sentencia se basan en antecedentes fácticos que esta Magistratura no puede tener por verdaderos o falsos, pues corresponde a un análisis de mérito, que es el que realizará el Juez del Fondo, excediendo, por tanto, del control que corresponde efectuar a esta Magistratura. La acción de inaplicabilidad consiste en un control de derecho, respecto de normas jurídicas, y no un control fáctico, respecto de actuaciones de poderes públicos o de privados. En efecto, esta Magistratura ha resuelto que *“Una controversia de esta naturaleza no puede ser resuelta por este Tribunal, a quien le corresponde un control de normas, de ajuste de éstas con la Constitución, pero no de revisión de asuntos que implican pruebas y valorización de las mismas. Menos si ese asunto es objeto de*



*controversia en el juicio que constituye la gestión pendiente"* (STC rol 1284, c. 3°, entre otras).

Sin perjuicio de lo anterior, aún de tener por verdaderos los antecedentes invocados en el requerimiento, resulta ser que estos tampoco son suficientes para modificar lo ya razonado en las sentencias desestimatorias de inaplicabilidad. A mayor abundamiento, si tuviéramos a la vista la sentencia estimatoria de inaplicabilidad recaída en causa rol 7264-19, debemos consignar que los hechos en el caso concreto difieren sustancialmente de aquella toda vez que la requirente en autos (Inversiones Hortal Ltda.) no ostenta la posesión material del inmueble, siendo un hecho indubitado que la posesión material la ejerce la parte requerida, que se trata de una ocupación de antigua data y que ésta recurrió al procedimiento de regularización de la propiedad raíz regulado en el D.L. 2.695 para obtener la posesión regular y adquirir la propiedad de acuerdo a las reglas especiales de adquisición del dominio que contempla dicho cuerpo legal. Que, entonces, el efecto inconstitucional denunciado es la privación del dominio hecha, no por el Estado, sino por un tercero, al amparo de procedimientos legales establecidos al efecto. En tal caso surge la interrogante de determinar si estamos propiamente ante un conflicto constitucional o solamente un conflicto entre privados, porque es claro que la privación, perturbación, vulneración o amenaza del dominio por hechos o actos de un privado no puede representar necesariamente un conflicto de constitucionalidad que le corresponda resolver a esta Magistratura. Es la justicia ordinaria la que resolverá sobre cuestiones relativas a la titularidad del dominio de una cosa y deberá zanjar las controversias que se susciten entre las partes interesadas.

**1. La prescripción adquisitiva no envuelve, en sí misma, un conflicto de constitucionalidad**

2°. Que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las alegaciones, no puede dejar de observarse que la prescripción adquisitiva o *usucapión* es una institución basal de nuestro sistema de propiedad y constituye, en primer lugar, un modo de adquirir el dominio. Así lo ha contemplado el legislador civil, señalando que *"La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas o no haberse ejercido dichas acciones o derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales"*. Conforme a esta definición, siempre tendrá el efecto denunciado en el requerimiento, vale decir, que un tercero adquiere el dominio de una cosa ajena, privando del dominio de la cosa a quien estima es el legítimo dueño, siempre y cuando concurren dos hechos concomitantes, esto es la posesión y el transcurso del tiempo. Asimismo, la institución de la prescripción cumple una función fundamental como medio de prueba de la propiedad, provee al propietario de una presunción de propiedad que se beneficia precisamente de la posesión y el lapso en que esta se ejerce, requiere por tanto de una decisión jurisdiccional que habilite para adquirir por prescripción como se establece en las



normas que se impugnan en este libelo de constitucionalidad. Finalmente, previene de situaciones de incertidumbre, consolidando la propiedad en favor del poseedor. Estas funciones proveen de justificación jurídica y legitimidad social a la prescripción y permiten refutar el acierto de que ésta consolida el triunfo del usurpador.

La privación del dominio es la consecuencia natural y obvia de la prescripción adquisitiva y ello no representa un conflicto de constitucionalidad, para derribar la presunción de constitucionalidad se requiere un esfuerzo argumentativo mayor. Si se aceptara, sin más, que la privación del dominio derivada de la prescripción adquisitiva infringe el artículo 19 N° 24, la privatización de la justicia constitucional sería inevitable y se desmoronaría el régimen de propiedad porque habríamos socavado los pilares que lo dotan de certidumbre jurídica.

3°. Que, como ha sido señalado, tanto la prescripción extintiva como la adquisitiva tienen como fundamento la seguridad jurídica, ambas reguladas en el artículo 2492 del Código Civil, y cumple diversas funciones. De un lado, permite estabilizar las relaciones jurídicas y, en el caso de la prescripción adquisitiva, transformar en verdad lo que antes era apariencia. De otro lado, funciona como una sanción a la desidia o pasividad del acreedor o titular del derecho.

Estas dos funciones de la prescripción suelen entrar muchas veces en tensión, particularmente en los casos en que no media negligencia por parte del titular del derecho, quedando dudas si la función estabilizadora de la prescripción debe imponerse en estos casos. Esto es algo que corresponde definir al legislador y, en último término, al intérprete judicial.

4°. Que, en principio, el legislador ha sido libre y soberano para determinar las reglas que gobiernan la prescripción. Plazo, requisitos, forma de cómputo, interrupción, causales y forma de suspensión, entre otras reglas, siempre han sido definidas por el legislador, habilitado por el artículo 19 N° 24, inciso segundo, de la Carta Constitucional. No existe un paradigma o modelo de prescriptibilidad impuesto constitucionalmente, es más, es posible constatar una dispersión de reglas de prescripción tanto en el Código Civil como en leyes especiales.

Es así que en el Código Civil encontramos plazos de prescripción similares al que se impugna en la especie y, aunque se trate de reglas de prescripción extintiva, no debe olvidarse que esta conlleva la extinción de la acción para hacer exigible el derecho personal, derecho que también es tutelado por el artículo 19 N° 24 de la Constitución. También en el Código Civil encontramos otras reglas de privación del dominio por actos de terceros que no responden a las reglas de prescripción sino que derivan de la extinción de la acción reivindicatoria (cfr., artículo 1490 y 1491 del Código Civil), que son ampliamente aceptadas por los operadores jurídicos, y que se fundamentan en otros intereses legítimos que el ordenamiento debe tutelar.

De ahí, entonces, que volvamos a afirmar que no toda privación del dominio por actos de terceros, aparentemente injusta, envuelve un conflicto de



constitucionalidad. Mucho menos puede afirmarse que estemos ante un acto expropiatorio, pues como ha afirmado este Tribunal *“la expropiación, por definición, es un acto con caracteres de unilateralidad por parte de la Administración, es decir, uno que no viene precedido ni justificado en conducta alguna del expropiado. Se expropia por utilidad pública o por el interés general; no como consecuencia de alguna obligación particular que pesa sobre el administrado, ni como producto de alguna sanción que se pretenda imponer al mismo”* (STC rol 541, c. 10°), siendo insostenible afirmar que pese sobre el Estado una obligación de indemnizar -o compensar como sostiene el requerimiento- cuando opere entre privados la prescripción adquisitiva.

## 2. La posesión inscrita y el Decreto Ley N° 2695

5°. Que, el Código Civil contiene un modelo de transferencia y transmisión de la propiedad raíz que descansa sobre la base de la inscripción registral. Este modelo es anterior a la Carta Fundamental que nos rige y, desde luego, no es impuesto constitucionalmente, porque existen otras funciones que se le pueden asignar al registro, así como distintas maneras de regular la adquisición, transferencia y pérdida de la propiedad. También pueden existir distintos diseños institucionales respecto de la relación entre posesión y dominio, con un amplio margen al legislador para regularla.

6°. Que, el mensaje del Ejecutivo al Congreso proponiendo la aprobación del Código Civil expresa:

*“En cuanto al dominio, uso y goce de los bienes, se han introducido novedades que tienden a importantes y benéficos resultados. Según el proyecto que os presento, la tradición del dominio de bienes raíces y de los demás derechos reales constituidos en ellos, menos los de servidumbre, deberá hacerse por inscripción en un registro semejante al que ahora existe de hipotecas y censos que se refundirá en él. Se trata, en efecto, de una nueva fusión del régimen hipotecario asociando dos objetos que tienen entre sí un enlace íntimo, o que, por mejor decir, se incluyen uno en otro; dar una completa publicidad a las hipotecas, y poner a vista de todos el estado de las fortunas que consisten en posesiones territoriales.*

*La transferencia y transmisión de dominio, la constitución de todo derecho real, exceptuadas, como he dicho, las servidumbres, exige una tradición; y la única forma de tradición que para esos actos corresponde es la inscripción en el Registro Conservatorio. Mientras ésta no se verifica, un contrato puede ser perfecto, puede producir obligaciones y derechos entre las partes, pero no transfiere el dominio, no transfiere ningún derecho real, ni tiene respecto de terceros existencia alguna. La inscripción es la que da la posesión real efectiva; y mientras ella no se ha cancelado, el que no ha inscrito su título, no posee: es un mero tenedor. Como el Registro Conservatorio está abierto a todos, no puede haber posesión más pública, más solemne, más indisputable, que la inscripción”* (Mensaje del Ejecutivo al Congreso Proponiendo la Aprobación del Código Civil).



7°. Que, como se advierte del Mensaje, sin necesidad de seguir otras legislaciones que establecían la inscripción como una inmediata garantía de la propiedad, el modelo de posesión inscrita propuesto por Bello, con el transcurso del tiempo, se acercaría a al resultado pretendido. En efecto, las reglas de posesión inscrita, unida a las de agregación de posesiones y de prescripción adquisitiva, determinarían que, con el trascurso del tiempo, la inscripción, posesión y propiedad sean idénticas:

*“En algunas legislaciones la inscripción es una garantía, no sólo de la posesión, sino de la propiedad; más para ir tan lejos hubiera sido necesario obligar a todo propietario, a todo usufructuario, a todo usuario de bienes raíces a inscribirse justificando previamente la realidad y valor de sus títulos; y claro está que no era posible obtener este resultado, sino por medio de providencias compulsivas, que producirían multiplicados y embarazosos procedimientos judiciales, y muchas veces juicios contradictorios, costosos y de larga duración. No dando a la inscripción conservatoria otro carácter que el de una simple tradición, la posesión conferida por ella deja subsistentes los derechos del verdadero propietario, que solamente podrían extinguirse por la prescripción competente. Pero como no sólo los actos entre vivos sino las transmisiones hereditarias están sujetas respecto a los bienes raíces a la solemnidad de esta inscripción, todos los referidos bienes, a no ser los pertenecientes a personas jurídicas, al cabo de cierto número de años se hallarán inscritos y al abrigo de todo ataque. La inscripción sería desde entonces un título incontrastable de propiedad, obteniéndose así el resultado a que otros querían llegar desde luego, sin que para ello sea necesario apelar a medidas odiosas, que producirían un grave sacudimiento en toda la propiedad territorial.*

*Son patentes los beneficios que se deberían a este orden de cosas; la posesión de los bienes raíces, manifiesta, indisputable, caminando aceleradamente a una época en que inscripción, posesión y propiedad serían términos idénticos; la propiedad territorial de toda la República a la vista de todos, en un cuadro que representaría, por decirlo así, instantáneamente sus mutaciones, cargas y divisiones sucesivas; la hipoteca cimentada sobre base sólida; el crédito territorial vigorizado y susceptible de movilizarse”.*

8°. Que, tal como reseñó Humberto Trucco en su célebre artículo “Teoría de la posesión inscrita, dentro del Código Civil Chileno”, la inscripción desempeña tres roles:

*"a) sirve de símbolo de la tradición, o sea, constituye una forma especial de tradición del dominio de los bienes raíces o derechos reales constituidos en ellos, exceptuadas las servidumbres (arts. 686 y 698 del C. C.);*

*b) sirve de requisito, garantía y prueba de la posesión de los bienes raíces; y*

*c) es un medio para dar publicidad a las cargas y gravámenes que afectan a la propiedad inmueble” (Humberto Trucco, 1910, Teoría de la posesión inscrita, dentro del Código Civil Chileno, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo VII, n° 6, p. 132).*

Este sistema dio lugar a lo que se conoce como la “teoría de la posesión inscrita” que descansa, en definitiva, “en la ficción legal de que el poseedor inscrito, con



título anotado por más de un año, tiene en su favor, por el hecho de su inscripción, los dos elementos constitutivos de la posesión: la tenencia y el ánimo de señor” (ibid., p. 133).

9°. Que, como es sabido, este entendimiento de la inscripción como ficción que, en último término, prescinde de la posesión material, no ha estado exento de críticas por la doctrina. Desde muy antiguo se hizo ver la problemática de la “falsa inscripción” que habilitaría a un tercero a adquirir por prescripción el inmueble con el sólo mérito de la inscripción, sin necesidad de posesión material, privando con ello a quien era el legítimo dueño (advértase la similitud con el conflicto que nos presenta el requerimiento). En esta problemática no parecía haber un conflicto de constitucionalidad, sino más bien un debate sobre la pertinencia del diseño legal y la interpretación de sus normas.

La situación previamente descrita da lugar a lo que se conoce en doctrina como las “inscripciones de papel”, término introducido por Leopoldo Urrutia quien matiza los alcances de la doctrina de la “inscripción ficción”. Las inscripciones de papel reflejan situación en que la inscripción está absoluta y completamente desligada de la posesión material. En tal caso, para dicho autor, “Para que valga una inscripción contra otra anterior o contra la posesión natural, es necesario que aquélla no sea de ‘papel’. La inscripción solemniza un hecho verdadero, y, por lo tanto, no puede solemnizar apoderamientos que no han existido” (Leopoldo Urrutia, 1934, Vulgarización sobre la posesión ante el Código Civil Chileno, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XXXI, N° 1 y 2, p. 11).

Como puede apreciarse, el problema de la “inscripciones de papel” se suscita a propósito de omitir los elementos del *corpus* y *ánimus* cuando se trata de la posesión de bienes inmuebles. A lo anterior se puede agregar otra situación compleja, como lo son las inscripciones paralelas, caso en el cual se ha dicho que no es posible prescindir de la posesión material para determinar cuál inscripción es la que ha de prevalecer.

10°. Que, es en este contexto, como un mecanismo de tutelar la posesión material y poder transformar en verdad lo que era apariencia, o traducir en derecho lo que antes eran hechos, es que surge el Decreto Ley N° 2695 que “Fija Normas para Regularizar la Posesión de la Pequeña Propiedad Raíz y para la Constitución del Dominio sobre Ella”. Este sistema de saneamiento “tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos”, advirtiéndose 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 que dé facultades a la autoridad administrativa para ordenar la inscripción de los predios a nombre de sus poseedores materiales que reúnan los requisitos establecidos en la ley, y que contemple la intervención de la Justicia Ordinaria sólo en los casos de legítima oposición o para garantizar los derechos de terceros” (Considerandos 2° y 3° del Decreto Ley N° 2695).

11°. Que, el régimen de saneamiento, fundado en la posesión material, se opone al régimen de posesión inscrita, que prescinde de ella. En el saneamiento “lo



*determinante vuelve a ser el hecho del control material de la cosa, de actuar como dueño de algo aun cuando no haya, en el sentido del régimen general, posesión”* (Fernando Atria, 2005, Derechos Reales, 2 Rev D. UAI, p. 77). Pero aquí conviene precisar que no existe oposición con el régimen general de posesión de bienes muebles y el régimen de posesión de inmuebles no inscritos, en los cuales la concurrencia del *corpus* y *ánimus* es lo jurídicamente trascendente, del mismo modo que lo es en el Decreto Ley N° 2695.

En otros términos, al igual que lo ocurrido con los bienes muebles o los bienes inmuebles no inscritos, es la posesión material (*corpus* y *ánimus*) más el transcurso del tiempo y demás requisitos legales lo que habilita a adquirir por prescripción.

12°. Que, en este sentido, el Decreto Ley N° 2695 regla la adquisición del dominio por prescripción, de acuerdo con el procedimiento allí establecido (artículo 1), para lo cual se exige que el solicitante reúna los siguientes requisitos:

*“1.- Estar en posesión del inmueble, por sí o por otra persona en su nombre, en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años, a lo menos, y*

*2.- Acreditar que no existe juicio pendiente en su contra en que se discuta el dominio o posesión del inmueble, iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud”* (artículo 2).

La posesión material deberá ser acreditada en la forma establecida en el artículo 925 del Código Civil o bien mediante el pago del impuesto territorial, en atención a su regularidad, continuidad y duración (artículo 4).

Para verificar que se cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 1, el solicitante deberá acompañar las declaraciones juradas y los certificados que se señalan en los artículos 6 y 7. Además, el artículo 9 contempla el delito de obtención maliciosa de calidad de poseedor:

*“El que maliciosamente obtuviere el reconocimiento de la calidad de poseedor regular de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley, será sancionado con las penas del artículo 473° del Código Penal.*

*Se presumirá el dolo 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).

El procedimiento contempla, además, trámites de publicidad (artículo 11) y posibilidad de oposición (artículos 19 y siguientes).

La resolución administrativa que acoja la solicitud de regularización se considerará como justo título y, una vez practicada su inscripción, el interesado adquirirá la calidad de poseedor regular (artículo 15 inc. 1°) y podrá adquirir por prescripción.

Con todo, en el Título IV se establecen diversos mecanismos de protección de terceros: (i) la oposición (artículos 19 y siguientes), (ii) las acciones de



dominio (artículo 26 y siguientes), y (iii) la compensación en dinero en caso de que no se hayan ejercido las acciones de dominio dentro de plazo, cuyo plazo de prescripción es de cinco años contados desde la fecha de la inscripción (artículos 28 y siguientes).

13°. Que, de acuerdo con la regulación reseñada en el considerando precedente, el Decreto Ley N° 2695 permite adquirir por prescripción a quien se reconozca la calidad de poseedor regular y, desde esta perspectiva, no innova sino en los plazos y recurre a la posesión material como antecedente de la prescripción adquisitiva. Tratándose de terceros que puedan verse afectados por el procedimiento de regularización, se contemplan los siguientes derechos o facultades, a saber:

- Oposición al procedimiento de regularización.
- Acciones de dominio mientras no se cumpla el plazo de prescripción adquisitiva.
- Acción de compensación, con un plazo de prescripción de cinco años desde la fecha de la inscripción.
- Acción penal por delito de obtención maliciosa de calidad de poseedor.

### **3. Acción penal, cancelación de inscripción y fallecimiento del procesado. Referencia a la Ley 19.686**

14°. Que, como ya se dijera, los afectados por el solicitante que maliciosamente obtenga la calidad de poseedor de acuerdo con el procedimiento del Decreto Ley N° 2695, pueden ejercer la acción penal cuyo objetivo no solo es hacer efectiva la responsabilidad criminal del solicitante, sino que, además, obtener la cancelación de la inscripción obtenida maliciosamente.

15°. Que, el requirente aduce haber presentado querrela por el delito del artículo 9 del Decreto Ley 2695 respecto del solicitante que, con fecha 24 de agosto de 2012, fue sobreseído por haber fallecido. Sostiene el requirente que el motivo de término del proceso penal *“no fue una sentencia de absolución, sino una simple resolución de sobreseimiento, que no se pronunció de modo alguno sobre el fondo de la materia pese a la contundencia de los antecedentes recabados”* (fs. 10).

16°. Que, la Ley 19.686 publicada el 5 de agosto de 2000, agrega al artículo 9 del Decreto Ley N° 2.695 el inciso final del siguiente tenor:

*“Si falleciere el procesado antes de existir sentencia firme, sin perjuicio del sobreseimiento definitivo que corresponda, si no hubiere demanda civil, el querellante podrá solicitar por vía incidental al tribunal de la causa la cancelación de la inscripción a que se refiere el inciso anterior en el plazo de sesenta días contados desde la muerte de aquél, debiendo emplazarse a los herederos mediante tres avisos publicados en un diario o periódico de circulación provincial, a su costa, entre cada uno de los cuales deben mediar a lo menos diez días, para que expongan lo que crean conveniente a sus derechos. En su rebeldía, el tribunal*



*realizará de oficio todas las diligencias que estimare necesarias para decidir si ordena o no la cancelación impetrada o resolverá de plano si hubiere mérito para ello. Si en la causa criminal hubiere demanda civil, o ella se hubiera interpuesto independientemente, se proseguirá conforme a las normas generales contra los respectivos herederos”.*

La reforma legal se hizo cargo de lo que se identificó como un “vacío legal” consistente en la situación del fallecimiento del procesado en forma previa a la sentencia ejecutoriada (Moción Parlamentaria en Sesión 30. Legislatura 338. 15 de septiembre de 1998. Historia de la Ley 19.686, p. 3).

17°. Que, con la entrada en vigor de la reforma, el requirente encontraba otro mecanismo en el proceso penal, además del ejercicio de la acción civil, para tutelar sus derechos que denuncia como vulnerados, de modo que los antecedentes fácticos invocados en el requerimiento, tal como ya se ha dicho, no permiten modificar lo ya resuelto en sentencias desestimatorias de inaplicabilidad.

#### **4. Aplicación al caso concreto**

18°. Que, sin perjuicio de que los razonamientos precedentes son suficientes para desestimar el requerimiento por no envolver un conflicto de constitucionalidad sino uno de orden privado, nos pronunciaremos, para descartarlas, sobre las supuestas infracciones inconstitucionales de los preceptos cuestionados.

##### **a.- Supuesta transgresión al N° 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental**

19°. Que, el requirente sostiene que se vulnera el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución porque afecta el derecho de propiedad que *“es por definición perpetuo. Esta perpetuidad se ve esencialmente afectada por la regulación que entregan los artículos impugnados”* (fs. 31).

20°. Que, existe en la especie un obstáculo insalvable para coincidir con tal argumentación, porque siendo la presente acción una de carácter concreto, para que exista una afectación en la esencia al derecho de propiedad, el requirente debe ser titular del derecho, cuestión que claramente se encuentra controvertida en la especie, no siendo resorte de esta Magistratura determinar quién es el dueño del inmueble individualizado en el requerimiento. Como no consta fehacientemente que el requirente sea dueño de la cosa, esta Magistratura no puede tener por verdadera tal circunstancia. Hacerlo, por una parte, sería dar preeminencia a los argumentos de una de las partes y, de otro, sustituir al juez del fondo en una labor que le es privativa.

21°. Que, sin perjuicio de lo anterior, se reitera que el domino puede perderse, precisamente, por prescripción adquisitiva, siendo libre el legislador, en principio, para determinar el régimen de prescripción aplicable. No existe una inmutabilidad de las reglas de prescripción del derecho común que, por su naturaleza, admite reglas especiales. Lo que pide el requirente es que se recurra a las reglas del Código Civil como baremos de constitucionalidad, cuestión que es improcedente, porque esta



Magistratura *“no puede interpretar la Constitución como si las regulaciones legales fueran las que fijaran su sentido y alcance. Son las leyes las que deben interpretarse conforme a la Constitución, y no ésta en base a las leyes”* (STC rol 1.990, c. 9°), menos aún si es la Constitución la que habilita ampliamente al legislador para establecer el modo de adquirir la propiedad (art. 19 N° 24, inciso 2°).

22°. Que, a mayor abundamiento, si bien es cierto que el plazo de prescripción adquisitiva del Decreto Ley N° 2695 pareciera ser acotado, no puede preterirse que para obtener la calidad de poseedor regular se debe haber acreditado *“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), con lo cual, para adquirir por prescripción adquisitiva al amparo del Decreto Ley N° 2695, se requieren cinco años de posesión material y uno o dos de posesión inscrita.

Es erróneo afirmar que estamos ante un plazo acotado, y este yerro se deriva de entender que la inscripción es la única forma de poseer bienes inmuebles, en circunstancias de que la posesión perfectamente puede ser comprendida como concurrencia del *corpus* y el *ánimus*.

Aquí lo que se reprocha es que el legislador haya optado por reconocer jurídicamente la posesión material de inmuebles, para corregir externalidades que presenta la *“teoría de la posesión inscrita”* que funda el sistema registral chileno. Esto no es un conflicto de constitucionalidad, sino de legítimas opciones legislativas para diseñar el régimen de posesión de bienes y el sistema de propiedad raíz.

#### **b.- Supuesta transgresión a la igualdad ante la ley**

23°. Sostiene el requerimiento que *“El Decreto Ley, y en particular las normas impugnadas, configuran un sistema especial que tiene por objeto regularizar la posesión y adquirir la propiedad de determinados bienes raíces, desligándose de las normas que tratan sobre esta materia en el Código Civil”* (fs. 31).

24°. Que, los mismos argumentos enunciados precedentemente han de servir para desechar este capítulo del requerimiento que se basa, fundamentalmente, en *“un alejamiento completo del sistema registral nacional* (fs. 36). No existe un impedimento para que el Legislador modifique el régimen de posesión de inmuebles establecido en el derecho común que, por lo demás, es preconstitucional y no contraría de modo alguno la carta fundamental en vigencia.

Además, para entrar a conocer del fondo de estas alegaciones, tendría que el requirente demostrar que el régimen de posesión inscrita es la regla general en nuestro ordenamiento jurídico y que está amparada constitucionalmente. Ello no necesariamente es así, porque la regla general pareciera estar contenida en el artículo 700 del Código Civil (posesión material), siendo la excepción el sistema registral de inmuebles y la *“teoría de la posesión inscrita”*. Si ello es así, el Decreto Ley N° 2695 es un mecanismo a través de la cual el legislador vuelve a tutelar la posesión como tradicionalmente se ha entendido: la concurrencia del *corpus* y el *ánimus*.



25°. Que, aún puede sostenerse que el régimen contenido en el Decreto Ley N° 2695 provee de mayores garantías al supuesto dueño que el régimen de primera inscripción de inmuebles establecido en el derecho común que se contiene en el Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces. En efecto, para proceder a la primera inscripción de un inmueble no es necesario acreditar la posesión material, como ocurre con el Decreto Ley N° 2695, sino que basta con dar aviso *“al público por medio de tres avisos publicados en un periódico del departamento o de la capital de la provincia, si en aquél no lo hubiere, y por un cartel fijado durante quince días por lo menos en la oficina del mismo Conservador, con las designaciones relativas a las personas que transfieren y a los límites y nombre de la propiedad, materia del contrato”* (artículo 58). Con tal escueta regulación del derecho común, que casi no impone restricciones para inscribir un inmueble fuera del registro, no puede sostenerse que el Decreto Ley N° 2695 establezca un estatuto más privilegiado, toda vez que este último establece requisitos más exigentes para obtener la inscripción.

26°. Que, el presente requerimiento, en los términos que ha sido planteado, pretende que se reformule la esencia de un sistema legal especial de posesión de inmuebles, cuestión que excede de los alcances de la inaplicabilidad, cuya sentencia estimatoria tiene efectos supresivos. Como se ha señalado, un requerimiento no puede prosperar si *“lo que se pretende por su intermedio es que se reformule un sistema de normas de modo integral y se reformule positivamente una institución de modo distinto al actual”* (STC rol 1881, c. 9°)

**c.- Supuesta transgresión al N° 3 del artículo 19 y al artículo 76 de la Constitución Política**

27°. Que, los reproches de inconstitucionalidad, más que relacionarse con defectos de las normas impugnadas, dicen relación con una supuesta actuación dolosa del solicitante al recurrir a un procedimiento de regularización contraviniendo una sentencia previa entre los antecesores del dominio de las partes, solicitud que se habría tramitado en un procedimiento administrativo con ausencia de garantías para quien se pretende dueño.

28°. Que, a propósito de la acción de inaplicabilidad esta Magistratura ha precisado que *“para que la aplicación del precepto legal sea contraria a la Constitución, es menester que ella sea el antecedente directo del efecto o consecuencia inconstitucional. Es decir, que la mera regulación de la situación jurídica concreta provoque el efecto”* (STC rol 1038, c. 20°) y, en tal sentido, no es plausible la declaración de inaplicabilidad si el efecto inconstitucional se deriva de otros hechos, como podría serlo, el supuesto actuar doloso de un tercero o de la aplicación errada de los preceptos legales que haya hecho la administración en un procedimiento administrativo. Sobre lo anterior, se ha dicho que *“tratándose de un examen de constitucionalidad, aunque concreto, la acción de inaplicabilidad no es la vía para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse”* (STC rol 1141, c. 5°) y *“tampoco es propio de la acción de inaplicabilidad el determinar si -en su*



*caso- la actuación administrativa se ajusta o no a la ley, lo que ciertamente es competencia de una acción de lato conocimiento, como por ejemplo la nulidad de derecho público, al tenor de lo preceptuado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República” (STC rol 523, c. 7º). Por ello es por lo que no “puede prosperar una acción de inaplicabilidad en que, bajo la aparente imputación de inconstitucionalidad en la aplicación de determinado precepto legal en una gestión judicial pendiente, en realidad se pretende cuestionar la forma o modalidad en que determinadas autoridades han procedido en el cumplimiento de sus potestades privativas” (STC rol 1244, c. 20º).*

29º. Que, de acuerdo con los criterios esbozados precedentemente, las alegaciones del requirente no pueden prosperar, porque el efecto inconstitucional denunciado se le atribuye a una supuesta actuación dolosa del solicitante que se habría traducido en la obtención de una inscripción registral, pasando por alto una sentencia judicial y no dándose los supuestos legales para ello. Se trata de una alegación de mérito que excede el ámbito de competencia de este Tribunal y que debe hacerse valer en la sede que corresponda.

Por lo demás, como ya se advirtiera, las inscripciones irregulares, fraudulentas o dolosas, pueden obtenerse ya al amparo del procedimiento del Decreto Ley N° 2695 ya al amparo del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces (artículo 58), contemplando el primero mayores mecanismos de resguardo de derechos de terceros que el establecido en el Reglamento registral de derecho común. Ello demuestra que el efecto inconstitucional no se deriva de la aplicación de preceptos legales, sino de una situación de facto consistente en una obtención fraudulenta de una inscripción, contraviniendo, precisamente, la regulación legal que se pretende inaplicar. En todos los casos, es la justicia ordinaria la que está llamada a intervenir y zanjar la controversia, ponderando la prueba ofrecida por las partes en sustento de sus respectivas pretensiones, debiendo en dicho marco ponderar el valor probatorio de la prescripción dominal que se cuestiona.

## 5. Conclusiones

30º. Que, el requerimiento debe ser rechazado, conforme fuera razonado en las sentencias previas desestimatorias de inaplicabilidad en las que se da cuenta de la libertad con la que goza el legislador al diseñar el régimen de posesión de bienes inmuebles, sin que el modelo establecido en el Código Civil pueda ser utilizado como un baremo de constitucionalidad.

Tratándose del Decreto Ley N° 2695 el legislador, al igual que lo que ocurre con la posesión de bienes muebles, considera digno de tutela jurídica la posesión material, de modo tal que habilita a quienes hayan poseído materialmente un inmueble por un lapso de cinco años, se les reconozca la calidad de poseedor regular a través de un procedimiento administrativo, en la medida de que prueben que tal posesión lo fue sin violencia ni clandestinidad, además de otros requisitos legales.



En la eventualidad de que existan derechos de terceros que pueden verse afectados, el propio Decreto Ley N° 2695 contempla mecanismos para su protección, no observándose restricciones para su utilización por parte del requirente. Así, se contempla (i) la oposición; (ii) las acciones de dominio que correspondan; (iii) la acción de compensación; (iv) la acción penal. En estas circunstancias, el no ejercicio de estas acciones por el requirente solo puede ser imputadas a su inacción, desidia o negligencia, pero no se observan falencias en el diseño institucional que contravengan los estándares constitucionales.

31°. Que, por el requirente se han invocado una serie de circunstancias fácticas de caso concreto que no pueden ser ponderadas en sede de inaplicabilidad y que más bien se trata de alegaciones de mérito que deben hacerse valer ante el juez del fondo. Pero, aún si esta Magistratura las tuviera por ciertas, no son suficientes para modificar la jurisprudencia de este Tribunal, pues lo que se reprocha en definitiva es un actuar doloso por parte del solicitante de la regularización, situación que puede ser denunciada y enervada a través de los mecanismos que el propio Decreto Ley N° 2695 contempla.

El hecho de que hayan transcurrido los plazos de prescripción o de caducidad para hacer valer tales derechos, no implica *per se* la existencia de un conflicto constitucional, sino uno propio entre privados, derivado de la imposición de un determinado régimen de propiedad y/o de la inactividad de la parte requirente. Por lo demás, como se ha señalado *“no es tarea de esta Magistratura corregir en sede de inaplicabilidad, la falta de diligencia que pudiera haber tenido el solicitante o una de las partes en la gestión o juicio pendiente, para hacer valer los derechos que le confiere la ley”* (STC rol 1564, c. 7°, entre otras).

32°. Que, por los motivos precedentes, el requerimiento debe ser rechazado.

Redactó la sentencia el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.  
Redactó la disidencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta).

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.512-22-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



**5095826E-E61E-4E06-87DE-B3B9F7BE6AD6**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.