

0000381

TRESCIENTOS OCHENTA Y UNO



2023

# REPÚBLICA DE CHILE

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Sentencia

**Rol N° 13.590-22 INA**

[06 de septiembre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO de los  
artículos 15, 16 y 19 del D.L. N° 2.695

ELBA ROSA GARRIDO VIDAL

EN EL PROCESO SUSTANCIADO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS Y GARANTÍA  
DE LITUECHE BAJO EL ROL N° C-30-2021

#### VISTOS:

#### Introducción

A fojas 1, con fecha 26 de agosto de 2022, Elba Rosa Garrido Vidal deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 15, 16 y 19 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 caratulado “GARRIDO con GARRIDO”, sustanciado ante el Juzgado de Letras y Garantía de Litueche bajo el Rol N° C-30-2021.

#### Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone:

#### **ARTÍCULO 15°:**

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

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

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

**ARTICULO 16°:**

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

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

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

**ARTICULO 19°:**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

En cuanto a la gestión judicial en que incide la acción de fojas 1, consigna la parte requirente -señora Elba Rosa Garrido Vidal- que con fecha 01 de marzo de 2021 interpuso demanda civil declarativa en juicio ordinario de mayor cuantía,



solicitando la declaración de prescripción adquisitiva ordinaria en conjunto con acción publiciana, en contra de don Delfín Leonel Garrido López, doña Elena de las Mercedes Garrido López, y de la sucesión hereditaria de doña María Teresa Garrido López, constituida por don Luis Arnoldo Ugarte Briceño, doña María Teresa Ugarte Garrido y doña Marisela Rebeca Ugarte Garrido.

La causa se sustancia ante el Juzgado de Letras y Garantía de Litueche (bajo el Rol C-30-2021), y la demanda acompañada a estos antecedentes constitucionales da cuenta de que doña Elba Rosa Garrido Vidal, conforme a su derecho de representación como heredera universal de los bienes quedados al fallecimiento de su padre don Santiago del Carmen Garrido Aceituno, heredero en calidad de hijo de doña Mónica del Carmen Aceituno Cabello, abuela paterna de la actora, demandó en favor de la sucesión de ambas personas, la prescripción adquisitiva ordinaria del derecho real de dominio sobre la propiedad consistente en un retazo de terreno de aproximadamente 21 ½ (veintiún y media) cuerdas de extensión ubicado en el Maitén, comuna de Navidad.

Cita al efecto la requirente diversas inscripciones en los Registros de Propiedad de los Conservadores de Bienes Raíces de Santa Cruz y Litueche, sobre adjudicación en partición, sobre inscripciones de posesión efectiva e inscripciones especiales de herencia.

Agrega la requirente que los demandados inscribieron el dominio a su nombre en el Registro de Propiedad a cargo del Conservador de Bienes Raíces de Litueche, correspondiente al año 2011, aplicando al efecto el procedimiento de saneamiento contemplado en el DL 2695, saneando al efecto una propiedad de una superficie total de 22 hectáreas, que señala “en definitiva, se trata de la misma propiedad que adquirió la abuela de la requirente, la que producto de su muerte, forma parte de la universalidad de la herencia de ella, y de sus sucesores, esto es, el padre de nuestra representada don Santiago del Carmen Garrido Aceituno y de sus tíos Rosendo del Carmen Garrido Aceituno, Rosalí Garrido Aceituno y Blanca Rosa Garrido Aceituno, personalmente o representado por su descendencia como sucede en este caso, dado que se encuentran todos fallecidos”, agregando que “También es dable señalar que, desde el año 2011 a la fecha, los beneficiarios de la regularización y demandados de la gestión principal, no han ejecutado actos materiales de dominio, pues, no viven en la propiedad, la mantienen abandonada, sin ejecutar labores productivas de ningún tipo como era el espíritu del Decreto Ley N° 2.695.” (fojas 6).

Luego, afirma la requirente que es forzoso concluir que los demandados procedieron a regularizar una propiedad, a sabiendas que no era irregular, toda vez que, era de sus propios parientes. Agregando que “En resumidas cuentas, contra el derecho de propiedad de otras personas, fingieron la irregularidad de la propiedad de doña Mónica del Carmen Aceituno Cabello, consistente en un retazo de terreno, ubicado en el Maitén, comuna de Navidad, para luego, obtener un título de dominio, consistente en la resolución administrativa del Ministerio de Bienes Nacionales, quedando inscrita a su nombre la propiedad en cuestión a Fojas 965 Número 966 en el Registro de Propiedad a cargo del Conservador de Bienes Raíces de Litueche del año 2011, pero bajo la idea de 3 lotes, en una superficie aproximada de 22 Hectáreas coincidente con la superficie de 21 y media hectárea de nuestra representada.” (fojas 6).

Agrega que en la demanda se postula entonces que la requirente es poseedora regular de la misma propiedad raíz que regularizaron los demandados, pero que tiene como antecedente en su favor, las inscripciones pretéritas que rolan a nombre de sus antecesores en el dominio, debiendo preferirse su posesión conforme la historia de la propiedad raíz, como criterio predominante, frente a la utilización fraudulenta por los demandados del procedimiento regularizador de los artículos 15 y 16 del D.L. N° 2.695, preceptiva que atenta contra el derecho a la propiedad de la requirente y vulnera el artículo 19 N° 24 de la Constitución.



Los demandados, con fecha 23 de marzo de 2022, contestaron la demanda, solicitando al tribunal su rechazo en todas sus partes, con costas.

Evacuada la réplica y dúplica, con fecha 10 de junio de 2022, se llevó a efecto el comparendo de conciliación, con la asistencia de la parte demandante y la ausencia de la parte demandada; encontrándose al momento de la interposición de la inaplicabilidad de autos, la gestión invocada en etapa de discusión, pendiente la dictación de la interlocutoria de prueba.

Luego, y en cuanto al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este tribunal Constitucional, se afirma por la parte requirente que la aplicación al caso sublite de los artículos 15, 16 y 19 del Decreto Ley N° 2.695, vulnera el artículo 19 N°s 2°, 3°, 24, y 26, y el artículo 76 de la Constitución Política de la República.

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

- (i) Los artículos 15 y 16 infringen en su aplicación el derecho de propiedad de la parte requirente, en su esencia, pues en el caso concreto permiten que sea privada de su dominio, sin expropiación ni indemnización, y a través de un procedimiento administrativo por el cual en fraude a la ley, los demandados inscribieron el saneamiento a su nombre;
- (ii) Los artículos 15 y 16 también vulneran la igualdad ante la ley, al permitir que en el caso concreto, quienes eran meros tenedores y no cumplieron los requisitos del DL, igualmente pueda adquirir el dominio por prescripción, generando igualmente una el legislador diferencia carente de razonabilidad y proporcionalidad, de cara a la regulación del dominio en el Código Civil;
- (iii) Los artículos 15 y 16 igualmente conculcan el debido proceso, afectando la tutela judicial de quien es dueño jurídico y material del inmueble, y
- (iv) Por su parte, el artículo 19, en su aplicación al juicio concreto, vulnera la tutela judicial efectiva y el derecho de toda persona a accionar ante un juez y recurrir contra las decisiones administrativas. Así, en el juicio pendiente, la aplicación de este artículo 19 le impide obtener de la justicia ordinaria la cancelación de una inscripción obtenida con fraude a la ley, y que la priva de su legítimo dominio.

En abono de sus argumentaciones, cita la parte requirente sentencias previas de este Tribunal Constitucional en que se han declarado inaplicables los mismos preceptos legales ahora cuestionados, como entre otras, la STC Rol N° 7.264-19, que declaró que la aplicación de las normas reprochadas vulnera las garantías aseguradas en el artículo 19, N°s 2°, 3° y 24 de la Carta Fundamental.

### **Tramitación y observaciones al requerimiento**

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda a Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 189 y 361; ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión concernida.

A fojas 195, se hicieron parte en autos los demandados en la gestión invocada: don Delfín Leonel Garrido López, doña Elena de las Mercedes Garrido López, don Luis Arnoldo Ugarte Briceño, doña María Teresa Ugarte Garrido y doña Marisela Rebeca Ugarte Garrido, quienes evacuaron traslado en etapa de admisibilidad.



Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, no fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal.

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

Con fecha 17 de noviembre de 2022, a fojas 370, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 8 de junio de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I. LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD.**

**PRIMERO:** La requirente Elba Rosa Garrido Vidal interpone requerimiento de inaplicabilidad solicitando que los artículos 15, 16 y 19 del Decreto Ley N° 2695, de 1979, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, no sean aplicados en la gestión pendiente, que recae en una demanda de prescripción adquisitiva ordinaria en conjunto con acción reivindicatoria, presentada por la requirente en contra de Delfín Leonel Garrido López, Elena de las Mercedes Garrido López y la sucesión hereditaria de María Teresa Garrido López -constituida por Luis Arnoldo Ugarte Briceño, María Teresa Ugarte Garrido y Marisela Rebeca Ugarte Garrido- y seguida ante el Juzgado de Letras y Garantía de Litueche, proceso Rol C-30-2021.

En cuanto a la situación fáctica que dio origen a la demanda, la requirente expone que es heredera de los bienes quedados al fallecimiento de su padre, don Santiago del Carmen Garrido Aceituno, quien había adquirido una cuota en el derecho real de herencia de los bienes quedados al fallecimiento de su madre (abuela paterna de la requirente), doña Mónica del Carmen Aceituno Cabello, encontrándose, dentro de tales bienes, un retazo de terreno de 21 ½ cuerdas de extensión ubicado en el Maitén, comuna de Navidad.

Por otra parte, los demandados de la gestión pendiente –sobrinos en segundo grado por línea paterna de la requirente– habrían obtenido la inscripción de dominio del bien indicado al amparo del DL N° 2695, mediante la resolución “C” N° 062SAC436368 de fecha 01 de Julio del año 2011, dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Sexta Región.

Como consecuencia de lo anterior, indica que a la fecha existen dos inscripciones respecto del mismo inmueble: a) La proveniente de la inscripción de doña Mónica del Carmen Aceituno Cabello, inscrita a Fojas 485, Número 486, ambas del registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Litueche del año 2014, de la cual deviene la inscripción de don Santiago del Carmen Garrido Aceituno, de Fojas 394 Número 395, ambas del registro de propiedad de tal Conservador del año 2016; y, b) La inscripción de los demandados don Delfín Leonel Garrido López, doña Elena De Las Mercedes Garrido López, junto con la fallecida María Teresa Garrido



López, de Fojas 965 Número 966 en el Registro de Propiedad a cargo del Conservador de Bienes Raíces de Litueche del año 2011.

**SEGUNDO:** En ese contexto, la requirente sostiene que los preceptos impugnados son contrarios a los artículos 19, N°s 2, 3, 24 y 26, y 76 de la Constitución Política de la República. Al efecto señala que se afecta el principio de igualdad ante la ley por cuanto “el legislador, al título de dominio derivado de la regularización de bienes nacionales, le otorga un valor preponderante por sobre el título de propiedad, que la ley da a los herederos de una universalidad donde se encuentran bienes raíces” (fs. 7).

Asimismo, alega que se pone al heredero o adquirente del derecho de dominio de una propiedad inscrita en el deber de adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente de su inscripción, al permitir que sea privado de su dominio sin indemnización a través de un procedimiento administrativo del cual no tuvo conocimiento, en tanto el sistema registral de propiedad del Código Civil reconoce un resguardo del titular de una inscripción de dominio, afectando así tanto su derecho de propiedad como del derecho a un debido proceso.

## II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DL N° 2695.

**TERCERO:** Al recaer el requerimiento en diversas normas del Decreto Ley N° 2695, antes de entrar a resolver el fondo del asunto, se hace necesario revisar las características generales de dicho cuerpo normativo.

Dicha ley tiene como objeto “regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz”, transformando la posesión material en una posesión jurídica, para que los poseedores materiales que carezcan de título soliciten “se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción” (artículo 1°). Por eso, la resolución del Ministerio que acoge la solicitud, “se considerará como justo título”; practicada la inscripción en el respectivo Conservador, el interesado adquiere la calidad de “poseedor regular 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 DL N° 2695 parte de la base de que existe 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 Decreto Ley N° 2695 a la existencia de la posesión que el interesado, en primer lugar, debe acompañar ante la autoridad administrativa, cuando se inicia el procedimiento, “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 esta 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 9º).

**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 es judicial y la tercera consiste en el transcurso del tiempo.

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

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

En la segunda etapa el Ministerio debe decidir si acepta o deniega la solicitud. Si la rechaza, el interesado puede presentar los recursos administrativos que correspondan (artículo 13). Si la acepta, debe ordenar se publique la solicitud “por dos veces en un diario o periódico” que el Ministerio determine y, asimismo, disponer se fijen “carteles durante 15 días en los lugares públicos” que dicho órgano establezca (artículo 11).

La tercera etapa es la que permite al eventual afectado oponerse a la solicitud. Para eso tiene “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 que tiene consisten en que 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, 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 asistirle” (artículo 26). Si el tribunal acoge la acción, debe ordenar la cancelación de la inscripción practicada, “conservando su plena vigencia las inscripciones que existían sobre el inmueble con anterioridad a ella” (artículo 27).

En segundo lugar, si no ejerció oportunamente dichas acciones, pero dentro del plazo de cinco años desde la fecha de la inscripción, puede exigir ante un tribunal **“que tales derechos le sean compensados en dinero en la proporción que corresponda hasta la concurrencia del valor del predio, manteniendo para estos efectos sus respectivos privilegios”** (artículo 28).

### III. NO SE VULNERAN LOS DERECHOS DE LA REQUIRENTE.

**NOVENO:** En reiterada jurisprudencia este Tribunal ha sostenido que no le cabe definir cuál es la norma legal que debe ser aplicada preferentemente en la solución de un conflicto sometido a su conocimiento, porque para reclamar de ello están los recursos que la legislación contempla (Rol 1284, c. 4° y, en ese mismo sentido, Roles N° 810, 980, 1034, 1295, 1732, 2278, 2493, entre otros); tampoco está facultado este Tribunal, por vía de la inaplicabilidad, para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse, puesto que ello constituye una cuestión de legalidad que se encuentra sometida al conocimiento del tribunal del fondo (Rol 1141, c. 5° y 6° y, en el mismo sentido, Roles 1067, 1283, 1267, 1199, entre otros).

Por lo anterior, no puede este Tribunal pronunciarse respecto de las cuestiones civiles que presuponen las acciones y defensas propias de la gestión



judicial pendiente. En ese sentido, no cabe hacerse cargo del alegato de la requirente en el sentido de que los demandados regularizaron la propiedad a sabiendas de que era irregular, de si el acto administrativo se dictó en contra de los requisitos mínimos que exige la ley, ni tampoco de cuáles son los criterios de interpretación a los que debe acudir el juzgador para resolver el fondo del asunto.

**DÉCIMO:** Entrando al fondo del asunto, dentro de los alegatos de la requirente, se indica que las normas impugnadas afectan al derecho de propiedad, por cuanto se fija un plazo breve que precariza las herramientas de defensa de quien aspira a ser protegido, de modo que pone al heredero o al adquirente del derecho de dominio de una propiedad inscrita, en el deber de adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente de su inscripción.

**DÉCIMO PRIMERO:** Es relevante señalar que no existe un solo modelo de propiedad y el régimen del Código Civil no ha sido constitucionalizado por el artículo 19, N° 24, de la Constitución. Este Tribunal ha sostenido que “quien está llamado a definir el estatuto de cada propiedad es el legislador. La Constitución señala que “sólo la ley puede (...)”. Se establece aquí un caso de reserva de ley. Ello implica una exclusión en la definición sustantiva de otras, fuentes subordinadas del derecho, como el reglamento, la resolución, la ordenanza, normas que pueden colaborar con el legislador únicamente en la pormenorización o desarrollo de la ejecución de lo establecido en la ley. Dicha reserva abarca lo que define el estatuto de una propiedad. Estos aspectos son tres: “el modo de adquirir la propiedad”, el modo “de usar, gozar y disponer de ella” y “las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”. Es decir, comprende la adquisición, las facultades que tiene su titular y las restricciones que pueda padecer cada propiedad” (Rol N° 2912, c. 55).

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

**DÉCIMO SEGUNDO:** El Decreto Ley N° 2695, mediante el cual los demandados obtuvieron la inscripción de dominio a sus nombres, es uno más de los distintos procedimientos de regularización que ha establecido el legislador, que puede también incardinarse en el artículo 19 N° 23 (Rol N° 1.298 c. 35° y 6.106, c. 3°).

Este mecanismo no es un instrumento artificial, puesto que no se inventa la posesión, por lo cual el título que se le otorga al peticionario sólo reconoce una situación posesoria prolongada. En efecto, no se trata en la práctica de una situación excepcionalísima respecto a los mecanismos de adquisición establecidos en el estatuto reglado por el Código Civil, ya que exige como requisitos un justo título, la posesión y el transcurso del tiempo. Es así cómo se puede advertir que el legislador sigue una misma línea regulatoria en la conformación de este sistema de regulación de la propiedad (Rol N° 1298, c. 58°).

**DÉCIMO TERCERO:** Con relación a la supuesta vulneración del derecho de propiedad, cabe adicionar que esta Magistratura señaló que “el régimen que se diseña no afecta el núcleo del derecho de propiedad porque da garantías” (Rol 1298, c. 57). En efecto, como se señaló, el Decreto Ley regula la oposición y configura



acciones de dominio, como también establece una acción de compensación que permite que los afectados sean compensados en dinero.

En relación con esta última acción la doctrina señala que “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, Alejandro (2002.) El DL N° 2695, desde el punto de vista procedimental. Memoria para optar al grado de licenciado en derecho. Universidad de Chile, p. 88)

**DÉCIMO CUARTO:** Pues bien, como lo expuso la parte requerida en su traslado, en la causa Rol C-60-2016 seguida también ante el Juzgado de Letras y Garantía de Litueche, conforme a lo que dispone el art. 28 del DL. 2.695, la misma requirente interpuso demanda de compensación de derechos en dinero en contra de los requeridos. Cabe tener presente que tal disposición establece que *“los terceros que acrediten dominio sobre todo el inmueble o una parte de él y que no hayan ejercido oportunamente las acciones a que se refiere el párrafo 2° de este título, así como los que pretendan derechos de comunero sobre el mismo o ser titulares de algún derecho real que lo afecte, podrán exigir que tales derechos les sean compensados en dinero en la proporción que corresponda a la concurrencia del valor del predio, manteniendo para estos efectos sus respectivos privilegios”*.

En su libelo, solicita la suma de \$114.538.545, indicando que “los demandados de autos y como se indicó, me han privado de la totalidad de los derechos que adquirí y que alcanzan al 33,33 % del total de la propiedad sub lite que ellos han saneado de la forma expuesta, y que tenía una superficie original según el título de 21,5 cuadras de extensión. De esta forma se hace necesario que los demandados de autos, como se va a pedir, me compensen en dinero al valor equivalente de cada metro cuadrado que me correspondería por el porcentaje de derechos en la propiedad que ha sido saneada”.

Por otra parte, la requirente señala que “tratándose de inscripciones paralelas o superposición de inscripciones, se debe aplicar el criterio de legitimidad, es decir, si la inscripción y, en rigor, el título en que se funda **es legítimo o fraudulento**. Si fuese fraudulento, debiese prescindirse de esa inscripción. En cambio, si es legítimo, como sucede en la especie, se pasa a aplicar, en primer término, el criterio de prioridad registral y, luego, el criterio de la tenencia material. Ese es el orden que debiera ser empleado en autos, porque resulta una interpretación más acorde al derecho de propiedad, sistema registral y a la teoría de la posesión inscrita” (fs. 12)

De lo anterior resulta que el propio requirente no ejerció oportunamente las acciones consagradas por legislador para oponerse a la solicitud de inscripción a pesar de considerarla fraudulenta -pudiendo haber acudido al mecanismo contemplado en el art. 9 del DL 2.695- para optar, en definitiva, por utilizar el mecanismo previsto en el artículo 28 del mismo cuerpo legal, lo cual pone de relieve que todos los reproches que se formulan en tal sentido son cuestiones de mera legalidad y no de constitucionalidad.



**DÉCIMO QUINTO** Por otra parte, debe descartarse la supuesta vulneración del principio de igualdad ante la ley. El considerando 1º del DL N° 2695, señala que la deficiente constitución del dominio de las pequeñas propiedades raíces rurales y urbanas genera problemas de índole socioeconómico de crecimiento progresivo, al impedir que gran número de ellas se incorpore efectivamente al proceso productivo nacional. En razón de ello, se crea un sistema que tiene como misión resolver situaciones históricas de posesión irregular, consagrándose “un régimen de excepción para la regularización del derecho de dominio sobre inmuebles, reafirmando el derecho de propiedad que garantiza el artículo 19, N° 24º, del texto constitucional y que ha sido un instrumento jurídico eficiente en la solución de situaciones jurídicas complejas” (Rol N° 2767, c. 11º).

Este Tribunal, en sentencia rol N° 707, consideró legítima la finalidad perseguida por el DL N° 2695 de incorporar las pequeñas propiedades rurales y urbanas al proceso productivo nacional (c. 11º). El legislador ha empleado un medio idóneo, ya que la titularidad de dominio que se le concede sobre la propiedad efectivamente va a permitir que su titular la explote de modo legítimo, accediendo a todos los medios disponibles en el mercado para llevar a cabo esa actividad. Sin dicha titularidad la explotación se hace imposible. El breve plazo de prescripción resulta proporcional en relación al beneficio que se espera obtener con el saneamiento de los títulos de propiedad. En consecuencia, se cumple con el test de coherencia, pues las medidas son consistentes con la finalidad perseguida (Rol N° 1298, c. 75º).

En definitiva, “la especialidad de las normas sobre regularización de la posesión y adquisición de la propiedad de los bienes raíces contenidas en los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, frente a las normas generales vigentes sobre la materia contenidas en el Código Civil, no puede estimarse que introduzca una diferencia arbitraria que resulte contraria a la garantía de igualdad ante la ley asegurada actualmente en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, pues lo que la Constitución prohíbe es el tratamiento especial que no esté basado en un hecho diferenciador relevante que la justifique, circunstancia que, en cambio, existe y fundamenta el sistema de posesión y adquisición del dominio de ciertos bienes raíces contenido en el Decreto Ley N° 2.695, de 1979” (STC Rol N° 1.298 c. 72º citando la STC Rol N° 707, c. 11º)” (Rol N° 11.837, c. 8º).

**DÉCIMO SEXTO:** Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

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

**SE RESUELVE:**

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE.**



**3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento, sólo respecto a la impugnación del inciso segundo del artículo 15 y a las referencias a los dos años de prescripción del artículo 16, por las siguientes consideraciones:**

1°. Que, el decreto Ley N°2.695, de 1979 constituye un sistema especial que tiene por objeto regularizar la posesión y adquirir la propiedad de aquellos bienes inmuebles rurales o urbanos, cuyo avalúo fiscal para el pago del impuesto territorial sea inferior a 800 o 380 UTM respectivamente, procedimiento que se aparta de las reglas que contempla el Código Civil para la adquisición del dominio;

2°. Que, los artículos 15 y 16 del citado decreto ley se encuentran en su título III denominado “De los efectos de la inscripción” y el artículo 19 está consagrado en el título IV intitulado “Del Ejercicio de Derechos por Terceros”, párrafo 1° que se llama “De la oposición”. Estas tres normas jurídicas son las que el requerimiento de autos impugna, por considerar que, en el caso concreto, producen efectos contrarios a la Constitución;

3°. Que, no es primera vez que este Tribunal Constitucional conoce de objeciones a los mencionados preceptos legales. Al respecto ha señalado que existen razones plausibles para el ordenamiento jurídico haya establecido este modo especial que permite regularizar la posesión de las pequeñas propiedades raíces, supliendo la falta de título inscrito y adquirir la propiedad transcurrido un lapso breve de tiempo. (STC2647);

**La propiedad en la Constitución**

4°. Que, desde la perspectiva constitucional, “La propiedad privada ha ocupado siempre –y sigue ocupando- un lugar central en el constitucionalismo, sencillamente porque entre los presupuestos en que éste se apoya está la idea según la cual la libertad no es posible sin la propiedad privada. Esta visión de la propiedad privada como condición necesaria, aunque no suficiente, de la libertad ha de ser entendida tanto en sentido individual como colectivo. En sentido individual, la intangibilidad de la propiedad privada opera como una coraza de las personas frente a los caprichos del poder político. En sentido colectivo, la existencia de una amplia gama de bienes de propiedad privada hace posible las relaciones económicas al margen del poder político y, por consiguiente, permite diferenciar entre Estado y sociedad civil. Allí donde no hay propiedad privada, la sociedad civil, incluso en sus aspectos extraeconómicos (asociativos, culturales, benéficos, etc.) carece de verdadera autonomía frente al Estado.” (Luis María Díez-Picazo, Sistema de Derechos Fundamentales, Tercera Edición, Ed. Thomson Civitas, 2008, pp. 528 y ss);

5°. Que, bajo el concepto reseñado, la Constitución Política, en el numeral 24°, del artículo 19, expresa que se asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales, con lo cual, robustece el derecho de propiedad y amplía su protección, al comprender en esta garantía constitucional a los bienes incorporeales y, por lo tanto, el concepto de propiedad se extiende a todos los bienes cualquiera sea su naturaleza. En este sentido, cabe considerar, aunque resulte de suyo evidente, que el Código Civil es un cuerpo legal preconstitucional y, por consiguiente, las normas



jurídicas que lo comprenden deben adecuarse a la Carta Fundamental en su integridad. Esto recobra especial relevancia en el requerimiento de autos;

**6°.** Que la tutela constitucional en materia de derecho de propiedad es especialmente meticulosa, lo que se demuestra en que el numeral 24° del artículo 19 constitucional es uno de los más extensos dentro del compendio de garantías en la Carta Fundamental en actual vigor. Así, “La esencia del derecho de propiedad radica en la existencia y vigencia del dominio mismo, de la calidad de dueño y la existencia y vigencia de sus tres atributos esenciales: el uso, el goce y la disposición. En consecuencia, cualquier atentado que implique privación del derecho de dominio, en sí, o de cualquiera de sus atributos, vulnera la garantía constitucional.” (Enrique Evans, Los derechos constitucionales, Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, 2ª Edición, 1999, p.233);

**7°.** Que, el texto constitucional consagra que “Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.”, y sólo puede ser limitado e imponerse obligaciones a través de la ley siempre que así lo requiera la función social del dominio;

**8°.** Que, conforme a lo anterior, constitucionalmente el derecho de propiedad consiste en el derecho que tiene toda persona sobre los bienes corporales e incorporales que conforman parte de su patrimonio, que los ha adquirido por algún modo de aquellos establecidos en la ley, otorgándole la facultad de usar, gozar y disponer de ellos, estando sujeto a las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, siempre que una ley así lo disponga. Este concepto constitucional del derecho de dominio implica un amplio amparo del mismo sobre todos los bienes que conforman el patrimonio de una persona;

### **Los modos de adquirir la propiedad y los justos títulos**

**9°.** Que, el dominio sobre una cosa será legítimo si su propietario lo ha adquirido por alguno de los modos establecidos en el ordenamiento jurídico, teniendo un justo título. Es el Código Civil el cuerpo normativo que señala cuales son los modos de adquirir el dominio (artículo 588), siendo siempre la ley el hecho jurídico remoto y causa de la adquisición del dominio sobre un bien; en el caso del procedimiento consagrado en el decreto ley N°2.695, de 1979 es la prescripción de corto tiempo, el modo de adquirir la propiedad del bien raíz rural o urbano;

**10°.** Que, la posesión, para que sea conforme a derecho, deber ser regular, es decir, que proceda de justo título y sea adquirida de buena fe. Al expresar la ley civil que se entiende por título injusto (artículo 704 C. Civil) ha sido la doctrina quien ha referido, en términos positivos, que el título es justo si se origina en un hecho o acto jurídico legítimo, y es auténtico, real y válido. A su vez, el artículo 15 del D.L. N°2695 expresa que la resolución del Servicio que dé lugar a una solicitud de regularización de la pequeña propiedad raíz constituye justo título. Si dicho título es inscrito en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente, el solicitante adquiere la calidad de poseedor regular, y transcurrido el plazo de 2 años, contados desde la citada inscripción adquiere la propiedad del inmueble el interesado, por prescripción;

**11°.** Que, atendido el caso concreto se reclama por la parte requirente la propiedad raíz que fue regularizada por los requeridos ejerciendo los derechos establecidos en el procedimiento que consagra el tantas veces citado decreto ley N°2.695, lo que da origen a la causa civil que se tramita ante el Juzgado de Letras y Garantía de Litueche, en que el juez de la instancia deberá establecer la titularidad efectiva del dominio y por consiguiente, de no acogerse esta acción de inaplicabilidad hace que el derecho de propiedad alegado se torne frágil considerando los exiguos plazos que el cuerpo legal a que pertenecen las reglas



impugnadas en esta sede, y por ende, el debate de fondo acerca de las inscripciones no puedan ser examinadas en su integridad;

**12°.** Que, el artículo 16 establece las consecuencias jurídicas del hecho de la adquisición del dominio por parte del interesado, la primera de las cuales es que extinguen, precisamente por la prescripción de dos años, todas las acciones emanadas del derecho real del dominio relativos al inmueble inscrito, de acuerdo con el decreto ley referido, lo que ciertamente transgrede la regla general en materia de prescripción extintiva consagrada en el Código Civil que otorga 5 años para los bienes raíces, en caso de estar ante la prescripción ordinaria y de 10 años de concurrir la prescripción extraordinaria donde no es necesario título algún. Por consiguiente, el plazo de dos años consagrado en los artículos 15 y 16 del DL N°2.695 opera como prescripción adquisitiva del derecho de propiedad y también como prescripción extintiva de las acciones que pudiera intentar un tercero con interés jurídico;

**13°.** Que, en consideración a lo precedente en lo relativo a los plazos, los citados preceptos infringen la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en ejercicio de los derechos y el derecho de propiedad, dado que configuran una privación de la propiedad, consumando una diferencia significativa respecto de los requisitos para acreditar una posesión apta para adquirir el dominio, y también para la extinción de las acciones que, al menos, admitan controvertir el derecho de dominio adquirido por este sistema especial lo que impide el acceso a la justicia garantizado por la Carta Fundamental, afectando sustancialmente la posibilidad de defensa del titular de la propiedad inscrita;

**14°.** Que, por todo lo anterior, estos Ministros estuvieron por declarar inaplicables el inciso segundo del artículo 15 y el artículo 16, este último solo referido a los plazos de dos años que en él se contienen, ambos del decreto ley N°2.695, por resultar contrarios a la Constitución en el caso concreto;

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y la disidencia, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N°13.590-22 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 Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



**D429BEE3-3605-4EA9-AEFB-3B706706BDD4**

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.