

**DL 2.695 ¿Decreto ladrón? O cuando la culpa no es de la ley, o quizás sí**

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	6613-19
Fecha	21 de noviembre de 2019
Materia	Derecho Civil
Submateria	Regularización de la pequeña propiedad raíz
Procedimiento	Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad
Hechos	<p>El caso surgió tras el fallecimiento de los padres de Lucy Lara Bazaes y Julio Lara Bazaes, quienes heredaron junto con sus hermanos un inmueble rural en Villa Alegre, Región del Maule. Lucy cedió parte de sus derechos hereditarios a su hijo, Álvaro Espinoza Lara, pero al intentar inscribir su parte del inmueble, descubrieron que ahora estaba a nombre de Julio, quien lo había regularizado en 2014 bajo el Decreto Ley 2.695.</p> <p>Los demandantes argumentaron que Julio no cumplía con los requisitos para esta regularización, ya que el inmueble era una copropiedad heredada, no una propiedad exclusiva de él. Presentaron una demanda reivindicatoria en octubre de 2018 ante el Juzgado de Letras en lo Civil de San Javier, alegando que la regularización se hizo de manera irregular y cuestionando la constitucionalidad del Decreto Ley 2.695. El caso fue llevado a juicio, y en mayo de 2019, los demandantes presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, solicitando la inaplicabilidad de varios artículos de dicho decreto en este caso específico.</p>
Tema central discutido	¿Es constitucional el Decreto Ley 2.695, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella?
Considerandos relevantes	<p>CUARTO: (...) El primero es que todo procedimiento debe desarrollarse con probidad, lo que envuelve el empleo de medios idóneos de diagnóstico y el deber de las autoridades de impulsar de oficio cuanto asegure lo razonable e imparcial de sus decisiones, al tenor de los artículos 3° Y 53 de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado. El segundo requisito es que la resolución terminal de todo procedimiento administrativo pueda ser reclamada eficazmente en sede judicial, acorde con lo prescrito por el artículo 2° de esa misma ley, en armonía con el artículo 38, inciso segundo, de la Carta Fundamental;</p> <p>SEXTO: Que un segundo requisito exigido a todo procedimiento administrativo, para ser estimado justo y racional en lo que a este caso importa, radica en la posibilidad de impugnar la decisión que concluye su tramitación. Especialmente cuando esa resolución pueda favorecer a uno y perjudicar a otros, con falta de fundamento o de justificación, dado que -como ocurre en la especie- el hecho de que un heredero tenga la posesión material de un inmueble, no conduce racionalmente a colegir que los otros miembros de la sucesión, o terceros</p>

	<p>adquirentes, hayan querido deponer o abdicar de sus legítimos derechos o intereses sobre él.</p> <p>Atendido el riesgo cierto que sobre este particular abre el DL N° 2.695, tendría que ofrecerse pues a los terceros afectados no solo una acción procesal que plasme el derecho a una tutela judicial meramente formal, sino una vía que cristalice una genuina tutela judicial efectiva. Vale decir, que permita a los tribunales controlar si ese acto de la autoridad ha incurrido realmente en los previsibles vicios de obrepción o de subrepción: cuando se ha basado en la declaración datos falsos, o cuando se haya ocultado la verdad dado que en la petición no se ha expuesto todo lo que, según la ley y la praxis, debe manifestarse (Diccionario de Español Jurídico, 2016, Real Academia Española, págs. 1127 Y 1545, respectivamente);</p> <p>DÉCIMO: Que, en efecto, no es posible desconocer la potestad del legislador para regular todo lo relativo a un modo de adquirir el dominio, como es la prescripción, ni los frutos positivos que ha traído consigo su aplicación por más de cuarenta años.</p> <p>De suyo y en todo caso, no es cuestionable el DL N° 2.695 al facilitar el acceso expedito a la propiedad, por medio de normas especiales que, siendo diversas a las disposiciones generales contenidas en el Código Civil, poseen razonabilidad y finalidad suficientes -al tenor del considerando 1° de ese texto legal- como para descartar toda sospecha de haber consagrado alguna diferenciación arbitraria, reñida con la Constitución, tal como razonó esta Magistratura en STC Rol N° 707 del año 2007 (considerando 13°). Por esto es que la presente sentencia no va a reprochar, en este caso, el contenido de los artículos 1° y 2° de este Decreto Ley.</p> <p>Mas, aceptado lo anterior en abstracto, sin embargo las circunstancias particulares del caso concreto pueden condicionar al Tribunal Constitucional a la adopción de una sentencia estimatoria, justamente cuando la aplicación de las normas cuestionadas conduce a un resultado inconstitucional, en la especie de que se trata;</p> <p>DECIMOSEGUNDO: Que se ha excedido así el impedimento específico que la Constitución impone al legislador, en el sentido de que no es "sino" en virtud de una ley expropiatoria y previo pago de la justa indemnización que alguien puede ser privado de cuanto le pertenece. Es cuanto dispone el precitado artículo 19, N° 24/ inciso tercero, a fin de hacer compatible el instituto de la expropiación con el artículo 1°, inciso cuarto, de la misma Constitución, que ordena la acción del Estado hacia el bien común, pero con pleno respeto a los derechos y a las garantías fundamentales.</p> <p>Por lo que, al contener el inciso tercero del N° 24 una norma prohibitiva, es nulo y de ningún valor cualquier otro acto de la autoridad que conduzca a un despojo como el que se habría generado en esta ocasión.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional debe hacer presente, una vez más, que el DL N° 2.695 envuelve una amenaza permanente para aquellos propietarios de inmuebles susceptibles de ser regularizados por su intermedio. La sola inscripción de dominio en el Conservador de Bienes Raíces ha dejado, a su respecto, de ser requisito, prueba y garantía de la posesión, puesto que al sosiego derivado de esta anotación, la ley en comento le impone a los dueños pasibles de ser afectados la obligación -en los hechos- de adoptar una defensa o supervigilancia activa y permanente para defender lo suyo, velando porque en algún diario de la región, un día cualquiera, no se esté solicitando, por otro, una regularización (voto por acoger contenido en la STC Rol N° 3090-16).</p>
--	---

<p>Decisión</p>	<p>Acogido parcialmente (declarándose la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 10, 11, 12, 14, 15 y 16, del d.l. n° 2.695). En lo demás, se rechaza.</p>			
<p>Voto en contra de los Ministros Sres. Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Nelson Pozo Silva y de la Ministra Sra. María Pia Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar integralmente el requerimiento deducido, por las siguientes razones:</p>	<p>7).- Que el Decreto Ley N° 2.695 tampoco es la única forma de regularización de títulos de dominio en nuestro ordenamiento. En la actualidad, se encuentran vigentes diversos procedimientos que apuntan al mismo objetivo, constituyendo un verdadero sistema de saneamiento de títulos de propiedad, que opera tanto respecto de inmuebles privados como fiscales. (...)</p> <p>9).- Que el artículo 19, N° 23° permite que el legislador pueda diseñar mecanismos que permitan difundir la propiedad, de modo que puedan acceder a ella los que no la poseen.</p> <p>Mediante el mecanismo diseñado en el Decreto Ley N° 2.695, personas con posesión material de un inmueble, continua, exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, por cinco años, a lo menos, pueden obtener un justo título que, una vez inscrito, les permite obtener el inmueble en propiedad por prescripción de corto tiempo. El DL habla de "regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o los tiene imperfectos", para que pueda participar en "planes de desarrollo y asistencia técnica" (considerando 2°). (...)</p> <p>10°. Que el tercer criterio interpretativo es que el N° 24° del artículo 19 de la Constitución reconoce el derecho de propiedad, pero no establece un tipo de propiedad determinado. La Constitución no reconoce una única propiedad sino la propiedad "en sus diversas especies". No hay, por tanto, una sola propiedad, sino tantas como el legislador configure. De hecho, el propio constituyente se refiere a algunas de ellas: la minera (artículo 19, N° 24°), la que recae en los derechos de agua (artículo 19, N° 24°), la intelectual y artística (artículo 19, N° 250), la que recae sobre los bienes que deben pertenecer a la Nación toda (artículo 19, N° 23°).</p> <p>15°. Que, asimismo, el mecanismo no es artificial, pues no se inventa una posesión. El título que se le otorga al peticionario sólo reconoce una situación posesoria prolongada, abierta, pacífica, regularizándola jurídicamente. De ahí que el DL se preocupara de establecer que la existencia de posesión continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad, durante cinco años, a lo menos (artículo 2°), debe demostrarse claramente. Desde luego, el interesado debe acompañar una declaración jurada sobre esta posesión y sobre el conocimiento de otras inscripciones (artículo 5°). Enseguida, se debe demostrar la posesión por hechos positivos, como plantaciones, cerramientos, corte de madera, construcciones (el artículo 4° del DL remite al artículo 925 del Código Civil en esta materia). A continuación, la Administración debe comprobar en terreno los hechos por personal técnico y elaborar informes antes de decidir (artículo 10). Y si maliciosamente se obtiene la calidad de poseedor regular, hay delito (artículo 9°). Con este diseño, el legislador busca consolidar una situación, pero con base en un respeto estricto de la realidad;</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 1629 475 1724">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1724 475 1787">Luciano Cruz M.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1787 475 1881">Sentencias Destacadas 2019</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Luciano Cruz M.	Sentencias Destacadas 2019	<p>En "Espinoza con Lara", el año 2019 el Tribunal Constitucional acoge la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de ciertos artículos del DL 2.695, el cual establece un procedimiento administrativo para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz, y así poder adquirir el dominio sobre ella por prescripción. Esta decisión devela un cambio en el entendimiento que el TC ha manifestado históricamente sobre esta controversial norma, cambio que se profundiza con otra posterior sentencia del año 2020. En esta última ocasión el TC va más allá de la línea ya adelantada el 2007 en otra sentencia sobre este mismo asunto, pues aborda en mayor detalle la cuestión acerca de las falencias del</p>
Resumen del comentario				
Luciano Cruz M.				
Sentencias Destacadas 2019				

	<p>proceso administrativo de saneamiento para, posteriormente, terminar declarando que esta norma “envuelve una amenaza permanente para aquellos propietarios de inmuebles susceptibles de ser regularizados”.</p>
--	--