

Santiago, veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

**Vistos y teniendo presente:**

En estos autos Rol N° 112.403-2020, iniciados ante el Tercer Juzgado Civil de Concepción, caratulados "*Empresa Nacional de Energía Enex S.A. c/ Consejo de Defensa del Estado*", la demandante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción el 21 de agosto de 2020, que confirmó la sentencia de primer grado que rechazó la demanda principal de nulidad de derecho público, así como las demandas subsidiarias de nulidad civil y reivindicación.

En la especie, la demandante afirma ser dueña del "Lote 9", de la porción "B-1", del sector urbano del Fundo Colcura, ubicado en la comuna de Lota. Dicho predio -que alberga, en una porción de su extensión, a una estación de servicio Shell-posee una superficie de 1.512,5 m<sup>2</sup>, y figura inscrito a nombre de Enex a fojas 21 vuelta, bajo el número 31 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Lota correspondiente al año 1994.

Denuncia que el demandado Sr. Pardo Jerez ingresó al inmueble clandestinamente, sin derecho, título o autorización de su dueño, domiciliándose en él desde hace aproximadamente 3 años.

Acota que, en septiembre de 2017, Enex se enteró que el Ministerio de Bienes Nacionales había dictado la



Resolución Exenta N° 15.738 de 18 de diciembre de 2012, que dispuso la inscripción de 142,90 m<sup>2</sup> del bien raíz antes aludido en favor del Sr. Pardo, previa tramitación del procedimiento de regularización reglado en el Decreto Ley N° 2.695, instrucción que se concretó a fojas 1.352, bajo el número 834 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Lota correspondiente al año 2012.

Precisa que el demandado Sr. Pardo nunca fue poseedor del inmueble, ni reunió los requisitos prescritos en el Decreto Ley N° 2.695 para obtener el título que le fue conferido, puesto que ingresó clandestinamente al terreno sin tener derecho a ello, aprovechándose de la buena fe de los dependientes de Enx que laboraban en la estación de servicio contigua al retazo por él ocupado.

Esgrime, como fundamentos de su demanda principal de nulidad de derecho público, la derogación orgánica del Decreto Ley N° 2.695, por inconstitucionalidad, a partir de la vigencia de la Constitución Política de la República de 1980, al menos en lo que respecta a sus artículos 15 y 16, de manera tal que la utilización de un procedimiento inconstitucional y derogado, despojando a Enx de su propiedad, importa una infracción al principio de legalidad reglado en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, y trae aparejada la nulidad del acto. En subsidio, sustenta su acción de nulidad absoluta de la



inscripción acudiendo a lo estatuido en los artículos 1682 y siguientes del Código Civil, sanción de ineficacia que seguiría a la obtención del registro dominical pretiriendo el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley. Nuevamente en subsidio, construye la acción reivindicatoria bajo la premisa de ser nula y carente de valor inscripción obtenida por el demandado, manteniéndose vigente aquella que ampara el dominio de Enex, razonamiento que lleva a entender que la empresa es dueña de una cosa singular de que no está en posesión por el actuar del demandado Sr. Pardo Jerez, correspondiendo que éste sea condenado a restituir el inmueble que ocupa, en virtud de lo dispuesto en los artículos 889 y siguientes del Código Civil.

Por todo lo dicho, solicitó de manera principal (acción de nulidad de derecho público), que se declare nula la Resolución Exenta N° 15.738 de 18 de diciembre de 2012 del Ministerio de Bienes Nacionales, así como la inscripción a que ella dio origen, disponiendo su cancelación y la salida del demandado Sr. Pardo y su grupo familiar desde el inmueble dentro de tercero día, con costas. En subsidio (acción de nulidad absoluta), instó por que se declare la nulidad de la inscripción de dominio antes indicada, disponiendo su cancelación y el retiro del demandado y su grupo familiar desde el inmueble, dentro de tercero día, con costas. Nuevamente en subsidio (acción



reivindicatoria), requirió que se ordene que el demandado restituya a Enx el inmueble en cuestión, disponiendo su retiro junto a su grupo familiar dentro de tercero día, con costas.

Al contestar, don Javier Pardo Jerez solicitó el rechazo de las demandas, con costas.

Argumentó, respecto de la demanda principal de nulidad de derecho público, que Enx no cita jurisprudencia ni desarrolla las razones que permitirían sostener la tesis de la derogación. Por el contrario, existen fallos que rechazan la teoría de la inconstitucionalidad propuesta por la actora, enfatizando que el Decreto Ley N° 2.695 ha sufrido diversas modificaciones posteriores a 1980, realidad que demuestra que el legislador lo considera vigente, sin que estas normas posteriores hayan sido objeto de reparo por el Tribunal Constitucional. Agrega, sobre este punto, que el acto administrativo cuestionado fue dictado por funcionario competente, dentro de la esfera de sus atribuciones y como consecuencia de un procedimiento legalmente tramitado, no concurriendo en él vicio alguno que pueda aparejar la nulidad que se pretende.

Recuerda, en cuanto a la demanda subsidiaria de nulidad absoluta de la inscripción, que el demandado acreditó en sede administrativa ser el poseedor material del inmueble durante más de 17 años, concretamente desde



1991, en forma exclusiva, pacífica, continua, tranquila, sin lesionar derechos de terceros y sin clandestinidad, a través de la ejecución de diversos actos posesorios tales como la instalación y mantención de cercos, el relleno del terreno, la construcción de un galpón, entre otras obras. En el marco de dicho procedimiento acompañó la documentación fundante de la posesión, se efectuó una visita a terreno por personal ministerial, se levantó un plano, se efectuaron las publicaciones en el Diario "El Sur" de Concepción y se fijaron carteles en el Conservador de Bienes Raíces de Lota por el tiempo exigido por la ley, de manera que ni el acto ni la inscripción pueden ser declarados nulos, al no faltar ningún requisito para su validez.

Expresa, en lo atinente a la demanda subsidiaria de reivindicación, que tal acción resulta improcedente ya que el artículo 18 del Decreto Ley N° 2.695 regula taxativamente las opciones de reclamación, consistentes en la oposición administrativa o el ejercicio de la acción de dominio, esta última a ser interpuesta dentro del plazo de 1 año contado desde la inscripción, sin constar que Enex haya agotado tal derecho dentro de plazo. En segundo orden, la reivindicación también es improcedente si se considera que el actor no posee título alguno para reivindicar, debido a que la nueva inscripción canceló la anterior.



Por su parte, el Consejo de Defensa del Estado contestó la demanda limitándose a instar por el rechazo de la demanda principal y la primera demanda subsidiaria.

Formula, para oponerse al éxito de la demanda principal de nulidad de derecho público, la siguientes alegaciones: (i) La improcedencia de la acción deducida, en la medida que el artículo 18 del Decreto Ley N° 2.695 contempla taxativamente las acciones que pueden ser deducidas con motivo del procedimiento de regularización, precisando que, en específico, la omisión de requisitos para la regularización debió ser alegada por vía de oposición, derecho que Enex no ejerció en la oportunidad legal, resaltando que, cuando el ordenamiento jurídico establece un mecanismo particular de impugnación, no puede acudirse a la acción general de nulidad de derecho público, tal como ha sido concluido por esta Corte Suprema en los precedentes que cita; (ii) La caducidad de la acción por no haber sido ejercida dentro del plazo previsto por el Decreto Ley N° 2.695, develando que dentro del procedimiento de regularización consta que el 13 de enero de 2011 fue notificada la empresa a cuyo nombre estaba registrado el inmueble ante el Servicio de Impuestos Internos en aquella época, esto es Bosques Arauco S.A., para luego efectuarse las publicaciones de rigor los días 15 de octubre y 1 de noviembre, siempre del año 2012, sin que se haya deducido oposición alguna dentro



del término de 30 días hábiles a que se refiere el artículo 11 del Decreto Ley N° 2.695; (iii) La eficacia y constitucionalidad del Decreto Ley N° 2.695, cuestionando que la demandante no citase los fallos cuya existencia enarbola, ni analizase las razones que le permiten sostener la tesis de la inconstitucionalidad, individualizando, de contrario diversas sentencias antagónicas a la propuesta de la actora; y, (iv) La validez del acto administrativo y del procedimiento seguido para su dictación, por no afectarles vicio alguno, al haber sido dictado por un funcionario competente, en el ámbito de sus atribuciones, y ser consecuencia de un procedimiento legalmente tramitado, carente de toda irregularidad, haciendo hincapié en que el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 1° del Decreto Ley N° 2.695 fue acreditado a través de los medios que prevé el artículo 5° de dicho cuerpo normativo, acotando que el Ministerio de Bienes Nacionales no "otorga el dominio" del inmueble al solicitante, sino que se limita a reconocer que éste reúne los requisitos establecidos en la ley para otorgarle el título que le permite inscribir el inmueble en su favor, adquiriendo, luego, el dominio por prescripción especial de corto tiempo.

Expresa, finalmente, para dotar de contenido a su petición de rechazo de la acción subsidiaria de nulidad absoluta, que lo dicho es suficiente para descartar la



omisión de los requisitos exigibles para la validez del acto administrativo y de la inscripción, corrección que impide aplicar la sanción de ineficacia reglada en el artículo 1682 del Código Civil.

La sentencia de primera instancia rechazó en todas sus partes las demandas, sin costas. Para ello tuvo en consideración que las acciones de nulidad no pueden prosperar, debido a que el Decreto Ley N° 2.695 consagró en favor de terceros una serie de derechos para impugnar la solicitud o la inscripción practicada a nombre del peticionario, de manera tal que todo cuestionamiento debía ser conducido de la forma y en los plazos allí establecidos. Al no haberlo hecho así, el acto administrativo que ahora se impugna adquirió la condición de inmutable, atendido el transcurso del tiempo y la inactividad de la interesada, citando doctrina y jurisprudencia que comparte este criterio. Ahora bien, en lo relativo a la supuesta derogación de los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695, indica que, si bien existen ciertos fallos en ese sentido, luego la jurisprudencia mutó, y hoy tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema se encuentran contestes en que dicho cuerpo normativo no es inconstitucional. En igual sentido, rechaza la acción reivindicatoria entendiendo que la herramienta reglada en el Código Civil no puede ser ejercida en contra de un título que otorga la posesión





material del inmueble en virtud de una ley especial que contiene, a su vez, una acción de domino específica para oponerse a la regularización.

La sentencia de segunda instancia confirmó el laudo apelado, sin modificaciones ni agregaciones.

Respecto de esta decisión la demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, en un primer capítulo, se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, puesto que los jueces de instancia han omitido que un órgano de la Administración del Estado, en este caso el Ministerio de Bienes Nacionales, obró en contra de la legalidad vigente y de preceptos constitucionales, de manera tal que la sanción aplicable es la nulidad de derecho público prevista en las disposiciones infringidas, no siendo aceptable limitar las acciones con que cuenta un tercero afectado por la decisión administrativa sólo a aquellas contempladas en el Decreto Ley N° 2.695.

**SEGUNDO:** Que, en un segundo capítulo, la recurrente denuncia que la sentencia quebranta lo estatuido en el artículo 19, numeral 24° de la Carta Fundamental, insistiendo en que Enex es propietaria inscrita de un inmueble, por el cual pagó un precio, sin que nada de eso



le importase al Fisco de Chile ni a los jueces del grado. Bajo esta lógica, agrega, la teoría de la posesión inscrita carecería de relevancia y trascendencia, invocando una la sentencia de esta Corte Suprema (dictada en causa Rol N° 1.018-2009) que reconoce la Derogación Orgánica del Decreto Ley 2.695.

**TERCERO:** Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, la recurrente afirma que en su virtud se llegó a la errada conclusión de que la acción interpuesta está prescrita y que el derecho de dominio de Enex se ha extinguido, negando lugar a la demanda y aceptando un acto totalmente fraudulento.

**CUARTO:** Que, al comenzar el análisis del primer capítulo del recurso de nulidad sustancial antes reseñado, conviene recordar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política no establecen expresamente una determinada acción procesal encaminada a obtener la anulación de los actos administrativos, sino que son contenedores del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración, premisa que exige a todo órgano administrativo sujetarse estrictamente al ordenamiento jurídico vigente, y que lleva necesariamente aparejada la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia para privar de efectos a los actos contrarios a derecho.



Así, la denominada "acción de nulidad de derecho público" por la doctrina, y aceptada por la jurisprudencia, es entonces toda acción contencioso administrativa encaminada a obtener, por parte de un tribunal de la República, la anulación de un acto administrativo. Esta acción contencioso administrativa o acciones contencioso administrativas, pueden establecerse por el legislador para situaciones concretas y respecto de materias determinadas -como es el caso de los casi doscientos procedimientos administrativos que culminan en reclamaciones especiales a ser conocidas, mediante procedimientos disímiles, en sede jurisdiccional-, siendo ejemplos de aquella especificidad la oposición en contra de la solicitud de regularización, contemplada en los artículos 11 y 19 y siguientes del Decreto Ley N° 2.695, y la acción de dominio prevista en su artículo 26, herramienta, esta última, que, en la práctica, busca privar de efectos al acto administrativo que puso al solicitante en posesión del inmueble regularizado, ordenando la cancelación de la inscripción dominical que le sigue.

**QUINTO:** Que, dicho lo anterior, esta Corte Suprema ha sostenido consistentemente que, ante la existencia de acciones contenciosas destinadas la privación de efectos de un acto administrativo por su ilegalidad, se aplican éstas y con el procedimiento establecido para ellas, y no



otra. Sin embargo, si la ley no contempla ningún procedimiento o acción especial para impugnar el acto administrativo solicitando su anulación, se puede utilizar el procedimiento general, que es aquel incoado por el recurrente (V.g. SCS Roles N° 18.204-2019 y 15.073-2019, entre otros).

**SEXTO:** Que, en el presente caso, lo que se solicita es la nulidad de derecho público del acto administrativo y de la inscripción sucesiva, que pusieron al solicitante en posesión del inmueble cuya regularización fue requerida, dejándolo en condiciones de adquirir su dominio por prescripción especial de corto tiempo.

En esas condiciones, ninguna infracción a las disposiciones mencionadas en el recurso puede atribuirse a los sentenciadores, quienes, por el contrario, se han limitado a aplicar la normativa que rige la situación de hecho materia de autos, pues, tal como concluyeron los jueces del mérito, la ilegalidad del acto debió reclamarse conforme al procedimiento que la ley contempló para este tipo de situaciones y no mediante una acción genérica de impugnación como la intentada, de modo que el alegato de la actora resulta inadmisibile.

**SÉPTIMO:** Que, en segundo orden, la recurrente insiste en la aplicación de la teoría de la derogación del Decreto Ley N° 2.695, específicamente sus artículos 15 y 16, argumento que construye sobre la base de lo resuelto por



esta Corte en antecedentes Rol N° 1.018-2009, sentencia donde se verificó la antinomia entre las reglas antes mencionadas y el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental.

**OCTAVO:** Que, sobre el particular, es imprescindible acentuar que las disposiciones en comento han sido objeto de modificaciones legislativas con posterioridad al precedente jurisdiccional esgrimido por la recurrente.

Concretamente, la Ley N° 21.108, publicada en el Diario Oficial el 25 de septiembre de 2018, modificó el artículo 15 inciso 2° del Decreto Ley N° 2.695, incrementando de uno a dos años el plazo necesario para la usucapión del predio regularizado.

**NOVENO:** Que, por ello, no es correcto extrapolar, sin más, los efectos de un precedente jurisdiccional a un caso posterior para cuya resolución se busca aplicar (o preterir, en rigor) una norma sustancialmente modificada, especialmente si se considera que la derogación de los artículos 15 y 16 del Decreto Ley N° 2.695 fue concluida, en aquel entonces, por calificarse el plazo de un año para la adquisición del dominio por prescripción como *"extremadamente breve"*, cuestionarse por imponer *"una carga injustificada al titular del derecho"*, contrariar por su brevedad *"la trascendencia de sus efectos radicales y definitivos que conlleva"*, y privar *"de una tutela jurídica efectiva a las garantías que caducan en*



*el plazo de un año”, conclusiones jurisdiccionales que podrían verse alteradas frente a la decisión legislativa de duplicar el término controvertido, sin perjuicio de lo discutible que resulta la procedencia de entender derogada una norma por oposición al texto constitucional cuando ella fue objeto de una modificación legislativa posterior a la vigencia de la Carta Fundamental, especialmente cuando el legislador ha tenido en consideración para ello el mismo inconveniente que justificaría su eventual derogación, como lo era la brevedad del plazo original de un año.*

**DÉCIMO:** Que, sin necesidad de zanjar las disquisiciones anotadas en el motivo anterior, el recurso de cualquier modo no podrá prosperar, por no ajustarse al mérito de la decisión que se impugna.

Sobre este asunto, el considerando 14° del fallo de primer grado, confirmado íntegramente por el tribunal de alzada, dice: *“finalmente en cuanto a la supuesta derogación de los artículos 15 y 16 del D.L N° 2695, explicada sobre la base de haberse derogado ese texto normativo por la Constitución Política de la República de 1980, cabe señalar que tanto la Corte Suprema, en su momento, como el Tribunal Constitucional, en la actualidad, han considerado que la normativa sobre saneamiento de la pequeña propiedad no es inconstitucional; y si bien en un comienzo, cierta*



*jurisprudencia de nuestro máximo tribunal acogió varios recursos de inconstitucionalidad, estimando que el saneamiento de la pequeña propiedad raíz atentaba contra el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 inciso primero, N° 24 de la Constitución Política, dicha línea jurisprudencial mutó, inclinándose por la constitucionalidad del referido Decreto Ley 2.695...”.*

Más adelante, en su motivo 17°, la misma sentencia expresa: *“...en el caso sub lite y según los hechos asentados, el demandado detenta la posesión del bien raíz en cuestión, cuyo reconocimiento obtuvo por la Secretaria Regional Ministerial de Bienes Nacionales de Bio Bio en el año 2012, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 2.695, cuya inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de la Comuna de Lota se realizó a fojas 1352, número 834, de 31 de diciembre de 2012, configurándose a su respecto tanto la posesión material como la inscrita”.*

Luego, en su acápite 18°, el laudo expresa: *“de lo expuesto resulta que la acción ordinaria reivindicatoria que regula el Código Civil resulta improcedente frente a un título que otorga la posesión de un inmueble a virtud de una ley especial que contiene, a su vez, una acción de dominio particular frente a la regularización de que trata el Decreto Ley N° 2.695, la que debe ejercerse dentro del plazo de un año, conteniendo con ello un*



*término extintivo del mismo tiempo; circunstancia que determina el rechazo de la acción dominical en estudio”.*

A su turno, en lo pertinente, el recurrente propone que: *“En síntesis los Sres. Magistrados han incurrido en infracción de ley , la que ha influido sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia , ya que a través de la errada aplicación de los artículos señalados ha llegado a la errada conclusión de que la acción interpuesta por esta parte está prescrita, que el derecho de dominio de mi mandante está extinguido en razón al mal uso que se dio al procedimiento establecido en el Decreto Ley 2695, siendo estas razonamientos los fundamentales para negar lugar a la demanda de esta parte y así aceptar un acto totalmente fraudulento que afectó a mi mandante”.*

**UNDÉCIMO:** Que, como se aprecia de lo transcrito, contrariamente a los asertos del arbitrio la sentencia recurrida, no ha declarado prescrita la acción de dominio del recurrente, así como tampoco ha declarado extinguido el derecho de dominio del actor, sino que se ha limitado a reconocer que el demandado se encuentra en posesión del bien raíz a partir de la inscripción de 2012, y que la reivindicación genérica resulta improcedente frente a un estatuto que contempla una acción de dominio especial.

**DUODÉCIMO:** Que, de esta manera, queda en evidencia que, en este capítulo, el arbitrio se estructura sobre la base de un yerro ajeno a la argumentación expresada por





los jueces del grado para decidir el rechazo de las acciones incoadas por el recurrente, razón suficiente para determinar su necesario rechazo.

**DECIMOTERCERO:** Que, por todo lo dicho, habiéndose descartado la concurrencia de los errores jurídicos denunciados en el recurso de casación en el fondo, éste será desestimado en todos sus extremos.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación folio N° 166.606-2020, en contra de la sentencia de veintiuno de agosto de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción.

**Se previene** por el Ministro Sr. Muñoz que, si bien ha expresado su parecer sobre estimar derogada la norma del artículo 15, inciso segundo del Decreto Ley N° 2.695, al introducirse la reforma del 25 de septiembre de 2018, por la Ley N° 21.108, la aplicación de la normativa constitucional no permite al juez ordinario emitir pronunciamiento en tal sentido por ser una disposición posterior a la Carta Política, careciendo de competencia para evaluar la norma legal en cuanto a su constitucionalidad y eventual inaplicabilidad.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.



Redacción del fallo y de su prevención a cargo del  
Ministro Sr. Muñoz.

Rol N° 112.403-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Carroza por estar con feriado legal y el Abogado Integrante Sr. Lagos por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.



HVEZWJMGXB

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A. Santiago, veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

En Santiago, a veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

