Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

REVISTA DE DERECHO

AÑO XL — Nº 160
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE DE 1973

Director: HUMBERTO TORRES RAMIREZ
Subdirector: LUIS HERRERA REYES
Secretario: MARCELO FERREIRA BIZAMA

Consejo Consultivo:

JORGE ACUÑA ESTAI
SERGIO GALAZ ULLOA
ARTURO PARADA KREFT
MARIO ROJAS RODRIGUEZ
BERNARDO GESCHE MULLE
HECTOR RONCAGLIOLO DOSQUE
ELIZABETH EMILFORK SOTO

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

SANEAMIENTO DE TITULOS DE DOMINIO

DANIEL PEÑAILILLO AREVALO
Departamento de Derecho Privado

SUMARIO:

1.— El problema del saneamiento de títulos de dominio. 2.— Normas para subdividir. 3.— Recientes Estatutos de saneamiento: a) Idea general; b) El Decreto con Fuerza de Ley Nº 6 para la pequeña propiedad; c) La ley de poblaciones en situación irregular. 4.— Colisión de sistemas. 5.— El saneamiento de pleno derecho por expropiación. 6.— Final.

1.— El problema del saneamiento de títulos de dominio.

Como se sabe, prácticamente desde el aparecimiento mismo del Código Civil, se inició entre nosotros la vigencia del sistema de propiedad registral para los bienes inmuebles y, como era la intención de su fundador, con el transcurso del tiempo fue en aumento bien decidido el ámbito de aplicación real del Registro. Esa paulatina mayor aplicación no sólo tuvo lugar en cuanto a que cada día eran más los inmuebles que iban quedando incluidos en el sistema llevado por el Conservador, sino además, en cuanto se fue extendiendo, con las debidas adaptaciones, ya a negocios jurídicos inicialmente no registrables, ya a objetos de naturaleza diferente a la de los primitivamente protegidos: prenda agraria, prenda industrial, pertenencias mineras, vehículos motorizados, etc.

Se han formulado imperfecciones al sistema; la ausencia, de manera general, de un mecanismo de descripción gráfica ha originado muchos inconvenientes en la práctica, muchos predios han quedado hasta hoy fuera del Registro; pero su utilidad ha sido incalculable; la seguridad que significa y la constancia de la historia de la propiedad territorial, todavía de gran valor, lo denotan como una institución de particular solidez. Desde otro punto de vista, es cierto que el avance tecnológico y las nuevas formas de vida social y económica han originado bienes cuyo valor puede llegar a superar al bien raíz, el cual expresado en extensiones agrícolas pierde drásticamente su valor para los par-

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ticulares, desapareciendo además como instrumento de poder y prestigio que implicaba otrora, pero no cabe duda que subsiste como objeto valioso, fundamentalmente en cuanto, expresada esta propiedad inmueble en una habitación, constituye la concreción de la seguridad material de muchos y un enérgico anhelo para otros tantos.

Sin embargo, aquel avance permanente, y podría asegurarse, ininterrumpido, del régimen registral en la propiedad territorial del país, que siempre ha presentado obstrucciones más o menos importantes en determinadas zonas, debido a particulares características que obran en ellas, que no corresponde aquí detallar —y que estimamos de gran utilidad investigar— ha sufrido en los últimos años un deterioro peligrosamente notable, que se ha traducido concretamente en la aparición masiva de parcelas, sitios, barrios y hasta poblaciones y a veces verdaderas ciudades, cuyos propietarios no pueden exhibir títulos de dominio suficientemente ajustado a derecho, respecto de lo que tienen el convencimiento de estar definitivamente incorporado a su patrimonio.

En este sentido, puede hablarse de dos zonas o de dos ámbitos que aparecen no cubiertos por el sistema registral:

— Por una parte, aquellos predios, muchas veces ubicados en lugares apartados o de difícil acceso, a lo que se une frecuentemente el escaso valor comercial en el medio donde se encuentran, o que es consecuencia de esto; o que simplemente han pasado de generación en generación sin que ni los causantes ni los causahabientes se hayan preocupado de poner en orden los títulos de dominio por temor muchas veces de incurrir en desembolsos económicos e imaginándose prolongadas gestiones administrativas y judiciales. Todos ellos nunca han estado incorporados al Registro o perdieron su secuencia hace ya tiempo inmemorial. En numerosos de estos casos pensamos que las disposiciones relativas a las inscripciones a que da origen la sucesión por causa de muerte han influido de manera importante en la falta de actualización o confusión y pérdida definitiva de los títulos; no estamos criticando el régimen de inscripciones ordenados por el Código Civil para estos casos, pero indiscutiblemente son abundantes los casos de predios en que la posesión efectiva, la inscripción especial de herencia, la partición de la comunidad hereditaria respectiva y, antes de todo, la liquidación de la comunidad quedada al disolverse la sociedad conyugal, nunca se efectuaron, por falta de información u otra causa, y fueron el punto de partida de la confusión jurídica en que han llegado a encontrarse.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

— Pero, por otra parte, un conjunto de nuevas propiedades, que hasta hace algún tiempo integraban extensiones mayores y que generalmente estaban debidamente inscritas y saneadas, se han marginado del régimen al ser trituradas de manera rápida e informal, a veces solamente de hecho y otras con antecedentes jurídicos manifiestamente débiles, inidóneos para su inscripción.

La subdivisión y su incidencia.—Preocupándonos brevemente del segundo grupo de propiedades a que recién nos referíamos, puede observarse que ha sido la división y subdivisión de inmuebles la causa inmediata, o si se quiere la vía, como muchos predios originalmente registrados, se han separado del régimen registral, transformados ahora en una masa creciente, ya de parcelas en el medio rural, ya de sitios en el urbano, que a su vez, como se dijo, dan origen a poblaciones, barrios y hasta ciudades enteras.

Muchos son los factores que pueden tener influencia en el fenómeno apuntado, pero sin duda que el déficit habitacional, la urgencia de la solución de los problemas de vivienda, unido a situaciones de carácter cultural, de infraestructura material y administrativa, han contribuido decisivamente a ello. Las características de masividad, rapidez, espontaneidad y hasta descontrol, que pueden resultar en gran medida explicables —y la naturaleza de este trabajo impide mayor extensión en esto— han impreso al problema agudeza más intensa.

De otra parte, si bien para los particulares, un asiento territorial como base para su subsistencia y elemental desenvolvimiento es lo fundamental, y es por lo que luchan inmediata y directamente, una vez logrado tal propósito, si ello ha ocurrido al margen de las normas legales saben, o por lo menos intuyen, que se mantiene pendiente un problema legal que debe solucionarse.

En este último punto, puede advertirse que el poblador, o el adquirente en general, de un predio, sin dar cumplimiento a las normas registrables respectivas, ve la necesidad de obtener en definitiva el saneamiento de los título de su propiedad por varias razones. Sin considerar las finalidades jurídicas del Registro, desde el punto de vista del interesado, la utilidad que observa en la práctica puede sintetizarse en una seguridad sicológica, derivada de una muy general información legal; la claridad que puede apreciar para los efectos de transferirla en una eventualidad cualquiera; y porque sabe, o llega a saber a través de una tramitación concreta, que las Instituciones públicas o privadas, como Bancos, Cajas de Previsión, Asociaciones de Ahorro y Préstamos ,etc., le exigen o le exigirían si recurre a ellas, los

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

títulos del inmueble, completamente saneados. De más está decir que todas estas razones prácticas que tiene en cuenta el afectado derivan, en última instancia, de las exigencias de la ley y del Reglamento del Conservador, que obedecen a su vez, a finalidades que justifican la existencia misma del sistema registral y que no es del caso aquí precisar.

El inconveniente aumento de propiedades con antecedentes jurídicos confusos y la necesidad imperiosa de sanearlas, según lo hemos reseñado, ha llevado al legislador a dictar, con cierta premura, normas tendientes a tales fines, y es así como en los últimos años han aparecido distintos cuerpos legales en este sentido, reglamentando la subdivisión de predios por una parte, y, por otra, concediendo mecanismos más expeditos para el saneamiento de títulos. Se ha tenido para ello en cuenta las nuevas situaciones planteadas en la realidad y para las cuales el mecanismo tradicional del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces no se adaptaba convenientemente. Es notoria sí, podemos ya adelantar, la falta de una sistematización u ordenación mínima de este conjunto de disposiciones; a ello puede deberse, a lo menos en parte, algunos conflictos legales que se presentan, como veremos más adelante.

2.— **Normas para subdividir.**

Muchas razones, en gran parte de carácter técnico, han llevado a los legisladores de casi todos los países del mundo, a regular la subdivisión de la propiedad territorial. Las justificaciones son desde luego diferentes según el problema se plantee en el medio urbano o en el rural (1) y parece ser que los fenómenos fundamentales que han originado esta regulación son respectivamente el del crecimiento acelerado de las ciudades y la necesidad de intervenir en la planificación de la actividad agraria. De estos puntos de partida se avanza a razones específicas que son las que inspiran el contenido de las reglas, exigencias, obligaciones y prohibiciones en particular. La complejidad del desarrollo urbanístico y sus técnicas y los principios de la economía agrícola, junto a las políticas que orientan o han orientado a cada sector, son las fuentes de donde han emanado las leyes positivas.

Las normas para subdividir y las de saneamiento presentan una relación estrecha; directamente, la infracción de unas obliga a la aplicación de las otras; más aún, ambas constituyen un

(1) Más adelante precisaremos estos conceptos. Algunas normas legales extranjeras y comentarios sobre la materia, pueden consultarse en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario; por ejemplo, Nos. 484, 485, 486.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

solo cuerpo dispositivo para un problema global, por lo que, en primer lugar, revisaremos someramente estas disposiciones para subdivisiones vigentes en la actualidad.

A.— **División de predios urbanos.**

Las disposiciones para este sector se encuentran fundamentalmente en la Ley General de Construcciones y Urbanización (LGCU) (2), en la Ordenanza General de Edificaciones y Urbanización (OGEU) (3) y en la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades (4).

Según el art. 52, Nº 1 de la Ley de Organización y Atribuciones de Municipalidades, el Presidente de la República fijará cada diez años, por medio de un Decreto (5), los límites de la parte urbana de las poblaciones. En este punto ya pueden presentarse algunos conflictos prácticos, pues según la LGCU (art. 103) agrega que fuera de los límites urbanos, en casos calificados, el Ministerio de Obras Públicas puede, por Decreto Supremo, autorizar construcciones y formación de villorrios agrícolas; pero ocurre que si el sector de que se trata, fuera de los límites urbanos, es un inmueble susceptible de uso agrícola, ganadero o forestal —que será lo más común— es un predio rústico (art. 1º letra a) de la Ley de Reforma Agraria) y, como más adelante veremos, para subdividir predios rústicos hay una serie de normas particulares, señalándose precisamente las autoridades facultadas para permitir la subdivisión. Igualmente, como de conformidad al art. 1º letra a) citado, el predio rústico puede encontrarse situado en sectores urbanos o rurales, tratándose de uno situado en sector urbano cobrarían aplicación también aquellas normas especiales rústicas. En suma, parece que la solución se da partiendo de la subdivisión de predios rústicos: si el inmueble es rústico, se aplican las normas especiales, que luego se verán; si no lo es, hay que distinguir si es urbano o rural —para lo cual se atiende a la delimitación como antes se explicó—; si es urbano, se aplican las normas para subdividir que ahora veremos y si es rural, siempre no rústico, regiría lo que prescribe el art. 103 de la LGCU.

Las normas para subdividir predios urbanos con la aclaración planteada, pueden resumirse así:

(2) DFL N 224 de 1953; texto definitivo fijado por Decreto 880 de 18 de Abril de 1963, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 16 de Mayo de 1963, con posteriores modificaciones.
(3) Decreto Supremo 884 de 13 de Junio de 1949, publicado en el Diario Oficial de 10 de Septiembre de 1949, con posteriores modificaciones.
(4) Ley Nº 11.860, publicada en el Diario Oficial de 14 de Septiembre de 1955, con posteriores modificaciones.
(5) El Art. 102 de la LGCU especifica que se trata de un Decreto del Ministerio de Obras Públicas.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1) Toda subdivisión predial requiere de la autorización de la Municipalidad respectiva (art. 52 Nº 1 de la Ley de Municipalidades; art. 106 de la LGCU y art. 41 de la OGEU), con informe del Director de Obras Municipales o, preferentemente, del Asesor Urbanista si lo hubiere;

2) El aludido permiso es requerido también para la apertura de una calle o lo que la ley denomina formación de nuevo barrio, por si estas obras no se consideran subdivisión de predio (art. 110 de la LGCU y 41 de la OGEU);

3) La LGCU (art. 106 y ss.) y la Ordenanza (art. 41 y ss.) señalan con detalle las normas a las que han de sujetarse los solicitantes para que las municipalidades respectivas les otorguen la autorización necesaria. La Ordenanza establece, de manera más sistemática, las exigencias ,según se trate de nuevos barrios o poblaciones, nuevas calles, o simple subdivisión de sitios. Esta última exige que el solicitante acredite ser dueño del predio objeto de la solicitud de subdivisión, y que se encuentre exento de gravámenes y prohibiciones de enajenar (art. 41) (6);

4) Entre las obligaciones del urbanizador (y la ley entiende por urbanización "todo proceso de subdivisión predial que aumente la densidad de la población") puede destacarse el contenido del art. 115 de la LGCU que especifica las de pavimento de calles, alumbrado público y domiciliario, red de agua potable y sus obras de alimentación y la red de alcantarillado y sus obras de desagüe y tratamiento (7). Los arts. 495 y ss. de la OGEU especialmente, detallan las exigencias en estos casos;

5) Luego de lo anterior, el art. 117 de la LGCU da una regla que para los efectos del saneamiento de los títulos de dominio resulta fundamental: mientras las obras de urbanización antes aludidas no se ejecuten y por tanto no se autorice por la Municipalidad, no es lícito al propietario, loteador o urbanizador de los terrenos edificarlos, enajenarlos, acordar adjudicaciones en lotes, celebrar contratos de compraventa, promesas de venta, reservas de sitios y en general celebrar cualquier clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia de dichos terrenos. La disposición es muy amplia y prácticamente impide cualquier acto jurídico en que se haga referencia a dominio singularizado. Los notarios y conservadores no

(6) En la práctica, las municipalidades, al resolver la solicitud co nsus antecedentes, dan cumplimiento a su deber de exigir que se les acredite el dominio del predio con un certificado, así llamado de dominio vigente, del Conservador respectivo; como se sabe, tal certificado no es prueba suficiente en nuestro sistema, pero para estos efectos no podría exigirse más.

(7) Tratándose pues de un proyecto de subdivisión de cierta envergadura, se inicia entre el loteador, la Municipalidad y los servicios públicos pertinentes, un conjunto de diligencias técnicas, con planos y proyectos, y que van configurando todo un expediente que se lleva en la Dirección de Obras Municipales; los arts. 494 y ss. de la Ordenanza las detalla.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

pueden autorizar e inscribir actos de tal naturaleza; de procederse así hay sanciones para ellos y para el loteador.

En este momento es útil recordar que lo que se impide es la celebración de actos que tengan por objeto inmediato o último la transferencia de sitios, es decir, que se refieran a dominio singularizado, pero no existe impedimento para celebrar actos ya preparatorios, ya definitivos, que impliquen la enajenación de una cuota abstracta del predio de que se trata; en este sentido las diferencias de objeto, como lo ha elaborado desde siempre el Derecho Civil, mantienen plena vigencia: una cosa es enajenar una parte determinada del predio, sitio, y otra muy distinta es enajenar una cuota de él, un tercio, cuarto o quinto del dominio (expresable también en porcentajes: el 10%, el 20%, el 50%); lo prohibido es lo primero, más no lo segundo; y así se ha entendido en la práctica (8). En este mismo sentido, cuando la LGCU en su art. 117, inc. 3º, precisa que no podrá inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces ninguna transferencia parcial de dominio. . ., no está significando transferencia de cuota abstracta, sino precisamente a lo que tiene en cuenta allí: transferencia de parte determinada del predio, con deslindes particulares;

6) No obstante lo anterior, la Municipalidad puede autorizar la subdivisión, y, por tanto, la transferencia por partes, otorgando certificado de urbanización, si se cumplen por el loteador los siguientes requisitos:

a) Que deposite boletas bancarias de garantía por el total del valor de las obras por realizarse, según presupuesto de los servicios respectivos;

b) Constituir hipoteca de primer grado a favor de la Municipalidad, sobre el 20% de los terrenos susceptibles de enajenar para responder de las obras.

De esta manera, con los requisitos indicados, el loteador sortea la dificultad de financiamiento de las obras, obtiene la autorización para enajenar y posteriormente, dentro del plazo que se le fija, según lo indica la LGCU, procede a ejecutar las obras conforme a los planos presentados (9) (10);

7) Terminadas totalmente las obras, el urbanizador solicitará a la Municipalidad autorización para enajenar los sitios,

(8) Debe observarse que al transferirse una cuota sobre el predio, que es una especie o cuerpo cierto, la transferencia del dominio, tradición, se hará inscribiendo la respectiva escritura pública de venta, por ejemplo, en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces correspondiente. El punto está suficientemente resuelto por la jurisprudencia; y así se entiende en la doctrina civil.

(9) Con la facilidad de las boletas de garantía, el loteador se apoyará en una institución bancaria, sin desembolsar el valor de su patrimonio, punto de la dificultad, precisamente.

(10) Estas exigencias se modifican tratándose de enajenaciones de parte de los terrenos que se hagan a cooperativas de vivienda (art. 117, inc. 4º, LGCU).

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lotes o construcciones; aprobado lo hecho ,se autorizará estas enajenaciones (art. 548 de la OGEU);

8) Las normas anteriores sufren alteraciones cuando se trata de Viviendas Económicas.

Lo anterior es, en términos generales, el esquema a que ha de someterse quien pretenda subdividir un predio, formar un barrio, población, etc. Sin duda que será mayor o menor la complejidad de la tramitación, especialmente en su aspecto técnico, según se trate de una simple subdivisión de un predio en dos, que quedarán urbanizados como lo estaba el predio original, o se trate de un complejo urbanístico de gran envergadura.

Cumplidas las exigencias, aparecerán, en definitiva, del predio primitivo, varios predios menores, con sus títulos perfectamente ajustados a derecho, pues no habrá impedimento para la autorización de los respectivos instrumentos y su inscripción registral. De no procederse así, sin perjuicio de las sanciones penales, habrá quedado configurada una situación urbana irregular a la que debe dársele solución, y que luego referiremos.

B.— **División de predios rústicos.**

Anteriormente deslindamos el ámbito de aplicación de las normas a que estamos haciendo referencia; recordamos solamente: las que veremos se aplican a todo predio rústico (en la definición del art. 1º letra a) de la Ley 16.640), prescindiendo de su ubicación física. Es claro sí que en su inmensa mayoría los predios rústicos son rurales, están ubicados fuera del radio urbano de las ciudades, salvo casos muy excepcionales.

Las normas son las siguientes:

1) Los predios cuyo avalúo para los efectos de la contribución territorial es inferior a 10 sueldos vitales anuales para empleado particular de la industria y del comercio del departamento de Santiago, son unidades que la ley denomina "pequeña propiedad rústica" (11). Esta pequeña propiedad rústica es indivisible aún en caso de sucesión por causa de muerte (12); no obstante, el Servicio Agrícola y Ganadero puede autorizar la subdivisión, con los requisitos que señala el art. 3 del DFL 4;

2) Los predios de superficie superior a 80 hectáreas físicas, son indivisibles aun en caso de sucesión por causa de muerte, por disposición de la Ley 16.465 (13); el Consejo de la Cor-

(11) Art. 193 de la Ley 16.640 y DFL 4 sobre pequeña propiedad rústica, de 26 de Diciembre de 1967, publicado en el Diario Oficial de 17 de Enero de 1968.
(12) Para los casos de sucesión por causa de muerte y de disolución de sociedad conyugal, en relación con la suerte de estos bienes el DFL 4 incorpora a nuestro Derecho la interesante institución de la atribución íntegra, por la que el predio es traspasado íntegramente a un solo sucesor, a través de un orden de preferencia que se establece.
(13) Diario Oficial de 23 de Abril de 1966.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

poración de la Reforma Agraria puede autorizar en estos casos la subdivisión, con los requisitos que en la misma ley se señalan. Posteriormente, la Ley 17.280 (14) ha dispuesto que la autorización puede darla el Ministerio de Agricultura, previo informe del Servicio Agrícola y Ganadero, siempre que se trate de predios:

— de superficie inferior a 80 hectáreas de riego básicas, lo que certificará la Corporación de la Reforma Agraria;

— adquiridos por dos o más personas en común, por disolución de sociedad conyugal o por sucesión por causa de muerte;

— que cumplan con otros requisitos que la misma disposición precisa;

3) Con la legislación anterior quedaban en situación de cierta libertad los predios rústicos de avalúo superior a 10 sueldos vitales anuales (que no son pequeña propiedad rústica) y de superficie inferior a 80 hectáreas, lo cual, desde luego, es de difícil ocurrencia. Pero la Ley 17.280 prohibió en su art. 6º de manera general la división, parcelación o hijuelación de predios rústicos, sin autorización de la autoridad competente, señalando, para los casos en que no había autoridad designada —y que eran los que hasta entonces eran divisibles y que ahora entraban también en la indivisibilidad— que la autorización la daría el Ministerio de Agricultura, previo informe del Servicio Agrícola y Ganadero.

En todos estos casos se señalan en los respectivos textos, prohibiciones para los notarios y conservadores.

Por último, en este punto puede observarse que en la práctica, la gran mayoría de los predios rústicos quedan sometidos a los preceptos del DFL 4, ya que el bajo avalúo que predominantemente tienen le da a una gran cantidad de ellos el carácter de pequeña propiedad rústica.

4) Por otra parte, en el sector reformado, como se ha dado en llamar al área en que el régimen de expropiaciones de la Ley 16.640 ha tenido aplicación, cuando la Corporación de la Reforma Agraria asigna —al final del período de asentamiento— tierras a campesinos en dominio individual, se configuran las denominadas "unidades agrícolas familiares"; esta unidad agrícola familiar es también indivisible, aun en caso de sucesión por causa de muerte (arts. 76 y 77 de la Ley 16.640); excepcionalmente puede dividirse con autorización de la Corporación en los casos que expresamente se señalan (art. 76, letra b) en relación con el art. 80 de la Ley 16.640).

(14) Diario Oficial de 17 de Enero de 1970.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En fin, la conclusión en esta oportunidad es también clara: la subdivisión de cualquier predio rústico del país no es posible, salvo expreso consentimiento de la autoridad competente, según las normas expuestas.

La finalidad última de esta importante limitación al derecho de propiedad en el ámbito agrario reside, sin duda, en el interés del legislador de que la autoridad pública controle el sistema de tenencia de la tierra en su estructura actual de modo que las alteraciones que pretendan introducir los particulares sólo se puedan ir produciendo siempre que sean compatibles con el proceso de Reforma emprendido con la ley agraria de 1967.

3.— Recientes Estatutos de saneamiento.

a) Idea General

Según dijimos al comienzo, a los inmuebles que desde siempre han estado al margen del sistema registral se han sumado los que, en preocupante número, han aparecido en los últimos tiempos, originados principalmente por la subdivisión de predios urbanos.

Las disposiciones legales comunes, contenidas básicamente en el Reglamento del Registro del Conservador de Bienes Raíces, no han resultado suficientes para solucionar adecuada y expeditamente el problema. Los arts. 58 y 101 del referido Reglamento no se adaptan a los caracteres que reviste la dificultad planteada y en tal eventualidad el legislador ha debido proporcionar mecanismos legales nuevos para lograr el saneamiento de tantos títulos de dominio irregulares. Dos han sido fundamentalmente los instrumentos que han aparecido: la Ley 16.741 de 8 de abril de 1968, llamada de saneamiento de títulos de dominio en poblaciones en situación irregular y el Decreto con Fuerza de Ley Nº 6, de 5 de enero de 1968, publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1968, sobre saneamiento de títulos de dominio de ciertas propiedades rústicas y rurales y de la pequeña propiedad urbana.

Del examen de cada uno de los mencionados Estatutos puede desprenderse claramente que mientras el primero está orientado especialmente a aquellas propiedades cuyos títulos son irregulares por haber aparecido en virtud de subdivisiones ilegales para poblaciones o barrios de ciudades, ocurridas en los últimos años, el segundo mira de modo fundamental a las pequeñas propiedades ancestralmente marginadas del sistema registral; aunque en la práctica se utiliza también para situaciones de las primeras, con características especiales, que permiten incluirlas

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

en las normas del DFL 6 por ajustarse a las exigencias de éste; así ha ocurrido, por ejemplo, tratándose de subdivisiones efectuadas a través de cooperativas habitacionales, cuyos miembros, en todo su conjunto, han logrado sanear los títulos de dominio de sus respectivos sitios mediante el Decreto en comento.

b) El DFL Nº 6

Este cuerpo legal apareció en virtud del encargo que formuló la Ley 16.640 de Reforma Agraria al Presidente de la República para que éste dictara las normas relativas a saneamiento de títulos de dominio de las propiedades que indicó, dándole ciertas bases en su art. 195. El Decreto es de fecha 5 de enero de 1968, publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1968. Fue modificado en ciertos aspectos por la Ley 17.699 de 14 de agosto de 1972.

Daremos aquí una síntesis de sus disposiciones fundamentales:

1) Sus normas se aplican principalmente a la pequeña propiedad rústica —a la que ya hemos aludido en una oportunidad anterior— y en general a todo predio rústico cuyo avalúo fiscal, para los efectos de la contribución territorial, no sea superior a 20 sueldos vitales anuales para empleado particular de la industria y del comercio del departamento de Santiago;

2) Por su título II, es aplicable también a la que el Decreto denomina pequeña propiedad urbana, entendiendo por tal a: ciertas propiedades adquiridas o construidas bajo las Leyes Nos. 7.600, 9.135 y DFL 2 de 1959; ciertas propiedades adquiridas o construidas por Cajas de Previsión; y fundamentalmente, todo inmueble ubicado dentro de los límites urbanos de las ciudades o pueblos, que no esté dedicado a labores agrícolas y cuyo avalúo fiscal para el impuesto territorial no sea superior a doce sueldos vitales anuales para empleado particular, escala A, de la idustria y del comercio del departamento de Santiago;

3) Las diligencias de saneamiento se llevan adelante básicamente por el Departamento de títulos de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales del Ministerio de Tierras y Colonización;

4) Cualquier interesado que reúna los requisitos que luego veremos, puede solicitar por escrito la intervención del Departamento para los fines del saneamiento; aceptando la solicitud el Servicio, se entiende que el interesado confiere poder al Jefe del Servicio y que éste patrocinará las diligencias, tanto judiciales como extrajudiciales;

5) Para acogerse al sistema de este Decreto, el interesado que pretende ser dueño de un predio de los que antes indicamos, debe:

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a) Estar al día en el pago del impuesto territorial del respectivo inmueble, salvo situaciones excepcionales;

b) Estar, por sí o por representantes, en posesión material, exclusiva y contínua del inmueble, por un período no inferior a cinco años;

c) No tener juicio pendiente en su contra que afecte el dominio o posesión del predio; esta circunstancia puede acreditarse por declaración jurada ante Notario, Oficial Civil o incluso ante el mismo Jefe del Servicio;

6) Recibiendo estos antecedentes el Servicio, éste debe elaborar un informe, a través de su Departamento de Mensura, en el que establecerá el valor comercial del inmueble.

7) A continuación se inicia la etapa judicial del saneamiento. El Servicio presenta los antecedentes al Juez Civil de Mayor Cuantía del departamento o capital de Provincia de la ubicación del inmueble, el cual debe ordenar la publicación de la solicitud en un diario o periódico, por dos veces;

8) Dentro de los 30 días siguientes al último aviso, los terceros pueden hacer valer sus derechos sobre el predio ante el juez de la causa;

9) En el caso de haber oposición, se inicia un procedimiento que el Decreto detalla, tendiente a dirimir la disputa entre solicitante y opositor. En definitiva, el Tribunal dictará sentencia:
— Si no subo oposición, sin más trámites falla acogiendo la solicitud, ordenando inscribir el predio a nombre del solicitante;
— Si por haber aparecido terceros se formó proceso, al final fallará acogiendo la solicitud, en cuyo caso ordenará inscribir a nombre del solicitante, o rechazará la solicitud, en cuyo caso ordenará inscribir a nombre del oponente si éste reconvino o, por último, si estima que había comunidad, adjudicando y ordenando inscribir las adjudicaciones como lo haya dispuesto;

10) Referente a la inscripción en el Conservador, se dispone que no es necesario reducir a escritura pública la sentencia ni es necesario tampoco señalar las inscripciones anteriores y, desde agosto de 1972, la inscripción se entiende efectuada agregando copia del fallo que la ordena, al final del Registro de Propiedades, considerándose para todos los efectos legales como título de dominio la copia inserta al final del Registro; con ello se altera drásticamente la forma de inscripciones del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces; las inscripciones posteriores se harán, sin embargo, conforme al Derecho Común;

11) Luego el Decreto establece normas sobre gravámenes que había sobre el predio, limitaciones al dominio inscrito conforme a este sistema, indivisibilidad y suerte del inmueble al fallecimiento del titular, etc., que no tienen importancia directa para nuestro estudio. Es interesante destacar sí que el art. 34.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

declara suspendidas las inscripciones a base del art. 58 del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces respecto de las propiedades rústicas a que se ha aludido al comienzo de este resumen.

Puede verse que se trata de un sistema ágil, expedito y sobre todo estimulante para pequeños propietarios, de limitados recursos económicos, que encuentran en un servicio del Estado la posibilidad que se les diligencie el saneamiento de los títulos de sus propiedades sin costo para ellos y tan sólo con alguna actividad personal inicial; y la agilidad no llega hasta dañar los posibles intereses de terceros, que pueden hacerlos valer oportunamente. Es un instrumento legal que faltaba si se quería avanzar en un intento por incorporar predios en cantidad apreciable al sistema registral. En la práctica, se ha visto cierta lentitud en algunas ocasiones, pero ello debido principalmente a falta de personal del Servicio en las zonas más requeridas, para la inspección personal de los predios, que en cada caso se efectúan; pero en general, el mecanismo es verdaderamente idóneo, esto sin perjuicio de algunas observaciones que luego formularemos.

La continuidad de la historia del inmueble.— En relación con con la sucesión de poseedores inscritos, el Decreto plantea un punto que parece necesario comentar porque puede llegar a constituir un problema grave en casos específicos: principalmente con la última modificación de 1972, la historia de la propiedad acogida a este sistema de saneamiento puede interrumpirse, con consecuencias contraproducentes; como se dijo, según el Decreto la inscripción se entiende efectuada agregando copia del fallo que ordenó inscribir, al final del Registro de Propiedades, y nada más que eso; no se hace, pues, referencia a las inscripciones anteriores, ni lo hace la resolución agregada; no se incorpora en el cuerpo del Registro inscripción alguna ni es posible hacer, por tanto, ninguna anotación marginal en la posible inscripción anterior; ocurre que, precisamente, la inscripción anterior, si la había, queda cancelada; así es jurídicamente y lo señala en forma expresa el Decreto. Con todo lo dicho, puede darse la situación de que, revisando posteriormente los títulos de la propiedad de que se trate, se llegue a la inscripción inmediata anterior a la efectuada por el Decreto y podría tenerse esa por la última, vigente, y un tercero adquirente puede darse por satisfecho con la revisión y negociar a base de ella para luego, seguramente al pretender actos materiales sobre el predio, se entere de que aquella inscripción está cancelada porque otro sujeto, con los requisitos prescritos por el Decreto tiene número en el Repertorio, pero parece insuficiente esa sola circunstancia. Para salvar el inconveniente, parece adecuado una reforma le-

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

gal en el sentido de disponer que el Conservador, junto con agregar al final del Registro copia del fallo, incorpore en el cuerpo del Registro una nota que someramente dé noticia de ello y efectúe una anotación marginal en la inscripción anterior si la hubiere. También estimamos que el Conservador, aun con el solo texto actual, no tiene inconveniente legal para proceder así, y con ello colaboraría a la mejor aplicación del Estatuto.

Relacionado con lo anterior y teniendo en cuenta la permanente e intensa aplicación práctica de que está siendo objeto este cuerpo legal, puede notarse el peligro que en algunos casos puede cernirse sobre el sistema: recordamos que la falta de litigio pendiente, que debe probar el solicitante, se acredita con una declaración jurada y que la noticia para la oposición se da por dos avisos en los diarios, actuaciones ambas que no constituyen obstáculos importantes; la primera puede ser prestada con cierta liviandad y la segunda, como se sabe, no es de gran eficacia; efectivamente, las oposiciones en la práctica han resultado escasísimas; es claro que ello puede deberse a que los solicitantes son en su gran mayoría quienes verdaderamente tienen derecho al predio. En todo caso, lo anterior puede prestarse para llegar hasta inscribir inmuebles cuyos títulos están perfectamente saneados y sobre los cuales el solicitante nunca ha tenido derecho alguno. Con todo, ello es bastante difícil; debe tenerse presente que el peticionario ha de acompañar certificado de pago de contribuciones, salvo excepciones; además llevará antecedentes escritos relativos a sus derechos y por otra parte, un funcionario del Servicio va al terreno mismo para los fines que ya hemos indicado. Por todos estos conductos, los funcionarios del Servicio podrán desprender una situación anormal y con su diligencia y cuidado estas situaciones pueden reducirse y hasta eliminarse quizás, quedando todo lo positivo del Estatuto.

Diferente es la posibilidad de que el Decreto puede utilizarse, ya de buena, ya de mala fe, para eludir exigencias de otra naturaleza establecidas por otras normas legales, sobre lo que trataremos en un acápite posterior.

Supresión de la fase judicial.— Se ha propiciado por algunos la posibilidad de supresión de la fase judicial en este sistema de inscripción, aduciéndose básicamente que la creciente aplicación del texto ha traído en muchos casos lentitud tanto por falta de personal dedicado a esta labor como por el trabajo del Tribunal mismo; a ello agregan la muy escasa oposición judicial en estas solicitudes, que no justificarían todas las diligencias. En tal caso, aceptados los antecedentes por el Servicio y cumplidos los trámites de mensura y otros encargados a él, el Servicio requeriría la inscripción al Conservador, el cual ordenaría efectuar las

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

publicaciones; transcurrido un plazo determinado inscribiría y si dentro de tal plazo se presenta opositor, entonces los antecedentes serían llevados al Tribunal competente; es decir, la fase judicial se plantearía en los casos precisos en que se justificara; desde otro punto de vista, podría decirse que el mecanismo tiene un precedente similar; el art. 58 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces, con la ventaja de la participación de un servicio público que de manera previa depura el caso y examina los detalles en el terreno.

Tratándose de predios aislados y de bajo valor comercial, parece aceptable la solución; pero en saneamientos masivos o de predios de elevado valor es útil mantener la intervención judicial más que por control —que no existe si no hay oposición— por efecto sicológico de presencia, que puede retener pretensiones infundadas de algunos solicitantes.

c) Ley 16.741 sobre Poblaciones en situación irregular.

El texto es de 8 de abril de 1968, modificado por Ley 17.645 de 8 de mayo de 1972. Como dijéramos en una oportunidad anterior, este cuerpo legal hubo de dictarse fundamentalmente para solucionar el grave problema surgido con motivo del aparecimiento masivo de subdivisiones hechas infringiendo las disposiciones respectivas y cuyos propietarios, por tanto, carecían de títulos de dominio suficientemente saneados. Debe tenerse presente que junto a ese texto apareció otro, la Ley 16.742 de 8 de febrero de 1968 que, en lo que importa para este estudio, introdujo varias e importantes modificaciones a la Ley General de Urbanización y Construcciones, a que ya nos hemos referido en un punto anterior.

En síntesis, el contenido de la ley en sus aspectos fundamentales es el siguiente:

1) Las disposiciones de la ley se aplican a subdivisiones prediales que han sido declaradas en situación irregular por Decreto Supremo del Presidente de la República; requiere, pues, para su real y específica aplicación, de la dictación de un Decret oque haga la declaración de población en situación irregular;

2) Dicho Decreto se dictará, y la ley entonces se aplicará, cuando las subdivisiones se han efectuado sin ejecutarse, o garantizarse la ejecución, de las obras de urbanización como lo dispone e lart. 117 de la LGCU, antes aludido; o cuando habiéndose garantizado, las obras no se han ejecutado en el plazo conferido, o en dos años si no se fijó plazo alguno; o cuando las garantías de ejecución de las obras han resultado insuficientes; todo lo anterior si las subdivisiones han tenido lugar por actos o

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

contratos celebrados con anterioridad al 9 de julio de 1971 (15). Igualmente, procede también el Decreto cuando, habiéndose efectuado la transferencia del dominio a que se hubiere obligado por actos o contratos que tenían como última finalidad el traspaso de porciones determinadas de terreno; en este último caso, la finalidad precisa de la aplicación del procedimiento de la ley será el otorgamiento de los títulos de dominio respectivo;

3) El Decreto tiene como finalidades concretas las de otorgar títulos definitivos de dominio a los pobladores, ejecutar por cuenta de quien corresponda las obras de urbanización y resolver las indemnizaciones a quienes no obtengan título definitivo;

4) El propietario de los terrenos será el responsable de ejecutar las obras y otorgar los títulos de dominio a las personas que aparezcan con los requisitos que la ley establece; excepcionalmente, en los casos que la ley indica, la Corporación de Servicios Habitacionales puede eximirlo de esta obligación; hay responsabilidad solidaria para terceros que aparezcan también como loteadores;

5) Los actos o contratos celebrados por el loteador con los perjudicados son válidos aun cuando no reúnan todos los requisitos legales y en todo caso la nulidad se considera saneada por el transcurso del tiempo, desde la celebración del acto hasta la dictación del Decreto; esta disposición es interesante respecto de las normas contractuales y de nulidad del Derecho Civil y va orientada principalmente a las ventas por instrumentos privados y a las promesas de venta, de tan difícil validez, como se sabe;

6) En las tramitaciones y desde la dictación del Decreto es la Corporación de Servicios Habitacionales —CORHABIT— el Servicio que tiene a su cargo llevar adelante las gestiones tendientes al saneamiento: representa a los interesados, realiza los bienes del propietario para ejecutar las obras de urbanización, ejecuta o encomienda la ejecución de esas obras, representa legalmente a los propietarios en la suscripción de escrituras, percibe precios, etc.;

7) Dictado el Decreto y sin perjuicio de la posibilidad de reclamar de su ilegalidad, se inicia un proceso judicial ante el Juez de Letras de Mayor Cuantía de asiento de Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional se encuentra el inmueble en principio. Es la Corporación la que, llevando el Decreto al Tribunal, inicia y avanza en el procedimiento, que se tramita en tres cuadernos (declarativo, de administración y de verificación) y que detallan los arts. 12 y ss. de la ley; allí se va esta-

(15) Primitivamente, la fecha fijada fue el 1º de Enero de 1967; la Ley 17.645 señaló una fecha más cercana, para incluir así a un mayor número de casos en los beneficios del cuerpo legal.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

bleciendo, entre otros puntos, el derecho de los pobladores al título que pretenden sobre una parte del predio de que se trata, si hay discordia sobre ello; si no la hay, la propia Corporación extenderá y suscribirá en representación del propietario la escritura que permita al poblador inscribir a su nombre el dominio del inmueble en el Registro respectivo;

8) Para otorgar estas escrituras no es necesario cumplir con las exigencias del art. 117 de la LGCU, tantas veces aludida; además, inscrito un sitio a nombre de un interesado, se le presume posesión regular de 15 años ininterrumpidos y que se encuentran reunidos los requisitos para adquirir por prescripción extraordinaria, sin que sea necesario alegar esta prescripción. Se presume de derecho que los títulos de dominio sobre el inmueble están saneados absolutamente. Se establece, de manera similar al caso del saneamiento establecido en la ley agraria, una subrogación real del inmueble, por el valor pagado por él para cubrir los derechos de terceros;

9) En cuanto a las obras de urbanización (arts. 28, 56, 59 y ss.): La Corporación ejecutará las obras de urbanización por cuenta del loteador; lo que no sea cubierto por lo que se obtiene de éste, puede financiarlo recibiendo aportes de los pobladores, o en la forma que establecen los arts. 56 y ss., con participación de los Servicios públicos respectivos, o algunos organismos privados. Las Municipalidades están facultadas para efectuar aportes con estos mismos objetivos;

10) El Presidente de la República está también facultado para hacer aplicable estas normas, por Decreto Supremo, a poblaciones que, sin ser de aquellas a las que se refiere esta ley, se encuentren con urbanización incompleta o insuficiente. Esta disposición permite una aplicación aún más extensa a las normas vistas;

11) Procedimiento expropiatorio: Con el fin de facilitar el logro de los objetivos de la ley se estableció la posibilidad de que los organismos de la vivienda recurran a un procedimiento expropiatorio cuando determinadas circunstancias pudieran entrabar el sistema ordinario reseñado (arts. 51 y ss.); se ha autorizado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a la Corporación de la Vivienda, a la Corporación de Servicios Habitacionales y a la Corporación de Mejoramiento Urbano para expropiar inmuebles en que se encuentren poblaciones declaradas en situación irregular o aún más, susceptibles de serlo, cuando el propietario se desconozca o no sea habido, cuando haya sido ajeno a la formación de la población o sea eximido de responsabilidad, o cuando el Presidente de la República determine, por Decreto fundado, que la expropiación resulta más conveniente para los pobladores que el procedimiento antes indicado. También se

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

declaran por la ley de utilidad pública y se autoriza a aquellas entidades para expropiar, los inmuebles en que se construyeren barrios por personas distintas de los propietarios. Las reglas para determinar la indemnización se dan en la ley. Perfeccionada la expropiación, la entidad expropiante venderá el sitio respectivo a cada uno de los pobladores que acrediten derechos, aplicándose en lo posible las normas de verificación del procedimiento ordinario de la ley.

4.— **Colisión de Sistemas.**

Aun cuando, como lo decíamos, el DFL 6 parece estar orientado principalmente a pequeñas propiedades marginadas desde largo tiempo del Registro y las disposiciones de poblaciones en situación irregular destinadas fundamentalmente a purificar las situaciones de masivas y últimas subdivisiones, —lo que en todo caso no se expresa directamente en los respectivos textos— la aplicación de estas normas presenta algunas colisiones entre ellas, bastante graves. El conflicto legal puede comprobarse abstractamente en la sistematización y comparación de los textos, pero además, la aplicación práctica lo ha demostrado.

En efecto, si se piensa en cualquier inmueble, que de hecho se deslinde y se empiece a poseer continuándose allí por algunos años, sin sujeción a normas urbanísticas ni de otra naturaleza, pronto cumple con los requisitos escasos exigidos por el DFL 6, y el problema está planteado; para obtener el saneamiento por el DFL 6 basta posesión por cinco años, no tener litigio pendiente y en muchos casos ya eso es suficiente; puede incluso evitarse el requisito del pago de contribución territorial; desde luego, no es necesario que el inmueble esté urbanizado. De este modo puede obtenerse título de dominio saneado eludiendo las normas sobre subdivisión, lo que significa eludir las exigencias de urbanización; se pueden eludir con ello también otras exigencias de subdivisión específicas, como ciertas extensiones mínimas, lo que puede conducir a una desorganización grave del desarrollo urbano, que justamente se quiso impedir con la dictación de la legislación pertinente; la amplia flexibilidad del DFL 6 puede conducir a tal situación. Incluso, en muchas ocasiones, conjuntos de predios que objetivamente constituyen una población en situación irregular, pueden ser sometidos al sistema del DFL 6 —por supuesto antes de dictarse el Decreto que le declare irregular— y ese Estatuto resulta invadiendo meridianamente la ley que procede aplicar, lo que no tendría consecuencias de importancia si no fuera porque mientras la Ley 16.741 ataca paralelamente o de manera sucesiva el problema de

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

la urbanización, no lo hace el DFL 6, todo con las consiguientes derivaciones.

Por otra parte, y recordando que el DFL 6 es aplicable también a pequeñas propiedades rústicas, resulta igualmente invasor de las normas establecidas para impedir la subdivisión descontrolada de la propiedad rústica, que más atrás revisamos. Simplemente se deslinda de hecho un predio que se desprende de otro mayor y que no es posible dividir sin previa autorización, se posee un tiempo y luego, recurriendo al DFL 6 se obtiene el saneamiento de sus títulos; se elude de esta manera la legislación respectiva. Y debe tenerse presente que el afán del legislador ha sido el de mantener firmemente controlado el sistema de tenencia de tierra y vinculada estrechamente al proceso de Reforma, tanto para evitar subdivisiones de grandes extensiones que los particulares efectúan fuera de normas técnicas adecuadas o con el propósito de sustraerse del ámbito de la ley agraria, como para impedir el crecimiento peligroso y nefasto del minifundio, todo lo cual se frustra con las posibilidades de aplicación del DFL 6 que hemos propuesto.

En todas estas situaciones nos parece que mientras no se adopten las medidas de reforma legal que se requieren, los funcionarios aplicadores de estos Estatutos han de tomar los resguardos correspondientes, impidiendo que un mecanismo que es necesario y positivo produzca consecuencias dañinas a otras finalidades dignas también de la mayor protección, como manera de que el remedio no agrave la enfermedad. Del examen de los antecedentes del solicitante, en cada caso, podrá apreciarse la realidad del problema; en este sentido, la antigüedad de la posesión del solicitante en el inmueble, particularmente en el ámbito agrario, anterior o posterior al proceso de Reforma, es un antecedente que en muchos casos podrá ser decisivo, en el medio urbano, la existencia o inexistencia de obras de urbanización así como la cantidad de predios en condiciones similares constituirán puntos de importancia para acoger o rechazar solicitudes de saneamiento, y en general, para decidir la aplicación de uno u otro Estatuto, especialmente del avasallador DFL 6. Porque como puede apreciarse es éste el que generalmente presenta el conflicto y por tanto el que puede llegar a ser el que destruya de noche lo que pacientemente las disposiciones de urbanización y de subdivisión agraria construyen de día.

5.— El Saneamiento de Pleno Derecho por Expropiación.

La Ley 16.640 de Reforma Agraria (16) da ciertas normas específicas respecto del saneamiento de los títulos de dominio

(16) Diario Oficial de 28 de Julio de 1967.

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de los predios que adquiere la Corporación de la Reforma Agraria en su labor de afectación de tierras al proceso de restructuración de que trata la ley.

El sistema de este cuerpo legislativo es, en términos muy generales, el siguiente: el proceso de reforma —y el articulado de la ley— se inicia con la etapa de afectación de tierras; continúa luego con una etapa transitoria de preparación social y económica, cual es el asentamiento (y últimamente otras formas transitorias como los Centros de Reforma Agraria), con su esquema jurídico, la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria; y finalmente, una tercera fase, de asignación definitiva de las tierras afectadas, en las varias formas que se contemplan. Ahora bien, refiriéndonos a la primera de las etapas mencionadas, la ley prevé diversos medios de afectación al proceso de Reforma; entre ellos pueden señalarse, por ejemplo, el traspaso de tierras fiscales al patrimonio de la Corporación, a título gratuito (art. 29 de la ley) el traspaso de tierras de Instituciones y Empresas del Estado al mismo organismo aplicador (art. 28); se contempla también, como era natural, el traspaso en virtud de la expropiación, extensamente reglado y el de principal aplicación.

Todas estas formas de adquisición llevan a la Corporación a ser dueña de un predio determinado, para los fines de destinarlos al proceso reformador. Y el art. 56, incluyéndolos en general, dispone que "los predios rústicos adquiridos a cualquier título por la Corporación de la Reforma Agraria en conformidad a esta ley se reputarán, en todo caso, con título saneado, el que no podrá ser impugnado por causal alguna".

La disposición anterior cobra plena aplicación si se tiene en cuenta que previamente, en los arts. 39, 40 y 41 la ley ha establecido la forma y los requisitos para concluir el proceso expropiatorio, forma principal de afectación, como lo hemos dicho; según estas normas, con modificaciones a su texto original por ley 17.280 de 1970, los predios expropiados se incluyen en el sistema común de la propiedad registral que conoce nuestro derecho desde la vigencia del Código Civil: el Conservador de Bienes Raíces respectivo debe inscribir el inmueble expropiado, a requerimiento de la Institución aplicadora, exhibiéndosele copia autorizada del acuerdo de expropiación, el Diario Oficial en que conste la notificación de dicho acuerdo, copia autorizada del acuerdo del Consejo de la Corporación que aprobó la tasación de mejoras (que debe también indemnizarse según la propia ley) y la certificación de haberse efectuado la consignación de lo que debe pagar de contado.

A continuación el art. 57 señala un conjunto de consecuencias que se desprenden de haber establecido este saneamiento de pleno derecho, que para los fines que aquí interesan, podemos

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

resumir diciendo que desde la inscripción de dominio se extinguen todos los gravámenes, prohibiciones y embargos, salvo las servidumbres legales, así como los derechos de arrendamiento y los derechos reales que allí se especifican. Los derechos que procediere ejercitar sobre el predio expropiado, han de hacerse valer sobre el monto de la indemnización, para lo cual la ley encargó al Presidente de la República la dictación de un Reglamento que especificara el procedimiento para tales efectos, que se sigue ante el juez de letras de Mayor Cuantía civil del departamento en que se encuentra ubicado el inmueble expropiado (17).

Es interesante destacar que al disponer que los derechos que los terceros pueden ejercitar sobre el predio pueden hacerlos valer, luego de la expropiación, sobre el valor de la indemnización, configuró lo que la doctrina civil conoce como subrogación real, por la que un objeto determinado pasa a ocupar el lugar y situación jurídica de otro.

En suma, la ley establece en términos bastante amplios y absolutos, el saneamiento del título de dominio de los predios que se encuentren en la situación que allí se indica y sin que puedan ser impugnados por causal alguna. No obstante, parece sí que siempre permanece la posibilidad de impugnación por falsedad; su naturaleza obliga a concluir que nunca podrá consolidarse algo que derive de ella:

Los siguientes son los requisitos con los que tiene lugar el saneamiento:

1º— Que se trate de predios rústicos; lo son los que se conforman a la definición del art. 1º, letra a) de la misma ley; la compra de un edificio en una ciudad, para sus oficinas, por ejemplo, por parte de la Corporación, no se incluye en el beneficio;

2º— Que la adquisición se haga por la Corporación de la Reforma Agraria;

3º— Que la adquisición se efectúe "en conformidad a esta ley", prescribe el art. 58, con lo que queda excluida, pues, una adquisición que haga la Corporación en conformidad al Derecho Común, como puede ser posible según sus atribuciones legales (18), (19).

(17) El Reglamento se dictó oportunamente y es el DFL 3 de 26 de Diciembre de 1967, publicado en el Diario Oficial de 9 de Febrero de 1968, modificado por la Ley 17.280 de 1970.

(18) A propósito de este punto del saneamiento, como de otros incluso de mayor trascendencia, se puede plantear la discusión del momento en que se produce la adquisición del inmueble por la Corporación, lo cual se relaciona estrechamente con el modo de adquisición. Porque en contra de quienes afirman que la adquisición, traspaso del dominio, se produce con la inscripción, que sería tradición, a nombre de la Corporación, se sostiene, y es nuestro parecer, que dicho traspaso y adquisición, tiene lugar antes, por el modo de adquirir "ley", a través de la figura jurídica "expropiación", la cual se perfecciona, como lo expresa la ley agraria, al publicarse el acuerdo expropiatorio en el Diario Oficial; en este predicamento el saneamiento del título se produciría en este momento, pero los

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

6.— Final.

Con lo anterior hemos pretendido dar una visión global de un problema jurídico que tiene plena vigencia; se ha dado breve noticia de su origen, de las diligencias que deben practicarse por quien quiera subdividir un predio ajustándose a las normas legales existentes, que a su vez tienen justificaciones técnicas y luego, de no procederse conforme a Derecho y habiéndose de hecho planteado el problema de propietarios sin títulos de dominio saneado, dónde ha de recurrirse y con qué Estatutos legales puede abordarse la dificultad y llegar al saneamiento definitivo. No han sido tratados todos los mecanismos legales; sólo los más relevantes. Hay, además, normas especiales respecto de situaciones aún más particulares, como los casos que quedan incluidos en la propiedad horizontal los relativos a reconstitución de títulos de dominio en caso de siniestros del Registro Conservatorio (Ley Nº 16.665 de 1967) y otros.

Sin duda, la necesidad de una legislación especial, dada principalmente la masividad con que el problema se ha presentado, era evidente, y es expedita, como se requería. Se han presentado, con todo, problemas en la aplicación práctica, encargada especialmente a Servicios Públicos, relacionados algunos con insuficiencia de personal, de presupuesto, o de otra naturaleza; no se dispone de datos concretos y estadísticas completas para precisar más esas dificultades, pero, en general, el resultado ha sido sí de incorporar de manera rápida y sin lesionar derechos de terceros, al sistema del Registro a gran cantidad de predios marginados. Se ve igualmente el beneficio para los afectados, casi siempre de limitados recursos económicos, que no incurren en desembolsos que agravarían su situación de por sí precaria; las diligencias mismas también quedan a cargo de los funcionarios de los Servicios aplicadores de estas disposiciones.

gravámenes, prohibiciones, embargos, etc., se alzarían, ya que claramente lo expresa el art. 57 de la ley, sólo con la inscripción de dominio; así, desde la publicación en el Diario Oficial el título de dominio no podrá ser disputado en cuanto tal a la Corporación, pero los gravámenos que se precisan en el art. 57 subsistirán hasta la inscripción registral.

(19) Puede anotarse también, como caso de saneamiento de título de pleno derecho, uno que, de menor relevancia, se encuentra en la Ley 16.742, que apareció junto con la 16.741 sobre poblaciones en situación irregular, y a la cual hemos hecho anteriormente referencia, señalando que introdujo varias e importantes modificaciones a la LGCU. En su art. 60 aquella ley prescribe que ciertas Escuelas ubicadas en sectores rurales pueden ser transferidas al Fisco por la persona que aparece como dueña del predio respectivo, teniendo título inscrito en el Conservador; igualmente, puede el predio ser inscrito a nombre del Fisco si simplemente no aparece inscrito, cumpliéndose ciertas formalidades que allí se detallan. En este caso "se presumirán de derecho saneados los títulos y extinguidos todos los derechos de terceros sobre el predio inscrito a favor del Fisco en conformidad a la presente norma después de transcurrido el término del año contado desde la fecha de la inscripción".

Artículo: Saneamiento de títulos de dominio
Revista: Nº160, año XL (Sep-Dic, 1973)
Autor: Daniel Peñailillo Arévalo

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Resta, sin embargo, insistir en el punto de la colisión de disposiciones legales que estimamos, por lo menos en lo teórico, decididamente grave; debe solucionarse el problema de que un Estatuto, concretamente el DFL 6, pueda llegar a servir para eludir otras normas legales sobre urbanizaciones o de carácter agrario, todas con finalidades bien definidas; se hace ver la falta de una delimitación del ámbito de vigencia, con los elementos de tiempo y territorio. Decimos, en fin, que la gravedad la vemos al menos en lo teórico porque, si bien en la práctica se han dado estas anomalías, los aplicadores de los cuerpos legales pueden tomar las precauciones debidas para evitar el fraude.

Y desde otro punto de vista, si se observa íntegramente el contenido de los Estatutos que hemos tratado, es fácil desprender cómo nuevas limitaciones avanzan sobre la concepción tradicional del dominio, implantándose ya con motivo del saneamiento de los títulos, ya como consecuencia de haberse acogido un interesado a uno de estos cuerpos legales, quedando la propiedad afecta a prohibiciones que antes no soportaba. De otra parte, la intervención de servicios del Estado, que presenta ventajas evidentes y su justificación resulta clara por la envergadura de la actividad que ejecutan, por las facultades que les otorgan estas normas llegan incluso a desarrollar diligencias o actuaciones que el Derecho común encargaba y encarga al Tribunal o somete a su control, con lo que se advierte también lo que se ha dado en llamar la substitución de lo jurisdiccional por lo administrativo.