

# EL DECRETO LEY Nº 2.695 DEL AÑO 1979 Y EL COMPUTO DEL PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE PROTECCION

CRISTIAN ENRIQUE ARAYA ESCOBAR  
Universidad Católica de Valparaíso

Existe en nuestro derecho un procedimiento administrativo de carácter especial establecido en el Decreto Ley Nº 2.695 del año 1979 que tiene por objeto sanear el dominio de las pequeñas propiedades rurales y urbanas respecto de sus poseedores materiales que carecen de títulos o que los tienen imperfectos.

Dicha normativa permite al Secretario Regional Ministerial respectivo del Ministerio de Bienes Nacionales reconocer o declarar la calidad de poseedor regular al solicitante que cumpla los requisitos legales respecto del predio sometido a regularización y también faculta al mismo órgano administrativo —en la generalidad de los casos— para ejecutar aquella decisión.

En efecto, si los terceros eventualmente afectados no se oponen al acto administrativo que pone fin al proceso reconociendo la calidad de poseedor regular al solicitante, la misma Administración mediante otro acto administrativo —ahora de ejecución— da cumplimiento o ejecuta el contenido del acto definitivo o terminal anterior ordenando la inscripción pertinente al Conservador de Bienes Raíces en su Registro de Propiedad.

Una vez practicada la inscripción y transcurrido un año de posesión inscrita no interrumpida, el interesado se hará dueño del inmueble por prescripción.

Como consecuencia de lo anterior, según dispone el artículo 16 del decreto ley citado, "expirado el plazo de un año a que esa disposición se refiere, prescribirán las acciones emanadas de los derechos reales de dominio, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas y el de hipoteca 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 gra-

vámenes y prohibiciones que lo afectaban, una vez transcurrido el citado plazo de un año, se entenderán canceladas por el solo ministerio de la ley, sin que por ello recobren su vigencia las inscripciones que antecedían a las que se cancelan”.

Aparece claramente del tenor de la norma legal precitada que esta actividad de la Administración puede llegar a privar del derecho constitucional de propiedad a un tercero que eventualmente sea el verdadero dueño del inmueble cuyo dominio se pretende “sanear”. Por este motivo es que el mismo decreto ley contempla y reconoce vías destinadas a proteger la posesión y el dominio preexistentes.

Así, el afectado puede interponer un recurso contencioso administrativo denominado oposición para que el Juez de Letras del lugar donde se ubica el inmueble, anule el acto administrativo que reconoce la calidad de poseedor regular del predio o sitio al usurpador, privándolo en forma definitiva de su presunción de legitimidad y, por tanto, de toda posibilidad de ser ejecutado (artículo 20 D.L. 2695/79).

Asimismo, este decreto ley no podía privar al dueño del ejercicio de sus acciones de dominio conforme al derecho común, por lo que las reconoce expresamente en cuanto a su procedencia, pero limita su plazo de interposición (artículo 26 D.L. 2695/79).

En otras palabras, el particular afectado o lesionado en sus derechos, puede impugnar el acto que se estima arbitrario o ilegal (aunque por causales muy restringidas) mediante la oposición o puede obtener la cancelación de la inscripción ilegítimamente practicada mediante la interposición de la acción de dominio que corresponda.

Ambos medios procesales deben interponerse dentro de los breves plazos fatales de treinta días hábiles contados desde la última publicación del acto terminal y de un año contado desde la inscripción del inmueble, respectivamente.

Pero es el del caso acotar desde ya, que el único acto que se comunica al público es la resolución que pone término al proceso administrativo y que el acto de ejecución no se notifica de manera alguna al afectado.

Además no existe el principio contradictorio en este procedimiento por lo que es imposible que aquellas personas que eventualmente ostenten el derecho de propiedad sobre el predio o sitio, puedan comparecer a él en defensa de su derecho. La autoridad

administrativa no está obligada a considerar y ni siquiera escuchar las alegaciones de otros interesados que por casualidad hubieren tomado conocimiento del respectivo proceso para emitir su decisión, circunstancia que, a su vez, conlleva la inexistencia de un régimen de notificaciones durante la tramitación del proceso.

No podemos hablar, en consecuencia, de un verdadero proceso en un sentido jurídico.

Por otra parte, la comunicación del acto terminal se efectúa a través de un sistema de publicaciones y fijación de carteles. Esta forma de comunicación del acto administrativo definitivo es absolutamente inapropiada y sin ninguna o casi ninguna efectividad práctica ya que, por un lado, la publicación no es un medio jurídicamente apto para poner en conocimiento del potencial afectado un acto administrativo de efectos particulares y, por otro, la forma en que se efectúa dicha publicación y fijación de carteles no garantiza, de manera alguna, el debido conocimiento que el agraviado debe adquirir acerca de la dictación y pronta ejecución de este acto administrativo de efectos particulares.

Ni siquiera como podría pensarse—, el régimen de la posesión inscrita es protección suficiente para el dueño o poseedor del bien raíz que se trata de regularizar, ya que el decreto ley que nos ocupa dispone expresamente en su artículo 2, inciso segundo, que: “No será obstáculo para el ejercicio de este derecho la circunstancia de que existan inscripciones de dominio anteriores sobre el mismo inmueble”.

Tampoco es limitación el valor de la propiedad, puesto que el concepto de “pequeña propiedad raíz” que señala la ley se ha ido distorsionando alarmantemente por la variación del parámetro (Unidad Tributaria) que originalmente se utilizó para determinar su valor. Así, en el presente mes de noviembre podría iniciarse la regularización de un bien raíz urbano cuyo avalúo fiscal no exceda de la suma de \$ 2.709.760.-, avalúo que dista mucho de ser el de una pequeña propiedad raíz en el sentido legal.

Todas estas circunstancias que aquí me limito a enunciar y que desarrollé ampliamente en mi memoria sobre los Principales Aspectos del Procedimiento Administrativo de Regularización de la Posesión de la Pequeña Propiedad Raíz Contenido en el D.L. 2695/79, han hecho que en la práctica y con bastante frecuencia, los verdaderos dueños de propiedades urbanas y rurales hayan sido virtualmente despojados de ellas a causa de actos administra-

tivos arbitrarios e ilegales y, peor aún, ocurre que aquellos propietarios constatan la usurpación mucho tiempo después de expirados los breves plazos fatales que he señalado.

Frente a esta realidad, al igual que en muchos otros ámbitos de nuestro acontecer jurídico, los administrados han optado por hacer uso del recurso de protección como la única vía apta y efectiva para reestablecer el imperio del derecho.

No podía ser de otra manera, pues dicha acción tutelar de las garantías constitucionales, análoga al recurso de amparo respecto de la libertad personal, es un complemento indispensable de nuestro Estado de Derecho, porque permite que aquellos derechos públicos subjetivos reconocidos en nuestra norma fundamental, y en especial el derecho de propiedad, estén debidamente resguardados al disponer sus titulares de los medios idóneos para su defensa no sólo frente a los demás administrados, sino también —como en este caso— frente a la propia Administración.

Ahora bien, supuesto el hecho que el dueño de una pequeña propiedad haya sido privado del dominio de ella en virtud de un actuar administrativo arbitrario o ilegal, me permitiré plantear la interrogante de si es posible que dicho propietario —una vez expirados los plazos para interponer los recursos establecidos y reconocidos en el D.L. 2695/79— pueda acudir a la Corte de Apelaciones competente mediante la interposición del recurso de protección para obtener de ella el reestablecimiento de la legalidad quebrantada por la adopción de las providencias necesarias, que en la especie se traducirán en la anulación del acto administrativo y, en su caso, en la cancelación de la inscripción ilegal o arbitrariamente practicada.

No trataré de dar solución aquí al difícil y arduo problema de determinar la procedencia o improcedencia del recurso de protección en lo que se refiere al fondo del asunto. Si esta acción tutelar es o no la vía útil y adecuada para impugnar este actuar administrativo y, en caso afirmativo, determinar en que supuestos ella debe ser acogida, es una labor que sólo puede enfrentarse desde la base de la jurisprudencia que nuestros tribunales superiores de justicia establezcan, ya que a ellos corresponde la noble tarea de abrir las puertas a la protección del derecho de propiedad en estos casos y consecuencialmente señalar el alcance que en este aspecto debe darse al recurso de protección.

Esta ponencia se centrará exclusivamente en un aspecto formal

del tema propuesto: el plazo para deducir el recurso de protección o, más específicamente, desde cuando debe computarse dicho plazo.

Estimo de capital importancia la solución previa de esta problemática puesto que sólo una vez superada, es decir una vez determinado si el recurso de protección puede siquiera interponerse, podrá entrarse a discutir o resolver su procedencia en cuanto al fondo del asunto planteado.

El N<sup>o</sup> 1 del Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales dispone: "El recurso se interpondrá dentro del plazo fatal de quince días corridos ante la Corte de Apelaciones en cuya jurisdicción se hubiere cometido el acto o incurrido en la omisión arbitraria o ilegal que ocasione privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales a que se ha hecho referencia".

Pues bien, es claro que el plazo para interponer el recurso que nos ocupa es de quince días corridos. Dicho término es fatal y se cuenta desde el día en que se hubiere cometido el acto o incurrido en la omisión.

En relación con el procedimiento que comentamos deberá determinarse el o los actos de la Administración que producen alguno de esos agravios al derecho de propiedad, a fin de establecer el momento o día desde el cual debe computarse el plazo para recurrir.

Al respecto, estimo que existen dos actos administrativos susceptibles de provocar una real amenaza y en definitiva una privación del derecho de dominio en esta materia, por lo que serán dos las oportunidades o momentos procesales en que pueda hacerse valer esta acción de amparo.

Determinaré en uno y otro caso la forma de computar el plazo para recurrir de protección y destacaré como ese problema, aparentemente superfluo y de trascendencia exclusivamente técnico procesal, incide en forma fundamental en la vigencia misma y aplicación práctica de esta acción de tutela de las garantías constitucionales y, por ende, en la real y efectiva protección o resguardo del derecho de propiedad frente a las prerrogativas amplísimas de que el D.L. 2695/79 ha dotado a la Administración del Estado.

### PRIMERA OPORTUNIDAD

Puede interponerse el recurso de protección en contra del acto administrativo terminal o definitivo que acoge la solicitud y que,

por lo tanto, reconoce o declara la calidad de poseedor regular del bien raíz al solicitante.

Este acto, en el caso de ser arbitrario o ilegal, puede amenazar el derecho de propiedad del verdadero dueño porque expone dicho derecho al peligro próximo de extinguirse.

En efecto, una vez ejecutoriada la resolución terminal, ella será ejecutada por la Administración; consecuentemente se inscribirá la propiedad a nombre del usurpador y, transcurrido un año contado desde este último hecho, el derecho de dominio del verdadero dueño se extinguirá en forma definitiva e irremediable en virtud de la usucapión que habrá operado respecto del nuevo poseedor inscrito.

El cómputo del plazo para interponer el recurso de protección en este evento no ofrece dificultad alguna toda vez que el acto referido, aunque malamente, se comunica a los posibles afectados mediante la publicación de avisos y la fijación de carteles (artículo 11 D.L. 2695/79).

Como dice el profesor español, Jesús González Pérez<sup>1</sup>, la notificación es "el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo anterior" por lo que desde ese momento el acto produce efectos jurídicos y desde ese momento debe computarse el plazo para recurrir.

Esa ha sido la solución adoptada por el decreto ley 2695 del año 1979 para computar el plazo de treinta días hábiles dentro del cual debe interponerse la oposición, por lo que estimo que el mismo criterio debe adoptarse para computar el plazo dentro del cual debe interponerse el recurso de protección.

En consecuencia, notificado en la forma señalada el acto terminal, el agraviado puede interponer el recurso de protección dentro del plazo fatal de quince días corridos contados desde la última publicación del acto que se pretende impugnar, sin perjuicio de ejercer las otras vías de resguardo que el mismo decreto ley establece y reconoce.

Sin embargo, la posibilidad de deducir esta acción tutelar en esta primera oportunidad, no significa un mejor resguardo o pro-

<sup>1</sup> González, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* (Madrid, 1977), p. 460.

tección del derecho de propiedad frente a la actividad administrativa realizada al amparo de las especiales normas del decreto ley en comento, salvo en lo que se refiere a una mayor prontitud —que no es de ningún modo indispensable para hacer cesar la posible ilegalidad o arbitrariedad.

Ello es así pues una vez publicado el último aviso que comunica la dictación del acto terminal y vencido el plazo para recurrir de protección, el afectado aún dispone de plazo para deducir la oposición en contra del mismo acto. Además, si la oposición no es acogida o no se interpone y se procede a inscribir la propiedad, el afectado igualmente podrá ejercer, dentro del plazo de un año contado desde la inscripción, todas las acciones de dominio que estime asistirle.

Como vemos, la interposición del recurso de protección (dentro de los quince días corridos siguientes a la última publicación) y la interposición del recurso contencioso administrativo denominado oposición (dentro de los treinta días hábiles siguientes a la misma fecha), están supeditadas a que el afectado tome conocimiento cabal y oportuno de la dictación del acto administrativo definitivo.

Igualmente el ejercicio de las acciones de dominio se encuentra condicionado a esta forma de comunicación porque el acto de ejecución y la inscripción consiguiente (momento desde el cual comienza a correr el plazo de un año para ejercer las acciones de dominio) no se notifican de manera alguna al afectado, en consecuencia sólo podrá tomar conocimiento de ello si es que previamente conocía la existencia del acto en cuya virtud esa ejecución se ha realizado.

Por tanto, la interposición del recurso de protección en esta oportunidad y respecto de este acto terminal carece de toda relevancia práctica. Si el afectado por el acto arbitrario o ilegal no tomó oportuno conocimiento de su dictación, transcurriendo inadvertidamente los plazos para deducir la oposición y las acciones de dominio, con mayor razón y sobradamente habrá transcurrido el plazo breve de quince días corridos para interponer el recurso de protección.

Queda subsistente entonces —en este supuesto— el problema práctico planteado inicialmente ya que expirados los plazos establecidos en el D.L. 2695/79, no es posible recurrir de protección y el dueño despojado de su propiedad mediante un verdadero fraude legal no dispondrá de ningún medio idóneo para que los Tribunales de Justicia reestablezcan su dominio quebrantado.

## SEGUNDA OPORTUNIDAD

El otro acto administrativo que dentro de este procedimiento puede provocar una amenaza o privación del derecho de propiedad al verdadero dueño, es aquel que —ejecutando el acto terminal anterior— ordena al Conservador de Bienes Raíces inscribir en su Registro de Propiedad el inmueble a nombre del solicitante.

Este acto analizado desde una perspectiva temporal puede provocar, cronológicamente, una amenaza y luego una privación del derecho que nos ocupa.

En efecto, si no ha transcurrido el lapso de un año desde la inscripción del inmueble, dicho acto provoca sólo una amenaza al derecho de propiedad, pues ese derecho fundamental aún permanece en manos de su titular quien podrá ejercer las acciones de dominio que el ordenamiento común y general le otorga para obtener que la posesión inscrita del usurpador llegue a su fin.

Se trata, entonces, de una amenaza inminente al derecho de propiedad.

En cambio, si nos situamos en un momento posterior al lapso de un año aludido, constataremos como el derecho mismo se ha extinguido por la prescripción adquisitiva que ha operado en favor del nuevo pero ilegítimo poseedor inscrito.

Se trata —ahora— de una privación del dominio.

Ahora bien, en ambos casos, el acto eventualmente impugnabile por arbitrario o ilegal es el mismo, o sea, el que ordena la inscripción del inmueble a nombre del solicitante. Este acto administrativo, como señalé anteriormente, no se notifica de manera alguna al afectado ya que no lo dispone el D.L. 2695/79 ni tampoco existe entre nosotros una ley general sobre procedimiento administrativo donde se regule de un modo general la forma de notificación de los actos administrativos de efectos particulares que pudiera aplicarse en forma supletoria.

Así las cosas, se presenta en esta oportunidad el problema de determinar desde que momento se computa el plazo para interponer el recurso de protección.

Al respecto existen dos soluciones:

- a) Computar el plazo desde el momento mismo de dictación del acto y,
- b) Aplicar la teoría francesa del “conocimiento adquirido”.

Si adoptamos la primera solución, el plazo para recurrir de protección expira a los quince días corridos siguientes a la dic-



tación del acto administrativo que ordena al Conservador de Bienes Raíces inscribir el predio o sitio.

Estimo que aceptar este criterio implicaría negar la procedencia misma del recurso de protección en estos casos, puesto que, como se ha visto, es prácticamente imposible que el eventual dueño tome conocimiento de la dictación del acto que lo afecta, toda vez que reitero no se notifica y con mayor razón si discurremos sobre la base que el afectado no ha tomado ni siquiera conocimiento del acto terminal anterior.

Pues bien, aparece como la única alternativa justa y racional estimar que el cómputo del plazo debe efectuarse desde el momento que el afectado ha tomado conocimiento cabal de su dictación y no desde la fecha en que ella acaeció.

Este criterio debe adoptarse en atención a que es el que mejor se aviene con la naturaleza y alcance que el constituyente ha dado a esta acción tutelar de las garantías constitucionales, consistente en una herramienta jurídica eficaz para reestablecer el imperio del derecho en aquellos casos en que éste es quebrantado por actos u omisiones arbitrarios o ilegales.

Por otra parte, en el supuesto que nos interesa, esta forma de computar el plazo permite que el recurso de protección tenga reales y prácticos efectos en esta materia, ya que es lo frecuente y habitual que el dueño se percate del despojo sufrido una vez que los derechos procesales ejercitables se han extinguido.

Es así como vencidos los plazos para ejercer la oposición y deducir las acciones de dominio pertinentes, el agraviado podrá recurrir de protección con la sola limitación del plazo de quince días, pero contado desde la fecha *que tomó conocimiento* del acto arbitrario o ilegal, permitiendo de esta manera a la Corte de Apelaciones competente, conocer el fondo del asunto y velar efectivamente por el respeto al derecho de propiedad.

Ahora bien, si a la fecha no existe jurisprudencia sobre el punto, existe sí un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago posteriormente confirmado por la Corte Suprema<sup>2</sup>, y que me permito transcribir en su parte pertinente (considerando 1º, incisos segundo

<sup>2</sup> En *Revista de Fallos del Mes* 296 (1983) julio, p. 322 ss.

a quinto), pues los hechos acaecidos y la solución adoptada coinciden exactamente con la que he venido proponiendo:

“Se argumenta que el plazo debe ser contado desde la fecha del acto impugnado --24 de noviembre de 1981-- y como el recurso fue interpuesto el 24 de marzo de 1983, debería ser rechazado de plano.

Sobre este particular, cabe recordar lo que la doctrina ha dicho acerca del plazo para interponer el recurso. Se ha afirmado que, respecto de actos jurídicos, el plazo para recurrir de protección se cuenta desde que ellos son formalmente comunicados (notificados o publicados, según los casos y las normas aplicables), a quienes afectan: es menester que se dé cabal, íntegro completo el contenido mismo de dicho acto.

Ha de tenerse en cuenta, en el caso sublite, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 12 del Decreto Ley Nº 2695, la resolución que ordena la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, no se publica; incluso está exenta del trámite de toma de razón y no es necesario reducirla a escritura pública. Simplemente se inscribe.

Siendo así las cosas, habrá que recurrir a otro principio que la doctrina ha dado por aceptado en forma invariable. En situaciones como la planteada en el recurso, en que el acto no ha sido notificado o publicitado, se aviene más con la naturaleza de los hechos producidos concluir que el instante inicial, para el cómputo del término contemplado en el Auto Acordado, es aquel en que el afectado ha tomado conocimiento del acto. Según el recurso, esto habría ocurrido el 10 de marzo de 1983 y como el recurso fue deducido el 24 del mismo mes y año, estaría dentro del plazo que, para el efecto, establece el Auto Acordado”.

Es cierto que sostener esta tesis conlleva atribuir una procedencia temporalmente ilimitada al recurso de protección, lo que a su vez implica una inseguridad permanente respecto de las inscripciones de dominio practicadas conforme al D.L. 2695/79, pero estimo que dicha desventaja es tolerable atendida la naturaleza y rango superior del derecho que se pretende amparar y, en todo

caso, su limitación en esta materia debe buscarse en otros argumentos relacionados con el fondo del asunto planteado en cada caso y no por una vía tan adjetiva como es el problema del cómputo del plazo.

Pero el mejor argumento para sostener la validez de esta solución, es que permite en forma cierta, que los Tribunales de Justicia puedan conocer de las arbitrariedades o ilegalidades que pueda cometer la Administración en esta materia y, consecuentemente que adopten, en los casos que corresponda, todas las medidas tendientes a resguardar el derecho de propiedad, lo que implica en la especie un complemento indispensable en nuestro Estado de Derecho, y tanto más si tenemos presente que el ejercicio de esta actividad administrativa no está sujeta a controles lo suficientemente idóneos y eficientes por parte de los particulares afectados.