Boletín N° 10.802-12

Provecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Pérez San Martín y señores Ossandón y Tuma, que modifica el artículo 9° del decreto ley N°2.695, para aumentar el plazo de prescripción de la acción penal en los casos que la calidad de poseedor regular se obtuviere mediante fraude.

Antecedentes

1.- En su Cuenta Pública del 21 de Mayo de 2016, la Presidenta de la República anunció la implementación de un programa extraordinario de regularización de la pequeña propiedad raíz. El énfasis debía estar puesto en la resolución de casos históricos, que permitan facilitar el acceso a beneficios estatales de los grupos más vulnerables de la población.

La utilidad de esta política pública se funda en que el título de dominio obtenido a través del procedimiento que contempla el Decreto Ley Nº 2.695, sobre saneamiento de la pequeña propiedad raíz, permite a sus beneficiarios acceder a diversas prestaciones sociales. Entre ellas, postular a casetas sanitarias, subsidios habitacionales, de agua potable y alcantarillado, pavimentación de calles, y también hacer un uso financiero del inmueble a través de la constitución de una hipoteca cuando se requiera contratar un préstamo de dinero ante una entidad bancaria. Se calcula que en 2015 se tramitó un total de 15.718 solicitudes de saneamiento, de las cuales 10.874 obtuvieron resolución favorable y pudieron inscribirse adecuadamente los respectivos Conservadores de Bienes Raíces[1].

2.- El Decreto Ley Nº 2.695 fue promulgado y publicado en el año 1979 con la misión de resolver situaciones históricas de posesión irregular. De manera específica, el procedimiento establecido permitió a las personas con títulos de dominio imperfectos, o bien carentes de ellos, acceder a uno ajustado a derecho; facultó a la autoridad administrativa para ordenar la inscripción de predios, reservando la intervención de los tribunales de justicia sólo para aquellos casos donde hubiere por parte de terceros una oposición al saneamiento; y logró incorporar plenamente al proceso productivo a una gran cantidad de predios urbanos y rurales que no se encontraban inscritos en el Conservador de Bienes Raíces.

En virtud de este Decreto Ley, el Ministerio de Bienes Nacionales “tiene la facultad de regularizar el dominio de una propiedad a quien sea poseedor material de un bien raíz pero que carezca de título de dominio debidamente inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, reconociéndole la calidad de poseedor regular para adquirir el dominio del inmueble. Este servicio se aplica en forma excepcional cuando la regularización

resulta difícil u onerosa de obtener por otras leyes y busca resolver situaciones históricas de posesión irregular de inmuebles particulares, cuyo avalúo fiscal no exceda las 380 UTM si es urbano y 800 UTM si es rural, permitiendo a las personas tener un título de dominio”[2] [3].

Es preciso enfatizar que el procedimiento contenido en el Decreto Ley Nº 2.695 es una forma excepcional de ganar por prescripción un bien raíz, ya que la regla general, contenida en el Código Civil, exige tres elementos copulativos: calidad de poseedor regular, justo título y transcurso del tiempo. Pues bien, muchos pequeños propietarios previo a la dictación del Decreto Ley cumplían con los dos últimos requisitos, pero no así con la posesión regular. Entonces, la norma se dictó para facilitar la consecución de la calidad de poseedor regular, haciendo posible que se cumpliera con el requisito faltante para poder ganar por prescripción un inmueble de acuerdo a las reglas generales del derecho civil.

3.- Con todo, una serie de problemas surgieron a los pocos años de haber entrado en aplicación el Decreto Ley. Principalmente, quedó en evidencia el ánimo defraudatorio con que algunas personas se acogieron a la nueva norma para regularizar posesiones de inmuebles en perjuicio de terceros que tenían igual o mejor derecho al saneamiento. Por este motivo, el Decreto Ley Nº 2.695 experimentó una primera gran modificación en el año 1982, otra reforma en el año 1996 y finalmente, tras el terremoto y maremoto del año 2010, un ajuste que tuvo por objeto establecer la gratuidad de las solicitudes de regularización en las zonas afectadas.

No obstante estos cambios, aún persisten deficiencias de la norma. Para corregirlas, se encuentra ingresada en la Cámara de Diputados una moción parlamentaria que mejora diversos aspectos del procedimiento (cfr. Boletín Nº 10.414-14), pero que deja subsistente el riesgo de que solicitantes inescrupulosos utilicen el ropaje jurídico de la norma para conseguir defraudar a terceros con mejor derecho. Frente a esto, la vía más frecuente que han utilizado los afectados ha sido interponer ante el Tribunal Constitucional un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de algunos artículos del D.L. Nº 2.695; una vez obtenida una sentencia favorable, han podido accionar en un juicio de lato conocimiento. Pero este camino es tremendamente largo, jurídicamente complejo y altamente costoso.

Entonces, si no se enmienda este problema, todo indica que los actos defraudatorios detectados desde la entrada en vigencia del Decreto Ley Nº 2.695 puedan verse

[1] Cfr. Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2016, Cuenta Sectorial correspondiente al Ministerio de Bienes Nacionales, p. 614.
[2] Cfr. Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2016, Cuenta Sectorial correspondiente al Ministerio de Bienes Nacionales, p. 614.
[3]

previsiblemente agravados con el programa de regularización de la pequeña propiedad raíz que impulsa el Gobierno. Lo mismo seguirá ocurriendo con las futuras solicitudes que, fuera de esta política, los particulares eleven al Ministerio de Bienes Nacionales. Por ello, resulta urgente y prioritario corregir aquellos defectos normativos que pueden terminar causando injusticia a los grupos más vulnerables, impidiendo que los motivos que inspiraron la dictación del Decreto Ley terminen siendo ensombrecidos por la ausencia de resguardos suficientes que prevengan el fraude y la acción inescrupulosa.

4.- En consecuencia, resulta necesario elevar el plazo de prescripción de las acciones de dominio cuando el saneamiento haya sido obtenido de manera fraudulenta.

El artículo 9º del Decreto Ley Nº 2.695 establece que quien "maliciosamente obtuviere el reconocimiento de la calidad de poseedor regular de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley, será sancionado con las penas del artículo 473° del Código Penal". Es decir, se le aplicará el régimen punitivo aplicable a la estafa "residual", que ha sido tipificada de la siguiente forma: "El que defraudare o perjudicare a otro usando de cualquier engaño que no se halle expresado en los artículos anteriores de este párrafo, será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimos y multas de once a veinte unidades tributarias mensuales" (cfr. art. 473 Código Penal). De acogerse una acción penal, el Tribunal ordenará la cancelación de la inscripción que hubiere sido obtenida de manera fraudulenta.

A este respecto, cabe tener presente que la acción penal para perseguir este delito de estafa prescribe, de acuerdo a las reglas generales, cuando hayan transcurridos cinco años contados desde que se hubiere practicado la inscripción de dominio en el Conservador de Bienes Raíces. Este plazo resulta extremadamente corto y también desequilibrado en relación con las reglas generales existentes que resguardan el dominio, particularmente en el caso de la prescripción adquisitiva extraordinaria. Al comparar dichos plazos, llama la atención que la acción que contempla el artículo 29 recién referido sea de cinco años, habiendo una posesión regular maliciosa, mientras que una posesión irregular, sin ánimo doloso, tenga un plazo de prescripción adquisitiva de diez años (cfr. art. 2510 Código Civil).

Por este motivo, parece altamente razonable ampliar a diez años el plazo para que prescriba la acción penal para perseguir la responsabilidad de quien fraudulentamente obtuviere una inscripción de dominio bajo el procedimiento del Decreto Ley Nº 2.695, y obtener, al mismo tiempo, la cancelación de esa inscripción.

5.- La iniciativa tiene como finalidad robustecer el carácter de buena fe que debe orientar el procedimiento de saneamiento de la pequeña propiedad raíz y preservar de

mejor manera los derechos de terceros que son dueños. Con este propósito, el proyecto fija un plazo especial de prescripción de 10 años para el ejercicio de la acción penal para perseguir el delito de estafa, cuando la calidad de poseedor regular hubiere sido obtenida de manera maliciosa o fraudulenta.

De esta forma, si logra acreditarse el fraude, el verdadero dueño no sólo obtendrá la cancelación de la inscripción de dominio en favor del solicitante malicioso que obraba en el Conservador de Bienes Raíces, sino que este último, además, recibirá las sanciones del artículo 473 del Código Penal: presidio o relegación menores en sus grados mínimos (61 a 540 días) y multa de 11 a 20 UTM.

Por las razones antes expuestas, sometemos a la consideración de este H. Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase el Decreto Ley Nº 2.695, que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, con el objeto de agregar en el artículo 9º, en su inciso primero, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente expresión:

“En este caso, la acción penal prescribirá dentro del plazo de 10 años contados desde la fecha en que se hubiere practicado la inscripción.”.