

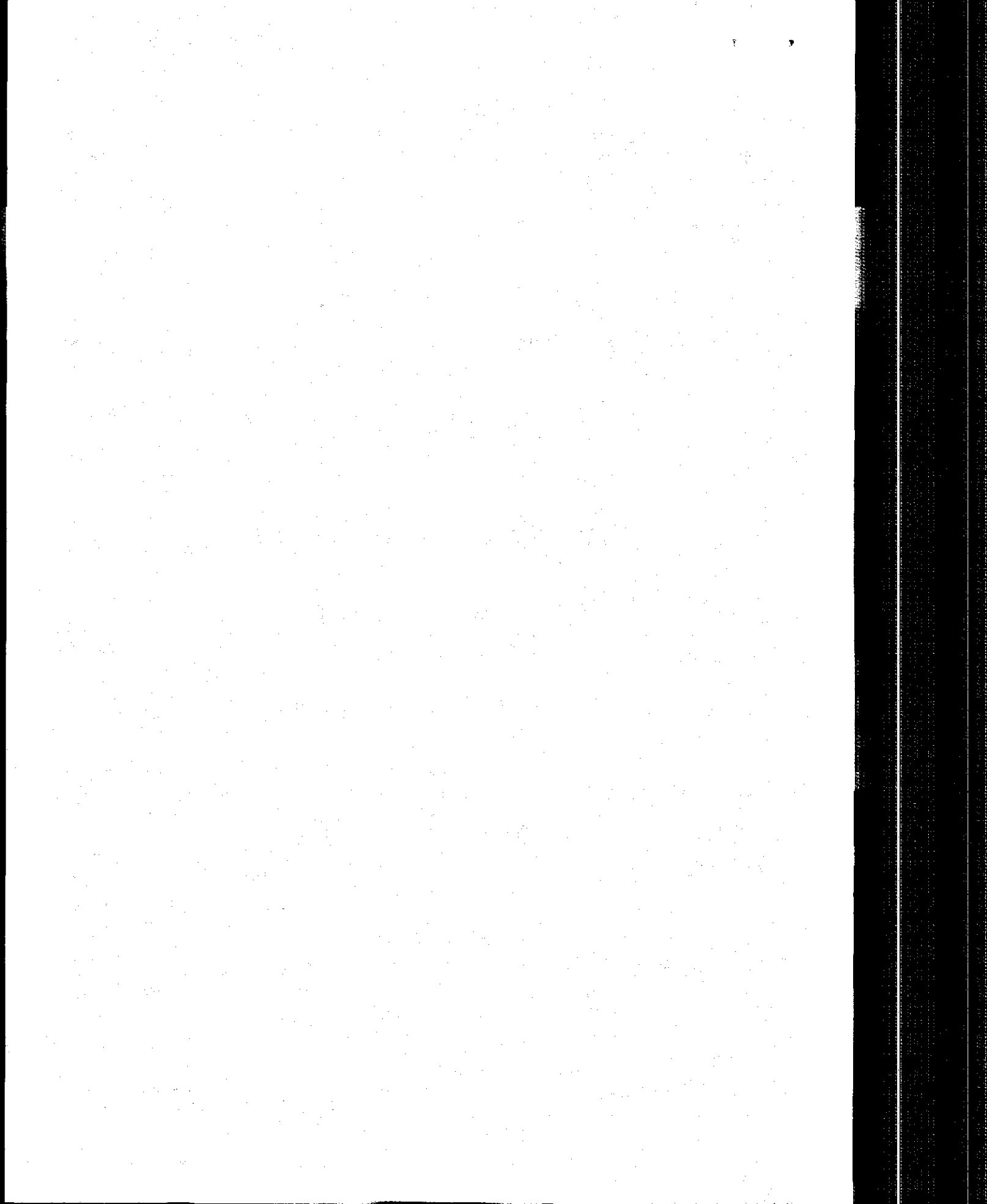
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

**ESTUDIOS
DE DERECHO CIVIL V**

**JORNADAS NACIONALES DE DERECHO CIVIL
CONCEPCIÓN, 2009**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
(COORDINADOR)**

 **AbeledoPerrot®**
LegalPublishing®



EL D.L. N° 2.695, NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONES

María Agnes Salah Abusleme*

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se referirá principalmente a la naturaleza de las normas contenidas en el decreto ley (en adelante, D.L.) N° 2.695 de 1979 que "Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella". Se argumentará que contiene una normativa especial destinada a regular la adquisición de la posesión regular y el dominio de ciertos bienes y que en consecuencia, no constituye un estatuto expropiatorio, ni una manifestación de la función social de la propiedad establecida por la Constitución, ni tampoco una norma de clausura de la posesión de inmuebles. Adicionalmente, se efectuarán breves observaciones acerca de la relevante función social y económica que cumple el D.L. N° 2.695 en lo que respecta al sistema de la posesión y propiedad de los bienes raíces. Por último, se revisará la forma en que algunos proyectos de ley podrían afectar, positiva o negativamente, el funcionamiento y la efectividad del procedimiento de regularización establecido en el D.L. N° 2.695.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN DE BIENES ESTABLECIDO POR EL D.L. N° 2.695

1. EL D.L. N° 2.695 CONSTITUYE UN RÉGIMEN LEGAL RELATIVO A LA POSESIÓN DE CIERTOS BIENES PARA SU POSTERIOR ADQUISICIÓN POR PRESCRIPCIÓN

En cuanto a la naturaleza del D.L. N° 2.695, se puede señalar que éste constituye un régimen legal que establece una forma de reconocer la posesión regular de ciertos bienes raíces. Estos últimos pueden con posterioridad ser adquiridos por la prescripción de corto tiempo contemplada en la misma normativa. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional, en un fallo de 2007, en el cual señaló que

* Profesora Instructora del Departamento de Derecho Privado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Los inicios de esta investigación fueron presentados en el Seminario "Derecho de Propiedad y sus Limitaciones. Evaluación Crítica del Régimen de Regularización de la Pequeña Propiedad Raíz del Decreto Ley N° 2.695/79", organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y el Ministerio de Bienes Nacionales.

el D.L. N° 2.695 ha establecido "(...) un sistema especial para regularizar la posesión y adquirir la propiedad de determinados bienes, apartándose de las normas sobre la materia contempla el Código Civil (...) "¹.

Lo anterior implica que el D.L. N° 2.695 constituye un régimen legal que reconoce la existencia de un conjunto de hechos de relevancia jurídica, diversos a los considerados por el CC para el caso de los bienes raíces, que constituirían una "causa justificada que hace razonable su especialidad"², y que permitirían la adquisición de ciertos bienes por parte de ciertas personas.

Dentro de los numerosos antecedentes de hecho que deben acreditarse para poder beneficiarse por el D.L. N° 2.695, el que aparece como principal e insustituible es la posesión material del bien raíz, la que debe ser acreditada de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 925 del CC. Esta posesión además debe ser continua y exclusiva; sin violencia ni clandestinidad; y por un plazo de, al menos, 5 años, esto es, un plazo similar al necesario para adquirir los bienes raíces por prescripción ordinaria de acuerdo con el artículo 2508 del CC. Además, no debe existir juicio pendiente acerca del dominio o posesión del inmueble en contra quien se quiere beneficiar por el D.L. N° 2.695 y debe realizarse un detallado procedimiento de avisos y notificaciones para proteger a los posibles interesados.

El origen de una normativa de esta naturaleza no se explica sino en función de la historia del régimen legal relativo a la posesión de los bienes raíces. En efecto, el régimen anterior al CC planteaba una completa igualdad en el tratamiento relativo a la tradición de los bienes muebles e inmuebles³. El CC, como lo señala su propio mensaje, innova en esta materia, al requerir una inscripción para realizar la tradición de los "bienes raíces y demás derechos reales constituidos en ellos, menos la servidumbre", de forma de ir "(...) caminando aceleradamente a una época en que inscripción, posesión y propiedad serían términos idénticos". Esta normativa consagrada por el Código para el caso de los inmuebles dio lugar a lo que se conoce como la teoría de la posesión inscrita, en que la inscripción opera como requisito, prueba y garantía de la posesión de los bienes raíces⁴.

¹ Considerando décimo de Sentencia del Tribunal Constitucional (que revisó la inaplicabilidad de los artículos 15 y 16 del D.L. N° 2.695), de 25 de octubre de 2007, en causa rol N° 707-2007. En igual sentido, considerando decimotercero de la misma sentencia.

² Considerando decimotercero de la causa rol N° 707, citada (n. 1). Cabe en todo caso señalar que la sentencia del Tribunal Constitucional, no obstante declarar la constitucionalidad del D.L. N° 2.695 "en abstracto", acoge el pronunciamiento de inconstitucionalidad, por no concurrir "(...) los motivos que justifican la aplicación de aquellas normas especiales, las cuales en caso de ser utilizadas, constituirían una diferencia arbitraria y podrían dar origen a una privación inconstitucional de la propiedad" (con voto disidente del Ministro Correa, por considerar que no se vulneraba ni en abstracto ni en concreto el derecho de propiedad).

³ TRUCCO, H., *Teoría de la Posesión Inscrita dentro del Código Civil Chileno*, en *Revista de Derecho Jurisprudencia y Ciencias Sociales*, 6 (Santiago, 1910), pp. 131-132.

⁴ Trucco señala que "(...) toda la doctrina de la posesión inscrita descansa 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 la inscripción, los dos elementos constitutivos de la posesión: la tenencia y el ánimo de señor", cit. (n. 2), p. 133.

Naturalmente, surgieron situaciones de hecho que hicieron que los benéficos resultados vaticinados por Bello no fueran absolutos, pues la ficción posesoria generada por la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, muchas veces, se vio sobrepasada por la realidad fáctica. Como forma de paliar lo anterior, con posterioridad a la entrada en vigencia del CC, se dictaron leyes tendientes a regular la propiedad inmueble y lograr la regularización de las inscripciones correspondientes, siempre acotado a inmuebles de hasta cierto monto, y valorizando la posesión material como criterio insustituible para lograr las regularizaciones perseguidas⁵. Así, se pueden identificar como antecedentes directos del D.L. N° 2.695 a la Ley N° 6.382 de 1939⁶; el D.F.L. N° 326 de 1960⁷; la Ley N° 15.020 de 1962⁸; y el D.F.L. N° 6 de 1968⁹. Asimismo, se pueden identificar otras disposiciones que han perseguido la regularización de las inscripciones de tierras, siempre reconociendo la importancia de la posesión material, esta vez con un sentido más bien territorial, como son las leyes sobre propiedad austral¹⁰.

2. EL D.L. N° 2.695 COMO ESTATUTO DE EXPROPIACIÓN DEL DOMINIO

Corresponde hacer referencia a aquella posición doctrinaria, y más de alguna vez jurisprudencial, que considera al D.L. N° 2.695 como un estatuto expropia-

⁵ Así, en sentencia de 1986, el abogado integrante Fernando Fueyo, reconoce "*Que junto al sistema común chileno de Derecho Registral Inmobiliario, creado por el Código Civil de 1855, y el reglamento que le siguió de inmediato, fueron naciendo en el tiempo varios sistemas especiales que afectan a ciertas y determinadas áreas fenomenológicas de la propiedad raíz que reclamaban urgentes soluciones prácticas en razón de conflictos masivos que se habían producido y que el sistema común, además de haberlos causado indirectamente en caso alguno podía resolverlos con sus propias normas*", Corte de Apelaciones Presidente Pedro Aguirre Cerda, de 6 de octubre de 1986, RDJ, 83, 2ª, p. 79.

⁶ La Ley N° 6.382, que "Establece las cooperativas de pequeños agricultores", regula en su título IV el "Saneamiento del dominio de la pequeña propiedad agrícola", el cual contemplaba un procedimiento judicial especial y de excepción para el reconocimiento del dominio de un predio rústico. Cabe mencionar que los requisitos para beneficiarse de este procedimiento son similares a los actuales, esto es, posesión material del predio por un período de tiempo inferior al de la prescripción extraordinaria, sin violencia, clandestinidad e interrupción y dando derecho de oposición a quienes tuvieren iguales o mejores derechos, particularmente respecto de quienes existieren inscripciones vigentes.

⁷ El D.F.L. N° 326 de 1960 derogó la Ley N° 6.382, a excepción de su título IV antes identificado, el que pasa a denominarse "Ley de Saneamiento del Dominio de la Pequeña Propiedad Agrícola".

⁸ La Ley N° 15.020, que "Establece normas sobre reforma agraria y sobre el ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio agrícola", sin derogar las regulaciones existentes a la fecha sobre la materia, define el concepto de pequeña propiedad agrícola, para con posterioridad regular su saneamiento mediante el D.F.L. N° R.R.A. 7 de 1963.

⁹ El D.F.L. N° 6 de 1968, "Del saneamiento del dominio de las propiedades rústicas y rurales que se señalan", constituye, como lo señala el propio artículo 35 este D.F.L., un texto refundido del D.F.L. R.R.A. N° 7 de 1963 y sus modificaciones y deroga a su vez la Ley N° 6.382 (referencia que debe entenderse realizada a al D.F.L. N° 326 de 1960).

¹⁰ Ley N° 4.310 de 1928 (modificada y complementada por la Ley N° 4.510 de 1928, la Ley N° 4.660 de 1929, la Ley N° 4.909 de 1930, el D.F.L. N° 39 de 1931 y el D.F.L. N° 260 de 1931); el D.F.L. N° 1.600 de 31 de marzo de 1931; el D.F.L. N° 260 de 1931; y, el D.L. N° 574 de 1974.

torio¹¹. Considerar al D.L. N° 2.695 como una ley expropiatoria, implicaría entenderlo como una disposición que contiene una decisión legal establecida con la clara finalidad de extraer del dominio de una persona un determinado bien o alguno de sus atributos o facultades. En el caso del D.L. N° 2.695 la situación sería más grave aún, en razón de que el poseedor inscrito del bien no recibe indemnización alguna cuando el D.L. N° 2.695 es aplicado, es decir, constituiría un estatuto que establece una expropiación sin indemnización¹².

Se debe señalar que el D.L. N° 2.695 presenta una realidad que no coincide con los presupuestos fácticos requeridos para que exista una ley expropiatoria. En efecto, los antecedentes de hecho necesarios para que el D.L. N° 2.695 resulte aplicable, permiten sostener que los bienes que se pueden regularizar son bienes respecto de los que existen buenas razones para pensar que no se está vulnerando el derecho de propiedad de ninguna persona. En efecto, si se aplica el art. 590 del CC, el que podría considerarse potencialmente como el más afectado por el D.L. N° 2.695 es el propio Estado.

Resulta importante destacar que en el procedimiento establecido por el D.L. N° 2.695 existen numerosas instancias en que se protegen los derechos de los eventuales poseedores inscritos o de quienes sean poseedores con un derecho igual o mejor que el solicitante de la regularización. Es así como se establecen numerosos requisitos de publicidad, como la obligación de notificar por carta certificada a la o las personas a nombre de quienes se encuentra inscrito el bien raíz (artículo 10), e incluso mediante avisos radiales, cuando existe una resolución que acepta la solicitud presentada por una persona al amparo de esta normativa (artículo 11). De igual forma, se establece un período de oposición, de 30 días (artículo 11), el que se encuentra regulado detalladamente por el propio D.L. N° 2.695. Dentro de las causales para interponer la oposición se encuentra el hecho de ser poseedor inscrito del inmueble (artículo 19 N° 1)¹³. Asimismo, el D.L. N° 2.695 permite a quienes tienen algún derecho real sobre el bien raíz objeto de la regularización, entablar acciones de dominio (reivindicatoria) por el plazo de un año (artículos 16 y 26), plazo por el cual, quienes se han beneficiado del procedimiento de regularización no pueden ni gravar ni enajenar el bien raíz correspondiente (artículo 17). Por último, si ya ha

¹¹ Para encontrar jurisprudencia en este sentido, basta revisar la última edición del *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas, Código Civil y Leyes Complementarias*, III (tercera edición actualizada, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996), pp. 605-611. Asimismo, resulta pertinente mencionar el oficio enviado por la Corte Suprema al Tribunal Constitucional en el marco de la revisión de constitucionalidad de los artículos 15 y 16 del D.L. N° 2.695, según lo señala la propia sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en causa rol N° 707 (n. 1).

¹² Argumentación que se describe detalladamente en libro de CHAVEZ MOYANO, R., *Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz* (Santiago, Editorial Jurídica la Ley, 2005), pp. 35-38.

¹³ De acuerdo a la interpretación sostenida por una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, habría que considerar que el poseedor inscrito siempre tiene un mejor derecho que el poseedor material (considerando 5° de sentencia dictada con fecha 19 de marzo de 2008, en causa rol N° 328-2008, Inmobiliaria y Constructora Vegaro S.A. con María Efrósina Antilef y otros).

operado la prescripción de corto tiempo que establece el artículo 15 del D.L. N° 2.695, se le permite obtener una indemnización de perjuicios, acción que prescribe en el plazo de 5 años desde la fecha de la correspondiente inscripción.

El error en que se incurre al considerar al D.L. N° 2.695 como una ley expropiatoria, consiste en invocar una concepción demasiado amplia de expropiación, de forma tal que con ella desaparece incluso la noción de modo de adquirir. Todos los modos de adquirir pueden, desde dicha perspectiva, mirarse como una expropiación respecto de alguna persona que eventualmente se considere afectada por la distribución que implica el modo de adquirir que resulte aplicable de acuerdo con la ley. Lo anterior es más drástico aún para el caso de aquellos modos de adquirir originarios, como lo es la prescripción especial de corto tiempo establecida por el D.L. N° 2.695, que permite adquirir la propiedad independientemente de los antecesores en el dominio de los mismos.

Resulta en este sentido interesante mencionar que la lógica del D.L. N° 2.695 es la misma que se encuentra presente respecto de otros modos de adquirir establecidos por el CC (artículo 2492). El caso más evidente es la prescripción general establecida por el mismo Código. Después del transcurso de un tiempo, y mientras otra persona haya adquirido los bienes por prescripción, los derechos del antiguo dueño prescriben extintivamente sin derecho a indemnización. La misma lógica se puede observar en el caso del descubrimiento de un tesoro en un terreno ajeno. En este caso se plantea en principio la posibilidad práctica de que ambas partes reclamen que el bien es suyo. La ley zanja la discusión dividiendo el tesoro por mitades (artículo 626 del CC). Difícilmente se podría alegar que dicha norma constituye una expropiación respecto de la mitad no atribuida al descubridor o la mitad atribuida al dueño del terreno. Lo mismo para el caso de la existencia de nuevas islas. Se podría pensar como el natural poseedor de las nuevas tierras al Estado en virtud de los artículos 590 y 597 del CC, pero, para el caso de ciertas islas, el legislador estimó que otra es la lógica apropiada, atribuyendo su dominio a quienes se encuentran cercanos a ellas. En igual sentido se puede argumentar respecto de las normas de accesión de muebles a inmuebles en que se hace dueño de los bienes muebles el dueño del suelo, lo cual podría mirarse como una expropiación respecto del dueño del mueble (artículo 668 del CC). Aun cuando se pagara el precio justo, podría considerarse que ha tenido lugar una expropiación. Nadie se atrevería a decir que estos casos son ejemplos de expropiaciones establecidas por el CC.

Los modos de adquirir deciden quién tiene el mejor derecho para obtener el dominio de un determinado bien, lo cual, por mandato expreso de la Constitución, debe ser realizado por el legislador. Para estos efectos, se debe internalizar algo que a veces resulta un poco extraño en la lógica del derecho privado, esto es, que todos los modos de adquirir contienen en el fondo una decisión de distribución de recursos. El D.L. N° 2.695 simplemente concede la posesión regular y posteriormente el dominio, a quien cree que tiene el mejor derecho para gozar del bien raíz objeto de la regularización en razón de determinados antecedentes de hecho. Dichas buenas

razones, además de no afectar el derecho de propiedad, no se contraponen al derecho de igualdad consagrado constitucionalmente. Como señala el considerando 11 del fallo del Tribunal Constitucional, ya citado, "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".

3. EL D.L. N° 2.695 COMO ESTATUTO DE LIMITACIÓN DEL DOMINIO

Sobre la base de la idea de función social de la propiedad, incorporada conceptualmente a nuestra legislación constitucional el año 1967, y recogida en nuestra actual Constitución en el mismo numeral que reconoce el derecho de propiedad, se ha planteado la idea de que el D.L. N° 2.695 constituiría una limitación al dominio establecida en virtud de dicha función social. Al efecto, cabe tener presente que la actual Constitución dispone que "Sólo la ley puede establecer (...) las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental".

Los límites que se pueden establecer a la propiedad en virtud de su función social, constituyen aquellas fronteras o alcances propiamente tales en el ejercicio de un derecho existente. Por su parte, las obligaciones que se le pueden establecer a la propiedad, constituyen cargas o deberes impuestos a una propiedad previamente determinada. En este sentido, el D.L. N° 2.695 no constituye una limitación al dominio, pues su finalidad no es establecer los límites a la propiedad u obligaciones al ejercicio de la misma, nociones que presuponen que la propiedad ya se encuentra establecida. Muy por el contrario, su finalidad es constituir propiamente tal un nuevo derecho de propiedad, el cual en el futuro, como cualquier otra propiedad, podrá ser limitado en respuesta a la mencionada función social.

4. EL D.L. N° 2.695 COMO NORMA DE CLAUSURA

Por último, resulta interesante mencionar que se ha planteado que el D.L. N° 2.695 constituiría una verdadera norma de clausura de las normas de posesión de bienes inmuebles¹⁴. Existen importantes aspectos que impiden considerar al D.L. N° 2.695 como una norma de clausura, si se considera que debe ser una norma aplicable a la totalidad de los casos, preservando la coherencia del sistema¹⁵. En efecto,

¹⁴ ATRIA LEMAITRE, Fernando, *Derechos Reales en Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, 2 (2005), pp. 76-77.

¹⁵ Alchourrón y Bulygin señalan que una norma de clausura debe tener las siguientes características, "a) tiene que clausurar el sistema, es decir hacerlo completo con respecto a cualquier UC (universo de casos) y cualquier UA (universo de acciones), y b) tiene que preservar la coherencia del sistema, es decir, no introducir nuevas

el D.L. N° 2.695 se aplica sólo respecto de predios de bajo monto, lo que hace que no sea un régimen de aplicación general¹⁶. Así ha sido la regla histórica, ya sea que el valor de los inmuebles cuya posesión es susceptible de ser regularizada se encuentre manifestado en pesos¹⁷, sueldos vitales¹⁸ o unidades tributarias¹⁹. En la actualidad, como dispone el artículo 1° del D.L. N° 2.695, el avalúo fiscal para efectos del pago del impuesto territorial de los bienes raíces que pueden beneficiarse por el D.L. N° 2.695 corresponde a 380 UTM²⁰ (aproximadamente \$ 14.000.000) para el caso de los bienes raíces urbanos y de 800 UTM (aproximadamente \$ 30.000.000) para el caso de los bienes raíces rurales²¹.

Asimismo, el propio D.L. señala en su artículo 8° que no es aplicable respecto de ciertos tipos de bienes²². Es así como se excluye su aplicación para el caso de los terrenos comprendidos en las poblaciones declaradas en situación irregular de acuerdo con la Ley N° 16.741; las tierras indígenas²³; las comunidades sujetas a las disposiciones del D.F.L. N° 5 de 1968 del Ministerio de Agricultura sobre comunidades agrícolas²⁴; los terrenos de Isla de Pascua²⁵, y las propiedades fiscales, esto es, aquellas que se encuentren inscritas a nombre del Fisco, gobiernos regionales, municipalidades, servicios públicos descentralizados y o herencias deferidas en favor de ellos, o en

Continuación nota¹⁵

incoherencias, de tal manera que si el sistema originario es coherente, también debe serlo el sistema que resulte de agregarle la regla de clausura", ALCHOURRÓN, C., - BULYGIN, E., *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, (1ª reimpresión, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1987), pp. 189 y ss.

¹⁶ Situación que en todo caso es reconocida por Atria en su texto (v. nota 14).

¹⁷ Artículo 30 de la Ley N° 6.382

¹⁸ Artículo 80 b) de la Ley N° 15.020 y artículo 1° del D.F.L. N° 6 de 1968.

¹⁹ A partir de la modificación realizada al D.F.L. N° 6 de 1968 por el D.L. N° 1.175 de 1975, la valoración de los terrenos comenzó a realizarse en unidades tributarias mensuales.

²⁰ El valor de la UTM para agosto de 2009 es de \$ 36.792.

²¹ Cabe mencionar que el Servicio de Impuestos Internos ha realizado una importante labor para igualar el valor de las tasaciones fiscales de los bienes raíces con el valor de mercado de los mismos. Al efecto, en enero de 2006 entró en vigencia el reavalúo de los bienes raíces no agrícolas de todo el país y el año 2009 los nuevos avalúos de todos los bienes raíces agrícolas del país según lo establecen las Leyes N° 17.235, N° 20.002 y N° 20.033.

²² Cabe mencionar que ya la primera regulación sobre la materia, contenida en la Ley N° 6.382, limitaba su aplicación en el caso de la constitución de la propiedad austral regida por el D.F.L. N° 1.600 de 31 de marzo de 1931.

²³ Si bien la ley realiza una referencia a la Ley N° 17.129, dicha normativa se encuentra derogada. Las tierras indígenas hoy se encuentran reguladas por la Ley N° 19.253, de 5 de octubre de 1993, que "Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena", que en su artículo 12 señala las tierras que son indígenas.

²⁴ La relevancia práctica de esta normativa no es menor. Así por ejemplo, de acuerdo con la información del Ministerio de Bienes Nacionales, el 25% de la propiedad raíz de la Cuarta Región se encontraría ocupada por comunidades agrícolas. En presentación de BAZÁN GARMENDIA, M., Secretaria Regional Ministerial IV Región de Coquimbo, para el trabajo de RABUCCO RAMÍREZ, A., *Registro de Gores Singulares sin Título Individual de Dominio Inscribo: Elementos y Perspectivas*, Serie Estudios Legales Comunidades Agrícolas, octubre de 2007, pp. 2-3.

²⁵ EID.L. N° 2.885 de 1979 "Establece normas sobre el otorgamiento de títulos de dominio y administración de terrenos fiscales en la Isla de Pascua".

inmuebles en que estén efectuando hechos positivos de aquéllos a que sólo da derecho el dominio.

Muchas de estas disposiciones responden a situaciones de hecho diferentes a las que sirven de inspiración al D.L. N° 2.695, y persiguen finalidades diversas y complementarias a las buscadas por dicha regulación, y en numerosas ocasiones regulan las formas de adquisición de la propiedad con criterios diversos a los posesorios. Es así como por ejemplo, la consideración de una tierra como indígena, puede responder a situaciones históricas, y no pueden, en principio, ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia (artículos 12 y 13)²⁶. Del mismo modo, la normativa de Isla de Pascua, más allá de cualquier consideración, persigue que los títulos de dominio sean establecidos a favor de los chilenos originarios de la isla o sus descendientes residentes en la misma²⁷. De igual forma, esta vez en protección del medio ambiente, se limita ampliamente el uso y disposición de ciertos inmuebles, así por ejemplo, las reservas forestales, parques nacionales y terrenos fiscales cuya ocupación comprometa el equilibrio ecológico no puede destinarse al uso salvo por organismos del Estado o personas jurídicas regidas por el Título XXXIII del Libro I del CC²⁸.

De igual forma, no se debe olvidar que el D.L. N° 2.695 no es único en su especie. Existen otras disposiciones tendientes a la regularización del dominio de ciertos inmuebles, como la ya mencionada Ley N° 16.741 de 1968 que "Establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular" o la Ley N° 19.776 de 2001 sobre "Regularización de posesión y ocupación inmuebles fiscales en la forma que indica", la cual establece un sistema de regularización para los ocupantes efectivos, por más de cinco años, de inmuebles fiscales cuyos derechos emanen o deriven de un decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales.

Por último, se debe mencionar la existencia de una norma de clausura general, el artículo 590 del CC, la cual nuevamente contempla una ficción. Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño²⁹.

²⁶ El fundamento para una disposición de esta naturaleza sería, de acuerdo al propio artículo 13, el interés nacional. Cabe mencionar que ya se han presentado en nuestros tribunales discusiones sobre conflictos de aplicación del D.L. N° 2.695 y la Ley Indígena, ver sentencia de la Corte Suprema dictada con fecha 15 de octubre de 2008, en causa Rol N° 4.897-2007 en que señala que las tierras declaradas imprescriptibles en virtud de la Ley Indígena no impiden la aplicación del D.L. N° 2.695 en caso que se hubiese comenzado poseer el predio con anterioridad a la dictación de la Ley Indígena.

²⁷ Ver D.L. N° 2.885 de 1979, que "Establece Normas sobre el Otorgamiento de Títulos de Dominio y Administración de Terrenos Fiscales en la Isla de Pascua", en particular artículo 1°.

²⁸ Artículo 15 del D.L. N° 1.939, que establece "Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado".

²⁹ En todo caso, el artículo 5° de la Ley N° 19.776, reconoce implícitamente la posibilidad de regularizar a través de las normas del D.L. N° 2.695 aquellos inmuebles que no se encuentren amparados por una inscripción fiscal.

III. FUNCIÓN DEL D.L. N° 2.695

Una vez señalado lo anterior, resulta pertinente destacar la importante función social, en sentido genérico, que cumple el D.L. N° 2.695.

1. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL D.L. N° 2.695

La finalidad originaria del D.L. N° 2.695 es que éste constituya un mecanismo general de regularización de bienes, en que el acento está dado por la incorporación de tierras al proceso productivo nacional (considerando 2° del D.L. N° 2.695). En atención a dicha prioridad, no aparece como relevante ni el tipo de inmueble a ser regularizado, esto es, urbano o rural, ni la calidad económica del solicitante ni su naturaleza jurídica, esto es, pueden beneficiarse por el mismo tanto personas naturales como jurídicas, desde un pequeño agricultor a una empresa forestal³⁰. De hecho, el propio D.L. N° 2.695 menciona que, un procedimiento de regularización como el establecido por el mismo, se opondría a la creación de reordenamientos destinados a atacar e impedir el minifundio.

Dicha generalidad en su aplicación se ve reflejada en las estadísticas del Ministerio de Bienes Nacionales, que dan cuenta de la sostenida utilización en el tiempo del mecanismo establecido por el D.L. N° 2.695 para regularizar bienes inmuebles, tanto urbanos como rurales, y a lo largo de todas las regiones del país. Es así como, por ejemplo, para el período que va entre el año 1977 y 1989 (12 años), se han beneficiado 357.598 personas³¹. Destacando, con la división regional existente hasta esa fecha, en primer lugar la VIII región, en segundo la X región y en tercer lugar la VII región.

Por último, es relevante mencionar que a fin del propender a un real acceso al procedimiento establecido por el D.L. N° 2.695, existe un costo diferenciado para los distintos solicitantes, en atención al tipo de inmueble a ser regularizado, esto es urbano o rural, y a la situación económica del postulante, de acuerdo con los instrumentos de calificación y estratificación social que utiliza el Gobierno³².

³⁰ Generalidad que no fue así en las primeras disposiciones de regularización de la posesión, esto es, la Ley N° 6.392 y el D.F.L. N° 6, los que principalmente se aplicaban a cooperativas de pequeños agricultores y los tenedores de pequeños predios agrícolas.

³¹ Ministerio de Bienes Nacionales, División de Constitución de Propiedad Raíz, Estadística General (1977-2003), Familias Beneficiadas de Regularización de Títulos de Dominio, Compendio Sistematización de Resultados Regularización de la Propiedad, II° Informe de Avance.

³² Materia regulada por el "Título IV: De los Subsidios" del Reglamento de Decreto N° 2.695 (Decreto N° 541 del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado el 17 de octubre de 1996), título que fue incorporado por el Decreto N° 109 del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado el 4 de diciembre de 2004; y, Resolución N° 1.757 Exenta, del Ministerio de Bienes Nacionales, publicada el 28 de diciembre de 2004, que "Aprueba los Costos Asociados al procedimiento de Regularización de la Posesión Material de la Pequeña Propiedad Raíz Particular, Dispuesta en el D.L. N° 2.695, de 1979".

2. APLICACIÓN FUTURA DEL D.L. N° 2.695

La aplicación que el D.L. N° 2.695 ha tenido en el pasado no va a finalizar en el futuro. La causa de ello se encuentra en las situaciones de hecho que dan lugar a la existencia de títulos imperfectos o de personas con posesión material de un bien pero sin título inscrito.

Dichas situaciones se encuentran en parte mencionadas por el propio D.L. N° 2.695, el cual en su artículo 3° permite agregar las posesiones de los antecesores, siempre que exista un título aparente, dentro de los cuales destaca a las promesas de compraventa de plazo vencido, la adquisición de mejoras, derechos y acciones sobre un inmueble, y el hecho de ser heredero del presunto poseedor anterior. A los casos ya mencionados por la propia legislación deben agregarse los casos de compraventas realizadas sin las formalidades o inscripciones requeridas por la ley.

IV. COMENTARIOS A ALGUNOS PROYECTOS QUE PROPONEN MODIFICACIONES AL D.L. N° 2.695

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En cuanto al ámbito de aplicación del D.L. N° 2.695, se han ingresado diversos proyectos que persiguen modificar los casos en que resulta aplicable. Es así como el proyecto de ley contenido en el Boletín N° 5.417-12, ingresado el 17 de octubre de 2007, persigue limitar la aplicación del D.L. N° 2.695, de forma tal que no resulte aplicable a aquellos "inmuebles con inscripción de dominio anterior vigente en que el pago del impuesto territorial, en los casos que corresponda, reúna las características de regularidad y continuidad por quien aparece como titular de la respectiva inscripción". La finalidad de dicha modificación sería la de evitar abusos en las ocasiones en que no obstante existir un dueño que pagaba regularmente las contribuciones de su predio se procedió a la regularización del bien inmueble.

En relación con la modificación propuesta, en la práctica, cabe señalar que el número de propiedades exentas puede ser mucho mayor que el que los legisladores eventualmente consideran³³. Así por ejemplo, los bienes raíces agrícolas incluidos en el proceso de reavalúo realizado por el SII son de 752.124 propiedades, de las cuales 578.460 se encuentran exentas de contribuciones³⁴. Para el caso de los bienes raíces no agrícolas, de un total de 4.471.282 propiedades revaluadas, se encuentran exentas 2.926.251 del pago del impuesto territorial³⁵. De este modo, las medidas que persiguen evitar abusos en las ocasiones en que existe un dueño que paga regular-

³³ La Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, considera en su artículo 2° exenciones totales o parciales de los impuestos por ella establecida.

³⁴ Información disponible en la página web del Servicio de Impuestos Internos [http://www.sii.cl/portales/reavaluo_agricola_2009/index.htm].

³⁵ Información disponible en la página web del Servicio de Impuestos Internos [http://www.sii.cl/portales/reavaluo_no_agricola/2006/resultado_reavaluo_nacional.pdf].

mente sus impuestos territoriales no abarcan la mayor parte de los inmuebles existentes en nuestro país³⁶. Lo que verdaderamente permitiría evitar una aplicación del D.L. N° 2.695 que pudiera considerarse como perjudicial para una determinada persona, se encuentra dado por una mejor información en cuanto a los verdaderos propietarios de los inmuebles, situación que en gran medida podría solucionarse mediante la existencia de un folio real de inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces, el que, naturalmente, debiera en su minuto estar plenamente coordinado con los registros del Servicio de Impuestos Internos para efectos del pago del impuesto territorial³⁷.

Por su parte, existen proyectos destinados a ampliar el ámbito de aplicación del D.L. N° 2.695. Así, existe un proyecto de ley que persigue ampliar en un 50% o más de los montos de las propiedades que pueden acceder al sistema de regularización del D.L. N° 2.695³⁸. Una modificación en este sentido requiere del sopesamiento de los diversos intereses involucrados en una regulación de esta naturaleza, principalmente esto es, si lo que se persigue es una mera actualización de los valores de los terrenos que pueden postular a este procedimiento de acuerdo con los valores actuales de mercado, o la ampliación de su ámbito de aplicación a más inmuebles.

La presentación de otro proyecto intentaría permitir la regularización de inmuebles que se encuentren amparadas por inscripciones globales o departamentales realizadas a nombre del Fisco de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 58 del Reglamento del Registro Conservador de Bienes Raíces³⁹, modificación que puede no considerarse razonable si se toma en cuenta que existen mecanismos en la legislación destinados a regularizar la posesión de inmuebles de propiedad del Fisco. Otro proyecto, esta vez en protección de los intereses fiscales, se ha propuesto agregar como casos respecto de los que no resulta aplicable el D.L. N° 2.695, el de las herencias vacantes o yacentes que le correspondieren al Fisco⁴⁰.

³⁶ Por último, resulta importante mencionar que no parece razonable la restricción que alguna vez se ha planteado en el sentido que sólo puedan beneficiarse por el D.L. N° 2.695 las personas naturales y no las personas jurídicas, pues el criterio que debe primar es la consideración del mismo decreto ley como un correctivo a las disposiciones de inscripción contenidas en el CC. V. Segundo Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, de fecha 21 de octubre de 2008. En todo caso, en la discusión particular del Senado dicha propuesta fue rechazada.

³⁷ En la actualidad existe un proyecto de ley, ingresado el 29 de abril de 2008 con el número de Boletín 5.836-07, el cual perseguiría entre otras modificaciones la de introducir en Chile la modalidad de registro de "folio real" y la posibilidad de que los registros sean llevados en forma electrónica para darles una mayor publicidad.

³⁸ Así, se considera que puedan beneficiarse por el mecanismo de regularización establecido por el D.L. N° 2.695, aquellos bienes raíces cuyo avalúo fiscal para efectos del pago del impuesto territorial sea inferior a 1.200 unidades tributarias para el caso de los rurales y de 800 UTM para el caso de los urbanos. Artículo único del proyecto de ley contenido en Boletín N° 5.217-07 presentado el 19 de julio de 2007.

³⁹ Número 3 del artículo único del proyecto de ley aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados con fecha 29 de octubre de 2008, en el marco de la discusión del proyecto contenido en el Boletín N° 5.417-12.

⁴⁰ Ídem (nota 39).

2. PRUEBA DE LA POSESIÓN

En la actualidad, la prueba de la posesión de los bienes raíces susceptibles de ser regularizados al amparo del D.L. N° 2.695 debe realizarse en la forma establecida por el artículo 925 del CC⁴¹. En relación con lo anterior, se ha propuesto describir en la propia normativa del decreto ley aquellos ejemplos de acciones que el CC identifica como de aquellas a que "sólo da derecho el dominio", como son el corte de maderas, la construcción de edificios y en general, actos que "impliquen habitación o explotación del inmueble cuyo título se pretende regularizar". Una modificación de este tipo, simplemente permitiría una mejor comprensión del D.L. N° 2.695.

Otra modificación propuesta persigue que se consideren como prueba para acreditar la posesión el "título o antecedente" que le dé al peticionario la apariencia de dueño, remitiéndose para estos efectos al propio artículo 3° del D.L. que identifica como tales a "la promesa de compraventa de plazo vencido; la adquisición de mejoras o de derechos y acciones sobre el inmueble, sea por instrumento público o privado, y el hecho de ser el solicitante descendiente o heredero presunto del poseedor anterior"⁴². En relación con lo anterior, aparece como prudente mantener la idea de posesión material como el antecedente necesario para acceder al sistema de regularización, más allá de la existencia de títulos o antecedentes, pues de lo contrario, se vuelve a las mencionadas ficciones como formas de dirimir problemas en que el verdadero sentido es el de hacer primar la realidad por sobre cualquier clase de ficción.

Por último, en cuanto a los medios de prueba para acreditar la posesión, se ha sugerido que debiera modificarse el D.L. N° 2.695 de forma tal que ningún medio de prueba constituya plena prueba por sí sólo. De esta forma, se ha sugerido una modificación de su artículo 4°, a fin de restarle la calidad de plena prueba al pago del impuesto territorial⁴³. Esta modificación aparece como razonable en el sentido que deben analizarse el conjunto de hechos tendientes a acreditar la posesión material del inmueble para después determinarse quien tiene un mejor derecho sobre el mismo.

3. PROTECCIÓN DE POSIBLES AFECTADOS

Se han planteado numerosas propuestas que tienen por finalidad dar una mayor protección a los posibles afectados por el D.L. N° 2.695.

⁴¹ Artículo 4° del D.L. N° 2.695.

⁴² Número 2 del artículo único del proyecto de ley aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados con fecha 29 de octubre de 2008, en el marco de la discusión del proyecto contenido en el Boletín N° 5.417-12. En igual sentido, proyecto contenido en Boletín N° 5.226-07 presentado el 31 de julio de 2007 y artículo único del proyecto de ley contenido en el Boletín N° 4.962-07 presentado con fecha 4 de abril de 2007.

⁴³ Número 2 del artículo único del proyecto de ley aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados con fecha 29 de octubre de 2008, en el marco de la discusión del proyecto contenido en el Boletín N° 5.417-12 (n. 39).

En el ámbito de los avisos y la publicidad, se ha planteado la posibilidad de que la notificación al supuesto propietario del inmueble cuya regularización se está solicitando, sea personal, en tanto hoy sólo puede ser por carta certificada⁴⁴. Asimismo, se ha propuesto para los inmuebles rurales o ubicados en zonas extremas o desprovistas de comunicación, la complementación de la notificación que actualmente la Subsecretaría del Ministerio de Bienes Nacionales realiza, con la notificación mediante tres avisos radiales con cobertura del lugar del supuesto propietario⁴⁵. Además, en caso que la solicitud de regularización sea aceptada por el Ministerio de Bienes Nacionales, en forma adicional a las publicaciones por medios noticiosos escritos, se ha propuesto agregar la comunicación de la decisión mediante tres avisos radiales, en vez de uno que considera la ley en la actualidad. Asimismo, la ley sólo considera la realización de avisos respecto de zonas de difícil acceso, y en el proyecto se consideran además a las ciudades de menos de 50.000 habitantes y las zonas rurales⁴⁶.

En el ámbito de los plazos, se ha planteado que el plazo de oposición que tienen los terceros se aumente de 30 a 60 días⁴⁷. Asimismo, en cuanto al período en que se puede realizar oposición a una solicitud de regularización, se sugiere que ésta pueda ser realizada desde cualquier momento a partir del acogimiento a tramitación de una solicitud de regularización⁴⁸. Por último, se propone aumentar el plazo en que los beneficiados por el D.L. N° 2.695 no pueden gravar o enajenar los bienes regularizados de uno a cinco años⁴⁹.

Todas las modificaciones planteadas en cuanto a los avisos, publicidad y plazos aparecen como razonables, sin perjuicio que se debe lograr un equilibrio razonable entre la mejor protección de los probables opositores y la efectividad del procedimiento establecido en el D.L. N° 2.695.

Si bien en teoría aparece como razonable la modificación que se propone en cuanto a la obligación de la Subsecretaría del Ministerio de Bienes Nacionales de requerir información al Registro Conservador de Bienes Raíces mediante oficio, acerca de las inscripciones de dominio, hipotecas y gravámenes vigentes, dicha modificación aparece como inoficiosa en la práctica, si se considera que el sistema registral chileno es personal y no real. En la medida que se materialice el proyecto de ley que introduce la modalidad de registro por "folio real", una modificación en este sentido adquiriría validez⁵⁰. Lo mismo para el caso de la reforma que perseguiría que

⁴⁴ Boletín N° 5.417-12, cit. (n. 39), número 4 del proyecto.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Boletín N° 5.417-12, cit. (n. 39), número 5 del proyecto.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Boletín N° 5.417-12, cit. (n. 39), número 9 del proyecto.

⁴⁹ Boletín N° 5.417-12, cit. (n. 39), número 8 del proyecto. Asimismo, se agrega como acto prohibido la celebración de promesa de gravamen o enajenación respecto de los bienes regularizado por igual plazo.

⁵⁰ Proyecto de ley de 29 de abril de 2008, cit. (n. 37).

el D.L. N° 2.695 no resulte aplicable en aquellos casos en que "existan inscripciones de dominio anteriores vigentes sobre el mismo inmueble" caso en el que se obligaría al Ministerio de Bienes Nacionales a citar a quien aparezca como titular de la inscripción vigente⁵¹. En general, el problema es que muchos de los supuestos propietarios han fallecido o han transferido los inmuebles sin que se realicen las competentes inscripciones. No obstante lo anterior, en la actualidad, el Ministerio de Bienes Nacionales solicita inscripción de dominio vigente de la propiedad para iniciar el procedimiento de regularización, a pesar de que durante la discusión del proyecto se manifestaron consideraciones similares a las señaladas con anterioridad⁵².

Lo que sí podría ser interesante es una modificación que persiga disminuir aquellas situaciones que dan origen a títulos sancables a través del D.L. N° 2.695. Así por ejemplo, como se señaló, muchos bienes respecto de los que no se realizan los trámites posesorios son los que con posterioridad son sometidos a los procedimientos de regularización del D.L. N° 2.695. Si se considera que los costos para inscribir una posesión efectiva de bajo monto podrían ser inferiores a los costos en que se debe incurrir para someter un bien raíz a un procedimiento de regularización, quizás lo conveniente sería evitar la falta de materialización de las posesiones efectivas. En efecto, en el caso de una posesión efectiva realizada ante el Registro Civil, los pagos que se realizan a dicha institución van desde aproximadamente los \$ 60.000 a los \$ 95.000. Adicionalmente, se deben pagar los correspondientes aranceles a los Conservadores de Bienes Raíces para que realicen las respectivas inscripciones, los que se calculan sobre la base del valor de los inmuebles. Si se comparan estos costos con los que puede dar lugar un proceso de regularización, esto es al menos \$ 340.000 según lo informa el propio Ministerio de Bienes Nacionales, a lo que se debe sumar, al menos, el costo de los avisos o eventuales avisos de radio y todos los costos judiciales que se pueden presentar en caso de oposición o ejercicio de acciones, aparece como más razonable una modificación legal que reduzca o exima de aranceles a las posesiones efectivas e inscripciones de bienes raíces de poca monta. Lo mismo podría aplicarse para el caso de la transferencia onerosa de los bienes a los que eventualmente se aplica el D.L. N° 2.695.

Por último, se ha planteado la incorporación de una facultad para el Ministerio de Bienes Nacionales, de establecer, sobre el mismo inmueble a ser regularizado, servidumbres de tránsito, en caso de que, producto de la regularización de un terreno, quedaren inmuebles encerrados, sin acceso al camino público o para dar continuidad a los accesos legalmente constituidos⁵³. Una vez más, se recoge el sentido de la realidad

⁵¹ Proyecto de ley ingresado el 4 de mayo de 2006, contenido en Boletín N° 4.790-12.

⁵² Información disponible en la página web del Ministerio de Bienes Nacionales [<http://www.bienes.cl>]. En cuanto a los comentarios manifestados por Romy Schmidt, Ministra de Bienes Nacionales durante la discusión del proyecto, ver Primer Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, de fecha 7 de julio de 2008.

⁵³ Número 7 del artículo único del proyecto de ley aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados con fecha 29 de octubre de 2008, en el marco de la modificación propuesta en el proyecto contenido en el Boletín N° 5.417-12, cit. (n. 39).

que inspiraría a la regulación sobre regularización contenida en el D.L. Nº 2.695 que no espera causar daños que impidan que los inmuebles se puedan incorporar al proceso productivo nacional.

4. PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN

Existe una propuesta de modificación que perseguiría aumentar de uno a dos años el plazo necesario para adquirir por prescripción adquisitiva, el inmueble regularizado mediante el D.L. Nº 2.695. La finalidad de una modificación de este tipo perseguiría dar una mayor protección a los posibles afectados por regularizaciones realizadas. Como consecuencia de dicha modificación, también aumentarían los plazos de prescripción, esta vez extintiva, de las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipotecas, relativos al inmueble regularizado y el plazo para que se entiendan canceladas por el solo ministerio de la ley, y aquellas inscripciones relativas al dominio u otros derechos reales que existieran respecto del inmueble⁵⁴. Si bien una modificación en este sentido perseguiría dar una mayor protección a los posibles afectados por el proceso de regularización establecido en el D.L. Nº 2.695, se debe tener presente que un aumento desmedido de los plazos de prescripción hace que las finalidades del mismo se vean aplazadas en el tiempo.

5. PENAS APLICABLES A QUIENES HAGAN USO MALICIOSO DEL D.L. Nº 2.695

Han existido diversos proyectos de ley destinados a aumentar o crear nuevos tipos penales para quienes hagan un uso indebido del procedimiento de regularización establecido por el D.L. Nº 2.695. Hoy se encuentra sancionado con las penas del artículo 473 del Código Penal, esto es, las penas del tipo residual de la defraudación o estafa (presidio o relegación menores en sus grados mínimos y multas de once a veinte unidades tributarias mensuales).

Así por ejemplo, el Boletín Nº 5.417-12 proponía en su proyecto original que el delito considerado en el artículo 228 del Código Penal, fuera aplicado al "funcionario público que debiendo conocer de la solicitud presentada por el poseedor material de un inmueble para que se le reconozca la calidad de poseedor regular, concediere la solicitud en los casos que la ley no lo permitiere, o emitiera favorablemente el pronunciamiento solicitado, cuando ello no fuere legalmente procedente"⁵⁵. Otro proyecto considera la creación de un tipo especial a ser contenido en el Código Penal, con similares penas a las actualmente existentes, pero para quienes "sin título legítimo e invadiendo derechos ajenos, efectuaren cualquier acto posesorio en un bien inmueble, con objeto de cometer cualquier tipo de fraude". Un delito así, claramente excedería el ámbito de aplicación del D.L. Nº 2.695. Además, se plantea que las

⁵⁴ Boletín Nº 5.417-12, cit. (n. 39), números 6 y 7.

⁵⁵ Boletín Nº 5.417-12, cit. (n. 39), número 3.

sanciones penales se apliquen también a "cualquiera que obtuviere lucro con tal reconocimiento y cualquiera que efectuara acciones tendientes a la configuración fraudulenta de los presupuestos y requisitos que la presente ley establece para acreditar la posesión material"⁵⁶.

Las modificaciones relacionadas con la aplicación de sanciones aparecerían como desmedidas si se considera que los casos de solicitud fraudulenta de regularizaciones no excede del 0.5% de los casos⁵⁷.

V. CONCLUSIONES

Aparece de lo expuesto, que la idea de Bello, contenida en el Mensaje del CC, acerca de "(...) la posesión de los bienes raíces, manifiesta, indisputable, caminando aceleradamente a una época en que inscripción, posesión y propiedad serían términos idénticos (...)" nunca podría darse en la realidad de la posesión de los bienes raíces. La normativa contenida en el D.L. N° 2.695, que persigue que personas con posesión material de ciertos bienes raíces puedan ser reconocidas como poseedoras de los mismos, aparece como un correctivo necesario e insustituible para la regularización de la posesión de los bienes raíces. Por último, todas las modificaciones que se han propuesto en relación con el D.L. N° 2.695, deben tener presente la naturaleza y finalidad de la regulación y la forma en que, en los hechos, se generan las situaciones que hacen que una normativa de este tipo tenga sentido.

⁵⁶ Modificaciones propuestas por el proyecto contenido en Boletín N° 5.226-07 presentado el 31 de julio de 2007, cit. (n. 42).

⁵⁷ Información señalada por la Ministra de Bienes Nacionales en discusión de proyecto contenido en Boletín N° 5.417-12 al interior de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, cit. (n. 39).